

**IVAN ANTONIO BARBOSA**

*Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP  
Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário*

---

**PROJETO 914BRZ2016 – ELABORAÇÃO DE ESTUDOS EM REGULAÇÃO DE RECURSOS HÍDRICOS E SANEAMENTO**

**Contrato nº SA-1756/2015**

**CONTRATAÇÃO DE CONSULTOR INDIVIDUAL PARA REALIZAÇÃO DE ESTUDOS, LEVANTAMENTO NORMATIVO E PROPOSIÇÃO DE ADEQUAÇÃO AO MARCO LEGAL REFERENTE A RESÍDUOS SÓLIDOS PARA SUBSIDIAR A ELABORAÇÃO DO PLANO MUNICIPAL DE SANEAMENTO BÁSICO DO DISTRITO FEDERAL**

**PRODUTO 3 – Elaboração de estudos jurídicos visando viabilizar a disposição final de resíduos sólidos urbanos gerados na região abrangida pelo CORSAP- DF/GO, em especial no aterro sanitário situado no Município de Planaltina de Goiás.**

**Consultor: Ivan Antônio Barbosa**

# **IVAN ANTONIO BARBOSA**

*Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP*

*Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário*

---

## **SUMÁRIO**

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>4</b>
<b>1. CONTEXTUALIZAÇÃO E PREMISSAS TEMÁTICAS .....</b>	<b>8</b>
1.1. O Saneamento Básico como Direito Fundamental .....	8
1.1.1. Saneamento Básico é um serviço público ou atividade econômica?.....	14
1.2. A Federação.....	17
1.2.1. O Federalismo Brasileiro.....	20
1.2.2. Federalismo Cooperativo.....	22
1.3. Gestão Associada.....	25
1.3.1. Consórcios Administrativos e Convênios de Cooperação.....	27
1.3.2. Consórcios Públicos – Lei Federal nº 11.107/2005 – Aspectos Relevantes.....	31
1.3.3. Da gestão regionalizada dos resíduos sólidos.....	39
1.4. Do Consórcio Público de Manejo dos Resíduos Sólidos e das Águas Pluviais da Região Integrada do Distrito Federal/Goiás – DF/GO .....	58
<b>2. DISPOSIÇÃO FINAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS GERADOS NA REGIÃO ABRANGIDA PELO CORSAP – DF/GO, EM ESPECIAL NO ATERRO SANITÁRIO SITUADO NO MUNICÍPIO DE PLANALTINA DE GOIÁS.....</b>	<b>62</b>
2.1. Síntese dos pareceres jurídicos constantes do processo nº 094.00045/2015.....	62
2.2. Jurisprudência da Corte de Justiça da Comunidade Européia.....	67

## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

*Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP*

*Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário*

---

<b>2.3. A importância de uma leitura principiológica e sistemática do Direito.....</b>	<b>71</b>
<b>2.4. O interesse Público.....</b>	<b>77</b>
<b>2.5. Destinação Final dos Resíduos Sólidos.....</b>	<b>81</b>
<b>2.6. Contrato de Programa.....</b>	<b>94</b>
<b>2.7. Minuta do Contrato de Programa.....</b>	<b>98</b>
<b>2.8. Do Projeto Básico.....</b>	<b>122</b>
<b>2.8.1. Introdução.....</b>	<b>122</b>
<b>2.8.2. Minuta do Projeto Básico.....</b>	<b>125</b>
<b>3. CONCLUSÃO .....</b>	<b>135</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>141</b>

## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

*Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP  
Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário*

---

### **INTRODUÇÃO**

As atividades cotidianas dos indivíduos geram como subproduto um conjunto de resíduos. Ao consumir materiais, são descartadas as embalagens, latas, papéis, plásticos, restos de comidas, entre outros que denominamos genericamente de lixo. As inovações tecnológicas com o surgimento de novos produtos levam a um crescente descarte dos produtos antigos: móveis e utensílios, produtos eletrônicos, eletrodomésticos, entre outros.

A expansão da construção civil leva ao crescimento dos entulhos e resíduos da construção. As empresas também produzem resíduos com as sobras de matérias-primas inaproveitáveis, embalagens, subprodutos dos processos produtivos e outros materiais que são descartados.

O montante de resíduos gerados tende a crescer com a evolução da renda e do consumo e da mudança de hábitos associados à urbanização: maior utilização de materiais descartáveis, consumo de produtos prontos, embalagens, entre outras práticas.

Os resíduos gerados são distintos em relação a diversos aspectos, como natureza, origem, tipo de material, toxicidade e periculosidade, entre outros. A existência de materiais tóxicos gerados em determinadas atividades e a presença de materiais contaminados, por exemplo, nos serviços de saúde requerem cuidados especiais para evitar a contaminação de solos, águas e a possibilidade de proliferação de doenças, além de serem uma ameaça direta à vida.

Todas as cidades defrontam-se com o problema do que fazer com seus resíduos. A gestão desse serviço é responsabilidade dos Municípios e do

## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

*Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP*

*Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário*

---

Distrito Federal, que podem provê-lo de diferentes formas, seja diretamente, seja por terceiros. Esses serviços não devem se restringir a coleta e afastamento dos resíduos, isto é, tirar o problema da frente de seus cidadãos e despejá-los em qualquer canto. Os resíduos devem ter uma destinação correta para evitar os problemas ambientais e de saúde pública que podem surgir do manejo inadequado dos mesmos.

Cumprе salientar que os grandes geradores de resíduos sólidos, os de entulhos de construção civil ou qualquer quantidade de lixo com risco de contaminação ambiental ou biológica são os responsáveis pelo custeio, acondicionamento, transporte, armazenamento, coleta, tratamento e destinação. Os resíduos sólidos deve ser recolhido por uma empresa coletora contratada para que nunca deve ser deixado para recolhimento pela coleta domiciliar.

A destinação incorreta e a falta de controle têm gerado graves problemas relacionados à contaminação de solos e águas subterrâneas, à transmissão de doenças, às pessoas vivendo e consumindo produtos despejados em “lixões”, as construções e ocupações irregulares em áreas de antigos lixões com risco de vazamento de gases e explosões, entre outros.

A crescente geração de resíduos deve gerar outras preocupações que não a mera coleta e correta destinação. As crescentes preocupações ambientais relacionadas ao consumo de recursos naturais e de energia devem levar a campanhas pela menor geração de resíduos e seu reaproveitamento, que pode se dar pelo uso de diferentes tecnologias de manejo – compostagem, recuperação e aproveitamento energéticos dos gases, entre outros. Para ampliar a reutilização dos materiais, a introdução de programas de coleta seletiva, a

## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

*Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP*

*Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário*

---

educação ambiental, a logística reversa onde for possível são temas de extrema relevância no contexto da busca de modelos para o desenvolvimento sustentável.

A Lei Federal nº 11.445, de 05 de janeiro de 2007, estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico, onde em seu art. 3º, define o saneamento básico como sendo o conjunto de serviços, infraestrutura 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;*

Posteriormente, a Lei Federal nº 12.305, de 02 de agosto de 2010, instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos. Trata-se a lei de estabelecer as diretrizes mínimas para que se equacione um dos mais graves problemas ambientais urbanos do Brasil. Embora a situação pareça ter melhorado nos últimos anos, as deficiências ainda são enormes e o caminho para que se chegue

## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

*Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP*

*Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário*

---

a condições ambientalmente sustentáveis, socialmente justas e economicamente viáveis em relação aos resíduos sólidos ainda é bastante longo.

No artigo 7º desse diploma legal, foram estabelecidos os principais objetivos da Política Nacional de Resíduos Sólidos – PNRS. Entre eles, devem ser destacados: a proteção da saúde pública e da qualidade ambiental; a não geração, a redução, a reutilização, a reciclagem e o tratamento dos resíduos; e a destinação e a disposição final e adequada dos resíduos e rejeitos, sendo esse último o objeto do presente estudo.

## CONTEXTUALIZAÇÃO E PREMISSAS TEMÁTICAS

### 1.1. O Saneamento Básico como um Direito Fundamental

Na linha de pensamento de Ingo Wolfgang Sarlet, tem-se que os direitos fundamentais “são aqueles expressa e implicitamente” positivados como tais pela Constituição Federal e que encontram o seu fim último na dignidade da pessoa humana ou que com esta guardam estreita relação, “ou dizem respeito a outros bens e valores essenciais para a pessoa humana e a comunidade política e social na qual se encontra inserida, tudo no contexto de um conceito materialmente aberto e de uma compreensão multifuncional”.<sup>1</sup>

Importante ter presente que a *dignidade*<sup>2</sup> constitui uma qualidade intrínseca ao ser humano e, por isso, não pode ser concedida pelo ordenamento jurídico. Destarte, agiu bem o constituinte quando a colocou *não* no rol dos direitos fundamentais, mas como um princípio maior, um valor fundamental a iluminar todos os demais preceitos contidos na Magna Carta. Como bem salienta Sarlet, o legislador pátrio “... reconheceu categoricamente que é o Estado que existe em função da pessoa humana, e não o contrário, já que o ser humano constitui a finalidade precípua, e não meio da atividade estatal”.<sup>3</sup>

Mas se por um lado podemos concluir que a dignidade humana independe do reconhecimento do Estado para existir, por outro, somos obrigados a aceitar que muitas vezes ela depende dele para se tornar eficaz, mormente

---

<sup>1</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. *Dignidade da Pessoa Humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988*. 2ª ed., rev. e atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002, p. 83.

<sup>2</sup> Sobre o conceito e abrangência da “dignidade humana”, veja-se MORAES, Maria Celina Bodim de. O conceito de dignidade humana: substrato axiológico e conteúdo normativo. In: SARLET, Ingo Wolfgang. (Org.) *Constituição, direitos fundamentais e direito privado*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

<sup>3</sup> SARLET, 2002. p. 68.



## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

**Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP  
Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário**

---

porque é o Estado o garantidor natural do exercício das liberdades (positivas e negativas), e estas, a realização direta da própria dignidade, pelo que nos valem novamente das lições de Sarlet:

*“Relembrando que a noção de dignidade repousa – ainda que não de forma exclusiva (tal como parece sugerir o pensamento e a inspiração kantiana) – na autonomia pessoal, isto é na liberdade (no sentido de capacidade para a liberdade) – que o ser humano possui de, ao menos potencialmente, formatar a sua própria existência e ser, portanto, sujeito de direitos, já não mais se questiona que a liberdade e os direitos fundamentais inerentes à sua proteção constituem simultaneamente pressuposto e concretização direta da dignidade da pessoa, de tal sorte que nos parece difícil – ao menos se pretermos manter alguma coerência com a noção de dignidade apresentada ao longo do texto – questionar o entendimento de acordo com o qual sem liberdade (negativa e positiva) não haverá dignidade, ou pelo menos, esta não estará reconhecida e assegurada”.<sup>4</sup>*

Evidentemente, um ser humano só poderá se desenvolver com plenitude – física, psíquica e socialmente – se tiver saúde, sendo que para isso precisa ingerir água potável. Parece óbvio que o homem que não tem moradia e vive em meio ao lixo, exposto ao esgoto e às substâncias tóxicas além de vetores transmissores de doenças, tem poucas chances de se desenvolver e alcançar a excelência como pessoa.

A vida sem o mínimo de infraestrutura é indigna, é sofrida, é excludente. Nesta senda, não há como não admitir que o saneamento básico constitui um direito fundamental visceralmente ligado à dignidade humana, pois a água é o próprio mínimo vital. Nas palavras de Ingo Wolfgang Sarlet, *“o direito à água é já mínimo vital, pois essencial à própria sobrevivência e integra, junto com outros elementos, o conteúdo mais amplo do mínimo existencial, este sendo*

---

<sup>4</sup> SARLET, 2002, p. 90.

## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

*Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP  
Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário*

---

*fundado no binômio vida e dignidade, ou seja, vida com qualidade mínima, em outras palavras, vida saudável”.*<sup>5</sup>

Imperioso, assim, consignarmos que embora grande parte dos estudiosos deste tema não faça qualquer distinção na utilização dos termos, a melhor doutrina estabelece diferença entre o chamado “mínimo vital” e o “mínimo existencial”. Nesse sentido, preciosa é a lição de Sarlet, para quem no primeiro rol estariam incluídos aqueles direitos indispensáveis a sobrevivência do ser humano (inclusive saneamento básico) e no segundo estariam abarcados outros direitos essenciais ao desenvolvimento da personalidade dos indivíduos, tais como cultura, etc. Em outras palavras, enquanto o “mínimo vital” garante a sobrevivência, o “mínimo existencial” vai além da sobrevivência, garantindo o desenvolvimento do ser humano em diversos aspectos de sua personalidade, ampliando o espectro de proteção.<sup>6</sup>

Não obstante, independentemente da terminologia empregada, o Superior Tribunal de Justiça já reconheceu o saneamento básico como essencial à dignidade, valendo destacar o Acórdão da lavra do Ministro Luiz Fux, onde o magistrado consignou ser ilegal o corte de água de um consumidor inadimplente, considerando o seu estado de pobreza e a essencialidade deste serviço.<sup>7</sup> Entendeu o nobre julgador que a questão precisava ser analisada pelo prisma dos princípios constitucionais, dentre os quais se sobressaía o da dignidade da pessoa humana e do mínimo existencial. Resta claro que aquela Corte realizou uma interpretação tópico-sistemática, hierarquizando os valores em conflito.

---

<sup>5</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. *Dignidade da Pessoa Humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988*. 2ª ed., rev. e atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002, p. 93.

<sup>6</sup> SARLET, 2002, p. 101.

<sup>7</sup> Recurso Especial nº 617588, Primeira Turma, DJ, p.241, 31 de maio de 2004.

## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

**Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP  
Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário**

---

Com relação especificamente aos serviços públicos de manejo de resíduos sólidos, o Superior Tribunal de Justiça<sup>8</sup>, concluiu pela sua essencialidade, senão vejamos:

*"PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. COLETA DE LIXO. SERVIÇO ESSENCIAL. PRESTAÇÃO DESCONTINUADA. PREJUÍZO À SAÚDE PÚBLICA. DIREITO FUNDAMENTAL. NORMA DE NATUREZA PROGRAMÁTICA. AUTO-EXECUTORIEDADE. PROTEÇÃO POR VIA DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA. POSSIBILIDADE. ESFERA DE DISCRICIONARIEDADE DO ADMINISTRADOR. INGERÊNCIA DO PODER JUDICIÁRIO.*

*1. Resta estreme de dúvidas que a coleta de lixo constitui serviço essencial, imprescindível à manutenção da saúde pública, o que o torna submetido à regra da continuidade. Sua interrupção, ou ainda, a sua prestação de forma descontinuada, extrapola os limites da legalidade e afronta a cláusula pétrea de respeito à dignidade humana, porquanto o cidadão necessita utilizar-se desse serviço público, indispensável à sua vida em comunidade.*

(...)

*10. A questão do lixo é prioritária, porque está em jogo a saúde pública e o meio ambiente. Ademais, "A coleta do lixo e a limpeza dos logradouros públicos são classificados como serviços públicos essenciais e necessários para a sobrevivência do grupo social e do próprio Estado, porque visam a atender as necessidades inadiáveis da comunidade, conforme estabelecem os arts. 10 e 11 da Lei nº 7.783/89. Por tais razões, os serviços públicos desta natureza são regidos pelo PRINCÍPIO DA CONTINUIDADE."*

Diante do exposto, uma vez reconhecendo o direito ao saneamento básico como corolário da dignidade humana e, por consequência, admitindo a sua

---

<sup>8</sup> REsp 575998/MG, Rel. Min. Luiz Fux, Primeira Turma, julgado em 7.10.2004, DJ 16.11.2004.

## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

**Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP  
Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário**

---

fundamentalidade e intrínseca vinculação ao mínimo vital/existencial, mister agora enquadrá-lo em uma das categorias estipuladas pela teoria dos direitos fundamentais, como forma de compreender a sua eficácia e aplicabilidade.

Paulo Bonavides<sup>9</sup> leciona existir quatro gerações de direitos fundamentais (ou dimensões, como preferem muitos juristas), cada uma surgida em determinada época e contexto, cujos direitos inerentes acumularam-se ao longo dos tempos e, atualmente, permeiam as diversas constituições escritas pelo mundo afora, valendo tecer alguns breves comentários sobre cada uma.

A primeira dimensão comporta os direitos de liberdade oriundos do pensamento liberal-burguês do século XVIII (são os de cunho civil e político, destacando-se os direitos à vida, à propriedade e à igualdade, por exemplo), caracterizando-se, neste passo, pelo acentuado viés individualista. Nas palavras de Bonavides, “(...) são oponíveis ao Estado, traduzem-se como faculdades ou atributos da pessoa e ostentam uma subjetividade que é seu traço mais característico.”<sup>10</sup>

Se a primeira dimensão caracteriza-se por contemplar direitos de cunho “negativo”, os da segunda dimensão identificam-se pela existência de uma prestação positiva por parte do Estado, evidenciada a partir dos movimentos sociais iniciados ainda no século XIX. São os direitos econômicos, sociais e culturais que “revelam uma transição das liberdades formais abstratas para as liberdades materiais concretas”, conforme bem ensina Ingo Wolfgang Sarlet<sup>11</sup>.

---

<sup>9</sup> BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 13ª ed., São Paulo: Malheiros, 2003, p.562..

<sup>10</sup> BONAVIDES, 2003, p. 563.

<sup>11</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. 3ª ed., Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003, p. 52.

## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

*Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP*

*Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário*

---

Figuram entre o direito à saúde, à assistência social, à educação e ao trabalho, dentre outros.

A terceira dimensão compreende os direitos relacionados à solidariedade e à fraternidade, caracterizando-se pela titularidade coletiva ou difusa, abarcando os direitos à paz, à autodeterminação dos povos, ao meio ambiente, ao patrimônio histórico e cultural, dentre outros.

A quarta dimensão dos direitos fundamentais, ainda não se consagrou nem na ordem jurídica interna, nem na internacional. Ela é defendida com pioneirismo por Paulo Bonavides, que define como o coroamento das demais dimensões, a qual implicaria em uma maximização dos direitos à democracia, à informação e ao pluralismo, frutos da globalização política na esfera da normatividade jurídica. O próprio mentor alerta, contudo que está é uma dimensão a ser ainda implantada na “sociedade aberta do futuro”.<sup>12</sup>

Quanto ao saneamento básico não resta dúvida tratar-se de um direito fundamental. Todavia, o mesmo não se pode dizer quanto à dimensão a que pertence. A tendência inicial é classificá-lo como um direito de terceira geração, dada a sua vinculação ao meio ambiente e ao caráter geral típico dos direitos a serem garantidos a toda a coletividade. Uma análise mais detalhada revela, porém, ser mais prudente reconhecer o seu caráter híbrido, ora enquadrando-o nos direitos de segunda dimensão, porque constituído, em sua essência, de uma liberdade positiva que necessita de uma prestação do Poder Público para efetivar-se, ora nos direitos de primeira dimensão, porque dotado de uma intangibilidade afeta ao “núcleo” da dignidade humana, integrando, sem dúvida alguma, o rol dos direitos que compõem o “mínimo vital/existencial”.

---

<sup>12</sup> BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 13ª ed., São Paulo: Malheiros, p. 571, 2003.

### **1.1.1. Saneamento Básico é um Serviço Público ou Atividade Econômica?**

Uma vez admitido o saneamento básico como um direito fundamental, cumpre agora estabelecermos a sua natureza jurídica, averiguando se este deve ser considerado um serviço público ou uma atividade econômica. Para tanto, necessário será discorrer algumas linhas sobre os conceitos em tela.

A definição da atividade econômica não encerra muitas controvérsias, podendo ser facilmente aferida a partir do texto constitucional. Com efeito, consideram-se atividades econômicas *stricto sensu* aquelas cujo exercício é permitido livremente a qualquer pessoa, desde que sejam observados os princípios e requisitos contidos no art. 170 e parágrafo único da Constituição Federal.

A definição de serviço público, contudo, requer uma análise mais detalhada: é que seu conteúdo tem o condão de revelar os princípios ideológicos que sustentam o Estado. Não existe definição legal, sendo que o Supremo Tribunal Federal tem usado critérios cambiantes, não tendo adotado, até agora, uma definição precisa. A doutrina, por sua vez, há muito vem tratando do alcance e significado desta locução: os debates remontam, necessariamente, à França do final do século XIX, início do XX, mais precisamente a Leon Duguit,<sup>13</sup> para quem todo o Direito Público gravitava em torno desta idéia.

---

<sup>13</sup> DUGUIT, Leon. *Manuel de droit constitutionnel*. 2ªed., Paris: Fontemoig, 1911. O jurista chegou a propor que a idéia de soberania fosse substituída pela de serviço público, dada a intrínseca relação que este possui com todas as funções e atividades do Estado, inclusive a sua organização (DI PIETRO. Maria Sylvia. *Direito Administrativo*, 18ª ed., São Paulo: Atlas, 2005, p. 94).

## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

*Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP  
Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário*

---

Com o transcurso do tempo, também este instituto sofreu transformações, na medida em que a sua definição sempre esteve intimamente ligada ao modelo de Estado: um conceito amplo, por vezes, era sinônimo de uma máquina pública inchada, ineficiente e intervencionista; por outro lado, um conceito extremamente restritivo revelava, não raro, um Estado mínimo, reduzido e omissivo.

Atualmente, busca-se o equilíbrio e, ainda que as definições apresentem graus variados de abrangência, os extremos parecem estar sendo evitados pelo menos pela doutrina nacional.

Como já mencionado, o conceito de serviço público não é uniforme na doutrina. Para Hely Lopes Meirelles<sup>14</sup>, “*serviço público é todo aquele prestado pela administração ou por seus delegados, sob normas e controle do Estado*”.

Para Maria Sylvia Zanella Di Pietro<sup>15</sup>, “*é toda atividade material que a lei atribui ao Estado para que a exerça diretamente ou por meio de seus delegados, com o objetivo de satisfazer às necessidades coletivas, sob regime jurídico total ou parcialmente público*”.

Para Celso Ribeiro Bastos<sup>16</sup>, “*é uma atividade prestada pela Administração, que se vale do seu regime próprio de direito administrativo, com vistas ao atingimento de uma necessidade coletiva que pode ser fruída uti singuli ou uti universalis pelos administrados*”.

---

<sup>14</sup> MEIRELLES, Hely Lopes, *Direito Administrativo Brasileiro*, 27ª ed., São Paulo: Malheiros, 2002 p.298.

<sup>15</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, *Direito Administrativo*, 18ª ed., São Paulo: Atlas, 2005, p. 69.

<sup>16</sup> BASTOS, Celso Ribeiro, *Curso de Direito Administrativo*, São Paulo: Saraiva, 2001, p. 182.

## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

*Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP  
Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário*

---

Para Marçal Justem Filho<sup>17</sup>, “*serviço público é uma atividade administrativa de satisfação concreta de necessidades individuais e transindividuais, materiais ou imateriais, vinculados diretamente a um direito fundamental, destinada a pessoas indeterminadas e executadas sob regime de direito público*”.

Marcos Juruena Villela Souto<sup>18</sup> “*define serviço público como sendo a atividade cuja realização é assegurada, regulada e controlada pelo Estado em face de sua essencialidade ao desenvolvimento da sociedade, exigindo, pois, uma supremacia na sua disciplina*”.

Independentemente de eventuais divergências doutrinárias, é certo que as atividades que constituem serviço público não são estanques, variando segundo as exigências de cada povo e de cada época. Assim, o que qualifica o serviço público é a vontade soberana do Estado.

Por conta disso, se o serviço público pode, inclusive, atender à simples conveniência do Estado, há que concluir que o serviço público pode ser qualquer coisa, desde que o Poder Público assim entenda conveniente. Portanto, serviço público é aquilo que a lei diz que é.

A Lei Federal nº 7.783/89, ao disciplinar o exercício do direito de greve, elencou como serviços ou atividades essenciais: **a) tratamento e abastecimento de água; produção e distribuição de energia elétrica, gás e combustíveis;** b) assistência médica e hospitalar; c) distribuição e comercialização de medicamentos e alimentos; d) funerários; e) transporte

---

<sup>17</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*, São Paulo: Saraiva, 2005, p.478.



## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

*Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP  
Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário*

---

coletivo; **f) captação e tratamento de esgoto e lixo;** g) telecomunicações; h) guarda, uso e controle de substâncias radioativas, equipamentos e materiais nucleares; i) processamento de dados ligados a serviços essenciais; j) controle de tráfego aéreo; k) compensação bancária. (grifamos e negritamos)

No caso de greve em alguns desses serviços, os sindicatos, os empregadores e os trabalhadores ficam obrigados a garantir a prestação dos serviços indispensáveis ao atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade, assim entendidas as que, não atendidas, coloquem em perigo iminente a sobrevivência, a saúde ou a segurança da população (art. 11). Não observada tal exigência, cabe ao Poder Público assegurar a prestação dos serviços indispensáveis.

Pelo acima exposto, forçoso é concluirmos que o saneamento básico – como direito fundamental – consiste em um serviço público essencial<sup>19</sup>. É dever do Estado prestá-lo, seja, diretamente, seja por intermédio de terceiros, garantindo a sua universalização<sup>20</sup>. Mesmo que seja concedido à iniciativa privada, tal serviço não perderá o seu caráter público e essencial, posto que imprescindível à promoção do princípio constitucional da dignidade humana<sup>21</sup>.

### **1.2.A Federação**

O Estado Federal tem raízes na experiência histórica dos Estados Unidos da América. Com a transformação das colônias inglesas em Estados

---

<sup>18</sup> SOUTO, Marcos Juruena Villela. *Desestatização: privatização, concessões, terceirizações e regulação*, 4ª edição, revista, atualizada e ampliada. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001, pág. 135.

<sup>19</sup> SCHIRATO, Vitor Rhein. *Setor de Saneamento Básico: aspectos jurídico-administrativos e competências regulatórias*. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, nº 237, p. 120, jul./set. 2004.

<sup>20</sup> SCHIRATO, 2004, p. 120.

## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

**Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP  
Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário**

---

soberanos, tentou-se, em um primeiro momento, a criação de uma Confederação, que ficou materializada por um tratado interestadual, a que se denominava “*Artigos de Confederação*”, aprovado em 1777 pelo Congresso Continental.<sup>22</sup>

Esse ajuste, porém, revelou-se inadequado à realização dos propósitos políticos, econômicos e sociais dos Estados confederados, dando lugar a inquietações, que culminaram com a realização da chamada Convenção de Filadélfia, onde, em 1787, cinquenta e cinco delegados dos doze Estados que se haviam feito representar – Rhode Island recusou mandar representantes – lançaram as bases do Estado Federal norte-americano.<sup>23</sup>

Uma das primeiras preocupações dos convencionais era estabelecer um novo patamar de relacionamento entre os Estados, permitindo uma direção unificante, sem que com isso ficassem desfiguradas a independência e a individualidade de cada um deles.

Bem por isso, o pacto federativo norte-americano implicou, de logo, a abdicação da soberania que era inata a cada um dos Estados. Promoveu-se, no dizer de Del Vecchio, um “suicídio de Estados”<sup>24</sup>, possibilitando, assim, que eles, agora sem soberania, mas dotados somente de autonomia<sup>25</sup>, passassem a integrar um novo e único Estado: o Estado Federal.

---

<sup>21</sup> BARROSO, Luís Roberto. *Agências Reguladoras: Constituição, transformação do Estado e legitimidade democrática*, in: *Temas de Direito Constitucional*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, t.2.

<sup>22</sup> HUBERMAN, Leo. *A história da riqueza dos EUA (nós o povo)*. 19ª ed., São Paulo: Zahar, 1982, p. 72.

<sup>23</sup> HAMILTON, Alexander; MADISON, James e JAY, John. *O federalista*. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1984, p. 12.

<sup>24</sup> *Apud* ALMEIDA, Fernanda Dias de Menezes. *Competências na Constituição de 1988*, São Paulo: Atlas, 1991, p. 28.

<sup>25</sup> ALMEIDA, 1991, p.28.

## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

*Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP  
Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário*

---

Pode-se, portanto, afirmar que na ideia de federalismo reside um conteúdo fortemente autonomista, remanescente da soberania que cada um dos Estados confederados perdeu para que se pudesse criar o Estado Federal. Talvez seja esse seu característico mais marcante, ou seja, a autonomia assegurada às vontades parciais – chamadas de Províncias, Estados, Cantões etc. – e o poder central.

Esse modelo norte-americano original de relacionamento entre as vontades parciais e a vontade central sofreu grandes alterações com a evolução histórica do federalismo. É que o modelo norte-americano, quando aplicado à realidade institucional de cada país, interagiu com fatores políticos, sociais, econômicos e culturais autóctones, ensejando, nas respectivas Constituições, a adoção de particularidades a cada um desses Estados.

