

REESTRUTURAÇÃO DOS SERVIÇOS MUNICIPAIS DE LIMPEZA URBANA E DE COLETA DE LIXO:

novas possibilidades de gestão frente às leis federais n. 11.079/04, n. 11.107/05 e n. 11.445/07

Gustavo Justino de Oliveira

Pós-doutor em Direito Administrativo pela Universidade de Coimbra. Doutor em Direito do Estado pela USP. Professor de Direito Administrativo na USP. *Justino de Oliveira Advogados Associados*

Ana Carolina Hohmann

Justino de Oliveira Advogados Associados

1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem por escopo explorar as novas possibilidades de prestação dos serviços municipais de limpeza urbana e de coleta de lixo, notadamente frente às disposições contidas nas Leis federais n. 11.079/04, n. 11.107/05 e n. 11.445/07.

Parte-se da premissa básica segundo a qual as atividades que compõem a cadeia da limpeza urbana constituem serviço público, cuja titularidade é estatal e a competência e responsabilidade pela sua adequada prestação cabe à municipalidade.

Para a atual reestruturação desses serviços, principalmente em face da Lei federal n. 11.445/07 (saneamento básico), os municípios devem elaborar legislação reguladora setorial dos serviços públicos de limpeza urbana, definitivamente disciplinando aquelas que consistem nas formas mais adequadas

de como estes serviços passarão a ser prestados: **gestão público-privada e gestão público-pública ou gestão associada de serviços públicos.**

Além disso, tendo em vista nova legislação editada pela União Federal, aventa-se a possibilidade da gestão desses serviços ocorrer, parcial ou integralmente, a partir da aplicação da Lei Federal n. 11.1079/04, utilizando-se dos contratos de parceria público-privada. Ademais disso, tem-se como pertinente utilizar-se também da legislação referente aos contratos de consórcios públicos e dos novos contratos de programa – Lei Federal n. 11.107/05 - os quais têm por finalidade operacionalizar a denominada gestão associada de serviços públicos.

Complementando a instituição de um novo sistema municipal de prestação dos serviços públicos de limpeza urbana, revela-se indispensável, ainda, a criação de um órgão regulador municipal independente, responsável tanto pela regulação, quanto pela fiscalização específica desse serviço, de modo a garantir a sua prestação adequada.

As considerações que se seguem buscam traçar as linhas mestras da qualificação das atividades de limpeza urbana como um serviço público municipal.

Observa-se, na seqüência, o correto enquadramento legal da matéria, para então proceder-se à verificação da possibilidade, para a execução dos serviços públicos de limpeza urbana, do uso combinado de (i) institutos de gestão público-privada (concessão de serviço público e parceria público-privada) e de (ii) institutos de gestão associada ou de gestão público-pública (consórcio público, contratos de rateio e contrato de programa, por exemplo, para a gestão e exploração do aterro sanitário).

Aponta-se, desde já, para a indispensabilidade da criação de um órgão regulador municipal independente, capaz de assegurar a adequada prestação dos serviços públicos ora em tela, apresentando-se, ao final, uma proposta de cronograma para a implementação dos trabalhos acima

especificados, os quais podem ser seguidos pelos municípios interessados na reestruturação dos serviços de limpeza urbana e coleta de lixo.

2. A ADEQUADA QUALIFICAÇÃO DAS ATIVIDADES RELACIONADAS À LIMPEZA URBANA E À COLETA DE LIXO: SERVIÇOS PÚBLICOS DE TITULARIDADE MUNICIPAL

Para compreendermos a qualificação dos serviços de limpeza urbana e, em especial, da coleta de lixo, enquanto serviços públicos municipais, é importante que realizemos uma análise prévia do seu conceito, bem como das espécies de atividades que integram a cadeia produtiva desses serviços públicos.

A qualidade “pública” é atribuída a um serviço pelo próprio Estado, que o faz a partir da edição de norma – constitucional ou legal -, cujo texto submete determinada atividade a um regime de direito público. A partir daí, a titularidade para a prestação daquele determinado serviço passa a ser do Estado, que o prestará em nome próprio ou delegará sua realização direta a terceiros, permanecendo obrigado à tarefa de direção, de regulação e de fiscalização, dada sua responsabilidade enquanto titular daquele serviço.