Não obstante, é perfeitamente possível a elaboração de um quadro de características comuns das diversas Federações, donde se pode falar na existência de um modelo básico de Estado Federal.

O Estado Federal nasce do vínculo de partes autônomas, de vontades parciais. Com essa associação de partes autônomas nascem simultaneamente uma entidade central, corporificadora do vínculo federativo, e diversas entidades representativas das vontades parcelares. Todas essas entidades são dotadas de autonomia e possuem o mesmo patamar hierárquico no bojo da Federação. Essa observação preliminar necessária advertirá que reside nesse relacionamento entre vontades parciais e vontade central o cerne do Estado Federal.

### **1.2.1. O Federalismo Brasileiro**

Durante toda a fase do império (1822-1889), O Brasil adotou a forma de Estado unitário. As regiões geográficas que compunham o território brasileiro eram destituídas de capacidade política e tinham estreita margem de autonomia administrativa.

Quando foi instituída a República pelo Decreto nº 1, de 15 de novembro de 1889, o Governo Provisório, arrogando-se o poder constituinte, aboliu a monarquia e optou pelo Estado federal, à semelhança do que ocorrera no processo político dos Estados Unidos da América. O desfecho político de ambas as nações atingiu o mesmo alvo: a Forma de Estado Federativa. Não obstante, a origem do processo evolutivo foi diametralmente diverso: enquanto nesse país americano a federação resultou de processo centralizador, oriundo da precedente confederação (processo centrípeto ou federalismo por agregação), no Brasil se originou de processo descentralizador, oriundo do anterior regime unitário (processo centrífugo ou federalismo por segregação). A partir da instituição da República, todas as Constituições brasileiras preservaram a forma de Estado federal.

Na vigente Constituição, promulgada em 1988, podem apontar-se dois dispositivos que enunciam claramente a forma de Estado federativa para a República. No art. 1º, dentro do Título atinente aos princípios fundamentais, a Constituição alude à “*República **Federativa** do Brasil formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal*”. O art. 18, a seu turno, dispõe que “*A organização político-administrativa da República **Federativa** do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.*”

## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

*Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP  
Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário*

---

O Estado Federal pressupõe duas ordens jurídicas: a ordem central, deferida à União, e as ordens parciais autônomas, aos Estados-membros. O federalismo brasileiro, no entanto, traz um característico diferente, pois encampa a ideia do Município. A doutrina diverge, porém, quanto à inclusão dessa figura no rol das entidades federativas.

Para José Afonso da Silva<sup>26</sup>, por exemplo, o Município integra a Federação, mas não é parte essencial desta. Argumenta, em resumo, que:

- a) Se os Municípios desaparecessem, a Federação continuaria a existir;
- b) A Federação não é a união de Municípios, mas de Estados;
- c) Quem decreta a intervenção nos Municípios é o Estado (e não a União, salvo nos Municípios dos Territórios), demonstrando que a Federação é composta por duas ordens apenas;
- d) Por fim, a criação de Municípios depende de lei estadual (CF, art. 18, § 4º), critério diferente da criação dos Estados-membros.

Não obstante os argumentos do ilustre constitucionalista, entendemos o Município como ente integrante da Federação, tal qual a União, Os Estados e o Distrito Federal.

Com efeito, o Município recebe competências próprias, tem autonomia e pode auto-organizar-se por meio de lei orgânica. De todos os característicos comuns do federalismo, o Município só não possui a faculdade de

---

<sup>26</sup> SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*, 5ª ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 1989, p. 409.

## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

*Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP  
Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário*

---

fazer-se representar junto ao Senado Federal, mas tal traço não pode afastá-lo da integração federativa.

Assim, inegavelmente o Brasil é uma República Federativa, composta pela união indissolúvel de Estados, Municípios e Distrito Federal, conforme a expressa dicção do art. 1º da Constituição Federal.

Nesse sentido, vale lembrar que o art. 18 de nossa Magna Carta, além de reiterar o art. 1º, foi mais específico, apontando que a *“organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, O Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição”*.

Dessa maneira, restou prefigurada a intenção constitucional de formatar o Estado brasileiro sob as vestes do federalismo.

A partir dessa premissa, a Constituição não tinha outra alternativa senão de instituir um detalhado sistema de partilha de competências para a federação brasileira, sistema esse que dá espaço a inúmeros conflitos e perplexidades, como seria de se esperar. As competências alinhadas, dentre outras dispersas no texto entre os arts. 21ª 24 e 30 da Constituição da República, indicam a formatação básica de nosso regime federativo e a carga dimensionada de poderes outorgados a cada entidade que integra a federação.

### **1.2.2. Federalismo Cooperativo**

Conquanto as ideias primitivas a respeito da federação, nos séculos XVIII e XIX, se fundassem no dualismo, visto como instrumento de separação

## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

*Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP  
Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário*

---

estranque das esferas da União, de um lado, e dos Estados-membros, de outro, passa o federalismo, após a Primeira Guerra Mundial, a assumir a feição de **cooperativo** – no qual o desiderato do sistema seria a coordenação e a conjugação de esforços por parte dos integrantes da federação<sup>27</sup>.

É bem verdade que se nota certa tendência a um federalismo **de integração**, por meio do qual haveria sujeição da esfera estadual à União, transformando o Estado em verdadeiramente unitário com descentralização, fato que constitui inegável paradoxo por negar a própria federação<sup>28</sup>

A realidade do Estado Federativo, entretanto, não pode abdicar do regime de cooperação e parceria entre seus componentes. Não se trata de mera escolha do Constituinte federal, mas de fator inerente à própria forma federativa e à descentralização do poder que a caracteriza. Se as entidades federativas ostentam poderes definidos na Constituição – poderes a serem respeitados pelos demais entes, diga-se de passagem -, daí resulta a notória possibilidade do surgimento de conflitos entre elas, dado que inúmeros são os interesses em jogo, frequentemente conflitantes. Assim, a única forma de evolução política e social do Estado federal é aquela através da qual as pessoas federativas se associam para um fim comum: a evolução do próprio Estado e o bem-estar da sociedade. Conflitos e desarmonias significam sempre dar um passo à frente e vários para trás. Na cooperação, ao contrário, todos se envolvem nos mesmos objetivos e buscam a satisfação de todos os interesses.

O art. 23, parágrafo único, da Constituição, com a redação da Emenda Constitucional nº 53/2006, indica a necessidade de esforços mútuos

---

<sup>27</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 17ª ed., São Paulo: Saraiva, 1989, p.45.

## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

*Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP  
Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário*

---

entre as pessoas da federação. Segundo o dispositivo, “*Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.*”

Antes da referida Emenda, já era prevista no dispositivo a cooperação entre as pessoas federativas. Substituiu-se, porém, a expressão “*lei complementar*” por “*leis complementares*”, para o fim de facilitar a edição da lei regulamentadora. De fato, havia muitas dificuldades para a elaboração de uma lei genérica que abrangesse a cooperação em setores totalmente diversificados. Diante da alteração, poderá a União providenciar a elaboração de uma lei complementar para regular a atuação conjunta relativa a determinada atividade. Assim, haveria uma lei voltada para o serviço de saúde, outra para a educação, outra para o meio ambiente ou para o saneamento básico, e assim sucessivamente.

O conteúdo do art. 23, parágrafo único, da Constituição Federal, não chega a ser um axioma, mas ao menos denota que o desenvolvimento sustentável e o bem estar das populações pressupõem ajuste firmado pelos entes federativos. Na verdade, assoma no texto “*a obrigação de um entendimento cooperativo entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, em nível de igualdade*”.<sup>29</sup>

A lei complementar a que aludia o texto anterior, sem embargo da longa permanência da norma, não foi editada, o que se revelou uma imperdoável omissão do legislador, insensível às demandas sociais muitas vezes não

---

<sup>28</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Ob. cit.*, p.45.



## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

*Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP*

*Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário*

---

atendidas em virtude da falta do vínculo cooperativo entre as pessoas integrantes da federação. Interesses pessoais ou facciosos têm sido colocados em posição de preponderância sobre os interesses da sociedade, e o que resulta desse fato é a continuação de um Estado ineficiente e desidioso no que tange a seus deveres, de nada adiantando a inserção do princípio da eficiência no art. 37 da Constituição da República, a demonstrar que não se cria eficiência apenas por sua referência em mandamento constitucional ou qualquer outro do direito positivo, mas sim através de ações concretas e da perseguição constante do interesse público.

### **1.3. Gestão Associada**

Com o advento da Emenda Constitucional nº 19/1998, conhecida por ter implantado o que se denominou “Reforma Administrativa”, foi dada nova redação ao art. 241 da Constituição, que passou a ter os seguintes termos:

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

Tal mandamento é plenamente compatível com a afirmação de que a redemocratização brasileira acarretou novas perspectivas para o federalismo no país.<sup>30</sup>

---

<sup>29</sup> MARTINS, Ives Gandra. *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva, v.3. Tomo I, 1992, p. 429 (obra com Celso Ribeiro Bastos).

<sup>30</sup> MARQUES, Clarissa. *Comentários à Constituição Federal de 1988*, obra coletiva. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 2.453.

## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

**Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP  
Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário**

---

Dentro das novas expectativas, sempre será imperioso recorrer ao sistema de associação entre as pessoas da federação. A despeito de serem entes autônomos, suas metas têm um alvo em comum – que é o de alcançar o interesse público e o bem estar das coletividades.

A análise do dispositivo não deixa margem a qualquer dúvida: pretendeu o constituinte fomentar o regime cooperativo para que os serviços públicos sejam alvo de gestão associada, esta significando o conjunto de ações e estratégias que envolvem todos os entes interessados na execução de alguns serviços públicos comuns. Não são todos os serviços públicos que comportam administração conjunta. Muitos deles, no entanto, não somente aconselham como, na verdade, reclamam, exigem o auxílio mútuo entre seus titulares, para que, em última instância, beneficiem realmente seus destinatários últimos – os indivíduos da coletividade.

A transferência de encargos, serviços, pessoal e bens necessários à continuidade dos serviços transferidos, como assinala o dispositivo, pode ou não decorrer da gestão associada de determinado serviço, mas, ainda que não decorra, constituirá sempre efeito da atuação conjunta de entes federativos. Nenhum ente vai promover esse tipo de transferência para outro sem que entre eles haja um objetivo comum – a execução conjunta, o compromisso mútuo, o esforço global de todos os envolvidos. Essa é a ideia central sobre a qual repousa a noção de federalismo cooperativo.<sup>31</sup>

Para a gestão associada, torna-se necessário, considerando-se nossa forma de estado federativo, “*estabelecer mecanismos de vinculação entre*

---

<sup>31</sup> PERERIRA JÚNIOR, Jessé Torres. *Da Reforma Administrativa Constitucional*. Rio de Janeiro: Renovar, 1999, p. 348/345.

## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

*Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP*

*Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário*

---

*elas (pessoas federativas), de modo que os serviços públicos sejam eles privativos, sejam concorrentes, possam ser executados com maior celeridade e eficiência em prol da coletividade, em coerência com o princípio reitor de colaboração recíproca, que deve nortear o moderno federalismo de cooperação”.*<sup>32</sup>

O que se deve ter na mira é que a gestão associada, tal como prevista no art. 241 da Constituição, representa uma das facetas do regime de parceria, este caracterizado pela conjugação de esforços ajustada entre duas ou mais pessoas públicas ou privadas visando alcançar fins de interesse comum. No caso, a gestão associada se qualifica como modalidade do regime de parceria pública, dentro do qual pactuantes são pessoas integrantes da federação, todas obviamente pessoas jurídicas de direito público.

O mandamento constitucional alude a **consórcios públicos** e a **convênios de cooperação** como instrumentos adequados à implementação da parceria através da gestão associada. Logicamente, não se trata de instrumentos idênticos, senão a Constituição não os teria mencionado a ambos. De fato, cuida-se de mecanismos diversos e, o que é mais importante, de mecanismos que podem assumir mais uma fisionomia ou ostentar mais de um sentido.

### **1.3.1. Consórcios Administrativos e Convênios de Cooperação**

No Direito Administrativo tradicional, autorizada doutrina apontava distinção entre **convênios** e **consórcios**. Segundo a clássica lição de Hely Lopes Meirelles, convênios administrativos são *“acordos firmados por entidades públicas de qualquer espécie, ou entre estas e organizações particulares, para realização*

---

<sup>32</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 26ª ed., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013, p. 355.

## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

**Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP  
Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário**

---

de objetivos de interesse comum dos partícipes”, ao passo que os consórcios administrativos são acordos celebrados “entre entidades estatais, autárquicas, fundacionais ou paraestatais, sempre da mesma espécie”, com o mesmo objetivo, qual seja, o da efetivação de metas do interesse de todos os pactuantes.<sup>33</sup>

O saudoso e inesquecível publicista dava ênfase á distinção: “O que caracteriza o consórcio e o distingue do convênio é que este é celebrado entre pessoas jurídicas de espécies diferentes e aquele só o é entre entidades da mesma espécie.”<sup>34</sup>

Em virtude do peso da autoridade do grande jurista, parte da doutrina adotou a mesma diferença entre convênios e consórcios.<sup>35</sup> Outros estudiosos aludiram aos instrumentos, mas não lhes indicaram qualquer elemento distintivo.<sup>36</sup> Outros ainda se referem a ambos os negócios, mas não pontam a distinção acima; distinguem-nos em virtude do sentido atual dos consórcios, estes instituídos pela Lei Federal nº 11.107, de 06 de abril de 2005, que lhes atribui personalização jurídica, contrariamente ao que se aplica aos convênios.<sup>37</sup>

Em que pese a opinião dos estudiosos a que nos referimos acima, sempre nos pareceu desnecessária e inconveniente fazer distinção entre os institutos, isso sem contar a circunstância de que não havia norma de direito positivo que lhe desse suporte. Demais disso, vários acordos definidos como

---

<sup>33</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 29ª ed., São Paulo: Malheiros, 2004, p. 387-389.

<sup>34</sup> Ob.cit., p. 389.

<sup>35</sup> GASPARINI, Diógenes. *Direito Administrativo*. 9ª ed., São Paulo: Saraiva, 2004, p. 403; DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. *Direito Administrativo*. 19ª ed., São Paulo: Atlas, 2006, p. 341.

<sup>36</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de Direito Administrativo*. 7ªed., Rio de Janeiro: Forense, 1989, p. 28.

<sup>37</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 20ª ed., São Paulo: Malheiros, 2006, p. 628.

## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

**Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP  
Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário**

---

consórcios pela doutrina foram celebrados com o título de convênios. Com efeito, parece frágil amparar a diferença de perfil na natureza das pessoas pactuantes, ou seja, dar relevo à verificação de serem elas da mesma natureza ou não. Mais importante, a nosso ver, seria classificar tais acordos (com uma só denominação) em convênios públicos e privados, aqui sim, classificação de cujas categorias emanam efeitos jurídicos diversificados em virtude do regime a que se submetem.

A respeito, José dos Santos Carvalho Filho, teve a oportunidade de averbar:

*“Há autores que se referem ainda aos consórcios administrativos, distinguindo-os dos convênios pelo fato de serem aqueles ajustados sempre entre entidades estatais, autárquicas e paraestatais da mesma espécie, ao passo que estes o seriam entre pessoas de espécies diferentes.*

*Com a vênua devida aos que assim pensam, parece-nos inócua a demarcação distintiva, porquanto em ambos os ajustes são idênticos aos contornos jurídicos, o conteúdo e os efeitos. E a prática administrativa tem demonstrado, não raras vezes, que pessoas da mesma espécie (por exemplo, Municípios de determinadas região) têm buscado objetivos comuns através da celebração de convênios.*

*Pensamos, pois, que o termo convênio atualmente é o adequado para os regimes de cooperação entre pessoas, só cabendo distingui-los, como se fez acima, da figura tradicional dos contratos. Por tal motivo, o fator que deve remarcar essa modalidade de ajustes, repetimos, é o intuito cooperativo dos participantes, sendo, pois, irrelevante distinguir a natureza jurídica destes.”<sup>38</sup>*

A Lei Federal nº 11.107/2005, contudo, contemplou os consórcios públicos com fisionomia inteiramente diversa da que se revestia os consórcios

---

<sup>38</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 26ª ed., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013, p. 227.

## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

*Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP  
Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário*

---

administrativos tradicionais, muito embora esteja presente o intuito cooperativo dos consorciados. É que, nos termos do art. 6º da referida lei, os consórcios públicos devem adquirir personalidade jurídica, podendo esta ser de direito público ou de direito privado. O art. 1º, §1º, por sua vez, obriga à constituição de pessoa jurídica (associação pública ou pessoa jurídica de direito privado).

Esse aspecto singular serve para demonstrar o caráter de inovação desse tipo de acordo de cooperação, de modo que não possa ele ser confundido com as modalidades tradicionais já existentes no sistema. De tudo resulta que, atualmente, é forçoso reconhecer três categorias básicas de acordos de cooperação para o fim de execução de serviços públicos de interesse comum dos participantes: 1ª) os convênios administrativos; 2ª) os consórcios administrativos despersonalizados; 3ª) os consórcios públicos personalizados (estes criados pela Lei Federal nº 11.107/2005).

Merece registro o fato de que a instituição dos novos consórcios públicos não ensejou, por si só, a extinção dos consórcios administrativos tradicionais, como se poderia supor à primeira vista.<sup>39</sup>

Várias razões podem ser apontadas. Primeiramente, a lei não dispôs a respeito. Além disso, são rigorosos e, por que não dizer, complicados os requisitos exigidos para a criação dos novos consórcios. Por último, os consórcios tradicionais espelham acordos de cooperação sem que seja exigida grande complexidade para sua instituição, podendo ser celebrados em função da autonomia de cada ente federativo ou da competência de pessoa governamental, inclusive com maior adequação e facilidade quando o objeto da cooperação não for por demais extenso ou no caso de cingir-se o ajuste a somente poucos

---

<sup>39</sup> HARGER, Marcelo. *Consórcios Públicos na Lei nº 11.107/2005*. Belo Horizonte: Fórum, 2008, p.70.

pactuantes, ou, ainda, quando não se tratar de serviços oferecidos ao público em geral (serviços administrativos).<sup>40</sup>

Em suma, pode afirmar-se que os consórcios administrativos clássicos, agora mais do que nunca, se enquadram na categoria dos **convênios administrativos**, categoria, aliás, da qual nunca se destacaram verdadeiramente. O que se pode consignar atualmente é que, se os entes federativos ajustam esforços comuns sem a formação de pessoa jurídica, firmarão um **convênio administrativo** (independente da esfera a que pertencer o ente ou da terminologia que se adote), e se, ao contrário, vierem a constituir pessoa jurídica, virá a lume o **consórcio público**.

### **1.3.2. Consórcios Públicos – Lei Federal nº 11.107/2005 – Aspectos Relevantes**

São participantes dos consórcios públicos as pessoas que integram a federação, a saber, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. É o que prescreve o art. 1º da Lei nº 11.107/2005. Reforça tal aspecto a previsão de que constitui cláusula necessária do protocolo de intenções (negócio jurídico preliminar à formação do consórcio) “a identificação dos entes da Federação consorciados” (art. 4º, II). O art. 2º, I, do Decreto nº 6.017/2007<sup>41</sup>, repete tal forma de composição.

O consórcio público não faz distinção quanto à espécie dos participantes. Tanto podem participar entes federativos diversos, como por exemplo, a União, os Estados “A” e “B” e os Municípios “C”, “D” e “F”, como da

---

<sup>40</sup> GASPARINI, Diógenes. *Direito Administrativo*. 11ª ed., São Paulo: Saraiva, 2006, p. 344

## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

*Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP  
Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário*

---

mesma esfera, na hipótese de o ajuste ser celebrado apenas entre Estados ou entre Municípios. Não há, por conseguinte, o requisito antes exigido (por parte da doutrina) para os consórcios administrativos despersonalizados: serem da mesma espécie os signatários.

Quando trata da formalização das vontades dos entes consorciados, o art. 3º da Lei nº 11.107/2005 estabelece que o consórcio público deve ser constituído por contrato, mas condiciona sua celebração à prévia subscrição de protocolo de intenções. O art. 4º do Decreto nº 6.017/2007 repete tal aspecto formal.

Antes de ser firmado o ajuste do consórcio em si, devem as entidades federativas manifestar-se por meio de negócio jurídico preliminar, no caso o protocolo de intenções. A lei deixou estabelecidas as condições em que o protocolo deve ser ajustado, relacionando, inclusive, algumas cláusulas consideradas necessárias à validade do acordo (art. 4º). Infere-se, desse modo, que os pactuantes não se limitam a formalizar sua intenção, mas, ao contrário, já firmam negócio em que são previamente definidos direitos e obrigações dos futuros consorciados.

A rigor, não é errôneo afirmar que o protocolo de intenções já deverá apresentar-se com o conteúdo básico do negócio principal – este o contrato de consórcio público. Por isso mesmo o art. 3º da Lei nº 11.107/2005 condicionou a constituição do consórcio à prévia subscrição do protocolo de intenções.

---

<sup>41</sup> Regulamenta a Lei nº 11.107, de 06 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos.



## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

*Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP  
Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário*

---

A despeito de ser o contrato de consórcio público a núcleo central da Lei nº 11.107/2005, a verdade é que esse diploma tratou de 03 (três) modalidades de ajuste. O primeiro é o protocolo de intenções, ajuste de natureza preliminar pelo qual os pactuantes expressam o conteúdo básico e os objetivos do contrato de consórcio.

O segundo é o contrato de programa, previsto no art. 13, através do qual as partes regularão as obrigações que um ente da federação assumir para com outro, ou para com o próprio consórcio. Tal ajuste pressupõe que os interessados pretendam a gestão associada na prestação de serviços públicos ou na transferência de encargos, serviços, pessoal ou bens necessários à continuidade dos serviços transferidos.

O último é o contrato de rateio, com previsão no art. 8º, cujo objetivo consiste em disciplinar a relação entre os consorciados no que concerne à obrigações econômicas e financeiras que assumam perante o consórcio, sobretudo quando este for o destinatário de recursos.

O art. 3º da Lei nº 11.107/2005 afirma que os consórcios públicos se constituem por meio de contrato. O termo, entretanto, tem que ser interpretado de acordo com a natureza do ajuste.

Quando as entidades federativas se associam em consórcio, perseguem objetivos de interesse comum. São serviços, atividades, projetos, planos, todos representando ações voltadas aos fins alvejados por todos os consorciados. Não há, por conseguinte, o antagonismo de interesses que qualifica os contratos. O ajuste, ao contrário, é mobilizado pelo paralelismo de interesses e vontades, ou seja, resulta de verdadeira associação em busca de fins comuns.

## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

*Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP  
Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário*

---

De acordo com o art. 1º, §1º, “O consórcio público constituirá associação pública ou pessoa jurídica de direito privado”. A única interpretação cabível diante do texto legal consiste em entender-se que a associação pública se enquadra como pessoa jurídica de direito público.

O Decreto nº 6.017/2007 ofereceu enunciado um pouco melhor e mais compreensível do que o da lei. Nele se diz que o consórcio será constituído “como associação pública, com personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica, ou como pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos” (art. 2º, I).

Como pessoas jurídicas que são, os consórcios públicos deverão apresentar-se com uma estrutura orgânica capaz de definir os órgãos internos e as respectivas competências, fatores indispensáveis para uma melhor execução dos objetivos que lhes são cometidos. De acordo com o art. 7º, são os **estatutos** que devem dispor sobre a organização e o funcionamento de cada um dos órgãos que integram a estrutura do consórcio.

Ao tratar dos objetivos dos consórcios, a Lei Federal nº 11.107/2005 dispôs de forma genérica, que serão eles determinados pelos entes da federação que houverem celebrado o ajuste, devendo ser observados os limites constitucionais (art. 2º).

Em que pese o fato de a Lei ter silenciado a respeito, o Decreto nº 6.017/2007 relacionou vários objetivos específicos para os consórcios públicos, em seu art. 3º. A relação não é taxativa (*numerus clausus*), e, na verdade, nem poderia sê-lo, visto que é praticamente impossível conceber todos os tipos de atividades para as quais os entes federativos possam consorciar-se.

## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

*Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP  
Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário*

---

Os consórcios públicos têm aptidão jurídica para firmar convênios, contratos ou acordos de qualquer natureza (art. 2º, §1º, I). Em outras palavras, o que a lei quer dizer é que o consórcio pode celebrar ajustes com terceiros para alcançar seus objetivos, fato, aliás, que decorre de sua própria natureza como pessoa jurídica e, portanto, como sujeito de direitos e obrigações.

No mesmo dispositivo, a lei prevê que o consórcio público pode ser destinatário de auxílios, contribuições e subvenções sociais ou econômicas oriundos de outras entidades e órgãos governamentais.

Segundo o art. 2º, §1º, III, da Lei Federal nº 11.107/2005, o consórcio pode ser contratado pela administração direta ou indireta dos entes da federação consorciados, dispensada a licitação.<sup>42</sup>

A Lei nº 11.107/2005 conferiu aos consórcios públicos competência para outorgar concessão, permissão ou autorização de obras ou serviços (art. 20, §3º)

Referida competência indica que o consórcio tem poder jurídico para celebrar contratos de concessão e de permissão de serviços públicos, figurando na qualidade jurídica de concedente. Para tanto, há um deslocamento do poder concedente, que tem sua origem no ente estatal titular do serviço e se transfere para o consórcio. Note-se, contudo, que a titularidade do serviço continua sendo da pessoa federativa, e esta, em nome da gestão associada na prestação do serviço delega o poder concedente para o consórcio.

---

<sup>42</sup> Os arts. 10, II, e 18, do Decreto nº 6.017/2007, dispõem no mesmo sentido.

## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

*Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP  
Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário*

---

O consórcio público está sujeito à fiscalização contábil, operacional e patrimonial pelo Tribunal de Contas competente para apreciar as contas do Chefe do Poder Executivo representante legal do consórcio, inclusive quanto à legalidade, legitimidade e economicidade das despesas, atos, contratos e renúncia de receitas, sem prejuízo do controle externo a ser exercido em razão de cada um dos contratos de rateio. É o que consta do art. 9º, parágrafo único, da Lei nº 11.107/2005.

A intenção do legislador, como se pode inferir do art. 13 da Lei dos Consórcios, foi a de exigir a celebração do contrato de programa para que os sujeitos possam ter como válidas as obrigações que constituírem em decorrência do processo de gestão associada.

Pode-se conceituar o contrato de programa como *“o ajuste que tem por finalidade constituir e regulamentar as obrigações que um ente da Federação terá para com outro ente da Federação ou para com um consórcio público, sempre no âmbito da gestão associada de serviços públicos.”*<sup>43</sup>

Pela sua fisionomia e pelos fins a que se preordena, o contrato de programa ostenta a natureza jurídica de ajuste de caráter cooperativo, à semelhança da natureza que também qualifica os convênios e outros negócios jurídicos análogos.<sup>44</sup>

A lei estabelece, ainda, que o contrato de programa reflete condição de validade para as obrigações assumidas pelo ente federativo quanto à gestão associada (art. 13, caput). Isso significa que, sem o referido contrato, as

---

<sup>43</sup> MEDAUAR, Odete; OLIVEIRA, Gustavo Justino de. *Consórcios Públicos: Comentários à Lei nº 11.107/2005*, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006, p. 101.

## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

*Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP  
Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário*

---

obrigações se configuram como ilícitas. Em outras palavras, não há como deixar de firmar o contrato de programa para a validade das obrigações. Em consequência, o contrato de programa, sob esse aspecto, tem a natureza de condição de validade para a licitude das obrigações que o ente federativo assumir com o objetivo de proceder à gestão associada na execução de atividades administrativas.

A gestão associada que constitui objeto do contrato de programa deve incidir sobre duas situações: 1ª) gestão para a prestação de serviços públicos; 2ª) gestão que envolva a transferência de encargos, serviços e pessoal, e de bens necessários à continuidade dos serviços transferidos.

No que se refere aos sujeitos do contrato de programa, tem-se que são aqueles que expressaram suas vontades de modo a ficarem vinculados pela relação jurídica contratual constituída. De acordo com o art. 13 da mesma lei, 02 (duas) são as possibilidades de vinculação contratual para fins do contrato de programa: a primeira é a que se estabelece entre 02 (dois) entes federativos, e a segunda, entre um ente federativo e um consórcio.

Não obstante, dispõe o art. 13, §5º, da Lei dos Consórcios, que o contrato de programa pode ser celebrado por entidades de direito público ou privado inseridas na estrutura da administração indireta de qualquer dos entes consorciados ou conveniados, desde que – ressalva a lei – haja previsão no contrato de consórcio ou no convênio de cooperação.

Resulta que os sujeitos do contrato de programa podem ser: 1º) dois entes da federação (ex.: um Estado e um Município); 2º) um ente federativo e um

---

<sup>44</sup> PIETRO, Maria Sylvania Zanella Di. *Direito Administrativo*, 19ª ed., São Paulo: Atlas, 2006, p.472.

## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

*Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP*

*Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário*

---

consórcio público (ex.: um Município e a pessoa consorcial); 3º) entidade da administração indireta e um ente federativo ou um consórcio (ex. autarquia de um Município e o Estado); 4º) duas pessoas da administração indireta (ex.: fundação pública de um Município e fundação pública de outro). Importante observar que o contrato de programa tanto pode estar vinculado a um consórcio público, como pode ser autônomo: em ambos os casos, teremos instrumentos de gestão associada.<sup>45</sup>

Dois são os requisitos que devem dar suporte jurídico ao contrato de programa, conforme enuncia o art. 13, §1º, da Lei Federal nº 11.107/2005. Primeiramente, deve aludido contrato prestar atendimento: a) à legislação de concessões e permissões de serviços públicos; b) à disciplina de regulação dos serviços a serem prestados (art. 13, §1º, I). Tal observância deve incluir o cálculo de tarifas e de outros preços públicos.

Além desse, o contrato deve contemplar mecanismos que assegurem a transparência da gestão econômica e financeira de cada serviço no que concerne a seus titulares. (art. 13, §1º, II).

A Lei Federal nº 11.107/2005, no art. 13, §2º, relacionou as cláusulas necessárias para a validade do contrato de programa, na hipótese de a gestão associada ensejar a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade do serviço. O Decreto nº 6.017/2007, por sua vez, apresenta duas listagens, uma idêntica à hipótese acima (art. 33, §1º) e outra para ser plicada à gestão associada com vista á prestação de serviços públicos (art. 33, I a XVI).

---

<sup>45</sup> PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. *Direito Administrativo*, 19ª ed., São Paulo: Atlas, 2006, p.473.

## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

*Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP  
Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário*

---

A Lei Federal nº 11.107/2005 acoimou de nula a cláusula do contrato de programa que atribuir ao contratado “*o exercício dos poderes de planejamento, regulação e fiscalização*” dos serviços por ele próprio executados (art. 13, §3º)

Por fim, reza o art. 13, §4º da Lei dos Consórcios, que “*o contrato de programa continuará vigente mesmo quando extinto o consórcio público ou o convênio de cooperação que autorizou a gestão associada de serviços públicos*”.

### **1.3.3. Da gestão regionalizada dos resíduos sólidos urbanos**

Resíduos sólidos, por incrível que possa parecer, podem ser - em razão de seu conceito jurídico-legal - líquidos ou gasosos.

Isso porque o inciso XVI do art. 3º da Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos – PNRS (Lei Federal nº 12.305, de 02 de agosto de 2010), os conceitua como “*material, substância, objeto ou bem descartado resultante de atividades humanas em sociedade, a cuja destinação final se procede, se propõe proceder ou se está obrigado a proceder nos estados sólido ou semissólido, bem como gases contidos em recipientes e líquidos cujas particularidades tornem inviável o seu lançamento na rede pública de esgotos ou em corpos d'água, ou exijam para isso soluções técnica ou economicamente inviáveis em face da melhor tecnologia disponível*”.

Como se vê, o conceito de resíduos sólidos envolve um substrato material, que pode ser sólido, semissólido, gás contido em recipiente e, ainda, pode ser líquido, este último desde que não se caracterize como esgoto sanitário ou outro tipo de efluente que, após tratamento, possa ser coletado na rede pública de esgotos ou lançado em corpos d'água.

## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

*Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP  
Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário*

---

Mas ao lado de seu substrato material, o conceito de resíduos sólidos

possui um elemento externo, que é o ato de haver, como diz a lei, o descarte, ou seja, o ato de se desfazer da coisa (*res*), seja tal coisa sólida, semissólida, gás em recipiente ou líquida. No direito romano, o tratamento jurídico a esta situação era o da *res derelictae*, que é a perda da propriedade de uma coisa móvel, mediante o seu abandono. O Código Civil prevê expressamente essa forma de extinção da propriedade (art. 1.275, III), inclusive para bens imóveis (art. 1.276).

Mas seria o elemento descarte, legalmente essencial ao conceito de resíduos sólidos, equivalente ao conceito jurídico de abandono?

A resposta é não. Isso porque, terceiro e último elemento, fixado em lei, do conceito de resíduos sólidos é a obrigação de quem é proprietário (ou mero possuidor ou detentor) dos resíduos de proceder à sua destinação final.

Destinação final também se trata de conceito fixado pela Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos: "*destinação de resíduos que inclui a reutilização, a reciclagem, a compostagem, a recuperação e o aproveitamento energético ou outras destinações admitidas pelos órgãos competentes do Sisnama, do SNVS e do Suasa, entre elas a disposição final, observando normas operacionais específicas de modo a evitar danos ou riscos à saúde pública e à segurança e a minimizar os impactos ambientais adversos*" (art.3º, VII).

Como se vê, proceder à destinação final não se trata, apenas, de abandonar uma coisa, mas de cumprir com a obrigação de providenciar sua reutilização, reciclagem ou outra forma de aproveitamento e, no caso de não ser isso possível, os resíduos (então já configurados como rejeitos) terão que ter



## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

*Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP*

*Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário*

---

disposição ambientalmente adequada (como se pode constatar, em termos de direito dos resíduos, disposição é muito diferente de destinação).

Ora, se o conceito de resíduos sólidos afirma que estes se tratam de *res* "cuja destinação final se procede, se propõe proceder ou se está obrigado a proceder", inviável o mero abandono, pois, no máximo, se admite a entrega da *res* a terceiro, com o objetivo de que seja procedida a destinação final. Fácil constatar que, ao lado do (i) substrato material (*res*) e do (ii) do ato de descarte<sup>46</sup>, o conceito de resíduos sólidos envolve um terceiro elemento, que é a obrigação de o proprietário, possuidor ou mero detentor dos resíduos de dar a eles a destinação adequada.

Com isso, permitir que haja a perda de propriedade por abandono seria o mesmo que admitir que o proprietário dos resíduos pudesse livrar-se, de forma gratuita e unilateral, de sua obrigação de dar destinação final ambientalmente adequada, o que se traduz num evidente *non sense*. Nesse ponto, está-se perfeitamente de acordo com Patrícia Faga Iglecias Lemos, que entende que *"Diante dos aspectos mencionados, entendemos que a perda da propriedade via abandono, prevista desde o direito romano, não se coaduna com a concepção atual, especialmente quanto aos resíduos, cuja incorreta disposição pode gerar inúmeras consequências negativas para o meio ambiente em si e para a saúde"*.<sup>47</sup>

---

<sup>46</sup> O ato de descarte pode se; em determinadas situações, uma presunção, especialmente nas situações de obrigação de descarte - por exemplo, quando um produto, após o uso, pode causar risco à saúde (casos, dentre outros, das pilhas e baterias ou dos materiais hospitalares infectados).

<sup>47</sup> *Resíduos Sólidos e Responsabilidade Civil Pós-consumo*, 2ª.ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012, p. 88.

## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

**Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP  
Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário**

---

Com isso, o abandono de resíduos sólidos, no sentido de se furtar ao cumprimento do dever de dar a eles destinação final ambientalmente adequada, traduz-se num ilícito ambiental que, inclusive, poder configurar crime, uma vez que o art. 56, *caput* e § 1º, da Lei Federal nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998 (Lei de Crimes Ambientais), prevê a pena de multa e reclusão de 1 a 4 anos para quem abandona "*substância tóxica, perigosa ou nociva à saúde humana ou ao meio ambiente*".

Porém, só pelo acima expendido, não se esgotou a compreensão do conceito jurídico-legal de resíduos sólidos. Isso porque a compreensão completa desse conceito necessita de que seja ele confrontado com outro conceito, qual seja: com o de rejeito.

E rejeitos, nos termos do que prescreve o inciso XV, do art. 3º da Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos, tratam-se dos "*resíduos sólidos que, depois de esgotadas todas as possibilidades de tratamento e recuperação por processos tecnológicos disponíveis e economicamente viáveis, não apresentem outra possibilidade que não a disposição final ambientalmente adequada*". Para completar, cabe mencionar o conceito de disposição final ambientalmente adequada: "*distribuição ordenada de rejeitos em aterros observando normas operacionais específicas de modo a evitar danos ou riscos à saúde pública e à segurança e a minimizar os impactos ambientais adversos*".

Como se vê, os resíduos sólidos, como gênero, são os que ainda comportam a possibilidade de tratamento e recuperação, mediante processos tecnológicos disponíveis e economicamente viáveis. Ausente essa possibilidade, os resíduos são qualificados como rejeitos.

## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

*Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP  
Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário*

---

Cabe, ainda, apontar dois aspectos fundamentais. O primeiro é o de que a disposição ambientalmente adequada envolve, necessariamente, aterros sanitários. Com isso, é falácia dizer que Lei Federal nº 12.305/2010 leva à extinção dos aterros sanitários como forma de disposição final. Ao contrário, a disposição final ambientalmente adequada somente pode se dar, nos termos da lei, em aterros sanitários.

O segundo é que, em um aterro sanitário, somente podem ser admitidos rejeitos. Ou seja, passa a haver a obrigação legal de se proceder ao tratamento e à recuperação dos resíduos sólidos, e somente após esta etapa, os resíduos que não forem suscetíveis de serem recuperados, ou o produto do tratamento, desde que não recuperável, será tido por rejeito, devendo ter disposição final ambientalmente adequada - ou seja, por meio de aterro sanitário.

Este segundo aspecto impõe um desafio muito grande, porque atualmente o Brasil trata muito pouco os resíduos sólidos - ou seja, não possui sistemas eficientes de reciclagem - destinando-o quase em sua totalidade para aterros sanitários, e isto quando há aterros, porque em muitas localidades a solução é o "lixão". A Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos prescreveu que, a partir de 02 de agosto de 2014, não poderá haver lixões e, ainda, nos aterros somente pode haver a disposição final de rejeitos (art. 54). O cumprimento dessa importante medida implica em um complexo processo de gestão, cujos instrumentos principais são os Planos de Resíduos os quais, justamente por isso, possuem papel central no âmbito da Política Nacional de Resíduos Sólidos.

O conceito de resíduos sólidos urbanos (RSU) advém da interrelação da Lei Nacional de Saneamento Básico - LNSB (Lei Federal nº 11.445, de 05 de janeiro de 2007) e da Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos – PNRS (Lei

## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

**Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP**

**Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário**

---

Federal nº 12.305, de 02 de agosto de 2010). Isso nos obriga a ingressar no conteúdo de cada um desses diplomas.

Evidente, assim, a importância de se saber o que a Lei Nacional de Saneamento Básico entende por resíduos sólidos urbanos, porque tais resíduos se identificam com o objeto do serviço público de manejo de resíduos sólidos que, por seu turno, se insere no conceito de serviços públicos de saneamento básico. E, nos termos dessa Lei, resíduos sólidos urbanos é um conceito complexo, porque formado por três outros conceitos:

(i) resíduos sólidos domésticos;

(ii) resíduos sólidos equiparados a domésticos; e

(iii) resíduos sólidos originários do serviço público de limpeza pública.<sup>48</sup>

---

<sup>48</sup> Conforme o que dispõe o art. 12 do Decreto 7.277, de 20 de junho de 2010 - Regulamento da Lei Nacional de Saneamento Básico, *in verbis*; "Consideram-se serviços públicos de manejo de resíduos sólidos as atividades de coleta e transbordo, transporte, triagem para fins de reutilização ou reciclagem, tratamento, inclusive por compostagem, e disposição final dos: I - resíduos domésticos; II - resíduos originários de atividades comerciais, industriais e de serviços, em quantidade e qualidade similares às dos resíduos domésticos, que, por decisão do titular sejam considerados resíduos sólidos urbanos, desde que tais resíduos não sejam de responsabilidade de seu gerador nos termos da norma legal ou administrativa, de decisão judicial ou de termo de ajustamento de conduta; e III - resíduos originários dos serviços públicos de limpeza pública urbana, tais como: (...) ". Na mesma conclusão se chega mediante dispositivos da Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos, que, nesse ponto, são totalmente harmônicos com os dispositivos da Lei Nacional de Saneamento Básico: "Art. 13. Para os efeitos desta Lei, os resíduos sólidos têm a seguinte classificação: I - quanto à origem: a) resíduos domiciliares: os originários de atividades domésticas em residências urbanas; b) resíduos de limpeza urbana: os originários da varrição, limpeza de logradouros e vias públicas e outros serviços de limpeza urbana; c) resíduos sólidos urbanos: os englobados nas alíneas "a" e "b"; d) resíduos de estabelecimentos comerciais e prestadores de serviços: os gerados nessas atividades, excetuados os referidos nas alíneas "b", "e", "g", "h" e "j"; (...) Parágrafo único. Respeitado o disposto no art. 20, os resíduos referidos na alínea "d" do inciso I do caput, se caracterizados como não perigosos, podem, em razão de sua natureza, composição ou volume, ser equiparados aos resíduos domiciliares pelo poder público municipal."

## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

**Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP  
Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário**

---

Os resíduos domésticos são os originários das atividades residenciais, pelo que, tendo em vista as características dessas atividades, tais resíduos possuem qualidade e quantidade bem definidos<sup>49</sup>.

Já os resíduos equiparados a domésticos somente existirão se o Poder Público local expressamente os equiparar por meio de norma que editar<sup>50</sup>.

Isso significa que, se não houver norma local que faça a equiparação, os resíduos de um pequeno comércio ou indústria, como, por exemplo, uma padaria ou oficina mecânica, não serão serviço público, não sendo a recolha e destinação final responsabilidade do Poder Público, mas do próprio gerador. Usualmente tais resíduos de geradores urbanos, porém fora da responsabilidade pública, são designados como resíduos de grandes geradores.

Entretanto, havendo a equiparação, a atividade passa a compor o serviço público, recebendo o mesmo tratamento jurídico dos resíduos domésticos.

Por fim, compõe o conceito de resíduos sólidos urbanos, objeto do serviço público de manejo de resíduos sólidos urbanos, os resíduos originários dos serviços públicos de limpeza urbana, que, dentre outros, abrangem:

- (i) serviços de varrição, capina, roçada, poda e atividades correlatas em vias e logradouros públicos;

---

<sup>49</sup> A Lei I 1.445/2007 os designa como lixo doméstico (art. 3º, 1, "c", in.fine).

<sup>50</sup> É o que prevê o art.6º da Lei 11.445/2007: "*O lixo originário de atividades comerciais, industriais e de serviços cuja responsabilidade pelo manejo não seja atribuída ao gerador pode, por decisão do poder público, ser considerado resíduo sólido urbano*".

## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

*Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP*

*Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário*

---

(ii) asseio de túneis, escadarias, monumentos, abrigos e sanitários públicos;

(iii) raspagem e remoção de terra, areia e quaisquer materiais depositados pelas águas pluviais em logradouros públicos;

(iv) desobstrução e limpeza de bueiros, bocas de lobo e correlatos; e

(v) limpeza de logradouros públicos onde se realizem feiras públicas e outros eventos de acesso aberto ao público<sup>51</sup>.

Observe-se, para fixar bem, que os resíduos da limpeza de bueiros e bocas-de-lobo não integram os serviços públicos de manejo de águas pluviais, mas os serviços de manejo de resíduos sólidos urbanos - pelo que é o prestador deste último o responsável por sua coleta ou destinação final: o responsável pelo serviço de manejo de águas pluviais urbanas, limpa o bueiro, boca-de-lobo ou correlato, acondicionando os resíduos de forma adequada, depositando-os em horário e local determinados, para sua posterior coleta e destinação final, a cargo do responsável pelo serviço público de manejo de resíduos sólidos.

Por fim, para delimitar o âmbito da Lei Nacional de Saneamento Básico - LNSB, de se ver que nela há referência ao serviço público de manejo de resíduos sólidos, e não à coleta e destinação final de lixo, expressão antes utilizada. Essa mudança não é apenas retórica.

---

<sup>51</sup> Conf. alíneas "a" a "e", do inciso III do caput do art. 12 do Regulamento da Lei Nacional de Saneamento Básico (Decreto nº 7.217, de 21 de junho de 2010).

## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

*Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP  
Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário*

---

Ao se falar "coleta e destinação final", evocava-se a noção de se retirar algo de um lugar para colocar em outro, que seria o adequado. Vê-se, assim, que esse conceito anterior não possuía nenhuma preocupação com uma gestão mais abrangente dos resíduos sólidos, no sentido de tentar reduzi-los ou, ainda, incentivar que sejam reutilizados ou reciclados. Já o conceito de manejo, trazido pela LNSB, traz justamente essa preocupação.

E possível aqui, antes de adentrar no marco regulatório dos resíduos sólidos, adiantar conclusões sobre o marco regulatório do saneamento básico, e a principal é que a Lei Nacional de Saneamento Básico (LNSB) disciplina não o saneamento básico pura e simplesmente, mas os serviços públicos de saneamento básico, ou seja, identifica o que são esses serviços públicos, distinguindo-os das atividades econômicas próximas, fixando claramente o papel do Poder Público e o campo de livre atuação da iniciativa privada (entendida esta atuação a título próprio, não em razão de delegação do Poder Público), bem como fixa as diretrizes que devem ser atendidas pelos titulares no planejamento, regulação, fiscalização e prestação desses serviços públicos (no caso de a prestação for contratada, a LNSB disciplina aspectos dessa contratação - prevendo, inclusive, que se algumas condições não forem atendidas, a contratação não será válida<sup>52</sup>).

Já, a Lei Federal nº 12.305, de 02 de agosto de 2010 - Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei da PNRS) - possui objeto totalmente distinto. Seu objetivo é ambiental, qual seja: "proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas" (como prevê o art.23, VI, da Constituição Federal).

---

<sup>52</sup> Ver art. 11, *caput* e incisos, da Lei Nacional de Saneamento Básico - LNSB (Lei 11.445/2007).

## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

*Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP*

*Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário*

---

Com isso, suas normas não incidem apenas sobre os serviços públicos, mas sobre toda e qualquer atividade, pública ou privada, que venha a gerar ou influenciar aspectos ambientais relativos a resíduos sólidos - ou, como diz o §1º do art. 1º da Lei da PNRs: *"Estão sujeitas à observância desta Lei as pessoas físicas ou jurídicas, de direito público ou privado, responsáveis, direta ou indiretamente, pela geração de resíduos sólidos e as que desenvolvam ações relacionadas à gestão integrada ou ao gerenciamento de resíduos sólidos"*. A única exceção são os resíduos radioativos, que são regidos exclusivamente por legislação específica<sup>53</sup>.

Com isso, a Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos possui por objetivo disciplinar a responsabilidade ambiental sobre os resíduos sólidos, incidindo tanto sobre atividades que integram serviços públicos, como, também, sobre atividades privadas. Além disso, a Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos estabelece diversos mecanismos para que o Poder Público possa estar apto a efetivamente exercer o "poder de polícia" sobre atividades públicas e privadas relativas aos resíduos sólidos, tendo em vista objetivos ambientais.

Dito de outra forma: é evidente que há uma prevalência, em favor do marco regulatório dos resíduos sólidos. Da mesma maneira que o direito à livre iniciativa deve atender a disciplina ambiental, também a prestação de serviços públicos de saneamento básico deve fazer o mesmo. No caso de serviço de saneamento básico de esgotamento sanitário, o lançamento de efluente em um

---

<sup>53</sup> Vejam-se os seguintes dispositivos da Constituição Federal: "Art.177. Constituem monopólio da União: (...) V- a pesquisa, a lavra, o enriquecimento, o reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios e minerais nucleares e seus derivados, com exceção dos radioisótopos cuja produção, comercialização e utilização poderão ser autorizados sob regime de permissão, conforme as alíneas b e c do inciso XXIII do caput do art. 21 desta Constituição Federal. (...) §3º A lei disporá sobre o transporte e o utilização de materiais radioativos no território nacional. (...)", bem como o que prescreve o art. 1º, §2º, da Lei da PNRs: "Esta Lei não se aplica aos rejeitos radioativos, que são regulados por legislação específica".



## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

*Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP*

*Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário*

---

corpo d'água deve atender ao disposto na legislação de recursos hídricos, *mutatis mutandis*, é esta mesma relação que existe entre os serviços públicos de manejo de resíduos sólidos urbanos e as normas da Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos.

Porém, o reverso também é verdadeiro. Quando a atividade de resíduos sólidos inserir-se no serviço público de manejo de resíduos sólidos urbanos, ou no serviço público de limpeza pública, haverá que se atender também a Lei Nacional de Saneamento Básico.

Eis, assim, na interrelação de 02 (dois) marcos regulatórios, a exata compreensão do conceito de resíduos sólidos urbanos (RSU).

Do exposto acima já é possível se saber que o Distrito Federal, em matéria de resíduos sólidos urbanos, possui duas responsabilidades (i) a de autoridade ambiental, exercendo o controle ambiental sobre as atividades que geram ou relacionadas aos resíduos sólidos urbanos, e (ii) o de titular do serviço público de manejo de resíduos urbanos e do serviço público de limpeza urbana.

Dessa forma, o Distrito Federal possui a competência de proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas, o que implica em proteger o meio ambiente em razão dos riscos de danos que podem ser causados inclusive pelos resíduos sólidos urbanos.

A legislação federal que cuida especificamente dessa matéria é a Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos - Lei da PNRS (Lei Federal nº 12.305, de 02 de agosto de 2010) e seu decreto regulamentador (Decreto nº 7.404, de 23 de dezembro de 2010). E, dentro do previsto em tal legislação, o mais importante

## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

*Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP*

*Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário*

---

é que deve a autoridade ambiental em matéria de resíduos, *in casu nostro*, o Distrito Federal, atuar nessa seara nos termos do Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos - PGIRS que editar.

Observe-se que a expressão gestão integrada, utilizada pela Lei da PNRS para conceituar o plano a que obrigatoriamente os Municípios e o Distrito Federal devem editar, possui o evidente significado de que os resíduos de responsabilidade pública (em especial os resíduos sólidos urbanos) devem possuir uma gestão integrada, *i.e.*, conjunta, com os resíduos de responsabilidade privada, obviamente para que se maximizem os resultados ambientais, bem como se alcancem, em níveis adequados, as economias de escala e de escopo.

Enquanto titular do serviço público de manejo de resíduos urbanos e do serviço público de limpeza urbana, o Distrito Federal possui as responsabilidades próprias dessa titularidade, que são as de exercer as seguintes funções: (i) legislar; (ii) planejar; (iii) regular; (iv) fiscalizar e (v) prestar os serviços, neste último caso seja diretamente, seja mediante terceiro contratado. Destacaremos as funções de planejar e prestar os serviços públicos.

A função de planejamento é indelegável, cabendo ser executada apenas pelo titular dos serviços públicos de saneamento básico (vale enfatizar: pelo Município ou pelo Distrito Federal). É que, por meio do planejamento, se definem os aspectos essenciais dos serviços, em especial no que se refere a sua qualidade ou abrangência, esta última entendida também em quando determinadas populações terão acesso a ele.

Se outras funções são delegáveis, porque se trata de se utilizar de meios de terceiros para se executar o previamente definido, no planejamento está

## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

*Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP  
Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário*

---

precisamente se definindo - é o núcleo duro decisório -, pelo que delegar o planejamento seria o mesmo que delegar a titularidade. E não pode ente da Federação mercadejar com competência que lhe foi atribuída pela Constituição. Se o projeto constitucional é a definição local do saneamento básico, vinculando-o à instância municipal, seria uma fraude ao projeto constitucional de democracia (e, portanto, de descentralização do poder) falar-se em delegação do planejamento.<sup>54</sup>

Contudo, a indelegabilidade da função planejamento não significa que a União, Estado-membro ou Município vizinho não possam contribuir com o planejamento do saneamento básico, a ser executado pelo Distrito Federal. É viável, por exemplo, que a União, ou o Estado, ou Município do entorno forneça estudos técnicos que possam informar a elaboração dos planos de saneamento básico. Aliás, o próprio prestador de serviços de saneamento básico, mesmo que empresa privada concessionária, pode também contribuir com o processo de elaboração do plano de saneamento básico.

Há ainda que se dizer que a indelegabilidade da função planejamento, no âmbito da gestão dos serviços públicos de saneamento básico, não impede que o planejamento possa ser executado por meio de consórcio público do qual o Distrito Federal participe. Isso porque o Distrito Federal, quando constitui consórcio público, não está delegando o exercício de competências para o consórcio, uma vez que o consórcio integra a administração de cada um dos entes da Federação consorciados.

Cabe ao titular do serviço público definir como os serviços serão prestados. Existem diversas formas de prestação de serviços públicos, quais

---

<sup>54</sup> O Supremo Tribunal Federal, em decisão que cuidou do saneamento básico, na Ação Declaratória de Inconstitucionalidade nº 2095-RS, decidiu nesse sentido, reconhecendo que as competências de natureza

## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

*Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP*

*Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário*

---

sejam, prestação direta, prestação indireta por outorga ou, prestação indireta por delegação.

A prestação direta é aquela realizada pelo próprio Estado (Administração Pública), podendo ser realizada de 02 (dois) modos:

- a) Pessoalmente pelo Estado: quando promovida por órgãos públicos da Administração Direta. Exemplo: varrição de ruas;
- b) Com o auxílio de particulares: os prestadores são selecionados por procedimento licitatório, celebrando contrato de prestação de serviços. Exemplo: coleta de lixo feita por empresa terceirizada. A prestação direta com auxílio de particulares é feita sempre em nome do Estado, e não em nome próprio pelo prestador, razão pela qual, havendo prejuízo decorrente da prestação, a responsabilidade pela reparação é exclusiva do Estado.

A prestação indireta por outorga é aquela que se houver lei específica nesse sentido, à prestação de serviços públicos pode ser realizada por meio de pessoas jurídicas especializadas criadas pelo Estado. É o que ocorre com as autarquias, fundações públicas, associações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista.

A prestação indireta por delegação é realizada, após regular licitação, por meio de concessionários e permissionários, desde que a delegação tenha previsão em lei específica (concessão) ou autorização legislativa (permissão). Prestação indireta por delegação só pode ocorrer em relação a

---

decisória ou planejadora não podem ser alvo de delegação.

## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

**Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP  
Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário**

---

serviços públicos *uti singuli*<sup>55</sup>. A responsabilidade por danos causados a usuários ou terceiros em razão da prestação do serviço é direta e objetiva do concessionário ou permissionário, respondendo o Estado somente em caráter subsidiário.

Como já tratado em tópico acima, com a Lei Federal nº 11.107, de 06 de abril de 2005, o ordenamento brasileiro disciplina a formação de consórcios públicos, integrados por entes federativos, para a realização de objetivos de interesse comum.

A gestão associada de serviços públicos pode ser concebida como o exercício compartilhado, por duas ou mais entidades federativas, de competências que envolvem a prestação de um ou mais serviços públicos. Portanto, a expressão gestão associada de serviços públicos revela mais uma forma de prestação de serviços públicos, qual seja a forma associada ou compartilhada entre entidades federativas.