Conforme DI PIETRO, serviço público pode ser definido como *“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 concretamente às necessidades coletivas, sob regime jurídico total ou parcialmente público”*.

BANDEIRA DE MELO, por sua vez, o define como *“toda atividade de oferecimento de utilidade ou comodidade material fruível diretamente pelos administrados, prestado pelo Estado ou por quem lhe faça as vezes, sob um regime de direito público – portanto consagrador de prerrogativas de supremacia e de restrições especiais – instituído pelo Estado em favor de interesses que houver definido como próprios no sistema normativo”*.

JUSTEN FILHO ressalta que a opção estatal ao classificar como público determinado serviço deve considerar o caráter instrumental deste para a realização dos fins da comunidade: o serviço deve refletir os anseios e as necessidades da população, servindo como uma forma de celebrar e de garantir a dignidade humana. Agrega o autor caractere novo à definição, ao entender o serviço público como um meio de garantir a eficácia de alguns direitos fundamentais. Segundo ele, o conceito de serviço público “*é um conceito reflexo. Deriva do modelo constitucional assumido pela comunidade, inclusive no tocante à função e ao papel que a própria comunidade reserva para si própria. (...) Relaciona-se com sua aptidão para realizar certos valores fundamentais assumidos pela Nação. Bem por isso, é impossível despublicizar certos serviços públicos no Brasil, pois sua prestação foi garantida constitucionalmente, como via de promover a dignidade da pessoa humana, a eliminação das desigualdades e outros valores fundamentais*”.

É nítido e notório o caráter de **essencialidade** e a **importância** para a comunidade de que são dotados os serviços de limpeza urbana. Tal atividade encontra-se diretamente ligada à **preservação da saúde pública**, sendo a saúde direito fundamental de todo o cidadão.

Isso torna perfeitamente aceitável que esses serviços sejam adotados pelo Estado como prestação de sua titularidade, uma vez serem extremamente necessárias para a existência e a sobrevivência dos indivíduos, da atual e das futuras gerações.

O artigo 2º da lei federal n. 9.074/95 evidencia a qualidade de serviço público de que é dotada a limpeza urbana ao afirmar:

Art. 2º É vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios executarem obras e **serviços públicos** por meio de concessão e permissão de serviço público, sem lei que lhes

autorize e fixe os termos, dispensada a lei autorizativa **nos casos de saneamento básico e limpeza urbana** e nos já referidos na Constituição Federal, nas Constituições Estaduais e nas Leis Orgânicas do Distrito Federal e Municípios, observado, em qualquer caso, os termos da Lei nº 8.987, de 1995.

O dispositivo legal ainda revela, de forma incontestada, a possibilidade de concessão e de permissão dos serviços públicos de limpeza urbana e de saneamento básico.

Todavia, não há ainda lei federal que defina exatamente quais atividades integram os conceitos de limpeza urbana, limpeza pública ou de saneamento básico.

Buscando eventual conceito na doutrina, PENIDO MONTEIRO associa à limpeza urbana atividades tais quais “**(a) coleta regular do lixo urbano, (b) coleta de resíduos de unidades de trato de saúde, (c) transferência e transporte, (d) usinas de incineração, (e) usinas de compostagem e reciclagem, (f) aterros sanitários, (g) varrição dos logradouros públicos, (h) limpeza e manutenção de praças e jardins, (i) capinação e raspagem, (j) limpeza de bocas de lobo (bueiros), (l) desobstrução de ramais e galerias, (m) desinfetação e desinfecção, (n) podas, (o) pintura de meio – fio, (p) lavagem de logradouros públicos, (q) remoções especiais de entulhos, galhadas, etc. , (r) limpeza de praias**”.

O serviço de limpeza urbana, genericamente, tem caráter universal, destinando-se a sua prestação, direta ou indiretamente, à totalidade dos cidadãos.

Isso se deve ao fato de a limpeza urbana estar diretamente ligada à garantia da saúde pública, que também é um dever do Estado.