A gestão dos resíduos sólidos é onde fica mais evidente a necessidade de haver a regionalização. Isso porque os territórios políticos dos Municípios e do Distrito Federal, muitas vezes são diferentes do âmbito territorial ótimo para a gestão de tais políticas públicas. No campo da gestão dos resíduos, ocorre ganhos com economia de escala quando estruturas de gestão ou infraestruturas físicas são utilizadas por demanda adequada. Por isso, em matéria de gestão de resíduos, é comum se dizer que "*é necessário se juntar os pequenos, para que se alcance uma escala adequada*", bem como que "*um*

---

<sup>55</sup> Serviços individuais ou de fruição individual (*uti singuli*) são aqueles cujos usuários são determinados ou determináveis e nos quais existe a prestação de utilidade ou comodidade fruível diretamente pela comunidade, como por exemplo, os serviços de telefonia, energia elétrica, água, gás, serviço postal etc. São

## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

**Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP  
Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário**

---

*grande tem que se articular com os pequenos de seu entorno, sob pena de se inviabilizar solução técnico e economicamente adequada para esses pequenos".*

A necessidade de regionalização da gestão dos resíduos sólidos vem sendo reconhecida pelos órgãos de controle, que entendem que recursos públicos aplicados sem obediência a essa diretriz são recursos públicos mal aplicados - sendo paradigmática, nesse aspecto, a posição do Tribunal de Contas da União, Acórdão 2067/2008<sup>56</sup>, valendo reproduzir trecho do relatório de auditoria o qual, por sua vez, foi reproduzido no relatório do Ministro Relator:

*"3.34. Com o objetivo de disseminar boas práticas que possam fortalecer a sustentabilidade das obras de disposição final de resíduos sólidos, cabe mencionar os consórcios de municípios e o ICMS ecológico como dois instrumentos que, apesar de serem incipientes, vem auxiliando os municípios na gestão dos sistemas de resíduos sólidos.*

*3.35. Os consórcios entre municípios vêm surgindo como recurso gerencial alternativo que visa à união de esforços em busca de gestão associada de serviços públicos, a fim de solucionar o problema comum da destinação final de resíduos sólidos. Municípios que se encontram geograficamente próximos podem se reunir com o objetivo de resolver as dificuldades técnica e financeira que representam empecilho à garantia da manutenção e operacionalização das obras de tratamento e disposição final do lixo.*

*3.36. Utilizando-se dos consórcios, as administrações municipais, além de poderem ratear os custos de projeto, construção e operacionalização das obras de tratamento e disposição final de resíduos sólidos, podem selecionar, dentre os consorciados, aquele que apresenta condições de subsolo mais apropriadas para*

---

remunerados tanto por taxa como por tarifa. (NOHARA, Irene Patrícia. *Direito Administrativo*, São Paulo: Atlas, 2011, p. 453.)

<sup>56</sup> Acórdão nº 2067/2008, Plenário, proferido no Proc. "TC 0049872006-9, que teve como objeto a Auditoria Operacional realizada pelo Tribunal de Contas da União no Programa de Resíduos Sólidos Urbanos integrante do "Plano Brasil de Todos - Plano Plurianual (PPA) 2004 - 2007", vinculado aos Ministérios da Saúde, do Meio Ambiente e das Cidades.

## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

**Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP  
Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário**

---

*depósito dos detritos. Dessa forma, o município que disponibilizar melhor situação de segurança ambiental e epidemiológica centralizará a obra e os demais participarão com recursos técnicos e financeiros de forma rateada para viabilizar a construção e o funcionamento do objeto do consórcio.*

*3.37. Portanto, os consórcios podem melhorar as condições de execução dos aterros sanitários tanto sob a ótica ambiental, já que proporcionam a seleção da área mais adequada, sob o aspecto econômico, uma vez que tendem a propiciar um custo unitário menor para os resíduos depositados devido à economia de escala. Os próprios municípios reconhecem esse instrumento como uma solução viável para os problemas relacionados à implementação e à sustentabilidade dos sistemas de tratamento e de disposição final de resíduos sólidos (Gráfico 4).”*

Identificada a formação de consórcio como uma boa prática o plenário do Tribunal de Contas da União - TCU resolveu, por unanimidade, recomendar à Funasa que identificasse e divulgasse aos Municípios casos bem sucedidos de consórcios para gerenciamento de resíduos sólidos e também divulgasse para estados e municípios informações técnicas para a formação de consórcios.

O que naturalmente se deflui é que o princípio da regionalização é implícito e estruturante da disciplina jurídica da gestão dos resíduos sólidos. A questão, entretanto, que está em aberto é saber se se trata de mera diretriz, aos moldes de *soft law*<sup>57</sup>, ou se é princípio de maior poder vinculante, obrigando a que se construa soluções no campo da cooperação federativa.

---

<sup>57</sup> Por *soft law* se refere aqui a uma forma de regulação na qual se busca um comportamento desejado pela orientação de condutas mas sem o caráter vinculante, justamente em oposição ao *hard law*, no qual o comportamento desejado é obtido mediante vinculação por meio do binômio obrigação-sanção. Como diz Marçal JUSTEN FILHO: "Generalizou-se, em doutrina, a denominação *soft law* (direito suave) para indicar 'uma declaração cujo intento é normativo (no sentido de dirigir-se a influenciar a conduta dos destinatários), a mais das vezes adotadas pela Administração Pública ou por organizações internacionais, mas definidas (geralmente pelos próprios autores) como carentes de uma plena força jurídica vinculante'.Chevallier identifica ser essa uma das características do chamado Direito pós-moderno, em que a normatividade jurídica

## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

**Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP  
Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário**

---

Segundo Wladimir Antônio Ribeiro:

*"evidencia-se o princípio da regionalização do federalismo de tipo cooperativo, adotado pela Constituição de 1988, que impõe que as políticas públicas devem ser realizadas com eficiência, mesmo quando a escala para o alcance da eficiência seja superior ao âmbito territorial do ente da Federação constitucionalmente responsável pela dita política pública. Nessa situação, passa a haver um autêntico dever de cooperação entre as diferentes esferas de governo envolvidas, mediante instrumentos próprios, por exemplo, os consórcios públicos ou a instituição de microregião de resíduos sólidos, na forma do §3º do art. 25 da Constituição Federal."<sup>58</sup>*

A concepção de que seja *hard law*, portanto, não pode ser descartada. Por exemplo, não faz sentido a lei prever que é elemento necessário do Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos - PGIRS a *"identificação das possibilidades de implantação de soluções consorciadas ou compartilhadas com outros Municípios, considerando, nos critérios de economia de escala, a proximidade dos locais estabelecidos e as formas de prevenção dos riscos ambientais"* (art.9º, *caput*, III, da Lei da PNRS), se não for obrigatória que a solução encontrada não seja a implantada. E sempre se tenha em conta de linha que o PGIRS é o principal instrumento de referência para a política local de resíduos sólidos.

Afora isso, numa Federação, há sempre o dever de cada ente da Federação utilizar as suas competências não apenas para atender aos seus interesses localizados, mas para atender também aos interesses do conjunto dos

---

se associa à normatividade técnica, o que apresenta relevância especialmente no âmbito das atividades estatais regulatórias (*O Direito das Agências Reguladoras Independentes*, São Paulo, Dialética, 2002, p.47).

<sup>58</sup> RIBEIRO, Wladimir Antonio. *"Introdução à Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos"* in *Resíduos sólidos no Brasil: oportunidades e desafios da lei federal nº 12.305 (lei de resíduos sólidos)* org. Carlos César Sandejo Saiani, Juscelino Dourado, Rudinei Toneto Junior. Barueri: Minha Editora, 2014 p. 146.



## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

*Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP  
Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário*

---

entes federativos. Há um dever de fidelidade à Federação que precisa ser levado em conta, e que influência decisivamente cada ente da Federação no exercício de suas respectivas competências.<sup>59</sup>

De qualquer forma, a noção de que a gestão dos resíduos sólidos tem que atender ao princípio da economicidade (expressamente previsto no art. 70, *caput*, da Constituição Federal), sendo inevitável, como já constatou o Tribunal de Contas da União, que o atendimento a este princípio implique na busca de escalas de gestão e de prestação dos serviços mais adequadas, o que obriga a regionalização e seus instrumentos, especialmente o instrumento do consórcio público. Só com isso, já é possível entender que o princípio da regionalização da gestão dos resíduos sólidos é mais que mera exortação derivada da compreensão sistemática de diversos dispositivos da Lei da PNRS.

E indubitável ainda a preferência pela regionalização diante da evidência de inúmeros exemplos concretos, desde dados econômicos até experiências frustradas de emprego dos recursos públicos em soluções não sustentáveis, o que conduz a uma situação de risco para o administrador público que contrariar a escolha mais eficiente e menos custosa, pois isso, como sinalizado pelo TCU, significa o desperdício de recursos públicos, ou seja, pode ser caracterizado como dano ao erário público<sup>60</sup>.

---

<sup>59</sup> A doutrina e a jurisprudência constitucional alemãs se dedicam amplamente a esta questão, sendo deduzido, a partir dela, o princípio da *Bundestreue* ("fidelidade à federação") conhecido também como princípio da *bundesfreundliches Verhalten* ("conduta federativa amistosa"). Uma excelente e sintética abordagem desse tema pode ser obtida em ALBERTI ROVIRA, Enoch. *Federalismo y Cooperación en la Republica Federal Alemana*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1986, pág. 138 e ss.

<sup>60</sup> Mais sobre o tema da regionalização da gestão dos resíduos sólidos pode ser analisado in *Orientações Básicas para a Gestão Consorciada de Resíduos Sólidos* / Dan Moche SCHNEIDER, Wladimir Antonio RIBEIRO e Daniel SALOMONI (autores) / Nelcilândia Pereira de Oliveira, Luciana de Oliveira Garcia e Samuel A. Antero (orgs.). Fundação Instituto para o Fortalecimento das Capacidades Institucionais - IFCI / Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento - AECID / Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MPOG / Editora IABS, Brasília-DF, Brasil – 2013.

## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

*Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP  
Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário*

---

No limite, as circunstâncias do caso concreto podem demonstrar a negligência do Administrador que quedar inerte diante dessa melhor alternativa e, por conseguinte, evitar o desperdício de recursos públicos, omissão que poderia configurar, em tese, ato de improbidade administrativa nos termos dos incisos X ou XI, do art. 10 da Lei Federal nº 8.249, de 02 de junho de 1992.<sup>61</sup>

Portanto, havendo duas alternativas, a alternativa que atenda adequadamente à regionalização deve ser privilegiada, porque atende de forma mais completa as exigências do marco regulatório nacional dos resíduos sólidos.

### **1.4. Do Consórcio Público de Manejo dos Resíduos Sólidos e das Águas Pluviais da Região Integrada do Distrito Federal/Goiás – DF/GO**

No Distrito Federal foi ratificado o protocolo de Intenções que constituiu o CORSAP DF/GO, mediante a promulgação da Lei Distrital nº 4.948/2012, transformando-se em um “contrato de consórcio”, visando à gestão de um sistema regional de transporte, tratamento e destinação dos resíduos sólidos domiciliares e assemelhados.

A Cláusula 7º elenca os objetivos do consórcio, in verbis:

*“CLÁUSULA 7ª - (Dos objetivos) São objetivos do Consórcio:*

*I – exercer, na escala regional, as atividades de planejamento dos serviços públicos de manejo dos resíduos sólidos e de drenagem e manejo das águas pluviais no território do Distrito Federal e dos Municípios consorciados;*

---

<sup>61</sup> Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente: [...] X - agir negligentemente na arrecadação de tributo ou renda, bem como no que diz respeito à conservação do patrimônio público; XI -

## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

**Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP**

**Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário**

---

*II – prestar serviço público de manejo dos resíduos sólidos e de drenagem e manejo das águas pluviais ou atividade integrante desses serviços por meio de contratos de programa que venha a celebrar com o Distrito Federal e com Municípios consorciados;*

*III – delegar, por meio de contrato de programa, a prestação de serviço público de manejo dos resíduos sólidos e de drenagem e manejo das águas pluviais ou de atividade deles integrante que tenha como titular o Distrito Federal ou Municípios consorciados, a órgão ou entidade da administração de ente consorciado;*

*IV – delegar, por meio de contrato de concessão, a prestação de serviço público de manejo de resíduos sólidos ou de atividade dele integrante que tenha como titular o Distrito Federal ou Municípios consorciados;*

*V – contratar com dispensa de licitação, nos termos do inciso XXVII do caput do art. 24 da Lei nº. 8.666, de 21 de junho de 1993, associações ou cooperativas formadas exclusivamente por pessoas físicas de baixa renda reconhecidas como catadores de materiais recicláveis para prestar serviços de coleta, processamento e comercialização de resíduos sólidos urbanos recicláveis ou reutilizáveis, em áreas com sistema de coleta seletiva de lixo na área de atuação do Consórcio;*

*VI – nos termos da legislação aplicável, exercer o planejamento, a regulamentação e a fiscalização da gestão dos resíduos da construção civil e dos resíduos volumosos e, sem prejuízo das responsabilidades dos geradores, transportadores e receptores, implantar e operar rede de pontos de entrega e instalações e equipamentos de transbordo e triagem, reciclagem e armazenamento desses resíduos;*

*VII - nos termos da legislação aplicável, exercer o planejamento, a regulamentação e a fiscalização da gestão dos resíduos dos serviços de saúde e, sem prejuízo das responsabilidades dos geradores, transportadores e processadores, implantar e operar serviços de coleta, instalações e equipamentos de armazenamento, tratamento e disposição final desses resíduos;*

*VIII - nos termos da legislação aplicável, exercer o planejamento, a regulamentação e a fiscalização da gestão de resíduos especiais tais como pneus, pilhas e baterias, equipamentos eletroeletrônicos e, sem prejuízo das*

---

liberar verba pública sem a estrita observância das normas pertinentes ou influir de qualquer forma para a sua aplicação irregular;

## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

**Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP  
Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário**

---

*responsabilidades dos geradores, transportadores e processadores, implantar e operar instalações e equipamentos de entrega e armazenamento desses resíduos;*  
*IX – ser contratado para prestar serviços de assistência técnica não abrangidos pelo inciso II, executar obras e fornecer bens em questões de interesse direto ou indireto para os serviços públicos de manejo dos resíduos sólidos e das águas pluviais:*

*a) a órgãos ou entidades dos entes consorciados (art. 2º, § 1º, III, da Lei nº. 11.107/2005);*

*b) a município não consorciado ou à entidade privada, desde que sem prejuízo das prioridades dos consorciados;*

*X – prestar serviços de assistência técnica e de manutenção de instalações às cooperativas e associações mencionadas no inciso V;*

*XI – promover, na sua área de atuação, atividades de mobilização social e educação ambiental para o manejo dos resíduos sólidos e das águas pluviais e para o uso racional dos recursos naturais e a proteção do meio-ambiente;*

*XII – promover atividades de capacitação técnica do pessoal encarregado da gestão dos serviços públicos de manejo dos resíduos sólidos e de drenagem e manejo das águas pluviais dos entes consorciados;*

*XIII – atendendo solicitação de entes consorciados, realizar licitação compartilhada da qual decorram contratos celebrados por entes consorciados ou órgãos de sua administração indireta (art. 112, § 1º, da Lei nº. 8.666/1993); restritas às que tenham como objeto fornecimento de bens ou serviços de interesse direto ou indireto dos serviços públicos de manejo dos resíduos sólidos e das águas pluviais;*

*XIV – nos termos do acordado entre entes consorciados, viabilizar o compartilhamento ou o uso em comum de:*

*a) instrumentos e equipamentos, inclusive de gestão, de manutenção e de informática;*

*b) pessoal técnico; e*

*c) procedimentos de seleção e admissão de pessoal;*

*XV - desempenhar funções no sistema de gerenciamento de recursos hídricos que lhe tenham sido delegadas ou autorizadas, ou representar ente consorciado, nos órgãos que integram o sistema de gerenciamento de recursos hídricos nos termos de delegação específica.*

## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

**Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP  
Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário**

---

*§ 1º. Mediante solicitação, a Assembléia Geral do Consórcio poderá deliberar sobre a devolução de qualquer das competências mencionadas nos incisos I a VIII do caput à administração de ente consorciado, condicionado à indenização dos danos que esta devolução causar aos demais entes consorciados pela eventual elevação dos custos, inclusive pela diminuição da economia de escala na execução da atividade”.*

A Cláusula 8ª autorizou a gestão associada dos serviços públicos de manejo de resíduos sólidos urbanos ou de atividades dele integrante, pelos consorciados:

*“CLÁUSULA 8ª (Da autorização da gestão associada de serviços públicos de manejo de resíduos sólidos).*

*O Distrito Federal e os Municípios consorciados autorizam a gestão associada dos serviços públicos de manejo de resíduos sólidos, que serão prestados na área de atuação do Consórcio observando necessariamente o planejamento regional integrado e a uniformidade de regulação e fiscalização, com vistas a promover gestão técnica, obter economias de escala, reduzir custos, elevar a qualidade e minimizar os impactos ambientais, inclusive pela ampliação da reciclagem.*

*(...)*

*§ 2º. A regulação e a fiscalização da prestação dos serviços públicos de manejo de resíduos sólidos urbanos se adequarão às diretrizes do planejamento regional integrado, podendo ser efetuadas pela Agência Reguladora de Águas, Energia e Saneamento Básico do Distrito Federal – ADASA, quando prestado ao Distrito Federal, ou pela Agência Goiana de Regulação – AGR, quando prestado a Município de Goiás, ou ainda por convênio de cooperação entre as mesmas, com interveniência do Consórcio, no caso de regulação e fiscalização unificada dentro da área de abrangência do Consórcio.”*

## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

*Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP  
Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário*

---

Portanto, a gestão associada dos serviços públicos de manejo de resíduos sólidos que serão prestados na área de atuação do CORSAP DF/GO, observará necessariamente, o planejamento regional integrado, com vistas a promover gestão técnica, obter economias de escala, reduzir custos, elevar a qualidade e minimizar os impactos ambientais, inclusive pela ampliação da recuperação de recicláveis.<sup>62</sup>

## **2. DISPOSIÇÃO FINAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS GERADOS NA REGIÃO ABRANGIDA PELO CORSAP – DF/GO, EM ESPECIAL NO ATERRO SANITÁRIO SITUADO NO MUNICÍPIO DE PLANALTINA DE GOIÁS**

### **2.1. Síntese dos pareceres jurídicos constantes do processo nº 094.00045/2015**

Foi instaurado no âmbito do Distrito Federal, o processo nº 094.00045/2015, sendo interessado o Serviço de Limpeza Urbana – SLU, tendo por objeto a possibilidade jurídica da celebração de ajuste com o Município de Planaltina de Goiás, para o envio de parte dos rejeitos da coleta dos resíduos sólidos domiciliares do Distrito Federal<sup>63</sup>. Todos os resíduos sólidos do referido Município são destinados a uma empresa concessionária, em razão da celebração de um Contrato de Parceria Público-Privada, na modalidade concessão administrativa, visando o processamento na Usina de gaseificação dos resíduos para a cogeração de energia elétrica.

---

<sup>62</sup> MONTENEGRO, Marcos Helano Fernandes; TIMÓTEO, Thiago Faquinelli. *Contribuição ao planejamento regional da disposição de resíduos sólidos na área de atuação do CORSAP*, estudo anexado ao processo GDF – SLU nº 0094-000045/2015.

## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

*Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP  
Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário*

---

Devidamente instruído, os autos foram submetidos à análise jurídica do ilustre Procurador de AJ, Drº Walter Bruno de Oliveira Gonzaga, que examinou a matéria tendo como parâmetros a Constituição Federal, as Leis nº 11.445/2007 e 12.305/2010, Lei Complementar nº 140/2011 e Lei Distrital nº 5.275/2013.

Ao final concluiu que o Distrito Federal, através do Serviço Limpeza Urbana – SLU tem a faculdade de firmar convênio, projetado no horizonte temporal de 20 (vinte) anos, com a municipalidade de Planaltina de Goiás, visando à destinação, ambientalmente adequada, dos rejeitos da coleta dos resíduos sólidos realizada nesta específica unidade da federação (Distrito Federal), parecer às fls. 28/47.

Os autos foram submetidos à autoridade consultante, Drª Ana Lúcia Lemos Rosa, ilustre Procuradora Jurídica – Chefe, na qual opinou com acréscimo e devidas ressalvas, pertinentes à conclusão contida no parecer do ilustre Procurador, conforme parecer jurídico, às fls. 99/105.

Destacou que o Serviço de Limpeza Urbana – SLU, autarquia pertencente à administração indireta do Distrito federal, celebra ajustes, mas não o faz em nome do Distrito Federal, administração direta, mas sim em seu próprio nome por possuir autonomia instituída por lei.

Destacou, ainda, que o Distrito Federal é o titular dos serviços de limpeza urbana e do manejo dos resíduos sólidos urbanos e o Serviço de Limpeza Urbana – SLU é o responsável pela Gestão e operação da limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos.

---

<sup>63</sup> Abrangendo a Região Administrativa de Sobradinho, Asa Norte e demais regiões administrativas contíguas.

## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

*Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP  
Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário*

---

Salientou que é possível a prestação de serviços de saneamento por entidade não integrante do titular mediante celebração de contrato ou pelas formas previstas no art. 241 da Constituição Federal, ou seja, consórcio público, ou convênio de cooperação, esta última possibilidade desde que haja lei ou leis que estabeleçam suas normas de configuração.

Informou que, apesar de não constar nos autos, no Distrito Federal foi ratificado o protocolo de intenções que constituiu o consórcio público entre unidades da federação, mediante a promulgação da Lei Distrital nº 4.948/2012, visando à gestão de um sistema regional de transporte, tratamento e destinação dos resíduos sólidos domiciliares e assemelhados.

E ainda, com sua vigência, a contar de sua ratificação decorrente da promulgação da norma, contado do dia 11/10/2012, ficou autorizada a gestão associada dos serviços públicos de manejo de resíduos sólidos urbanos ou de atividade dele integrante, pelos consorciados nos termos da Cláusula 8ª, podendo assim, celebrar um contrato de programa.

Destaca que no âmbito do Distrito Federal não existe um Plano Distrital e Regional de Resíduos Sólidos mencionados pelas Leis Federais nº 11.445/2005 e 12.305/10, bem como no próprio Protocolo de Intenções (contrato de consórcio). Entretanto, vigora no Distrito Federal o Decreto nº 33.445/2011, que aprovou o Plano de Intervenção Técnico Político de Gestão dos Resíduos Sólidos.

Neste diploma normativo está previsto a instalação de um aterro sanitário na região norte do distrito Federal e esse aterro deverá receber os resíduos sólidos domiciliares dos Municípios pertencentes ao RIDE, como



## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

*Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP  
Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário*

---

Formosa e Planaltina de Goiás através de um sistema de consórcio intermunicipal (CORSAP DF/GO).

Salienta que a participação dos dois entes federativos no consórcio demonstra que o Distrito Federal e o Município de Planaltina de Goiás pretendem, com relação aos resíduos sólidos, agirem de forma conjunta visando atingir as diretrizes dispostas na Política Nacional de Resíduos Sólidos.

O Município de Planaltina de Goiás celebrou o contrato de Parceria Público-Privada - PPP com a empresa Hannover Tecnologia e Gestão Ambiental Ltda, firmado em 28/06/2012, com vigência de 30 (trinta) anos, e tendo por objeto à implantação de usina de gasificação dos resíduos sólidos urbanos, industriais, industriais tóxicos, hospitalares e os resíduos da construção civil e demolição gerados diariamente, bem como o processamento de todo os rejeitos já depositados no lixão do Município.

O processamento dos rejeitos na usina visa a co-geração de energia elétrica que deve ser comprada pelo Município no valor de 70% (setenta por cento) da atual tarifa praticada pela distribuidora de energia local.

Importante frisar que o próprio contrato de PPP, em sua Cláusula Quarta prevê como atribuição do Município de Planaltina de Goiás, depositar todo o lixo coletado no Município, bem como aqueles recebidos por outros Municípios e/ou empresas públicas e/ou privadas, na usina após sua instalação e no atual Depósito Municipal enquanto não findar sua construção.

Segundo a ilustre Procuradora, a Lei nº 5.418/2014, em seu art.10, §2º, dispõe que os resíduos sólidos gerados no Distrito Federal somente têm

## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

*Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP  
Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário*

---

autorização de transporte para outros estados da Federação após autorização ou declaração expressa de concordância emitida pela autoridade ambiental competente do estado receptor dos resíduos. A Autorização SLA/GGP nº 02/2014 da Secretaria de Estado do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos – SEMARH/GO prevê a possibilidade do Município de Planaltina de Goiás receber resíduos gerados nos municípios vizinho e integrantes do consórcio CORSAP-DF, para tratamento e destinação final.

Destaca que desde a década de 1970, todos os resíduos coletados pelo SLU, no Distrito Federal são dispostos no Lixão da Estrutural (Aterro do Jóquei) e que o volume atualmente depositado gira em torno de 2.700 toneladas/dia. Em decorrência disso, o Distrito Federal fica numa situação de extrema vulnerabilidade ambiental, social, econômica e de ilegalidade, tanto que tramitam na Justiça 02 (duas) ações civis públicas em desfavor do Serviço de Limpeza Urbana em razão da disposição inadequada dos resíduos sólidos no Lixão da Estrutural.

Existem muitas administrativas arbitradas pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, cujos valores ultrapassam os R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais).

Conclui sua manifestação salientando que o Contrato de Parceria Público-Privada, firmado entre o Município de Planaltina de Goiás e a empresa Hannover Tecnologia e Gestão Ambiental Ltda, em sua Cláusula 4ª, alínea “a”, incluiu entre as obrigações do contratante, a de enviar para o Aterro Sanitário de Planaltina de Goiás todo o lixo coletado, bem como aqueles recebidos por outros Municípios.

## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

*Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP  
Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário*

---

A ausência dos Planos disciplinados pelas Leis Federais nº 11.445/2007 e 12.305/2010, é relativa uma vez que a situação fática, dependendo dos termos contratuais, poderá atender a todos os requisitos previstos nas leis mencionadas, considerando a existência de um aterro sanitário regular, em Município integrante do Consórcio Público do qual o Distrito Federal faz parte, cuja capacidade é maior que a demanda do Município é uma situação que se mostra ideal para o Distrito Federal que, até o momento, ainda não dispõe de aterro sanitário<sup>64</sup>.

Por fim, a possibilidade de dispor parte dos resíduos sólidos domiciliares em aterro sanitário<sup>65</sup>, além de atender a legislação, dará início ao processo de finalização das atividades irregulares praticadas no Lixão do Jóquei bem como em relação ao futuro Aterro Oeste, que aumentará o prazo de sua vida útil e reduzirá os custos do aterro distrital.

### **2.2. Jurisprudência da Corte de Justiça da Comunidade Européia**

Ao realizarmos uma pesquisa doutrinária e jurisprudencial, verificamos quase que o ineditismo da matéria na literatura pátria, entretanto, a situação fática é semelhante a que foi analisada pela jurisprudência européia, sendo que lá, em uma antinomia aparente de princípios, prevaleceu o princípio da

---

<sup>64</sup> O Serviço de Limpeza Urbana – SLU, procedeu a contratação do Consórcio GAE/CONSTRUBAN/DBO, Contrato nº 015/2014 – SLU, em 09 de setembro de 2014, para a prestação dos serviços de implantação, operação e manutenção do aterro sanitário oeste, a ser implantado em Samambaia – DF. Contudo, as obras de implantação da célula encontram-se paralisadas, bem como aquelas relativas ao acesso, que são indispensáveis a sua instalação, sendo estas últimas de responsabilidade da NOVACAP, *in* processo nº 094.000.045/2015, p. 26 verso.

<sup>65</sup> Abrangendo a Região Administrativa de Sobradinho, Asa Norte e demais regiões administrativas contíguas.

## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

**Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP  
Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário**

---

cooperação intergovernamental em detrimento de outros, em especial da licitação específica.<sup>66</sup>.

O caso refere-se a um contrato entre a cidade de Hamburgo, na Alemanha e quatro cidades vizinhas, a fim de compartilhar a incineração de resíduos. Este acordo destinava-se a permitir que a cidade de Hamburgo, para construir e operar uma instalação de tratamento de resíduos, nas condições econômicas mais favoráveis, recebesse as contribuições de resíduos das cidades vizinhas, o que permitiu atingir uma capacidade de 32.000 (trinta e duas mil) toneladas por ano.

Por este motivo, a construção dessa instalação foi decidida e realizada depois do ajuste celebrado entre os quatro municípios em questão (espécie de consórcio para tratar de seus resíduos). O contrato a ser celebrado (disposição final dos resíduos sólidos) possibilitaria que a cidade de Hamburgo, prosseguisse com a construção dessa nova fábrica em condições de rentabilidade o que não poderia conseguir com o volume de resíduos produzidos por ela mesma.

Se as quatro cidades vizinhas fossem forçadas a fazer uma chamada (licitação), para oferecer ao mercado a operação desses serviços, o custo seria maior e em contrapartida a cidade de Hamburgo não conseguiria construir a nova planta.

---

<sup>66</sup> Corte de Justiça da Comunidade Européia, 09 de junho de 2009. Comissão/República Federal da Alemanha, Case.C-480/06: *“em causa um contrato entre a cidade de Hamburgo e quatro municípios vizinhos, a fim de compartilhar a incineração de resíduos. Este acordo destinava-se a permitir que a cidade de Hamburgo para construir e operar uma instalação de tratamento de resíduos, nas condições econômicas mais favoráveis graças às contribuições de resíduos das cidades vizinhas, o que permitia atingir uma capacidade de 320000 toneladas por ano”*.

## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

*Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP  
Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário*

---

O contrato entre a cidade de Hamburgo e os quatro municípios vizinhos tem duas características que devem ser mencionadas. Em primeiro lugar, o contrato destina-se apenas a garantir a partilha de seu tratamento de resíduos, sendo esse atribuído a uma operadora privada, que explore a instalação de incineração para a construção da fábrica, através da cidade de Hamburgo.