A limpeza dos logradouros públicos e a destinação que se dá aos resíduos originários de estabelecimentos de saúde (o vulgo lixo hospitalar), por sua vez, afeta também aqueles que não se relacionam cotidianamente com tais ambientes, o que caracteriza a prestação *uti universi* - e não *uti singuli* - como alguns poderiam imaginar.

Em suma, o serviço universal de limpeza urbana¹ deve garantir a toda a população a remoção periódica dos resíduos sólidos domésticos, além de cuidar da remoção daqueles produzidos por hospitais e casas de saúde, com a devida segurança e periodicidade suficientes para assegurar a preservação da saúde pública. Deve cuidar também do asseio dos logradouros públicos, conferindo um ambiente salubre à comunidade. Ainda, engloba as atividades de infra-estrutura - aí incluídas a construção e operação de aterros sanitários, usinas de compostagem, incineradores e locais para a separação de materiais recicláveis.

3. OS SERVIÇOS PÚBLICOS DE LIMPEZA URBANA E DE COLETA DE LIXO NA LEI FEDERAL N. 11.445/07 (SANEAMENTO BÁSICO)

A Lei federal n. 11.445/07 estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico e a política federal de saneamento básico.²

Dada a ausência de regulamentação na seara do saneamento ambiental por mais de 20 anos, os municípios, titulares da prestação desse serviço público, nem sempre realizaram tal atividade de forma integral. Hoje, com o advento da Lei federal em questão, que especifica claramente quais as prestações englobadas no termo “saneamento”, urge a adaptação da administração municipal a esta nova realidade.

O artigo 2º da Lei federal n. 11.445/07 é claro quanto à imperatividade da universalização do acesso aos serviços públicos de

¹ Seguindo o entendimento de César A. Guimarães Pereira. In: op. cit., p. 87.

² Esta lei foi editada com base no artigo 21, inciso XX, da Constituição da República, e define diretrizes para a prestação dos serviços de saneamento básico.

saneamento básico, que é tida como um princípio fundamental e entendida como a ampliação progressiva do acesso de todos os domicílios. A Política federal de saneamento básico tem como escopo dar acesso a toda a população ao saneamento ambiental, uma vez que este encontra-se intimamente relacionada à saúde pública. Paralelamente, ainda no âmbito dos princípios fundamentais, tem-se a integralidade, *“compreendida como o conjunto de todas as atividades e componentes de cada um dos diversos serviços de saneamento básico, propiciando à população o acesso na conformidade de suas necessidades e maximizando a eficácia das ações e resultados”*, conforme corrobora o inciso II do artigo 2º da Lei. São também tratados como princípios, de forma específica, o abastecimento de água, o esgotamento sanitário, **a limpeza urbana e o manejo de resíduos sólidos**, que devem ser realizados de forma adequada à saúde pública e à proteção do meio ambiente.

É o artigo 3º da Lei federal n. 11.445/07, em seu inciso primeiro, que define quais atividades integram o conceito de saneamento básico. Em sua alínea “c” trata de forma expressa da limpeza urbana. De acordo com o texto legal:

“Art. 3º Para os efeitos desta Lei, considera-se:

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

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

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

c) limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos: conjunto de atividades, infra-estruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, transbordo, tratamento e destino final do lixo doméstico e do lixo originário da varrição e limpeza de logradouros e vias públicas;

d) drenagem e manejo das águas pluviais urbanas: conjunto de atividades, infra-estruturas e instalações operacionais de

drenagem urbana de águas pluviais, de transporte, detenção ou retenção para o amortecimento de vazões de cheias, tratamento e disposição final das águas pluviais drenadas nas áreas urbanas;”

As prestações que fazem parte do serviço público de limpeza urbana, por sua vez, são elencadas no artigo 7º da Lei, *in verbis*:

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

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

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

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

É válido ressaltarmos o fato de a limpeza urbana, nos termos da lei, extrapolar a simples prestação referente à coleta, transporte de resíduos sólidos e varrição de logradouros e vias, e responsabilizar o prestador pelo fim que será dado ao lixo e demais resíduos, fazendo menção expressa aos processos de triagem para reciclagem e ao tratamento do lixo.

A lei faz menção à prestação indireta dos serviços característicos do saneamento ambiental (art. 8º), afirmando que os titulares (municípios) poderão delegar a organização, a regulação, a fiscalização e a prestação nos termos do artigo 241 da Constituição da República e da Lei 11.107/05 (lei de consórcios públicos). Importante ressaltar, contudo, que a lei é expressa e inequívoca em seu artigo 10º ao caracterizar o **contrato** como o instrumento adequado para a prestação de serviços públicos de saneamento básico por entidade que não

integre a administração do titular, estando vedados os convênios, termos de parceria ou outros instrumentos tidos como precários.

O artigo 9º da Lei impõe ao município o dever de formular uma “Política Pública de Saneamento Básico”. Essa política evidenciará as obrigações do titular, que deverá elaborar um plano de saneamento básico, com base em estudos fornecidos pelos prestadores de cada serviço específico, atentando para aspectos técnicos peculiares de cada esfera integrante do saneamento básico, tal como o abastecimento de água potável, o esgotamento sanitário, o manejo de águas pluviais e drenagem, a limpeza urbana e o manejo de resíduos sólidos. Deverá ainda estabelecer os direitos e deveres dos usuários e criar mecanismos de controle social, além de outras determinações trazidas pelo referido artigo 9º:

“Art. 9º O titular dos serviços formulará a respectiva política pública de saneamento básico, devendo, para tanto:

I - elaborar os planos de saneamento básico, nos termos desta Lei;

II - prestar diretamente ou autorizar a delegação dos serviços e definir o ente responsável pela sua regulação e fiscalização, bem como os procedimentos de sua atuação;

III - adotar parâmetros para a garantia do atendimento essencial à saúde pública, inclusive quanto ao volume mínimo per capita de água para abastecimento público, observadas as normas nacionais relativas à potabilidade da água;

IV - fixar os direitos e os deveres dos usuários;

V - estabelecer mecanismos de controle social, nos termos do inciso IV do caput do art. 3º desta Lei;

VI - estabelecer sistema de informações sobre os serviços, articulado com o Sistema Nacional de Informações em Saneamento;

VII - intervir e retomar a operação dos serviços delegados, por indicação da entidade reguladora, nos casos e condições previstos em lei e nos documentos contratuais.

Ressalte-se que a existência do plano de saneamento básico é uma das condições de validade dos contratos que tenham por objeto a prestação do serviço público de saneamento básico, paralelamente a um estudo de viabilidade técnica e econômico-financeira da prestação universal e integral dos serviços e à existência de normas de regulação que prevejam os meios para o cumprimento das diretrizes da Lei, nos termos do artigo 11º da Lei federal sob comento.

Quanto ao custeio dos planos de saneamento básico e da universalização dos serviços, a Lei trata em seu artigo 13 da possibilidade de os entes federativos instituírem fundos:

Art. 13. Os entes da Federação, isoladamente ou reunidos em consórcios públicos, poderão instituir fundos, aos quais poderão ser destinadas, entre outros recursos, parcelas das receitas dos serviços, com a finalidade de custear, na conformidade do disposto nos respectivos planos de saneamento básico, a universalização dos serviços públicos de saneamento básico.

Parágrafo único. Os recursos dos fundos a que se refere o caput deste artigo poderão ser utilizados como fontes ou garantias em operações de crédito para financiamento dos investimentos necessários à universalização dos serviços públicos de saneamento básico.

No atinente às formas de gestão, a gestão associada é uma possibilidade admitida pela lei, que a compreende como a associação voluntária de entes federados, por convênio de cooperação ou consórcio público (art.3º, II), nos termos do artigo 241 da Constituição da República. A celebração de consórcio público também é possível para a criação de fundos destinados ao desenvolvimento dos planos de saneamento, conforme se extrai do artigo 13, transcrito *supra*.

Hipótese interessante trazida pela lei é a que trata da prestação regionalizada, em que um mesmo prestador é responsável pela execução de determinada atividade em vários municípios. Nesse caso, os planos de saneamento básico dos diversos municípios deverão ser compatíveis entre si. A

fiscalização e a regulação deverão ser unânimes para todos os partícipes, bem como a remuneração. É nesse sentido que dispõe o artigo 14 da Lei federal n. 11.445/07, transcrito abaixo:

“Art. 14. A prestação regionalizada de serviços públicos de saneamento básico é caracterizada por:

I - um único prestador do serviço para vários Municípios, contíguos ou não;

II - uniformidade de fiscalização e regulação dos serviços, inclusive de sua remuneração;

III - compatibilidade de planejamento.”