Além disso, o contrato não previa o pagamento de qualquer valor (para a operadora). Os únicos valores financeiros previstos era o reembolso das despesas suportadas, pela cidade de Hamburgo, por cada uma das quatro cidades, pelo envio dos seus resíduos.

Em sua decisão o Tribunal destacou que o contrato em comento estabelece a cooperação entre comunidades locais destinadas a garantir a implementação de um serviço público. Apoiou este argumento observando que a implementação desse serviço público está ligada á Directiva 75/442/CEE CONSELHO/ de 17 de julho de 1975, relativa aos resíduos, na qual obriga os Estados-membros a estabelecerem planos adequados para incentivar a racionalização da recolha, triagem e tratamento de resíduos em instalações tão perto quanto possível.

Concluiu ainda que, o contrato controvertido é ao mesmo tempo a base e o fundamento jurídico para a construção e operação da fábrica, uma facilidade para o cumprimento de um serviço público. Não é possível deduzir que um contrato como o que está em causa não está abrangido pelas regras comunitárias em matéria de contratos públicos se forem satisfeitas três condições: 1) o contrato é um acordo para o cumprimento de um serviço público; 2) o contrato é celebrado por autoridades públicas, com exclusão de qualquer entidade

---

## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

*Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP  
Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário*

---

privada; 3) o contrato não inclui o pagamento de valores, mas sim indenização a ser paga pelo recebimento dos resíduos, não prejudicando a subsequente adjudicação de contratos públicos, embora sua execução será realizada pelo mercado através de concessão, por exemplo, a construção e operação da futura fábrica de incineração de resíduos.

Dessa forma, a jurisprudência europeia, após uma ponderação de valores, entendeu que deveria prevalecer o princípio da cooperação intergovernamental e da economicidade, em detrimento de outros, em especial da licitação específica, e autorizou a celebração do contrato, permitindo que os 04 (quatro) municípios enviassem seus resíduos sólidos para a cidade de Hamburgo.

Esse é o mesmo entendimento de Lucas Navarro Prado, Marco Aurélio de Barcelos Silva e Maurício Portugal Ribeiro<sup>67</sup>, senão vejamos:

*“A grande questão que se levanta neste capítulo é se os contratos atualmente detidos por suas respectivas concessionárias (responsáveis pelo tratamento e disposição final de resíduos sólidos) poderiam ser aproveitados pelos municípios-líderes em cada região de sua influência, a fim de prover os serviços de tratamento e disposição final de resíduos sólidos. Isso porque, antes de proceder a eventuais alterações nos contratos atuais para permitir o recebimento de resíduos de outros municípios, deverá ser comparada essa alternativa à possibilidade de realização de nova licitação, para contratar o operador dos serviços que atuaria em favor de todos os municípios cooperados.*

(...)

---

<sup>67</sup> PRADO, Lucas Navarro; SILVA, Marco Aurélio de Barcelos; RIBEIRO, Maurício Portugal. *Como viabilizar o uso de aterros sanitários objeto de concessão ou PPP e regularizados ambientalmente por municípios limieiros ao concedente*, disponível em <http://pt.slideshare.net/portugalribeiro/como-viabilizar-o-uso-de-aterros-sanitarios-objeto-de-concessao-ou-ppp-e-regularizados-ambientalmente-por-municipios-limieiros-ao-concedente>, acessando em 10/09/2015.

## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

**Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP  
Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário**

---

*Destaque-se que, no caso citado da Região Metropolitana de Belo Horizonte, será contratado um operador mediante licitação. Não se cogitou, nessa hipótese, de aproveitamento de contratos de concessão que eventualmente estejam em vigor. Desde logo, vale registrar que são menores as chances de contestação, por terceiros e/ou órgãos de fiscalização, nos casos em que já se tenha previsto, por época da licitação, a possibilidade de tratamento e disposição final de resíduos de outros municípios. Isso porque, nesses casos, todos os licitantes já saberiam, de antemão, que poderiam vir a tratar e dar a disposição final adequada a resíduos sólidos oriundos de outros municípios. Como se verá adiante, essa previsão permite afastar críticas ao princípio da igualdade (isonomia). Todavia, mesmo na ausência dessa expressão disposição editalícia (para tratamento de resíduos oriundos de municípios vizinhos), parece-nos possível a alteração contratual para permitir o tratamento e disposição final de resíduos de outros municípios. A justificativa para a alteração contratual passaria pela demonstração dos ganhos de eficiência em favor dos municípios envolvidos — particularmente redução de custos por tonelada de resíduos a serem arcados por tais municípios — que justifiquem prescindir de nova licitação para escolha do prestador de serviços. Cumpre demonstrar que a opção de “aproveitamento” do contrato já existente seria mais eficiente, em termos econômico-financeiros, que a opção de licitação”.*

Neste diapasão, deve ser realizado um estudo de viabilidade técnica e econômico-financeira, considerando que a exigência de prévia licitação para a celebração de contratos administrativos tem, como seu principal objetivo, a obtenção da melhor relação custo/benefício para a Administração Pública.

### **2.3. A importância de uma leitura principiológica e sistemática do Direito**

Princípios são normas jurídicas de caráter geral e elevada carga valorativa. Até metade do século XX, os princípios foram tidos como pertencentes ao mais baixo grau de hierarquização das fontes de direito, isto é, como fontes

## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

*Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP  
Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário*

---

secundárias e meramente supletivas das situações de lacuna normativa, como se nota no texto do art. 4º da Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro (Decreto-Lei nº 4.657/42 com denominação dada pela Lei Federal nº 12.376, de 30 de dezembro de 2010): “Quando a lei for omissa, o juiz decidirá o caso de acordo com a analogia, os costumes, e os princípios gerais de direito.”

Contudo, com o pós-positivismo, diversos princípios foram alçados dos Códigos às Constituições, ganhando não apenas o *status* de normas jurídicas, mas de normas jurídicas constitucionais. Na visão civilista predominante até a metade do século XX, os princípios eram considerados “servos das leis”, ou seja, como meras sugestões ou pautas axiológicas supletivas das lacunas do ordenamento jurídico.

Atualmente, já não se nega que, como normas, os princípios têm caráter vinculante, cogente ou obrigatório, na medida em que consubstanciam a mais elevada expressão do consenso social sobre os valores básicos a serem assegurados no Estado Democrático de Direito.

A partir da hermenêutica mais avançada, não podemos mais nos amparar em uma interpretação que vê o ordenamento jurídico como estrutura coesa, formada pelo conjunto de regras jurídicas capazes de darem respostas prontas para todas as circunstâncias fáticas possíveis e imagináveis; daí a necessidade de revitalização dos princípios, que foram sistematicamente desvalorizados pelo positivismo.

Segundo Paulo Bonavides, a espinha dorsal da nova hermenêutica e do pós-positivismo “*não é uma noção de sistema fechado do pandectismo, mas*



## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

*Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP  
Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário*

---

*de sistema aberto e flutuante, mais de natureza teleológica do que de natureza lógica*<sup>68</sup>.

Na visão de Robert Alexy, “*princípios são mandamentos de otimização, que se caracterizam pelo fato de poderem ser cumpridos em diferentes graus. A medida imposta para o cumprimento dos princípios depende: a) das possibilidades reais (fáticas), extraídas das circunstâncias concretas, e b) das possibilidades jurídicas existentes*”<sup>69</sup>.

Como o Estado Democrático de Direito objetiva proteger interesses de variados grupos sociais, fica patente que o anseio pela realização completa de determinados interesses esbarra por vezes no núcleo essencial de outros interesses. Não rara é a situação de colisão entre princípios, e o juízo de proporcionalidade/razoabilidade oferece importante parâmetro para sopesar a aplicação de cada qual em função do caso concreto, lembrando que, enquanto a colisão dos princípios se resolve por meio do dimensionamento do peso ou a importância na circunstância concreta, a colisão entre regras resolve-se, em geral<sup>70</sup>, por meio da dimensão da validade.

Assim, não se pode admitir, em tese, a existência simultânea, em um mesmo ordenamento, de uma regra que proíba algo e de outra que permita fazer a mesma coisa na mesma abrangência, devendo, portanto, em geral, ser invalidada uma delas para evitar antinomias jurídicas.

---

<sup>68</sup> BONAVIDES, Paulo. *A constituição aberta*. São Paulo: Malheiros, 1996, p.285.

<sup>69</sup> ALEXY, Robert. *Teoría de los derechos fundamentales*. Tradução de Ernesto Garzón Valdés, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2002, p. 83.

<sup>70</sup> Em geral porque Humberto Ávila questiona as conclusões categóricas de Alexy, esclarecendo, entre outras coisas, que existem muitas regras com conteúdo axiológico elevado e que não se posicionam somente na mencionada dimensão de validade. *Teria dos Princípios*, 13ª ed., São Paulo: Sarama, 2012, p. 34.

## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

*Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP*

*Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário*

---

Entretanto, pode e deve haver em um Estado de Direito minimamente democrático o convívio de inúmeros princípios de conteúdos diversos, sendo que a aplicação de um deles em determinado caso concreto não afasta a validade genérica do outro. Por exemplo, a aplicação da supremacia do interesse público para determinado caso não afasta a validade genérica do princípio da autonomia da vontade que, mesmo diante da aplicação da supremacia, continua a ser igualmente válido no mesmo sistema jurídico para outras circunstâncias que veiculam interesses disponíveis, apesar de possuírem conteúdos divergentes.

O que varia é o peso que o intérprete confere num dado tempo, numa dada sociedade, na circunstância concreta, a cada um dos princípios. Pode-se dizer que o conteúdo significativo dos princípios, por ter elevada carga valorativa, varia em função do espaço e do tempo, daí por que o sistema é chamado de “aberto e flutuante”.

Note-se na esteira do raciocínio de Paulo Bonavides, o fato de o sistema ser aberto não é mais perigoso do que o sistema fechado de regras, pois este permitiu a proliferação de interpretações extremistas, que posicionaram a sociedade a serviço do Direito, e não o contrário. Melhor que a humanidade nunca se esqueça de que o Direito serve para regular comportamentos humanos, ou seja, que é produto de natureza mais teleológica, isto é, orientada pragmaticamente para certas finalidades sociais, do que lógica pura.

Reproduzimos a seguir decisão que retrata um precedente jurisprudencial oriundo do Supremo Tribunal Federal, cujo julgamento conduziu ao exame da indisponibilidade do interesse público e de suposta ofensa ao princípio da legalidade. O aresto referido foi ementado nos seguintes termos:

## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

**Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP  
Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário**

---

*"Poder Público. Transação. Validade. Em regra, os bens e o interesse público são indisponíveis, porque pertencem à coletividade. É, por isso, o Administrador, mero gestor da coisa pública, não tendo disponibilidade sobre os interesses confiados à sua guarda e realização. Todavia, há casos em que o princípio da indisponibilidade do interesse público deve ser atenuado, mormente quando se tem em vista que a solução adotada pela Administração é a que melhor atenderá à ultimação deste interesse. Assim, tendo o acórdão recorrido concluído pela não onerosidade do acordo celebrado, decidir de forma diversa implicaria o reexame da matéria fático-probatória, o que é vedado nesta instância recursal (Súmula 279/STF). Recurso extraordinário não conhecido."<sup>71</sup>*

Examinando o inteiro teor dessa decisão, depreende-se que a interposição do recurso extraordinário deu-se sob a alegação de que determinado acordo firmado entre a Municipalidade recorrente e seus agentes teria violado o princípio da legalidade e o princípio da indisponibilidade interesse público, diante da inexistência de lei autorizadora. Considerando que *"o acordo serviu a uma mais rápida e efetiva consecução do interesse público"*, ao destacar o caráter alimentar do pacto destinado ao pagamento de salários dos servidores municipais, a nobre julgadora entendeu que não houve a caracterização de ofensa ao art. 37 da Constituição Federal, muito antes pelo contrário - de modo que, reconhecendo a procedência do pedido dos servidores e providenciando a pactuação com os beneficiários, a Administração nada mais fez do que o elogiável exercício da autotutela estatal, dispensando o recurso ao Judiciário.

Parece-nos que a decisão foi posta na forma adequada. A indisponibilidade do interesse público decorrente da transação entre administrador e administrado deve ser relativizada, contanto que a solução última adotada tenha atendido plenamente à consecução do interesse público que, no caso, consistia

---

<sup>71</sup> STF – 1ª Turma; RE nº 253885/MG; Recurso Extraordinário, Relatora Ministra Ellen Gracie Northfleet, julgado em 04/06/2002.

## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

*Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP*

*Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário*

---

na observância dos direitos dos servidores beneficiários à percepção de resíduos salariais que lhes cabiam. Seria estranho que, sob o argumento da indisponibilidade do interesse público, a Administração estivesse impedida de anular ato administrativo e, conseqüentemente, reconhecer a procedência de pedido formulado pelos respectivos servidores. Mais uma vez, evidencia-se aqui a distinção entre interesse público primário e interesse público secundário.

Somente a título deste último é que encontraria justificativa a eventual resistência da Administração em revisar os seus próprios atos como forma nítida de protelar o julgamento de uma pendência judicial cuja derrota já estava mais do que anunciada. No momento em que a Administração celebra acordo com seus servidores, no qual reconhece procedência do pleito contra si formulado, atitude merecedora dos maiores encômios, é que está efetivamente arcando com as suas responsabilidades e, conseqüentemente, honrando e prestigiando a tutela do interesse público propriamente dito.

Podemos verificar que tanto na decisão proferida pela Corte de Justiça da Comunidade Européia, como na decisão do Supremo Tribunal Federal, houve uma ponderação de valores, e diante do caso concreto aplicou-se os princípios que melhor tutelariam o **interesse público primário**, como, por exemplo, o princípio do cooperativismo entre os entes federativos na gestão dos serviços públicos<sup>72</sup>; o princípio da eficiência<sup>73</sup>; o princípio da economicidade<sup>74</sup>; o

---

<sup>72</sup> Wladimir Antônio Ribeiro utiliza a expressão “princípio da regionalização da gestão dos resíduos”, que pode ser conceituado como “a obrigação de efetuar a gestão dos resíduos sólidos em âmbitos territoriais ótimos, mediante instrumentos de cooperação e cooperação federativas. Exemplo: caso um município não tenha escala adequada para gerir seus resíduos sólidos, pois não tem a população de 150 mil pessoas, considerada como mínima para dar ao aterro sanitário a escala adequada, haverá natural obrigação dos municípios vizinhos de cooperarem entre si, a fim de que se obtenha essa escala adequada. Observe-se que essa obrigação existe mesmo para município populoso, que já possua escala, em relação ao seu vizinho menor, que, caso não esteja abrangido por uma solução conjunta, ficará alijado do acesso a uma política de resíduos em escala técnica e economicamente sustentável”, in *Resíduos Sólidos no Brasil*, (org). Rudinei Toneto Júnior, Carlos César Sanetjo Saiani e Juscelino Dourado, Barueri: Manole, 2014, p. 146/147.

## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

**Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP  
Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário**

---

princípio da prevenção na gestão e no gerenciamento dos resíduos sólidos<sup>75</sup>, em detrimento dos princípios das normas comunitários sobre contratos públicos (licitação) e o princípio da legalidade.

### **2.4. O Interesse Público**

Para uma adequada ponderação de valores, como proposto nos tópicos anteriores, será importante a perfeita compreensão do que vem a ser interesse público.

A definição do interesse público não deixa de reconhecer tratar-se de uma expressão subjetiva e modificável no decorrer da História, que depende dos atores sociais e das condições históricas em dado período, de forma que não deve ser considerado um conceito singular e estático, mas plurissignificativo e aberto<sup>76</sup>.

---

<sup>73</sup> O princípio da eficiência impõe ao agente público um modo de atuar que produza resultados favoráveis a consecução dos fins que cabe ao Estado alcançar. José Afonso da Silva considera que eficiência significa “fazer acontecer com racionalidade, o que implica medir os custos que a satisfação das necessidades públicas importam em relação ao grau de utilidade alcançado”, in *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 655.

<sup>74</sup> Régis Fernandes de Oliveira explica que “economicidade diz respeito a se saber se foi obtida a melhor proposta para a efetuação da despesa pública, isto é, se o caminho perseguido foi o melhor e mais amplo, para chegar-se à despesa e se ela fez-se com modicidade, dentro da equação custo-benefício.”, in *Manual de Direito Financeiro*, São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 1990, p. 94.

<sup>75</sup> Para José Rubens Morato Leite “o princípio da prevenção implica então a adoção de medidas previamente à ocorrência de um dano concreto, cujas causas são bem conhecidas, como fim de evitar a verificação desses danos ou, pelo menos, de minorar significativamente seus efeitos,” in *Direito constitucional ambiental brasileiro*, 3ª ed., São Paulo: Saraiva, 2007, p. 44.

<sup>76</sup> MARCONDES, Roberto Rangel. *A importância da participação popular na definição do interesse público a ser tutelado pelo Ministério Público do Trabalho*. São Paulo, 2010. 189 f. Tese (Doutorado em Direito) Universidade de São Paulo, p. 71. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2138/tde-08092011-085306/pt-br.php>>. Acesso em 10 set. 2015.

## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

**Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP  
Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário**

---

A concepção atual de interesse público não se encontra ligada ao interesse da Administração Pública tão somente.<sup>77</sup> Nesta esteira, Celso Antônio Bandeira de Mello adverte sobre o frequente equívoco “*de supor que, sendo os interesses públicos interesses do Estado, todo e qualquer interesse do Estado seria ipso facto um interesse público*”<sup>78</sup>.

O interesse público não deve ser confundido com o interesse privado do agente público nem do aparato estatal, porque os fins da Administração se encontram em posição alheia aos interesses particulares do agente e do órgão que o exercita, compreendendo o bem comum, a justa e equitativa distribuição dos direitos e encargos sociais entre os cidadãos.<sup>79</sup>

Nesse ponto, tem-se a distinção fundamental de interesse público em primário e secundário, analisada por Renato Alessi e reavivada no Direito brasileiro, primeiramente por Celso Antônio Bandeira de Mello,<sup>80</sup> e posteriormente por Luís Roberto Barroso,<sup>81</sup> Diogo de Figueiredo Moreira Neto,<sup>82</sup> dentre outros autores.

---

<sup>77</sup> *Ibid.*, p. 71

<sup>78</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 19ª ed., São Paulo: Saraiva, 2005, p. 51.

<sup>79</sup> LIMA, 1939, p. 21 apud TRYBUS, Daiana. *Interesse Público: uma concepção em consonância com a Constituição da República Federativa do Brasil*. Curitiba, 2006. 184 f. Dissertação (Mestrado em Direito) Pontifícia Universidade Católica do Paraná, p. 145. Disponível em: <[http://www.biblioteca.pucpr.br/tede/tde\\_arquivos/1/TDE-2006-09-14T081550Z-403/Publico/Daiana/20Dto.pdf](http://www.biblioteca.pucpr.br/tede/tde_arquivos/1/TDE-2006-09-14T081550Z-403/Publico/Daiana/20Dto.pdf)>. Acesso em: 15 out. 2012.

<sup>80</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito...*, op. cit., p. 55.

<sup>81</sup> BARROSO, Luís Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. 2.ª ed., São Paulo: Saraiva, 2010, p.70.

<sup>82</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de direito administrativo*. 11ª ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 1997, p. 429.

## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

**Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP  
Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário**

---

A partir dessa distinção, Luís Roberto Barroso explica que os interesses públicos primários compreendem os interesses efetivos, reais, a razão de ser do Estado, sintetizando-se nos fins que cabem a ele promover, como a justiça, a segurança, o bem-estar social, dentre outros. Já os interesses públicos secundários são aqueles tidos pelo Estado enquanto pessoa jurídica (incluindo União, Estado-membro, Município ou autarquias), o interesse do erário, que é o de maximizar a arrecadação e minimizar as despesas.<sup>83</sup>

Por conseguinte, Celso Antônio Bandeira de Mello apresenta a seguinte definição de interesse público: *“a dimensão pública dos interesses individuais, ou seja, dos interesses de cada indivíduo enquanto partícipe da Sociedade (entificada juridicamente no Estado), nisto se abrigando também o depósito intertemporal destes mesmos interesses [...]”*<sup>84</sup>

Desta maneira, verifica-se que o interesse público não é compreendido de forma dissociada dos interesses dos indivíduos, pois o interesse do todo, do conjunto social, também corresponde, necessariamente, aos interesses de cada indivíduo, ou seja, a coletividade se beneficia com a efetiva tutela dos interesses de seus membros.<sup>85</sup>

O conteúdo do interesse público está relacionado aos valores fundamentais erigidos pela Constituição, independentemente de estarem relacionados ao ser humano considerado individualmente ou coletivamente, já que

---

<sup>83</sup> BARROSO, Luís Roberto. *Curso de direito...*, op. cit., p. 70.

<sup>84</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito...*, op. cit., p. 50.

<sup>85</sup> TRYBUS, Daiana. *Interesse Público...*, op. cit., p. 149.

## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

**Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP  
Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário**

---

consubstanciam os valores mais essenciais de uma sociedade, atuando como impulso e direção do Estado.<sup>86</sup>

Assim, depreende-se uma conotação ética e valorativa associada ao significado de interesse público, no sentido de que ele será *“obtido apenas diante do caso concreto e corresponderá à solução que melhor atenda aos valores e princípios constitucionais e aos direitos fundamentais garantidos a todos os cidadãos [...]”*.<sup>87</sup>

No ponto, Luís Roberto Barroso afirma que em um Estado Democrático de Direito, marcado pela centralidade e supremacia hierárquica da Constituição, pela consagração da teoria dos direitos fundamentais, edificada sobre o princípio da dignidade da pessoa humana, a realização do interesse público compreende também a preservação e satisfação de determinados interesses privados, ou seja, quando o Estado cumpre satisfatoriamente o seu papel, mesmo que em relação a um único cidadão.<sup>88</sup>

Em nosso Estado, o interesse público consiste em mais que um simples objetivo, é a finalidade maior da função administrativa. Através do regime democrático, é válida a presunção de que toda e qualquer atuação do Estado deve estar adequada ao interesse público. Desta forma, este princípio ocupa-se com a legitimação dos atos administrativos, vinculando a autoridade administrativa em sua atuação.

---

<sup>86</sup> Ibid., p. 149-150.

<sup>87</sup> TAVARES, Diogo Ferraz Lemos. *A supremacia do interesse público e o Direito Tributário*. Porto Alegre: Núria Fabris, 2012, p. 201.



## **2.5. Destinação Final dos Resíduos Sólidos**

A Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos – PNRS é dotada de princípios, objetivos e instrumentos, bem como de diretrizes relativas à gestão integrada e ao gerenciamento de resíduos sólidos, aplicando-se às pessoas físicas ou jurídicas, de direito público ou privado, responsáveis, direta ou indiretamente, pela geração de resíduos sólidos e às que desenvolvam ações relacionadas à gestão integrada ou ao gerenciamento de resíduos sólidos.<sup>89</sup>

Esse gerenciamento, por sua vez, deve ser entendido como o “conjunto de ações exercidas, direta ou indiretamente, nas etapas de coleta, transporte, transbordo, tratamento e destinação final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos e disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos (...)”.<sup>90</sup>

A destinação final adequada é parte integrante da gestão e gerenciamento dos resíduos sólidos, figurando-se, pois, como um dos objetivos da Política Nacional de Resíduos Sólidos em vigor. A Lei Federal nº 12.305/2010, nos termos do art. 3º, VII, assim define essa expressão:

*“Art. 3º (...)*

*VII - destinação final ambientalmente adequada: destinação de resíduos que inclui a reutilização, a reciclagem, a compostagem, a recuperação e o aproveitamento energético ou outras destinações admitidas pelos órgãos competentes do Sisnama, do SNVS e do Suasa, entre elas a disposição final, observando normas*

---

<sup>88</sup> BARROSO, Luís Roberto. *Curso de direito...*, op. cit., p. 71.

<sup>89</sup> Ver art. 1º, da Lei Federal nº 12.305/2010.

<sup>90</sup> Ver art. 3º, X, da Lei Federal nº 12.305/2010.

## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

**Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP  
Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário**

---

*operacionais específicas de modo a evitar danos ou riscos à saúde pública e à segurança e a minimizar os impactos ambientais adversos;”*

Pela leitura do dispositivo verifica-se que a destinação final pode se dar de diversas formas. O legislador optou, nessa norma, com bom-senso, em não limitar o seu *modus operandi*. Exige, porém, que seja adequada, obviamente adotando-se como parâmetro a premissa constitucional de manutenção do equilíbrio ecológico do ambiente, pois é essencial ao desfrute de uma vida digna, com qualidade e saúde<sup>91</sup>.

É bem verdade que o termo “adequada” é, per si, dotado de subjetividade. Adequada significa ajustada, própria, compatível. Ou seja, a designação da forma de destinação a ser utilizada aos resíduos deve observar, em regra, suas próprias características, natureza, tipologia e local em que se pretende realizá-la. Não poderia ser outro modo, sob o risco de contaminação e desequilíbrio ambiental, com repercussões jurídicas sérias no plano do regime de responsabilidades ambientais.

Assim, a destinação final deverá seguir padrões técnicos específicos definidos pela legislação, a exemplo do que faz o Conselho Nacional de Meio Ambiente – CONAMA e, algumas de suas Resoluções<sup>92</sup>, ou ser acordada e aprovada pelos órgãos ambientais.

---

<sup>91</sup> Ver art. 225, *caput*, da Constituição Federal..

<sup>92</sup> Para exemplificar, algumas Resoluções do Conselho Nacional de Meio Ambiente – CONAMA, que permeiam esse assunto: Resoluções nº 06/1991; nº 05/1993; nº 23/1996; nº 307/2002; nº 348/2004; nº 362/2005; nº 401/2008; nº 450/2012.

## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

**Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP  
Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário**

---

Inclui-se dentre as formas de destinação a disposição final adequada e ordenada de rejeitos em aterros<sup>93</sup>, ou seja, a destinação daqueles resíduos sólidos que, depois de esgotadas as possibilidades de tratamento e recuperação por processos tecnológicos disponíveis e economicamente viáveis, não apresentem outra possibilidade que não a disposição final ambientalmente adequada. Para isso, deverão ser observadas normas operacionais específicas, de modo a evitar danos ou riscos à saúde pública e à segurança e a minimizar os impactos ambientais adversos.

A classificação dos resíduos, em razão de suas características e natureza, acaba por induzir a maneira de se fazer a sua destinação. Isso também é o que exige a Lei Federal nº 12.305/2010, com a expressão concretizada no art. 3º, VII, ou seja, a compatibilidade entre a natureza do resíduo e sua destinação.

É importante ressaltar, que a primeira fase para se proceder à adequada destinação dos resíduos sólidos é a própria capacidade técnica em armazená-los, segregá-los, coletá-los, tratá-los e, quando o caso, transportá-los de maneira também adequada. Por esse motivo, os geradores que decidem contratar empresa especializadas no tratamento e destinação de resíduos devem se preocupar com sua regularidade ambiental, atentando-se para a possibilidade de corresponsabilidade em decorrência de eventual dano ao meio ambiente.

Uma forma adequada de destinação dos resíduos é a reutilização. Trata-se de um processo de reaplicação de um resíduo, sem a transformação do mesmo. No texto legal que institui a PNRS, vem definido como o “*processo de*

---

<sup>93</sup> O art. 3º, XV, da Lei Federal nº 12.305/2010, assim define os rejeitos: *resíduos sólidos que, depois de esgotadas todas as possibilidades de tratamento e recuperação por processos tecnológicos disponíveis e economicamente viáveis, não apresentem outra possibilidade que não a disposição final ambientalmente adequada;*

## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

*Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP  
Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário*

---

*aproveitamento dos resíduos sólidos sem sua transformação biológica, físico-química, observadas as condições e os padrões estabelecidos pelos órgãos competentes do SISNAMA e, se couber, do SNVS e do SUASA”.*<sup>94</sup>

Importante destacar ainda, a reciclagem, entendida como o processo de reaproveitamento de um resíduo após ter sido submetido à transformação. Trata-se de uma forma ecologicamente adequada para a destinação de resíduos e define-se, nos termos do art. 3º, XIV, da Lei Federal nº 12.305/2010, como o *“processo de transformação dos resíduos sólidos que envolve a alteração de suas propriedades físicas, físico-químicas ou biológicas, com vistas à transformação em insumos ou novos produtos, observadas as condições e os padrões estabelecidos pelos órgãos competentes do SISNAMA e, se couber, do SNVS e do SUASA;”*

A reciclagem também figura como um dos objetivos da PNRS e envolve, consideravelmente, em nosso país, questões sociais. Não é novidade a imensa gama de catadores, individualmente ou em cooperativas, que trabalham e vivem da coleta de resíduos, destinando-os à reciclagem. Para isso, a coleta seletiva é imprescindível, bem como os trabalhos de educação ambiental no fomento da participação de todos no acondicionamento dos resíduos em compartimentos próprios.