Em se tratando do serviço público de limpeza urbana, a criação de um consórcio pelos diversos municípios interessados é instrumento interessante para que estes usufruam dos benefícios da prestação regionalizada, em especial no tocante ao uso e à administração de aterros e de usinas de reciclagem e compostagem.

Outro aspecto em que a Lei federal ora estudada inova no âmbito dos serviços de limpeza urbana refere-se à dispensa de licitação na contratação de associações ou cooperativas de catadores de material reciclável. O artigo 57 da lei altera a Lei federal n. 8.666/93 - lei de licitações e contratos administrativo, em seu artigo 24, inciso XXVII, dispondo:

Art. 57. O inciso XXVII do caput do art. 24 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 24.

.....

.....

.....

XXVII - na contratação da coleta, processamento e comercialização de resíduos sólidos urbanos recicláveis ou reutilizáveis, em áreas com sistema de coleta seletiva de lixo, efetuados por associações ou cooperativas formadas

exclusivamente por pessoas físicas de baixa renda reconhecidas pelo poder público como catadores de materiais recicláveis, com o uso de equipamentos compatíveis com as normas técnicas, ambientais e de saúde pública.

A matéria atinente à cobrança dos serviços públicos de saneamento básico, por sua vez, é disciplinada nos artigos 29 a 42 da Lei federal n. 11.445/07. O artigo 29 determina que tais serviços terão a sustentabilidade econômico-financeira assegurada mediante a remuneração pela cobrança dos serviços, sempre que isso for possível. Os serviços de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos urbanos deverão ser custeados mediante tarifas, taxas ou outros preços públicos, conforme o art. 29, II. O parágrafo primeiro do mesmo artigo define as diretrizes norteadoras da cobrança. O parágrafo segundo, por sua vez, faz alusão à possibilidade de subsídios – tarifários e não tarifários – para usuários e localidade incapazes de pagar o valor necessário ao custeio. De acordo com o dispositivo:

“Art. 29. Os serviços públicos de saneamento básico terão a sustentabilidade econômico-financeira assegurada, sempre que possível, mediante remuneração pela cobrança dos serviços:

(...)

II - de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos urbanos: taxas ou tarifas e outros preços públicos, em conformidade com o regime de prestação do serviço ou de suas atividades;

(...)

§ 1º Observado o disposto nos incisos I a III do caput deste artigo, a instituição das tarifas, preços públicos e taxas para os serviços de saneamento básico observará as seguintes diretrizes:

I - prioridade para atendimento das funções essenciais relacionadas à saúde pública;

II - ampliação do acesso dos cidadãos e localidades de baixa renda aos serviços;

III - geração dos recursos necessários para realização dos investimentos, objetivando o cumprimento das metas e objetivos do serviço;

IV - inibição do consumo supérfluo e do desperdício de recursos;

V - recuperação dos custos incorridos na prestação do serviço, em regime de eficiência;

VI - remuneração adequada do capital investido pelos prestadores dos serviços;

VII - estímulo ao uso de tecnologias modernas e eficientes, compatíveis com os níveis exigidos de qualidade, continuidade e segurança na prestação dos serviços;

VIII - incentivo à eficiência dos prestadores dos serviços.

§ 2º Poderão ser adotados subsídios tarifários e não tarifários para os usuários e localidades que não tenham capacidade de pagamento ou escala econômica suficiente para cobrir o custo integral dos serviços.”

O artigo transcrito *supra* evidencia a importância dada pelo legislador à universalização e à integralidade das prestações de saneamento básico. Essa concepção é evidenciada no artigo 30, segundo o qual a remuneração e cobrança dos serviços de saneamento básico deverá considerar, dentre outros fatores, a capacidade de pagamento dos consumidores (inciso VI), o custo mínimo necessário para disponibilidade do serviço em quantidade e qualidade adequadas (inciso IV) e a quantidade mínima de consumo ou de utilização do serviço, visando à garantia de objetivos sociais, como a preservação da saúde pública, o adequado atendimento dos usuários de menor renda e a proteção do meio ambiente (inciso III).

Ademais, a lei menciona é bastante clara quanto a necessidade de regulação, destinando um capítulo inteiro – Capítulo V – ao tema. O ente regulador deverá ser dotado de independência decisória e de autonomia administrativa, financeira e orçamentária. Os objetivos da regulação estão presentes no artigo 22 do texto legal:

Art. 22. São objetivos da regulação:

I - estabelecer padrões e normas para a adequada prestação dos serviços e para a satisfação dos usuários;

II - garantir o cumprimento das condições e metas estabelecidas;

III - prevenir e reprimir o abuso do poder econômico, ressalvada a competência dos órgãos integrantes do sistema nacional de defesa da concorrência;

IV - definir tarifas que assegurem tanto o equilíbrio econômico e financeiro dos contratos como a modicidade tarifária, mediante mecanismos que induzam a eficiência e eficácia dos serviços e que permitam a apropriação social dos ganhos de produtividade.

O órgão regulador deverá ainda editar normas de ordem técnica, econômica e social dos serviços, nos termos do artigo 23, além de fiscalizar o cumprimento do plano de saneamento pelos prestadores, conforme impõe o parágrafo único do artigo 20.

A seguir, serão apresentadas algumas diretrizes e alguns parâmetros voltados a uma reestruturação eficaz dos serviços municipais de limpeza urbana e de coleta de lixo, em face da legislação pertinente, ora em vigor.

4. A NECESSIDADE DA EDIÇÃO DE LEGISLAÇÃO SETORIAL MUNICIPAL, REGULADORA DA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DE LIMPEZA URBANA

A regulamentação da matéria concernente ao serviço público de limpeza urbana ainda é incipiente em nosso país.

Ressalte-se que, dado o entendimento de que a limpeza urbana é serviço público, conforme demonstrado *supra*, o Poder Público é obrigado à sua prestação, nos termos do artigo 175 da Constituição Federal, *in verbis*:

“Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob o regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos”.

Note-se que o próprio diploma constitucional admite a concessão como forma adequada de ofertar o referido serviço aos usuários.

O artigo 241 da Lei Maior, por sua vez, faz alusão à possibilidade de serem celebrados consórcios públicos e convênios de cooperação, operacionalizando, assim, a denominada gestão associada de serviços públicos:

“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.”

Logo, é importante que os municípios trabalhem consoantemente com a atual tendência de a municipalidade assumir a limpeza urbana como um serviço de sua titularidade, legislando com vistas a facilitar o trabalho do órgão executivo na prestação desses serviços públicos. Destarte, tais serviços serão executados de forma adequada e com o grau máximo de eficiência, com a devida concretização do interesse público de interesse local.

Assevere-se que é importante que a legislação municipal siga as noções mais modernas do direito público, não olvidando a possibilidade de concessões públicas, parcerias público-privadas, consórcios públicos entre municípios – os quais, inclusive, podem contar com a participação do Estado onde se situa “X” – e de outras formas de parcerias com entes públicos e privados, visando, sempre, a melhor consecução dos serviços de sua titularidade.

Alguns municípios brasileiros – todos de grande porte – já deram tratamento legal ao serviço público de limpeza urbana, tais como Porto Alegre, São Paulo e Rio de Janeiro.

Em **Porto Alegre**, a Lei Complementar n. 234/90 instituiu o Código de Limpeza Urbana, assumindo para si a titularidade do serviço e admitindo a transferência de sua execução a terceiros, conforme dispõe seu artigo 1º, *in verbis*:

“Art. 1º. Os serviços de limpeza urbana serão regidos pelas disposições desta lei e, salvo exceções, executadas pelo Departamento Municipal de Limpeza Urbana – DMLU, por meios próprios ou adjudicando-os a terceiros gratuita ou remuneradamente”

A lei municipal da capital gaúcha trata ainda da realização de fiscalização por agentes municipais e da imposição de penalidades administrativas, sempre que constatadas infrações. Quanto aos serviços específicos que compõem o serviço de limpeza urbana, estes vêm elencados no artigo 2º e consistem na *“coleta, transporte e disposição final do lixo público, ordinário domiciliar e especial; conservação da limpeza de vias, praias, balneários, sanitários públicos, viadutos, parques e outros logradouros e bens de uso comum do povo do município de Porto Alegre; remoção de bens móveis abandonados nos logradouros públicos; outros serviços concernentes à limpeza da cidade”*.