Uma outra forma de destinação é a compostagem. Trata-se de um processo aeróbio, de transformação de resíduos sólidos orgânicos, por decomposição biológica, em um produto humificado, chamado de composto orgânico, podendo ser utilizado como adubo no setor agrícola. No entanto, é necessário bastante critério na utilização dessa forma de destinação com aquela finalidade, uma vez que *“o processo de compostagem não elimina os agentes*

---

<sup>94</sup> Ver art. 3º, XVIII, da Lei Federal nº 12.305/2010.

## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

*Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP  
Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário*

---

*patogênicos ou os parasitas e, por essa razão, poderiam contaminar os alimentos adubados por esse composto”.*<sup>95</sup>

Apesar de não estar expressamente referenciada na Lei da PNRS, a incineração merece também ser referenciada, pois é um procedimento que possibilita a destruição dos resíduos a partir de sua decomposição térmica. Assim através do calor, os materiais, geralmente os perigosos, reduzem seu peso, volume e níveis de periculosidade. A partir da incineração, os novos resíduos gerados (rejeitos) podem ser melhor manipulados por serem menos nocivos e destinados adequadamente em aterros sanitários, devidamente licenciados.

Por sua vez, aterros sanitários são, conforme NBR 8419/1992 da ABNT, obras de engenharia destinadas a acomodar os resíduos sobre o solo, de forma a diminuir os impactos ambientais e os riscos à saúde.

Além disso, os aterros sanitários operam a disposição dos rejeitos, ou seja, aqueles resíduos sólidos que permanecem após esgotadas todas as possibilidades de tratamento e recuperação por processos tecnológicos disponíveis e economicamente viáveis. É portanto, aquela área na qual é empregado o método de disposição final dos resíduos sólidos no solo de forma adequada, sem riscos de contaminação ao meio ambiente e sem prejuízos à saúde da população. Possuem qualidade superior aos aterros controlados e infinitamente maior que os lixões.<sup>96</sup>

É bem verdade que o aterro é a solução para os resíduos cuja destruição seria complexa, cara ou até mesmo bastante danosa. Porém, a

---

<sup>95</sup> SINVINSKAS, Luís Paulo. *Manual de direito ambiental*, 8ª ed., São Paulo: Saraiva, 2010, p.

## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

*Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP  
Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário*

---

existência de um aterro sanitário, devidamente licenciado e observador das normas técnicas para sua construção, manutenção e operação, não impede que estrategicamente outras formas de destinação sustentáveis, como a reutilização, recuperação ou reciclagem de resíduos tenham lugar.

Existem várias opções de procedimentos para o aproveitamento energético (produção de energia elétrica), a partir dos resíduos sólidos urbanos, onde os mais utilizados são: incineração; processamento biológico associado à compostagem e utilização do biogás (GDL) emitido em aterros sanitários.

A produção de energia elétrica pela incineração dos resíduos sólidos urbanos ocorre nas chamadas usinas WTE, que em média, são capazes de produzir entre 450 e 700 Kwh por tonelada de resíduos<sup>97</sup>. Essas usinas usam o vapor da incineração para a produção de energia, seguindo um processo similar ao das usinas térmicas tradicionais.

Outro procedimento pelo qual é possível produzir energia elétrica a partir dos resíduos sólidos urbanos, possuindo como benefício adicional a redução da destinação destes a aterros sanitários, é o processamento biológico, que deve ser associado à compostagem.<sup>98</sup>

No processamento biológico, os materiais orgânicos dos resíduos sólidos são convertidos em adubo natural por meio da compostagem. O processamento ocorre naturalmente pela digestão anaeróbica de micro-

---

<sup>96</sup> Fundação Estadual do Meio Ambiente. Orientações para a operação de aterros sanitários. Belo Horizonte: FEAM, 2006. Disponível em: [www.feam.br](http://www.feam.br). Acesso em 09 de nov. 2015.

<sup>97</sup> RIBEIRO, Lauro André. *Gestão dos resíduos sólidos urbanos com geração de energia: o projeto Ecoparque de Porto Alegre*. (Dissertação de Mestrado). Universidade Federal do Rio Grande do Sul. 2008.

## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

*Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP*

*Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário*

---

organismos em áreas com baixas concentrações de oxigênio. Ao longo da conversão dos materiais orgânicos, é liberado um biogás – também chamado gás do lixo (GDL) – que pode ser utilizado na produção de energia, com potenciais impactos ambientais negativos inferiores aos da incineração.<sup>99</sup>

O aproveitamento energético do biogás da decomposição dos resíduos sólidos urbanos também pode ocorrer em aterros sanitários. O aproveitamento energético do biogás (GDL) proveniente dos aterros sanitários (*landfill gas*) pode ser realizado por tecnologias relativamente simples. Assim como no processamento biológico, o GDL é gerado pela ação de micro-organismos que decompõem anaerobicamente alguns materiais existentes nos resíduos sólidos. Como um dos principais componentes do GDL, o metano pode ser convertido em energia se, após coletado e filtrado, alimentar geradores de combustão interna.<sup>100</sup>

Diante dessas premissas teóricas, podemos esclarecer algumas indagações referentes ao caso concreto:

O Contrato de Parceria Público-Privada, firmado entre o Município de Planaltina de Goiás e a empresa Hannover Tecnologia e Gestão Ambiental Ltda, tem por objeto a implantação de usina de gaseificação dos resíduos municipais urbano, industrial, industrial tóxico, hospitalar e os resíduos da construção civil e demolição gerados diariamente. A usina também deverá processar os resíduos já

---

<sup>98</sup> Para um detalhamento tecnológico do procedimento, ver HENRIQUES, Rachel Martins. *Aproveitamento energético dos resíduos sólidos urbanos: uma abordagem tecnológica*. (Dissertação de Mestrado). Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2004.

<sup>99</sup> Idem.

<sup>100</sup> Empresa de Pesquisa Energética, Ministério de Minas e Energia. Avaliação preliminar do aproveitamento energético dos resíduos sólidos urbanos de Campo Grande/MS. Nota Técnica DEN, nº 06/08.EPE, 2008.

## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

**Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP  
Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário**

---

depositados no atual depósito de lixo municipal (lixão), fazendo uso de todos estes para a co-geração de energia elétrica.

Dessa forma, o município de Planaltina de Goiás não possui um serviço público de disposição final de rejeitos contratado, sendo esse o objeto proposto pelo Serviço de Limpeza Urbana – SLU (disposição final de rejeitos em aterro sanitário).

A Lei Federal nº 12.305/2010, nos termos do art. 3º, VIII, assim define essa expressão:

*“Art. 3º (...)*

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

Diante desses fatos a primeira indagação seria se é lícita a contratação de serviço de disposição final em aterro sanitário por meio de um contrato de programa cuja atividade será subcontratada de um terceiro cujo objeto é completamente diferente?

Inicialmente, considerando o contexto da demanda e o disposto na Lei Distrital nº 4.948/2012 que institui o CORSAP – DF/GO, cumpre esclarecer que o Distrito Federal, poderá celebrar um contrato de programa com o município de Planaltina de Goiás com os seguintes objetos:

- a) apenas a disposição final dos resíduos sólidos urbanos em aterro sanitário.



## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

*Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP*

*Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário*

---

- b) recebimento e tratamento de resíduos sólidos dos resíduos sólidos por meio de usina de gaseificação e a disposição final dos rejeitos.

No caso primeiro caso o município de Planaltina de Goiás deverá receber os resíduos sólidos do Distrito Federal e dará a disposição final adequada a estes em aterro sanitário, observando normas operacionais específicas de modo a evitar danos ou riscos à saúde pública e à segurança e a minimizar os impactos ambientais adversos, conforme definido na art. 3º, inciso VIII da Lei nº 12.305/2010.

Podemos mencionar como exemplo dessa modelagem, o Convênio de Cooperação Técnica celebrado entre o Estado do Paraná e o município de Indianópolis visando à delegação das atividades de execução dos serviços de recebimento, tratamento e disposição final dos resíduos sólidos urbanos do Município, no aterro sanitário do Município de Cianorte operado pela Companhia de Saneamento do Paraná – SANEPAR<sup>101</sup>.

O §2º, da Cláusula Primeira do aludido Convênio, determina que será celebrado um contrato de programa entre o município de Indianópolis e a Companhia de Saneamento do Paraná – SANEPAR. O § 3º da mesma cláusula prescreve que o objeto contratual poderá ser prestado diretamente pela SANEPAR ou através de terceiros autorizados por ela, entidades públicas ou privadas.

Neste diapasão, a resposta à primeira indagação seria “**sim**”, pois o modelo proposto é o mesmo utilizado no Estado do Paraná, mudando somente o

---

<sup>101</sup> Disponível em: [www.indianopolis.pr.gov.br/.../article/1/CONVÊNIO%20RESÍDUOS.pdf](http://www.indianopolis.pr.gov.br/.../article/1/CONVÊNIO%20RESÍDUOS.pdf)

## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

*Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP  
Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário*

---

instrumento de gestão associada, ou seja, de convênio de cooperação técnica para consórcio público. Será celebrado um contrato de programa entre o Distrito Federal e o município de Planaltina de Goiás (entes consorciados), que receberá dar a disposição final adequada em aterro sanitário, o fazendo de forma direta ou através de terceiros.

Entretanto, é imperioso destacar que para o Distrito Federal celebrar o contrato de programa com o Município de Planaltina de Goiás, tendo por objeto o recebimento e a disposição final adequada dos resíduos sólidos urbanos, a municipalidade deverá possuir um aterro sanitário devidamente licenciado e operando de acordo com as normas técnicas da ABNT pertinentes..

Na hipótese da municipalidade não possuir tal aterro sanitário, o objeto da contratação deverá ser o mesmo possibilitado pelo contrato de parceria público-privada, ou seja, recebimento e tratamento de resíduos sólidos e a disposição final dos rejeitos. Para tanto será celebrado um contrato de programa entre o Distrito Federal e o município de Planaltina de Goiás (entes consorciados), que receberá e tratará os resíduos sólidos e dar a disposição final adequada para os rejeitos, o fazendo de forma direta ou através de terceiros.

Uma segunda indagação seria em como atender as exigências da Lei Federal nº 11.445/2007, em especial, quanto às disposições contidas no art. 12, de forma a garantir o equilíbrio dos 02 (dois) contratos de delegação dos serviços (o contrato de PPP e o contrato de programa)? E Como garantir a regulação e fiscalização do serviço de disposição final por parte da ADASA e demais órgãos e entidades do Distrito Federal se a empresa executora dessa atividade e detentora da posse/propriedade das instalações do aterro não possui

## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

*Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP  
Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário*

---

nenhum vínculo contratual com o SLU, com o Distrito Federal ou com o consórcio público?

Os serviços públicos concedidos á iniciativa privada não perdem a sua natureza pública, á iniciativa privada é delegado o seu mero exercício, permanecendo o serviço sob a titularidade estatal exclusiva, nos termos do art. 175 da Constituição Federal. Dessa forma é o titular do serviço público que define a entidade regulatória, e neste caso o município de Planaltina de Goiás, entidade pertencente ao CORSAP – DF/GO, assim como o Distrito Federal<sup>102</sup>.

O Decreto nº 7.217/2010 apresenta os seguintes conceitos para as atividades de regulação e fiscalização:

*“Art. 2º Para os fins deste Decreto, consideram-se:*

*[...]*

*II - regulação: todo e qualquer ato que discipline ou organize determinado serviço público, incluindo suas características, padrões de qualidade, impacto socioambiental, direitos e obrigações dos usuários e dos responsáveis por sua oferta ou prestação e fixação e revisão do valor de tarifas e outros preços públicos, para atingir os objetivos do art. 27;*

*III - fiscalização: atividades de acompanhamento, monitoramento, controle ou avaliação, no sentido de garantir o cumprimento de normas e regulamentos editados pelo poder público e a utilização, efetiva ou potencial, do serviço público.”*

---

<sup>102</sup> Mencionado no tópico 1.3.3. Da gestão regionalizada dos resíduos sólidos urbanos.

## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

**Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP  
Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário**

---

Os conceitos apresentados ressaltam as características jurídico-institucionais da regulação e da fiscalização. Insere-as expressamente no rol de competências do Poder Público e condiciona seus objetivos a temas de interesse coletivo vigentes em dado momento histórico.

Na hipótese em que vários titulares do serviço público reúnem-se sob a forma de consórcio público, consoante a disciplina da Lei Federal nº 11.107/2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos para a gestão associada dos serviços de saneamento básico, a regulação e a fiscalização desses serviços pode ser atribuída: (i) órgão regulador criado por lei, nos termos previstos na Lei Federal nº 11.445/2007; (ii) pelo Estado, por delegação dos Municípios consorciados; (iii) pelo próprio consórcio ou (iv) pelos municípios consorciados.<sup>103</sup>

Dentre as hipóteses mencionadas, a única que deve ser rechaçada de plano é a regulação pelos próprios municípios consorciados, uma vez que, em razão da engenharia do consórcio, mostra-se absolutamente inadequada.<sup>104</sup>

A opção de regulação pelo próprio consórcio exigiria que a sua estrutura organizacional tivesse a previsão de órgão específico (por exemplo, constituição de Câmara de Regulação), que teria a incumbência de elaborar e aprovar normas, as quais deverão ser homologadas pela Assembléia Geral do consórcio.<sup>105</sup>

---

<sup>103</sup> SCHNEIDER, Dan Moche; RIBEIRO, Wladimir Antonio; SALOMONI, Daniel. Orientações Básicas para a *Gestão Consorciada de Resíduos Sólidos*, Fundação Instituto para o Fortalecimento das Capacidades Institucionais – IFICI/ Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento – ABCID/ Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG, Brasília: editora IABS, 2013, p. 69.

<sup>104</sup> Idem, p.69.

<sup>105</sup> Idem, p.69.

## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

**Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP  
Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário**

---

O Consórcio Público de Manejo dos Resíduos Sólidos e das Águas Pluviais da Região Integrada do Distrito Federal e Goiás – CORSAP – DF/GO, através da Lei Distrital nº 4.948/2012, que ratificou o protocolo de intenções, transformando em contrato de consórcio, no §2º da Cláusula 8º, assim prescreve:

*“CLÁUSULA 8ª (Da autorização da gestão associada de serviços públicos de manejo de resíduos sólidos).O Distrito Federal e os Municípios consorciados autorizam a gestão associada dos serviços públicos de manejo de resíduos sólidos, que serão prestados na área de atuação do Consórcio observando necessariamente o planejamento regional integrado e a uniformidade de regulação e fiscalização, com vistas a promover gestão técnica, obter economias de escala, reduzir custos, elevar a qualidade e minimizar os impactos ambientais, inclusive pela ampliação da reciclagem.*

(...)

*§ 2º A regulação e a fiscalização da prestação dos serviços públicos de manejo de resíduos sólidos urbanos se adequarão às diretrizes do planejamento regional integrado, **podendo ser efetuadas pela Agência Reguladora de Águas, Energia e Saneamento Básico do Distrito Federal – ADASA, quando prestado ao Distrito Federal, ou pela Agência Goiana de Regulação – AGR, quando prestado a Município de Goiás, ou ainda por convênio de cooperação entre as mesmas, com interveniência do Consórcio, no caso de regulação e fiscalização unificada dentro da área de abrangência do Consórcio.**”  
(negritamos)*

Dessa forma, podemos concluir que o contrato de programa a ser celebrado deverá ser submetido à regulação da Agência Reguladora de Águas, Energia e Saneamento Básico do Distrito Federal – ADASA, ou por convênio de cooperação entre ADASA e AGR – quando este for firmado, uma vez que se trata de serviço prestado ao Distrito Federal.

## **2.6. Contrato de Programa**

O §1º do art. 13 da Lei Federal nº 11.107/2005, elenca requisitos que devem ser respeitados por todos os contratos de programa que forem celebrados entre entidades federativas, entidades da Administração indireta e consórcios públicos, nos termos fixados pelo art. 13, caput e §5º, da Lei Federal nº 11.107/2005:

*“Art. 13. Deverão ser constituídas e reguladas por contrato de programa, como condição de sua validade, as obrigações que um ente da Federação constituir para com outro ente da Federação ou para com consórcio público no âmbito de gestão associada em que haja a prestação de serviços públicos ou a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal ou de bens necessários à continuidade dos serviços transferidos.*

*§ 1º O contrato de programa deverá:*

*I – atender à legislação de concessões e permissões de serviços públicos e, especialmente no que se refere ao cálculo de tarifas e de outros preços públicos, à de regulação dos serviços a serem prestados; e*

*II – prever procedimentos que garantam a transparência da gestão econômica e financeira de cada serviço em relação a cada um de seus titulares.”*

O §2º do art. 13 da Lei Federal nº 11.107/2005, trata do conteúdo obrigatório dos contratos de programa dos quais se origine a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos:

*“§ 2º No caso de a gestão associada originar a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços*

## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

**Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP  
Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário**

---

*transferidos, o contrato de programa, sob pena de nulidade, deverá conter cláusulas que estabeleçam:*

*I – os encargos transferidos e a responsabilidade subsidiária da entidade que os transferiu;*

*II – as penalidades no caso de inadimplência em relação aos encargos transferidos;*

*III – o momento de transferência dos serviços e os deveres relativos a sua continuidade;*

*IV – a indicação de quem arcará com o ônus e os passivos do pessoal transferido;*

*V – a identificação dos bens que terão apenas a sua gestão e administração transferidas e o preço dos que sejam efetivamente alienados ao contratado;*

*VI – o procedimento para o levantamento, cadastro e avaliação dos bens reversíveis que vierem a ser amortizados mediante receitas de tarifas ou outras emergentes da prestação dos serviços.”*

O Decreto nº 6.017/2007, que regulamenta a Lei Federal nº 11.107/2005, por sua vez, apresenta duas listagens, uma idêntica à hipótese acima (art. 33, §1º) e outra para ser aplicada à gestão associada com vista à prestação de serviços públicos (art. 33, I a XVI).

*“Art. 33. Os contratos de programa deverão, no que couber, atender à legislação de concessões e permissões de serviços públicos e conter cláusulas que estabeleçam:*

*I - o objeto, a área e o prazo da gestão associada de serviços públicos, inclusive a operada por meio de transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços;*

*II - o modo, forma e condições de prestação dos serviços;*

## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

**Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP**

**Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário**

---

*III - os critérios, indicadores, fórmulas e parâmetros definidores da qualidade dos serviços;*

*IV - o atendimento à legislação de regulação dos serviços objeto da gestão associada, especialmente no que se refere à fixação, revisão e reajuste das tarifas ou de outros preços públicos e, se necessário, as normas complementares a essa regulação;*

*V - procedimentos que garantam transparência da gestão econômica e financeira de cada serviço em relação a cada um de seus titulares, especialmente de apuração de quanto foi arrecadado e investido nos territórios de cada um deles, em relação a cada serviço sob regime de gestão associada de serviço público;*

*VI - os direitos, garantias e obrigações do titular e do prestador, inclusive os relacionados às previsíveis necessidades de futura alteração e expansão dos serviços e conseqüente modernização, aperfeiçoamento e ampliação dos equipamentos e instalações;*

*VII - os direitos e deveres dos usuários para obtenção e utilização dos serviços;*

*VIII - a forma de fiscalização das instalações, dos equipamentos, dos métodos e práticas de execução dos serviços, bem como a indicação dos órgãos competentes para exercê-las;*

*IX - as penalidades contratuais e administrativas a que se sujeita o prestador dos serviços, inclusive quando consórcio público, e sua forma de aplicação;*

*X - os casos de extinção;*

*XI - os bens reversíveis;*

*XII - os critérios para o cálculo e a forma de pagamento das indenizações devidas ao prestador dos serviços, inclusive quando consórcio público, especialmente do valor dos bens reversíveis que não foram amortizados por tarifas e outras receitas emergentes da prestação dos serviços;*



## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

**Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP  
Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário**

---

*XIII - a obrigatoriedade, forma e periodicidade da prestação de contas do consórcio público ou outro prestador dos serviços, no que se refere à prestação dos serviços por gestão associada de serviço público;*

*XIV - a periodicidade em que os serviços serão fiscalizados por comissão composta por representantes do titular do serviço, do contratado e dos usuários, de forma a cumprir o disposto no art. 30, parágrafo único, da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995;*

*XV - a exigência de publicação periódica das demonstrações financeiras relativas à gestão associada, a qual deverá ser específica e segregada das demais demonstrações do consórcio público ou do prestador de serviços; e*

*XVI - o foro e o modo amigável de solução das controvérsias contratuais.”*

Os poderes de planejamento, de regulação e de fiscalização dos serviços prestados por uma entidade federativa ou por um consórcio, em virtude de um contrato de programa, não poderão ser estes transferidos pelo contratante. Se isso ocorrer, a cláusula do contrato de programa que determinou esta transferência será nula.

Operar a transferência de poderes de planejamento, regulação e fiscalização dos serviços, da parte contratante para a parte contratada, equivale a descaracterizar o compartilhamento de atividades que qualifica a associação de entes personalizados para a prestação de um serviço público<sup>106</sup>.

Por fim, reza o art. 13, §4º da Lei dos Consórcios, que “o contrato de programa continuará vigente mesmo quando extinto o consórcio público ou o convênio de cooperação que autorizou a gestão associada de serviços públicos”.

---

<sup>106</sup> MEDAUAR, Odete; OLIVEIRA, Gustavo Justino de. *Consórcios Públicos: Comentários à Lei nº 11.107/2005*, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006, p. 109.

## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

*Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP  
Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário*

---

### **2.7. Minuta do Contrato de Programa**

**CONTRATO DE PROGRAMA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE RECEBIMENTO E DISPOSIÇÃO FINAL DE REJEITOS ORIUNDOS DE RESÍDUOS SÓLIDOS DOMICILIARES E ASSEMELHADOS, COM INTERVENIÊNCIA DO CONSÓRCIO PÚBLICO DE MANEJO DOS RESÍDUOS SÓLIDOS E DAS ÁGUAS PLUVIAIS DA REGIÃO INTEGRADA DO DISTRITO FEDERAL/GOIÁS – CORSAP- DF/GO.**

*Contrato de Programa que, nos termos do estabelecido no Contrato de Consórcio Público, entre si celebram o Distrito Federal e o Município de Planaltina de Goiás, para prestação de serviços públicos municipais de recebimento e disposição final de rejeitos oriundos de resíduos sólidos domiciliares e assemelhados, com interveniência do Consórcio Público de Manejo dos Resíduos Sólidos e das Águas Pluviais da Região Integrada do Distrito Federal/Goiás – CORSAP – DF/Goiás.*

Pelo presente instrumento particular e nos termos do quanto estabelecido no Contrato de Consórcio Público, firmado pelo Distrito Federal e o Município de Planaltina de Goiás, as partes abaixo qualificadas (“**PARTES**”):

**DISTRITO FEDERAL**, pessoa jurídica de direito público interno, com sede na [-], através do **SERVIÇO DE LIMPEZA URBANA – SLU**, neste ato representado pela sua Diretora Geral, Sr<sup>a</sup> \_\_\_\_\_, (nacionalidade), (profissão), portadora do

---

## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

*Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP  
Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário*

---

Registro Geral (RG) e inscrito no Cadastro de Pessoa Física do Ministério da Fazenda (CPF/MF) sob nº. [•], doravante designado simplesmente **SLU**; e

**MUNICÍPIO DE PLANALTINA DE GOIÁS**, pessoa jurídica de direito público interno, como sede na [•], neste ato representado pelo seu Prefeito, Sr. \_\_\_\_\_, (nacionalidade), (profissão), portador do Registro Geral (RG) e inscrito no Cadastro de Pessoa Física do Ministério da Fazenda (CPF/MF) sob nº. [•], doravante designado simplesmente **MUNICÍPIO**; têm entre si justo o contratado, observadas as disposições do artigo 241 da Constituição Federal; da Lei Federal nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; da Lei Federal nº 11.107, de 06 de abril de 2005; da Lei Federal nº 11.445, de 08 de janeiro de 2007; da Lei Federal nº 12.305, de 2 de agosto de 2010; do Decreto Federal nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007; da Lei Distrital nº 4.984, de 10 de dezembro de 2012; e da Lei Municipal nº. [•]; o presente Contrato de Programa para Prestação de Serviços de recebimento e disposição final de rejeitos em aterro sanitário, com fulcro no artigo 24, XXVI, da Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993, de acordo com as seguintes cláusulas e disposições e pelos Anexos que o integram para todos os fins de direito, relacionados a seguir:

ANEXO I – Laudo econômico-financeiro<sup>107</sup>;

ANEXO II – Projeto Básico.

### **CLÁUSULA PRIMEIRA – DO OBJETO**

---

<sup>107</sup> O Anexo I – Laudo econômico-financeiro será elaborado por outra consultoria.

## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

*Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP  
Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário*

---

**1.1.** É objeto do presente instrumento a contratação do MUNICÍPIO pelo SLU, para prestação de serviços de recebimento e disposição final de rejeitos oriundos de resíduos sólidos urbanos.

**1.1.1.** O aterro sanitário do MUNICÍPIO deverá dispor de área, máquinas, equipamentos e pessoal suficiente para a recepção e aterramento de, no mínimo, 339 (trezentas e trinta e nove) toneladas de resíduos encaminhados pelo SLU por dia.

**1.1.2.** O aterro sanitário deverá possuir Licenciamento Ambiental vigente, emitido pelo órgão ambiental competente, que possibilite a disposição de rejeitos provenientes de outros Estados.

**1.1.3.** O aterro sanitário deverá possuir balança rodoviária operacional com capacidade de 60 (sessenta) toneladas para pesagem de carretas e caminhões coletores.

**1.1.4.** O aterro deverá manter as seguintes estruturas e sistemas mínimos, conforme NBR 8419 e NBR 13.896:

## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

*Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP*

*Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário*

---

- 1.1.4.1. Sistema de impermeabilização da fundação;
- 1.1.4.2. Execução de Diques em Aterro Compactado;
- 1.1.4.3. Sistema de drenagem de chorume na fundação;
- 1.1.4.4. Execução das células de rejeitos;
- 1.1.4.5. Compactação contínua e uniforme, executada diariamente e conjuntamente com o avanço da área de disposição de rejeitos;
- 1.1.4.6. A cobertura do topo das células com solo ou material inerte deverá ser contínua e uniforme, executada diariamente e conjuntamente com o avanço da área de disposição de rejeitos;
- 1.1.4.7. Sistema de drenagem e tratamento de chorume e gás;
- 1.1.4.8. Sistema de drenagem das águas pluviais;
- 1.1.4.9. Sistema de medição por pesagem, aferido através de balança instalada na portaria do aterro sanitário;
- 1.1.4.10. Área de disposição de rejeitos.

1.1.5. O Aterro deverá estar apto a receber os rejeitos, provenientes do Distrito Federal, em todos os dias da semana, inclusive aos domingos e feriados, independente das condições climáticas.

1.1.6. As operações de aterramento dos rejeitos devem observar os procedimentos operacionais compatíveis com as normas técnicas da ABNT, da ADASA e demais normas legais, regulamentares e contratuais pertinentes, consistindo no espalhamento, compactação, conformação, confinamento e cobertura diária dos rejeitos recebidos, bem como, no tratamento dos gases e chorume produzidos.

## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

*Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP  
Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário*

---

**1.1.7.** Os caminhões compactadores e outros veículos de transporte de resíduos procederão à descarga na frente de operação, que deverá ser dotada de mais de uma área de disposição.

**1.1.8.** Após a descarga dos rejeitos na área de disposição devem ser iniciados os procedimentos de espalhamento e compactação.

**1.1.9.** A cobertura do topo das células com solo ou material inerte, deverá ser contínua e uniforme, executada diariamente e conjuntamente com o avanço da área de disposição de rejeitos.

**1.1.10.** As vias de acesso externas e internas deverão ser mantidos pelo MUNICÍPIO sempre em bom estado de conservação, de forma a permitir o trânsito de veículos (leves e pesados) sob quaisquer condições climáticas.

**1.1.11.** O aterro sanitário deverá dispor de responsável técnico com registro no CREA e comprovada experiência profissional em operação e manutenção de aterros sanitários.

**1.2.** Para fins do presente instrumento, consideram-se:

I - Resíduos Sólidos Urbanos: os originários de atividades domésticas em residências urbanas, bem como os originários da varrição, limpeza de logradouros e vias públicas e outros serviços de limpeza urbana;

II - Resíduos Domiciliares:

## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

*Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP  
Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário*

---

- a) Os originários de atividades domésticas em residências urbanas ou rurais, com características não perigosas;
- b) Os originários de atividades comerciais, industriais e de serviços equiparados aos domiciliares, em função de sua natureza, composição e quantidade;
- c) Os originários dos órgãos e entidades públicas equiparados aos domiciliares, em função de sua natureza e composição, independente do volume gerado.

### III - Resíduos de Limpeza Urbana – aqueles originários de:

- a) Varrição de logradouros e vias públicas;
- b) Coleta de lixeiras públicas;
- c) Capina, roçada, poda e atividades correlatas em vias e logradouros públicos;
- d) Remoção de resíduos em áreas verdes;
- e) Asseio de monumentos, abrigos, sanitários públicos, túneis, passagens subterrâneas, escadarias, mobiliário urbano e outros bens públicos;
- f) Raspagem e remoção de terra, areia e quaisquer materiais depositados pelas águas pluviais em logradouros públicos;
- g) Desobstrução e limpeza de bueiros, bocas de lobo e correlatos;
- h) Limpeza de logradouros públicos onde se realizem feiras livres e eventos promovidos pelo poder público do Distrito Federal;
- i) Remoção de animais mortos em vias e logradouros públicos;
- j) Frisagem e pintura de meios-fios;
- k) Limpeza corretiva de resíduos dispostos irregularmente em vias e logradouros públicos, incluindo resíduos volumosos, entulhos e outros; e

## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

*Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP  
Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário*

---

- l) Resíduos da construção civil de pequenos geradores originários de pequenas reformas, reparos e demolições de obras, com volume de até 1 m<sup>3</sup> (um metro cúbico) por gerador, e resíduos volumosos levados a ecopontos instalados especificamente para esse fim, conforme definição do titular.

IV - Rejeitos: resíduos sólidos que, depois de esgotadas todas as possibilidades de tratamento e recuperação por processos tecnológicos disponíveis e economicamente viáveis, não apresentem outra possibilidade que não a disposição final ambientalmente adequada.

### **CLÁUSULA SEGUNDA – DO VALOR**

**2.1.** O valor global estimado do presente contrato é de **R\$ [-] (valor por extenso)**, correspondente ao total de XX toneladas por ano ao preço de R\$XX,00 (valor por tonelada), com data-base [-], cuja fração anual corrigida deverá ser prevista e lançada em Orçamentos Anuais, Planos Plurianuais e Leis de Diretrizes Orçamentárias do DISTRITO FEDERAL, em rubrica específica, com previsão de recursos suficientes para pagamento das faturas mensais decorrentes deste contrato.

**2.2.** A partir da data de início da disposição final dos rejeitos no aterro sanitário, o valor a ser desembolsado, mensalmente, pelo DISTRITO FEDERAL, deverá estar, na totalidade, previsto no orçamento do ano em curso e comprovado através da emissão de Nota de Empenho, que deverá ser encaminhada pelo DISTRITO FEDERAL ao MUNICÍPIO.



## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

*Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP  
Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário*

---

### **CLÁUSULA TERCEIRA – DO PRAZO**

**3.1.** O presente contrato vigorará pelo prazo determinado de 12 (doze) meses, contados da data da sua assinatura, e poderá ser prorrogado por igual período, até o limite de 60 (sessenta) meses, por Termo de Aditamento, mediante acordo entre as Partes, desde que, até 01 (um) mês antes da data de seu encerramento, haja expressa manifestação das PARTES acerca da intenção de continuar a prestação dos SERVIÇOS.

### **CLÁUSULA QUARTA – DO FATURAMENTO E PAGAMENTO**

**4.1.** Os SERVIÇOS serão remunerados mensalmente, mediante apresentação de fatura pelo MUNICÍPIO, com vencimento todo dia [•] (número por extenso) de cada mês, considerando o peso de REJEITOS recebidos no período.

**4.2.** O preço por tonelada será reajustado a cada 12 (doze) meses, a partir da data-base referida na cláusula 2.1, pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (“IPCA/IBGE”) ou outro índice que venha substituí-lo.

**4.3.** O atraso no pagamento de qualquer fatura ensejará a aplicação de multa de 2% (dois por cento) sobre o valor inadimplido, bem como a incidência de juros moratórios de 1% a.m. (um por cento ao mês), além de correção monetária mensal pelo IPCA/IBGE ou outro índice que venha substituí-lo, “pro rata die”, tudo em relação ao valor em aberto, até sua efetiva quitação.

## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

*Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP  
Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário*

---

4.4. Na hipótese do MUNICÍPIO não repassar o valor mensal a concessionária responsável pela operacionalização do aterro sanitário, o DISTRITO FEDERAL poderá efetuar o pagamento diretamente a concessionária.

### **CLÁUSULA QUINTA – DA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS**

5.1. Durante todo o prazo de vigência, o MUNICÍPIO prestará os serviços objeto do presente instrumento de forma adequada, conforme os princípios gerais de regularidade, continuidade, eficiência e segurança, e de acordo com as disposições deste instrumento, das normas de regulação, demais normas técnicas aplicáveis, e ANEXO II – Projeto Básico.

5.2. Não se caracteriza como “descontinuidade” a interrupção do serviço pelo MUNICÍPIO nas seguintes hipóteses:

- a) em situação de emergência nos casos que envolvam a segurança das instalações; e
- b) ocorrência de caso fortuito ou de força maior regularmente comprovada, impeditiva da execução do instrumento.

5.3. No caso de paralisação no aterro sanitário por razões comprovadamente fora do poder de controle e gerenciamento do MUNICÍPIO, caberá a ele providenciar uma forma alternativa de recebimento e disposição dos REJEITOS.

### **CLÁUSULA SEXTA – DO EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO**

6.1. Observado o disposto nesta Cláusula, caberá à AGÊNCIA REGULADORA DE ÁGUAS, ENERGIA E SANEAMENTO BÁSICO DO DISTRITO FEDERAL -

## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

*Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP  
Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário*

---

ADASA autorizar os reajustes e revisões dos preços visando assegurar o equilíbrio econômico-financeiro deste contrato.

**6.1.1.** A ADASA, a cada revisão tarifária, deverá assegurar que o MUNICÍPIO, no período subsequente, obtenha receita suficiente, no mínimo, para cobrir:

- a) todos os tributos e encargos legais;
- b) custos eficientes relativos à administração, operação e manutenção dos SERVIÇOS;
- c) os investimentos a serem executados pelo MUNICÍPIO, devendo-se considerar os efeitos das alterações de cronogramas ou dos seus valores estimados;
- d) a taxa de regulação, controle e fiscalização devida à ADASA.

### **CLÁUSULA SÉTIMA – DAS REVISÕES DA REMUNERAÇÃO PELOS SERVIÇOS**

**7.1.** As revisões ordinárias da remuneração pelos SERVIÇOS serão realizadas a cada 04 (quatro) anos ou extraordinariamente, quando solicitada por qualquer das partes.

**7.2** Por meio das revisões buscar-se-á, simultaneamente:

- a) assegurar a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro deste contrato;
- b) a modicidade da remuneração pelos SERVIÇOS;

## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

*Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP  
Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário*

---

- c) a incorporação parcial, para fins da remuneração pelos SERVIÇOS, dos resultados obtidos com as receitas acessórias, complementares ou de projetos associados;
- d) considerar, para mais ou para menos, o comprovado impacto da posterior criação, alteração ou extinção de quaisquer tributos ou encargos legais, ressalvados os impostos sobre a renda, que não tenham sido objeto de revisões extraordinárias;
- e) considerar os impactos dos custos ambientais relativos à prevenção, à reparação e às compensações, salvo quando decorrentes de culpa ou dolo do MUNICÍPIO;
- f) considerar os impactos dos custos decorrentes de normas editadas pela ADASA

**7.3.** Sem prejuízo de poderem ser consideradas por ocasião das revisões ordinárias, as seguintes hipóteses poderão ensejar reequilíbrio contratual, a ser processado por meio de revisão extraordinária:

- a) se houver criação, alteração ou extinção de quaisquer tributos ou encargos legais, quando comprovado seu impacto, ressalvadas as disposições legais expressas;
- b) se forem alteradas as metas para a prestação dos SERVIÇOS com impacto no equilíbrio econômico-financeiro do contrato;
- c) se houver modificação unilateral das condições deste contrato, desde que, como resultado direto dessa modificação, verifique-se uma significativa alteração dos custos eficientes, das receitas ou dos investimentos, para mais ou para menos;
- d) ocorrência de casos fortuitos e de força maior;

## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

*Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP  
Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário*

---

e) alterações legais de caráter específico que tenham impacto significativo e direto sobre a remuneração prevista ou sobre os custos, para mais ou para menos;

**7.4.** A revisão extraordinária poderá ser iniciada por iniciativa do MUNICÍPIO, da ADASA ou do SLU.

### **CLÁUSULA OITAVA – DAS OBRIGAÇÕES E DIREITOS DO MUNICÍPIO**

**8.1.** São obrigações do MUNICÍPIO, além de outras previstas neste contrato e nas normas de regulação:

a) executar os serviços de recebimento e disposição final dos REJEITOS, consoante disposição da Cláusula 1ª deste contrato, considerando o disposto no ANEXO II - Projeto Básico, visando à progressiva melhoria de sua qualidade e o desenvolvimento da salubridade ambiental;

b) implantar, operar e manter aterro sanitário, constante deste contrato, durante sua vida útil e durante o período de monitoramento após o término da sua operação, até ser liberado pelo órgão ambiental competente;

c) providenciar as avaliações técnicas, econômicas e ambientais necessárias, na proximidade das etapas de encerramento da operação do aterro, à certificação pelo órgão ambiental competente de sua adequação às exigências legais, bem como da especificação de todas as exigências a serem cumpridas durante o período de monitoramento;

d) obter as licenças que se fizerem necessárias para execução das obras e dos serviços objeto deste contrato;

## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

*Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP  
Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário*

---

- e) Projetar, construir e operar o aterro sanitário conforme o estabelecido nas normas legais e regulamentares, em especial, aquelas emitidas pelos órgãos ambientais, pela ABNT e pela ADASA;
  
- f) designar gestor para o presente contrato, indicando-o formalmente à ADASA e ao SLU, em até 30 (trinta) dias após sua assinatura;
  
- g) notificar o SLU e a ADASA, quando constatado o desequilíbrio econômico-financeiro deste contrato;
  
- h) responsabilizar-se pelo passivo ambiental e por todos os ônus diretamente decorrentes das obras e da prestação de serviços objeto deste contrato;
  
- i) desenvolver e executar, direta ou indiretamente, projetos básicos e executivos pertinentes à execução das obras e serviços objeto deste contrato;
- j) prestar contas acerca do serviço público, através de relatório endereçado ao SLU e ADASA, com periodicidade mínima anual;
  
- k) Prestar todas as informações solicitadas pela ADASA na forma e periodicidade definida pela própria ADASA;
  
- l) Garantir o acesso da ADASA a todas as instalações e documentos relacionados com a prestação dos serviços;
  
- m) publicar periodicamente as demonstrações financeiras relativas à gestão dos serviços objeto do presente contrato;

## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

*Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP  
Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário*

---

n) proceder ao recolhimento dos tributos que forem devidos, ressalvados os benefícios fiscais que possam ser aproveitados pelo MUNICÍPIO;

o) iniciar a prestação dos serviços mediante a emissão da Ordem de Serviço; e

p) observar a legislação aplicável ao presente CONTRATO, o Plano Distrital de Saneamento Básico, o Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos do Distrito Federal e as NORMAS DE REGULAÇÃO vigentes ou que vierem a ser editados no decorrer do presente CONTRATO

q) executar adequadamente os SERVIÇOS;

r) garantir a perfeita manutenção da área em geral e de todo maquinário;

s) preservar a saúde pública;

t) garantir a proteção e a melhoria da qualidade do meio ambiente e a utilização adequada e racional dos recursos naturais;

u) manter equipes treinadas de manobreiros (encarregado de campo / auxiliar de operação / servente) para orientar os motoristas dos veículos que ingressam no Aterro.

**8.2.** São direitos do MUNICÍPIO, além de outros previstos neste CONTRATO:

a) auferir receitas pelos serviços de recebimento e disposição final dos REJEITOS, nos termos definidos neste contrato;

## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

*Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP*

*Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário*

---

b) auferir receitas decorrentes de fontes alternativas, complementares, acessórias ou de projetos associados, decorrentes do exercício da atividade objeto deste contrato;

c) emitir e entregar as faturas mensais relativas à prestação de serviços, inclusive, cobrar encargos, multas e despesa decorrentes de inadimplência;

d) celebrar instrumentos contratuais com terceiros para a prestação dos serviços abrangidos neste objeto contratual, observando a legislação pertinente e garantindo o cumprimento pelos mesmos de todas as normas inerentes à prestação dos serviços objeto deste contrato;

e) receber informação do DISTRITO FEDERAL sobre qualquer alteração nas leis, regulamentos, contratos e atos administrativos que causem impactos ao serviço objeto deste contrato;

f) manifestar-se quanto à eventual alteração do equilíbrio econômico-financeiro deste contrato;

g) manifestar interesse na continuidade deste contrato, até 01 (um) mês antes do vencimento do termo contratual; e

h) utilizar o aterro sanitário para disposição final de rejeitos em consonância com o objeto do presente contrato.



## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

*Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP  
Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário*

---

### **CLÁUSULA NONA – DOS DIREITOS E OBRIGAÇÕES DO DISTRITO FEDERAL**

**9.1** São obrigações do DISTRITO FEDERAL, além de outras previstas neste contrato:

a) lançar e prever nos orçamentos anuais, nos Planos Plurianuais e nas Leis de Diretrizes Orçamentárias, em rubrica específica na Lei Orçamentária Anual, os recursos suficientes ao pagamento das faturas mensais decorrentes da prestação dos serviços objeto deste contrato, com a emissão da Nota de Empenho correspondente;

b) efetuar o pagamento integral dos valores das faturas mensais, até a data do seu vencimento;

c) encaminhar, e dispor no endereço indicado pelo MUNICÍPIO os rejeitos objeto deste contrato;

d) enviar ao MUNICÍPIO, anualmente, até o primeiro dia de março do exercício em curso, a cópia da Nota de Empenho, correspondente ao total das despesas a título de pagamento pelos serviços prestados pelo MUNICÍPIO, estimadas para o exercício;

e) sem prejuízo da fiscalização realizada pela ADASA, articular fiscalização por comissão composta de representantes próprios, do MUNICÍPIO e dos usuários, com periodicidade mínima anual; e

## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

*Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP  
Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário*

---

d) designar gestor para o presente contrato, indicando-o formalmente à ADASA e ao MUNICÍPIO, em até 30 (trinta) dias após a sua assinatura.

**9.2.** São direitos do DISTRITO FEDERAL, além de outros previstos neste CONTRATO:

a) receber relatórios mensais de medições e faturas de cobrança;

b) exigir que o MUNICÍPIO refaça obras e serviços defeituosos assegurando ao MUNICÍPIO o amplo direito de defesa e contraditório observados o procedimento administrativo próprio, determinados pela ADASA;

c) receber prévia comunicação do MUNICÍPIO sobre obras e manutenções que interrompam os serviços constantes do objeto deste contrato;

d) manifestar interesse na continuidade deste contrato até 01 (um) mês antes da data de seu encerramento; e

e) constituir Comitê Distrital Consultivo para o acompanhamento da execução do presente contrato, objetivando o controle social pela comunidade.

### **CLÁUSULA DÉCIMA – DA REGULAÇÃO E DA FISCALIZAÇÃO**

**10.1.** A regulação e fiscalização dos serviços delegados pelo DISTRITO FEDERAL serão exercidas pela ADASA.

**10.2** O MUNICÍPIO indicará representante para acompanhar as atividades de auditoria e de fiscalização da ENTIDADE REGULADORA.

## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

*Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP  
Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário*

---

**10.3.** A ADASA realizará a fiscalização da prestação dos serviços sob seus aspectos técnicos, operacionais, financeiros e contábeis, e terá livre acesso às instalações, equipamentos e documentos relacionados à prestação dos serviços contratados, podendo requisitar as informações e dados necessários para aferir a correta execução deste CONTRATO.

**10.4.** No exercício da fiscalização, a ADASA terá acesso ainda aos dados relativos à administração, contabilidade, recursos técnicos, econômicos e financeiros, bem como aos dados relativos à execução do objeto contratual.

**10.5.** A fiscalização da prestação dos serviços abrangerá, dentre outras, as seguintes atividades:

a) realização de inspeções de campo;

b) verificação do atendimento aos requisitos técnicos, operacionais e ambientais discriminados na legislação em vigor, nas normas da ADASA e nas normas técnicas editadas pela Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) concernente a essa matéria, assim como no processo de licenciamento ambiental de suas instalações, bem como às demais exigências dessa natureza estabelecidas no presente CONTRATO;

c) verificação do atendimento aos requisitos sociais e financeiros estabelecidos como condicionantes do processo de licenciamento ambiental ou em função de exigências estabelecidas na legislação e no presente CONTRATO ou em seus anexos.

## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

*Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP  
Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário*

---

**10.6.** O desatendimento das normas, solicitações, recomendações e determinações da ADASA implicará em aplicação das penalidades autorizadas pelas normas pertinentes ou definidas neste CONTRATO, limitadas aos valores constantes da Cláusula 12.2.

**10.7.** A fiscalização do CONTRATO pela ADASA não exime nem diminui a completa responsabilidade do MUNICÍPIO, por qualquer inobservância ou omissão às cláusulas contratuais, inclusive quanto à adequação das suas obras, instalações, quanto à adequação dos SERVIÇOS e quanto à correção e legalidade de seus registros contábeis e de suas operações.

**10.8.** Compete à ADASA, sem prejuízo de outras previsões legais, regulamentares e contratuais:

- I - editar normas relativas às dimensões técnica, econômica e social de prestação dos serviços;
- II - expedir os atos regulatórios da legislação superior relacionada às suas áreas de competência;
- III - exercer o poder de polícia, nos termos das normas legais e regulamentares, em relação à prestação dos serviços;
- IV - fiscalizar os serviços regulados, quanto a seus aspectos técnicos, sociais, econômicos, financeiros, contábeis e ambientais;
- V - estabelecer os padrões de qualidade, metas e indicadores de desempenho para a prestação dos serviços;
- VI - regulamentar, fixar e fiscalizar as tarifas e outros preços públicos dos serviços prestados, bem como, definir os índices de reajustes e das revisões;

## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

*Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP*

*Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário*

---

- VII - analisar os custos e o desempenho econômico-financeiro relacionados com a prestação dos serviços previstos neste CONTRATO, objetivando maior eficiência;
- VIII - fiscalizar os equipamentos e as instalações físicas utilizadas na prestação dos serviços, gerar relatório de vistoria e, identificando eventuais desconformidades, determinar as medidas corretivas;
- IX - apurar infrações às normas legais, aos atos de regulação e a este CONTRATO e aplicar as respectivas sanções;
- X - dirimir administrativamente, decidindo com força terminativa, nos limites de sua competência, conflitos de interesse decorrentes da legislação aplicável ou deste CONTRATO;
- XI - zelar pela qualidade dos serviços no que se refere à regularidade, segurança, continuidade, modicidade dos custos, eficiência, cortesia, rapidez, atualidade tecnológica e universalidade;
- XII - estimular a melhoria da qualidade e o aumento de eficiência dos serviços e do gerenciamento integrado dos rejeitos;
- XIII - contribuir para a máxima competitividade e a livre concorrência, quando pertinentes, visando tornar mais adequados os serviços e reduzir os seus custos;
- XIV - estimular o desenvolvimento tecnológico e organizacional dos serviços;
- XV - promover estudos e pesquisas, visando ao desenvolvimento dos serviços;
- XVI - deliberar, em termos finais na esfera administrativa, quanto à interpretação das normas legais e contratuais, no que se refere à fiscalização, fixando a orientação a ser adotada nos casos omissos, e
- XVII - decidir sobre a aplicação das penalidades previstas na legislação vigente em instância administrativa final.

## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

*Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP  
Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário*

---

**10.9.** Sem prejuízo do cumprimento dos compromissos assumidos neste instrumento, comprometem-se as partes a respeitar o planejamento regional, nos termos do Contrato de Consórcio Público, do qual as partes são membros, e a verificação do atendimento será feita através da fiscalização e regulação pela ADASA.

### **CLÁUSULA DÉCIMA PRIMEIRA - DA PROTEÇÃO AMBIENTAL**

**11.1.** O MUNICÍPIO deverá submeter-se às normas e autoridades estaduais, distritais e federais de proteção do meio ambiente e dos recursos hídricos.

**11.2.** O MUNICÍPIO será responsável pela obtenção das licenças necessárias à execução deste CONTRATO, notadamente as licenças ambientais.

### **CLÁUSULA DÉCIMA SEGUNDA – DAS SANÇÕES ADMINISTRATIVAS**

**12.1.** Em caso de descumprimento pelo MUNICÍPIO das disposições constantes neste CONTRATO ou nos ANEXOS poderão ser aplicadas pelo SLU, as sanções de advertência ou multa, ressalvados os direitos de contraditório e de ampla defesa.

**12.2.** As sanções de multa deverão limitar-se aos seguintes tetos:

- a) “Grupo I”: até 1% (um por cento) do faturamento líquido mensal deste contrato;
- b) “Grupo II”: até 5% (cinco por cento) do faturamento líquido mensal deste contrato; e
- c) “Grupo III”: até 10% (dez por cento) do faturamento líquido mensal deste contrato.

## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

*Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP  
Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário*

---

**12.2.1.** Entende-se por faturamento líquido mensal a média mensal das receitas brutas do último exercício fiscal oriundas da prestação de serviços, deduzidos os tributos incidentes.

**12.2.2.** Caso a multa seja cominada no primeiro ano de prestação dos serviços, será considerada a média mensal do faturamento líquido apurado nos meses anteriores.

**12.3.** Para aplicação do disposto na cláusula 12.2, acima, caberá ao SLU deliberar acerca dos critérios para qualificação das infrações como sendo “Grupo I”, “Grupo II” ou “Grupo III”, considerando a gravidade da infração, os danos dela resultantes para os SERVIÇOS e para os usuários e a vantagem auferida pelo infrator.

**12.4.** A sujeição a qualquer sanção de advertência ou multa não eximirá o infrator das obrigações decorrentes do ato, notadamente de sanar a irregularidade.

**12.5.** As sanções aplicadas pelo SLU, em decorrência da inobservância das normas contratuais, não excluem as sanções aplicadas pela ADASA decorrentes da fiscalização.

### **CLÁUSULA DÉCIMA TERCEIRA – DA EXTINÇÃO**

**13.1.** O presente contrato será extinto quando se verificar quaisquer dos eventos a seguir apontados, nos termos das cláusulas seguintes e da legislação aplicável:

- a) advento do termo contratual;
- b) descumprimento das normas legais ou contratuais;
- c) caducidade;

## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

*Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP  
Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário*

---

d) rescisão;

e) anulação.

**13.2** Se o MUNICÍPIO, no prazo que lhe for fixado, não sanar as falhas ou irregularidades apontadas, ou promover a adequação de condutas transgressoras, o SLU instaurará o competente processo administrativo para configurar a inadimplência, que deverá assegurar ao MUNICÍPIO os direitos à ampla defesa e ao contraditório.

**13.3.** Este CONTRATO poderá ser rescindido por iniciativa do DISTRITO FEDERAL, no caso de descumprimento por parte do MUNICÍPIO.

**13.4.** Este CONTRATO poderá ser anulado em caso de ilegalidade grave e insanável.

### **CLÁUSULA DÉCIMA QUARTA – DO CONTROLE SOCIAL**

**14.1.** O controle social será realizado nos termos das normas aplicáveis ao controle social dos serviços em vigor no DISTRITO FEDERAL.

### **CLÁUSULA DÉCIMA QUINTA – DA PUBLICAÇÃO**

**15.1** O extrato deste CONTRATO será publicado no Diário Oficial do DISTRITO FEDERAL.



## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

*Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP  
Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário*

---

### **CLÁUSULA DÉCIMA SEXTA – DO FORO**

**16.1.** As PARTES elegem, com exclusão de qualquer outro, o foro do DISTRITO FEDERAL, para nele serem resolvidas todas as questões judiciais derivadas deste CONTRATO.

### **CLÁUSULA DÉCIMA SÉTIMA - DAS DISPOSIÇÕES FINAIS**

**17.1.** O presente instrumento e seus anexos contêm todos e quaisquer compromissos e obrigações relacionadas às matérias discutidas e acordadas sob este instrumento, substituindo e revogando todos e quaisquer outros eventuais acordos previamente negociados entre as partes.

**17.2.** Qualquer alteração do presente instrumento deverá ser formalizada através de Termo Aditivo, mas a tolerância de qualquer das partes quanto ao descumprimento de obrigação assumida não será considerada novação ou renúncia a nenhum direito.

**17.3** O presente instrumento se firma em caráter personalíssimo, de modo que nenhuma das partes poderá ceder ou transferir direitos e obrigações ora relacionados, total ou parcialmente, salvo se houver concordância prévia e expressa da outra parte.

**17.4.** Preferencialmente, as comunicações realizadas pelas partes serão realizadas por escrito e a entrega poderá ser formalizada, a critério da parte notificante, por comprovante de entrega física.

## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

*Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP  
Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário*

---

E, por estarem justas e contratadas, assinam as partes o presente instrumento em 02 (duas) vias de igual teor e forma e na presença das testemunhas abaixo.

Brasília, [▪] de [▪] de 2015.

---

Distrito Federal

---

Planaltina de Goiás

### **2.8. Do Projeto Básico**

#### **2.8.1. Introdução**

A definição do objeto é condição de legitimidade da qualquer contratação da Administração Pública sem a qual não pode prosperar o procedimento licitatório, qualquer que seja a modalidade. É assim, porque sem ela torna-se inviável a formulação das ofertas, bem como o seu julgamento, e irrealizável o contrato subsequente.

O objeto deve ser descrito de forma a traduzir a real necessidade do Poder Público, com todas as características indispensáveis, afastando-se, evidentemente, as características irrelevantes e desnecessárias, que têm o condão de restringir a competição.

O Ente Público, porém, não resume seus interesses aquisitivos apenas em bens. Por não portar mão-de-obra ou aparatos necessários ou condizentes, a contratação de obras e serviços para com terceiros são buscas constantes de uma Administração. É nessa específica linha de contratação que o

## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

*Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP  
Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário*

---

legislador faz uma especial exigência: a formulação prévia de um projeto básico, onde será definido o objeto a ser licitado de forma mais precisa e lícita (art. 7º, §2º, I, da Lei Federal nº 8.666/93).

O projeto básico representa “*o conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução*”.<sup>108</sup>

A referida definição é complementada pela exigência de elementos relacionados nas alíneas “a” e “f” do inciso IX, do art. 6º da Lei Federal nº 8.666/93, por meio de uma relação de estudos a serem desenvolvidos para a caracterização da solução escolhida, a identificação dos serviços a executar, a montagem do plano de licitação e gestão da obra e demonstração dos métodos construtivos.

O art. 12 da Lei Federal nº 8.666/93 estabelece de forma exemplificativa alguns requisitos que deverão ser observados na elaboração dos projetos básicos e executivos: segurança; funcionalidade e adequação ao interesse público; economia na execução, conservação e operação; possibilidade de emprego de mão-de-obra, materiais, tecnologia e matérias-primas existentes no local para execução, conservação e operação; facilidade na execução, conservação e operação, sem prejuízo da durabilidade da obra ou do serviço;

---

<sup>108</sup> Art. 6º, inciso IX, da Lei Federal nº 8.666/93.

## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

*Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP  
Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário*

---

adoção das normas técnicas, de saúde e de segurança do trabalho adequadas; e impacto ambiental.

Sem dúvida, é a peça mais importante para a condução de uma contratação, tanto que a legislação estabelece como requisito para licitar a existência desse documento. Falhas graves na definição desse projeto trarão enormes dificuldades ao gerenciamento das obras sob os aspectos prazo, custo e qualidade.

O projeto básico de uma contratação pode ser elaborado pelo próprio órgão licitante. Neste caso, deverá ser designado um responsável técnico a ele vinculado, com inscrição no Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia (CREA) estadual, que efetuará o registro das Anotações de Responsabilidade Técnica (ARTs), referentes aos projetos.<sup>109</sup>

Dessa forma, a minuta de Projeto Básico que será apresentada abaixo, foi elaborada pelos técnicos do Serviço de Limpeza Urbana – SLU, Francisca S. Freire Dutra, Assessora Especial – DIGER, e Edmundo P. Gadelha, Analista – DITEC, que consta do processo nº 0094-00045/2015 – GDF/SLU, com acréscimo de contribuições dos técnicos da ADASA.

---

<sup>109</sup> Obras Públicas: recomendações básicas para a contratação e fiscalização de obras públicas/ Tribunal de Contas da União, - 3ªed. Brasília: TCU, SecobEdif, 2013, p. 17.

## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

*Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP  
Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário*

---

### **2.8.2. Minuta do Projeto Básico<sup>110</sup>**

## **PROJETO BÁSICO PARA A CONTRATAÇÃO DE ATERRO SANITÁRIO PARA DISPOSIÇÃO DOS RESÍDUOS GERADOS NA REGIÃO NORTE DO DISTRITO FEDERAL.**

### **1. JUSTIFICATIVA**

- 1.1. O Governo do Distrito Federal, com o objetivo de encerrar as atividades do Aterro do Jóquei, conhecido como Lixão da Estrutural, e atender aos ditames da Lei Federal nº 12.305/2010, a Política Nacional de Resíduos Sólidos, iniciou as ações para a construção do 1º Aterro Sanitário do DF, o Aterro Oeste, localizado na Região Administrativa de Samambaia, entre o córrego Melchior e a rodovia DF-180, próximo às estações de tratamento de esgotos ETE Melchior e ETE Samambaia.
  
- 1.2. Considerando a não conclusão das obras do aterro sanitário Oeste, atualmente o Lixão do Jóquei continua sendo o único local disponível no Distrito Federal para disposição de todos os resíduos coletados pelo Serviço de Limpeza Urbana — SLU.

---

<sup>110</sup> Será o Anexo II, ao Contrato de Programa.

## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

*Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP*

*Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário*

---

- 1.3. Desta forma, foi instituído pelo Decreto Distrital nº 36.437/2015, o Grupo de Trabalho (GT), constituído por órgãos e entidades do Distrito Federal, no qual o SLU está inserido, e que tem como finalidade elaborar e executar plano de intervenção no Lixão do Jóquei, visando o encerramento das atividades irregulares praticadas neste local. No entanto, em função de acidentes fatais ocorridos no local, foram antecipadas algumas providências sugeridas por componentes do referido grupo de trabalho visando à proteção da vida dos trabalhadores daquela localidade.
- 1.4. Considerando as sucessivas paralisações na operação do Lixão do Jóquei, o esgotamento das capacidades de armazenamento das áreas de transbordo, o estado de alerta contra a dengue e a necessidade de continuidade do serviço de coleta à população do Distrito Federal, o Serviço de Limpeza Urbana - SLU definiu como opção viável a disposição final dos resíduos gerados no Distrito Federal em aterros situados em seu entorno.
- 1.5. Conforme documentos apresentados às folhas 02 a 33 do processo administrativo nº 094.00045/2015, foram consultados os aterros localizados no Município de Goiás, nas cidades de Águas Lindas, Anápolis, Planaltina de Goiás e Valparaíso, no entanto, apenas a prefeitura de Planaltina de Goiás e a empresa que opera o aterro dessa cidade — Hannover Resíduos demonstraram disponibilidade para realizar a disposição dos resíduos advindos do Distrito Federal.
- 1.6. No Distrito Federal foi ratificado o protocolo de intenções que constitui o Consórcio Público de Manejo dos Resíduos Sólidos e das Águas

## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

*Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP  
Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário*

---

Pluviais da Região Integrada do Distrito Federal/Goiás – CORSAP DF/Goiás, mediante a promulgação da Lei Distrital nº 4.948/2012, transformando-se em um “Contrato de Consórcio”, visando à gestão associada de um sistema regional de transporte, tratamento e destinação dos resíduos sólidos domiciliares e assemelhados que permite aos entes consorciados a formalização de contrato de programa para a prestação desses serviços.

### **2. OBJETIVO**

- 2.1. O presente Projeto Básico tem por objetivo fornecer subsídios para a celebração de contrato de programa com o Município de Planaltina de Goiás, para a prestação de serviços de disposição final de rejeitos em aterro sanitário de resíduos classe II (Norma ABNT/NBR10.004/2004) atendendo também as normas Técnicas vigentes para operação de Aterros Sanitário NBR 8419 e NBR 13.896 e demais normas aplicáveis.
- 2.2. O objeto do presente Projeto Básico é a contratação do Município de Planaltina de Goiás, por meio de contrato de programa, para a prestação do serviço de disposição final de rejeitos oriundos de resíduos domiciliares e assemelhados em Aterro Sanitário, que deverão ser executados conforme características, referência e especificações técnicas presentes neste projeto e nas normas aplicáveis.

### **3. ESPECIFICAÇÕES TÉCNICAS**

- 3.1. O Município de Planaltina de Goiás deverá possuir aterro sanitário com capacidade operacional e área para disposição de, no mínimo, 339

## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

*Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP  
Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário*

---

(trezentas e trinta e nove) toneladas de rejeitos oriundas do Distrito Federal por dia.

3.2. A área deverá possuir Licença Ambiental vigente, emitida pelo órgão ambiental competente, que possibilite a disposição de rejeitos provenientes de outras unidades da federação.

3.3. O aterro deverá possuir balança rodoviária operacional com capacidade de 60 (sessenta) toneladas para pesagem de carretas e caminhões coletores.

3.4. O aterro deverá manter as seguintes estruturas e sistemas mínimos, conforme NBR 8419 e NBR 13.896:

3.4.1. Sistema de impermeabilização da fundação;

3.4.2. Execução de Diques em Aterro Compactado;

3.4.3. Sistema de drenagem de chorume na fundação;

3.4.5. Execução das células de rejeitos;

3.4.5. Compactação contínua e uniforme, executada diariamente e conjuntamente com o avanço da área de deposição de rejeitos;



## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

*Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP*

*Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário*

---

- 3.4.6. Execução de cobertura na conclusão de cada jornada de trabalho, ou a intervalos menores, se necessário;
- 3.4.7. Sistema de drenagem e tratamento de chorume e gás;
- 3.4.8. Sistema de drenagem das águas pluviais;
- 3.4.9. Área de deposição dos rejeitos;
- 3.4.10. Cerca em torno de toda a área do empreendimento;
- 3.4.11. Sistema de monitoramento Geotécnico;
- 3.4.12. Plano de operação, acompanhamento e controle;
- 3.4.13. Vias de acesso ao local com boas condições de tráfego ao longo de todo o ano, mesmo no período de chuvas intensas.
- 3.5. O Aterro deverá estar apto a receber os rejeitos provenientes do Distrito Federal, em todos os dias da semana, inclusive aos domingos e feriados, independente das condições climáticas.

## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

*Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP  
Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário*

---

3.6. As operações de aterramento dos rejeitos devem observar os procedimentos operacionais compatíveis com as normas técnicas e demais normas legais e regulamentares, em especial, aquelas emitidas pela ADASA, consistindo no espalhamento, compactação, confinamento e cobertura diária dos rejeitos recebidos, bem como, no tratamento dos gases e chorume produzidos.

3.7. Descarga, espalhamento, compactação e cobertura dos rejeitos a serem aterrados

3.7.1. Os caminhões compactadores, basculantes e outros veículos de transporte de rejeitos procederão à descarga na frente de operação, que deverá ser dotada de mais de uma área de deposição, possuir dimensões adequadas para a manobra dos veículos e conter pavimentação adequada ao tráfego.

3.7.2. A contratada deverá manter equipes treinadas para orientar os motoristas dos veículos que ingressam no Aterro.

3.7.3. Após a descarga dos rejeitos na área de deposição devem ser iniciados os procedimentos de espalhamento e compactação com trator esteira ou compactador

3.7.4. A frente de operação deverá ser mantida na menor área possível.

## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

*Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP*

*Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário*

---

3.7.5. A cobertura do topo das células com solo ou material inerte deverá ser contínua e uniforme, executada diariamente e conjuntamente com o avanço da área de deposição de rejeitos.

3.7.6. A manutenção da frente de operação, em épocas normais e de chuva, deverá contar com acessos locais de descarga que garantam o tráfego seguro dos veículos.

3.8. A contratada deverá dispor de profissional responsável técnico com nível superior e comprovada experiência em operação de aterros sanitários.

3.9. A contratada deverá manter vigilância em toda a área do aterro, em regime de 24 (vinte e quatro) horas, inclusive sábados, domingos e feriados para permitir acesso e permanência à área do aterro somente de pessoal cadastrado ou autorizado, sendo vedado a presença de catadores de materiais recicláveis na área de disposição final de rejeitos.

## **4. CUSTOS**

4.1. Conforme tabela apresentada, a população das cidades cujos resíduos coletados serão destinados ao Aterro, corresponde a 460.891 (quatrocentos e sessenta mil, oitocentos e noventa e um) habitantes, equivalente a 16,54% da população total do Distrito Federal.

## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

*Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP*

*Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário*

---

- 4.2. Considerando a expectativa de valor de disposição final a R\$ 45,00 por tonelada, conforme Memorando N° 43/2015 — DILUR, o custo mensal para disposição final dos resíduos será de R\$ 396.630,00 (trezentos e noventa e seis mil, seiscentos e trinta reais), e o custo anual será de R\$ 4.759.560,00 (quatro milhões, setecentos e cinquenta e nove mil, quinhentos e sessenta reais). O valor mencionado não contempla o custo com o transporte.

	Região Administrativa / Município	População Total 2013	Percentual
7	Fercal	8.408	0,30%
10	Itapoã	59.694	2,14%
15	Paranoá	46.233	1,66%
17	Planaltina	185.375	6,65%
26	Sobradinho	63.715	2,29%
27	Sobradinho II	97.466	3,50%
TOTAL		460.891	16,54%

Fonte: PESQUISA DISTRITAL POR AMOSTRA DE DOMICÍLIOS - DISTRITO FEDERAL - PDAD/DF 2013 Disponível em: [http://www.codeplan.df.gov.br/images/CODEPLAN/PDF/pesquisa\\_socioeconomica/pdad/2013/Pesquisa%20PDAD\\*DF%202013.pdf](http://www.codeplan.df.gov.br/images/CODEPLAN/PDF/pesquisa_socioeconomica/pdad/2013/Pesquisa%20PDAD*DF%202013.pdf)

## **5. MEDIÇÃO**

5.1. Os serviços de diposição final de rejeitos serão medidos por pesagem, aferidos através de balança instalada na portaria do Aterro Sanitário de Planaltina de Goiás, na entrada e saída dos veículos.

## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

*Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP  
Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário*

---

5.2. Os valores medidos serão registrados automaticamente em sistema informatizado disponibilizado pelo próprio prestador de serviços e acessível ao contratante e aos entes reguladores.

5.3. O sistema deverá registrar, no mínimo, as seguintes informações:

5.3.1. Identificação do veículo;

5.3.2. Região administrativa de origem da carga;

5.3.3. Peso líquido da carga;

5.3.4. Preço unitário por tonelada e preço total da carga; e

5.3.5. Hora da pesagem.

5.4. O sistema deverá possuir ferramenta acessível ao contratante e ao regulador para geração de relatórios analíticos e sintéticos consolidados com as informações diárias e periódicas dos serviços prestados.

## **6. PRAZOS**

6.1. A destinação dos rejeitos será iniciada imediatamente após a assinatura do contrato e respectiva emissão da ordem de serviço.

6.2. A presente contratação se dará por um período de 12 (doze) meses renováveis por iguais períodos, até o máximo de 60 (sessenta) meses.

## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

*Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP*

*Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário*

---

### **7. FREQUENCIA E HORÁRIO**

7.1. O serviço será realizado de segunda-feira a domingo em todos os períodos, conforme solicitação do contratante.

### **8. DISPOSIÇÕES FINAIS**

8.1. A contratada deverá apresentar documentação de propriedade da área do Aterro.

8.2. A contratada deverá apresentar Licença de Operação, ou outro documento com os mesmos efeitos, emitida por órgão ambiental competente.

8.3. A assinatura do contrato de programa é condicionada a adequação prévia dos contratos administrativos firmados pelo Município de Planaltina de Goiás, relacionados aos serviços a serem contratados pelo Distrito Federal, de forma a atender todas as exigências contidas neste projeto básico, no contrato de programa e nas normas de regulação.

8.4. O Município de Planaltina de Goiás deverá estar e manter se adimplente com todas as obrigações junto ao Consórcio Público de Manejo dos Resíduos Sólidos e das Águas Pluviais da Região Integrada do Distrito Federal e Goiás – CORSAP/DF.

### **3. CONCLUSÃO**

O fundamento da Administração Pública está na concretização dos direitos fundamentais. Este pensamento rege as diretrizes da Constituição no que se refere à atividade administrativa para o respeito à dignidade da pessoa humana e os direitos fundamentais (saneamento básico). Neste sentido a Administração tem como meio para buscar sua legitimação, a realização dos direitos de todos os indivíduos.

O exercício da atividade administrativa envolve a necessidade de selecionar e compor diferentes interesses públicos e privados, não raro com grau de complexidade elevado e diante de centro de interesses contrapostos. Tem-se que buscar, sempre, a solução que realize mais intensamente todos os interesses, inclusive na acepção de não produzir a destruição de valores de menor hierarquia.

O Federalismo Cooperativo se deve ao fato de que, nas sociedades modernas, as políticas públicas possuem elevada complexidade, que exigem uma atuação integrada dos diferentes entes da Federação. Muitas vezes é necessário que o nível federal tenha o papel redistributivo de recursos e que o âmbito local, mais próximo das demandas, seja o executor, especialmente das políticas públicas.

Com a Lei Federal nº 11.107, de 06 de abril de 2005, o ordenamento brasileiro disciplina a formação de consórcios públicos, integrados por entes federativos, para a realização de objetivos de interesse comum.

## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

*Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP  
Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário*

---

A gestão associada de serviços públicos pode ser concebida como o exercício compartilhado, por duas ou mais entidades federativas, de competências que envolvem a prestação de um ou mais serviços públicos. Portanto, a expressão gestão associada de serviços públicos revela mais uma forma de prestação de serviços públicos, qual seja a forma associada ou compartilhada entre entidades federativas.

O princípio da regionalização da gestão dos resíduos sólidos não se trata de princípio explícito na Lei Federal nº 12.305/2010 (Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos), mas de princípio implícito, pois se configura como elemento estruturante de todo o sistema normativo vinculado à PNRS.

Em relação à gestão dos resíduos, ocorre ganhos com economia de escala quando estruturas de gestão ou infraestruturas físicas são utilizadas por demanda adequada. Por isso, em matéria de gestão de resíduos, é comum se dizer que é necessário se juntar os pequenos, para que se alcance uma escala adequada, bem como que um grande tem que se articular com os pequenos de seu entorno, sob pena de se inviabilizar solução técnica e economicamente adequada para esses pequenos.

A necessidade de regionalização da gestão dos resíduos sólidos vem sendo reconhecida pelos órgãos de controle, que entendem que recursos públicos aplicados sem obediência a essa diretriz são recursos públicos mal aplicados - sendo paradigmática, nesse aspecto, a posição do Tribunal de Contas da União, Acórdão 2067/2008.

Tanto na decisão proferida pela Corte de Justiça da Comunidade Européia, como na decisão do Supremo Tribunal Federal, houve uma ponderação



## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

*Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP*

*Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário*

---

de valores, e diante do caso concreto aplicou-se os princípios que melhor tutelariam o **interesse público primário**, como, por exemplo, o princípio do cooperativismo entre os entes federativos na gestão dos serviços públicos; o princípio da eficiência; o princípio da economicidade; o princípio da prevenção na gestão e no gerenciamento dos resíduos sólidos, em detrimento dos princípios das normas comunitários sobre contratos públicos (licitação) e o princípio da legalidade.

Sobre a questão parece claro que a legislação que aprovou o CORSAP DF/GO autoriza a gestão associada, bem como a celebração de contrato de programa nesse âmbito. Com isso, parece perfeitamente viável a celebração de um contrato de programa com o Município de Planaltina de Goiás, transferindo para ele os resíduos sólidos, a fim de que dê destinação ambientalmente adequada na conformidade de seus meios, sejam eles próprios ou contratados. Gerando direito do Município a um ressarcimento correspondente. Ressalta-se que os contratos de programa são firmados em conformidade com a Lei nº 11.107/2005 e com o Decreto nº 6.017/2007 e celebrados mediante dispensa de licitação, nos termos do Inciso XXVI do art. 24 da Lei nº 8,666/1993.

Isso porque a situação é semelhante a que foi analisada pela jurisprudência europeia, sendo que lá, após uma ponderação de valores, prevaleceu o princípio da cooperação intergovernamental em detrimento de outros, em especial da licitação específica, e o modelo proposto é semelhante ao utilizado pelo Estado do Paraná e o município de Indianópolis.

## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

*Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP*

*Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário*

---

Corroborando ainda, o próprio licenciamento e as diretrizes de regionalização fixadas pelo Plano Nacional de Resíduos Sólidos. No contrário seria mitigar o sentido das normas constitucionais e locais que preveem a gestão associada.

Deverá ser realizado um estudo de viabilidade técnica e econômico-financeira da prestação dos serviços a serem contratados, que é condição para validade dos contratos, conforme define o art. 11 da Lei nº 11.445/2007. O estudo também terá o objetivo de demonstrar a melhor relação custo/benefício para a Administração Pública.

É imperioso destacar que para o Distrito Federal celebrar o contrato de programa com o Município de Planaltina de Goiás, tendo por objeto o recebimento e a disposição final adequada dos resíduos sólidos urbanos, a municipalidade deverá possuir um aterro sanitário devidamente licenciado e que observe os aspectos técnicos construtivos, de operação e manutenção estabelecidos pelas normas da ABNT pertinentes.

Na hipótese da municipalidade não possuir tal aterro sanitário, o objeto da contratação deverá ser o mesmo do contrato de parceria público-privada, ou seja, o tratamento dos resíduos sólidos por meio de usina de gaseificação.

Dessa forma, podemos concluir que o contrato de programa a ser celebrado deverá ser submetido à regulação da Agência Reguladora de Águas, Energia e Saneamento Básico do Distrito Federal – ADASA, ou por convênio de cooperação entre ADASA e AGR – quando este for firmado, uma vez que se trata de serviço prestado ao Distrito Federal.

## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

*Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP*

*Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário*

---

Corroboro o entendimento dos ilustres procuradores em relação à ausência dos Planos disciplinados pelas Leis Federais nº 11.445/2007 e 12.305/2010, sendo relativa uma vez que a situação fática, dependendo dos termos contratuais, poderá atender a todos os requisitos previstos nas leis mencionadas, considerando a existência de um aterro sanitário regular, em Município integrante do Consórcio Público do qual o Distrito Federal faz parte, cuja capacidade é maior que a demanda do Município. É uma situação que se mostra ideal para o Distrito Federal que, até o momento, ainda não dispõe de aterro sanitário.

Cumprе salientar que o Distrito Federal expediu o Decreto nº 33.445, de 23 de dezembro de 2011, que aprova o Plano de Intervenção Técnico Político de Gestão dos Resíduos Sólidos do Distrito Federal. Entretanto, a elaboração dos Planos de saneamento, previstos nas Leis Federais nº 11.445/2007 e 12.305/2010 fazem-se necessários, para buscar organização e condições de eficiência na prestação desses serviços públicos.

Importante salientar que o Serviço de Limpeza Urbana – SLU, procedeu à contratação do Consórcio GAE/CONSTRUBAN/DBO, Contrato nº 015/2014 – SLU, em 09 de setembro de 2014, para a prestação dos serviços de implantação, operação e manutenção do aterro sanitário oeste, a ser implantado em Samambaia – DF. O aterro sanitário de Planaltina de Goiás irá receber os resíduos sólidos que abrange a Região Administrativa de Sobradinho, Asa Norte e demais regiões administrativas contíguas.

Sob outro enfoque, será necessária a comprovação pelo Distrito Federal da economia de escala, com a destinação final dos resíduos sólidos, e o Município de Planaltina de Goiás deverá providenciar alteração do contrato da

**IVAN ANTONIO BARBOSA**

*Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP  
Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário*

---

concessão administrativa (PPP), a fim de adequar a quantidade de resíduos a serem recebidos e às demais condicionantes que estarão presentes no contrato de programa a ser celebrado.

Sugere-se ainda, que a minuta de contrato de programa seja submetida à avaliação da ADASA para que esta possa verificar o atendimento das condicionantes técnicas e de regulação econômica-financeira.

## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

*Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP  
Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário*

---

### **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

ALBERTI ROVIRA, *Enoch. Federalismo y Cooperación en la Republica Federal Alemana*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1986;

ALEXY, Robert. *Teoria de los derechos fundamentales*. Tradução de Ernesto Garzón Valdés, Madrid: Centro de Estudios Politicos y Constitucionales, 2002;

ALMEIDA, Fernanda Dias de Menezes. *Competências na Constituição de 1988*, São Paulo: Atlas, 1991;

ALOCHIO, Luiz Henrique Antunes. *O problema da concessão de serviços públicos em regiões metropolitanas: (Re) pensando um tema relevante*. Porto Alegre: Ed. Síntese. *Revista Interesse Público*, nº 24, mar/abr, 2004;

ARAGÃO, Alexandre Santos de. *O Marco Regulatório dos Serviços Públicos*. Porto Alegre: Ed. Síntese. *Revista Interesse Público*, nº 27, set/out, 2004;

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 27º ed., São Paulo: Malheiros, 2010;

BARROSO, Luís Roberto. *Agências Reguladoras: Constituição, transformação do Estado e legitimidade democrática*, in: *Temas de Direito Constitucional*. Rio de janeiro: Renovar, 2003;

\_\_\_\_\_. *Temas de Direito Constitucional*. Rio de janeiro: Renovar, 2003, t.2;

## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

*Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP  
Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário*

---

BASTOS, Celso Ribeiro, *Curso de Direito Administrativo*, São Paulo: Saraiva, 2001;

BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 13ª ed., São Paulo: Malheiros, 2003;

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 26ª ed., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013;

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, *Direito Administrativo*, 18ª ed., São Paulo: Atlas, 2005;

DUGUIT, Leon. *Manuel de droit constitutionnel*. 2ªed., Paris: Fontemoig, 1911;

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. 21ª ed., São Paulo: Saraiva, 1994;

GASPARINI, Diógenes. *Direito Administrativo*. 9ª ed., São Paulo: Saraiva, 2004;

HARGER, Marcelo. *Consórcios Públicos na Lei nº 11.107/2005*. Belo Horizonte: Fórum, 2008;

HAMILTON, Alexander; MADISON, James e JAY, John. *O federalista*. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1984;

## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

*Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP  
Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário*

---

HENRIQUES, Rachel Martins. *Aproveitamento energético dos resíduos sólidos urbanos: uma abordagem tecnológica*. (Dissertação de Mestrado). Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2004.

HUBERMAN, Leo. *A história da riqueza dos EUA (nós o povo)*. 19ª ed., São Paulo: Zahar, 1982;

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*, São Paulo: Saraiva, 2005;

LEMOS, Patrícia Faga Iglecias. *Resíduos Sólidos e Responsabilidade Civil Pós-consumo*, 2ª.ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012;

MACHADO, Hugo de Brito. *Curso de Direito Tributário*. 26ª. ed. rev. atual. ampl. São Paulo: Malheiros Editores, 2005;

MARQUES, Clarissa. *Comentários à Constituição Federal de 1988*, obra coletiva. Rio de Janeiro: Forense, 2009;

MARTINS, Ives Gandra. *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva, v.3. Tomo I, 1992;

MEDAUAR, Odete; OLIVEIRA, Gustavo Justino de. *Consórcios Públicos: Comentários à Lei nº 11.107/2005*, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006;

MEIRELLES, Hely Lopes, *Direito Administrativo Brasileiro*, 27ª ed., São Paulo: Malheiros, 2002;

## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

*Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP  
Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário*

---

MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 24<sup>a</sup> ed., São Paulo: Atlas, 2009;

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de Direito Administrativo*. 7<sup>a</sup>ed., Rio de Janeiro: Forense, 1989;

MONTENEGRO, Marcos Helano Fernandes; TIMÓTEO, Thiago Faquinelli. *Contribuição ao planejamento regional da disposição de resíduos sólidos na área de atuação do CORSAP*, estudo anexado ao processo GDF – SLU nº 0094-000045/2015;

NOHARA, Irene Patrícia. *Direito Administrativo*, São Paulo: Atlas, 2011;

PRADO, Lucas Navarro; SILVA, Marco Aurélio de Barcelos; RIBEIRO, Maurício Portugal. *Como viabilizar o uso de aterros sanitários objeto de concessão ou PPP e regularizados ambientalmente por municípios limdeiros ao concedente*, disponível em [http://pt.slideshare.net/portugalribeiro/como viabilizar o uso de aterros sanitários objeto de concessão ou PPP e regularizados ambientalmente por municípios limdeiros ao concedente](http://pt.slideshare.net/portugalribeiro/como-viabilizar-o-uso-de-aterros-sanitarios-objeto-de-concessao-ou-ppp-e-regularizados-ambientalmente-por-municipios-limdeiros-ao-concedente), acessando em 10/09/2015;

PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres. *Da Reforma Administrativa Constitucional*. Rio de Janeiro: Renovar, 1999;

RIBEIRO, Lauro André. *Gestão dos resíduos sólidos urbanos com geração de energia: o projeto Ecoparque de Porto Alegre*. (Dissertação de Mestrado). Universidade Federal do Rio Grande do Sul. 2008;

RIBEIRO, Wladimir Antônio, *Relatórios 1, 2 e 3, Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, Programa de Saneamento Ambiental e Gestão Territorial*



## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

*Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP  
Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário*

---

do Distrito Federal – Programa Brasília Sustentável II (PSB II), em 20 de outubro de 2014;

\_\_\_\_\_. *Introdução à Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos" in Resíduos sólidos no Brasil: oportunidades e desafios da lei federal nº 12.305 (lei de resíduos sólidos) org. Carlos César Sandejo Saiani, Juscelino Dourado, Rudinei Toneto Junior. Barueri: Minha Editora, 2014;*

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

\_\_\_\_\_. *Constituição, direitos fundamentais e direito privado. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003;*

\_\_\_\_\_. *A eficácia dos direitos fundamentais. 3ª ed., Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003;*

SCHNEIDER, Dan Moche; RIBEIRO, Wladimir Antônio; SALOMONI, Daniel. *Orientações Básicas para a Gestão Consorciada de Resíduos Sólidos*, Fundação Instituto para o Fortalecimento das Capacidades Institucionais – IFCI/ Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento – ABCID/ Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG, Brasília: editora IABS, 2013;

SILVA, Carla Adriana Basseto da, *A natureza jurídica da remuneração dos serviços públicos de abastecimento de água e coleta de esgoto – Taxa ou Preço Público?* Disponível em

## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

*Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP  
Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário*

---

[http://semasa.sp.gov.br/Documentos/ASSEMAE/Trab\\_50/pdf](http://semasa.sp.gov.br/Documentos/ASSEMAE/Trab_50/pdf)>. Acesso em: 17 de agosto de 2015.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*, 5ª ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 1989;

SINVINSKAS, Luís Paulo. *Manual de direito ambiental*, 8ª ed., São Paulo: Saraiva, 2010;

SUNDFELD, Carlos Ari. *Introdução às Agências Reguladoras in Direito Administrativo Econômico*. São Paulo: Malheiros, 2002;

SOUTO, Marcos Juruena Villela. *Desestatização: privatização, concessões, terceirizações e regulação*, 4ª edição, revista, atualizada e ampliada. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001;

TAVARES, Diogo Ferraz Lemos. *A supremacia do interesse público e o Direito Tributário*. Porto Alegre: Núria Fabris, 2012;

TRYBUS, Daiana. *Interesse Público: uma concepção em consonância com a Constituição da República Federativa do Brasil*. Curitiba, 2006. 184 f. Dissertação (Mestrado em Direito) Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Disponível em: <[http://www.biblioteca.pucpr.br/tede/tde\\_arquivos/1/TDE-2006-09-14T081550Z-403/Publico/Daiana/20Dto.pdf](http://www.biblioteca.pucpr.br/tede/tde_arquivos/1/TDE-2006-09-14T081550Z-403/Publico/Daiana/20Dto.pdf)>. Acesso em: 15 out. 2012;

Lei Federal nº 11.445, de 05 de janeiro de 2007;

Lei Federal nº 12.305, de 02 de agosto de 2010;

**IVAN ANTONIO BARBOSA**

*Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP*

*Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário*

---

Decreto Federal nº 7.217, de 21 de junho de 2010;

Decreto Federal nº 7.404, de 23 de dezembro de 2010.