No município do **Rio de Janeiro**, é a Lei n. 3.273, de setembro de 2001, que dispõe sobre a gestão do sistema de limpeza urbana,³ afirmando a

³ A lei define no parágrafo único do artigo 2º “Gestão do Sistema de Limpeza Urbana” como o *“conjunto das ações técnicas, operacionais, regularizadoras, normativas, administrativas e financeiras necessárias ao planejamento, execução e fiscalização das atividades de limpeza urbana, nesta última incluída aquelas pertinentes à autuação por descumprimento desta Lei.”*

competência do ente municipal para tal em seu artigo 2º. O parágrafo 2º do artigo 1º define limpeza urbana como *“toda e qualquer ação de caráter técnico-operacional necessária ao manuseio, coleta, limpeza de logradouros, transporte, tratamento, valorização e disposição final de resíduos sólidos, incluídos os eu planejamento, regulação, execução, fiscalização e monitoramento ambiental”*. O artigo 4º, por sua vez, permite a execução das atividades de limpeza urbana por terceiros, dispondo que *“a execução das atividades de limpeza urbana caberá ao órgão ou entidade que menciona o art. 2º, por meios próprios ou mediante permissão ou contratação de terceiros, na forma da lei”*.

O município de **São Paulo** regulamentou a matéria na Lei n. 13.478, em que cria o Sistema de Limpeza Urbana do Município de São Paulo⁴ e seu órgão regulador, além de autorizar o Poder Público a delegar a execução dos serviços públicos integrantes do sistema mediante concessão ou permissão e definir os serviços⁵ compreendidos no conceito de “limpeza urbana”.

O referido órgão regulador é a Autoridade Municipal de Limpeza Urbana. À entidade reguladora municipal compete estabelecer as modalidades de serviços de limpeza urbana, condicionando e limitando o exercício de direitos e deveres dos operadores e usuários, bem como controlando-os e fiscalizando-os. A lei determina que haverá serviços prestados sob regime público e serviços prestados sob regime privado, sendo a regulação dos primeiros mais intensa que a dos segundos. Sobre o regime público, tem-se o artigo 15, segundo o qual:

⁴ O artigo 7º da lei define o Sistema de Limpeza Urbana do Município de São Paulo como o *“conjunto integrado pelo Poder Público, pelos usuários, pelos operadores, pelo órgão regulador, pelos bens e processos que, de forma articulada e interrelacionada, concorrem para a oferta à coletividade dos serviços de limpeza urbana no Município de São Paulo”*.

⁵ Os serviços estão elencados no artigo 9º e compreendem: coleta, transporte, tratamento e destinação final de resíduos sólidos de qualquer natureza; varrição e asseio de vias, túneis, praças, passagens e demais logradouros públicos; raspagem e remoção de terra, areia e quaisquer materiais carregados pela chuva às ruas; desobstrução de bueiros; serviços de conservação de áreas verdes de domínio público; implantação e operação de sistemas de triagem e separação dos resíduos sólidos; limpeza de áreas e tanques de contenção de enchentes.

“Art. 15. No âmbito do Sistema Municipal de Limpeza Urbana, são serviços prestados em regime público aquelas atividades que, divisíveis ou indivisíveis, em função de sua essencialidade e relevância para o cidadão, para o meio ambiente e para a saúde pública, o Poder Público Municipal obriga-se a assegurar a toda a sociedade, no território do Município, de modo contínuo e com observância das metas e deveres de qualidade, generalidade, proteção ambiental e abrangência, respeitadas as definições desta lei.”

A prestação de serviços de limpeza urbana no regime privado, por sua vez, dependerá de prévia expedição de autorização pelo órgão regulador. O tema é tratado no artigo 115:

“Art. 115. Os serviços de limpeza urbana prestados no regime privado, destinados ao atendimento de interesses específicos e determinados, estão sujeitos à regulamentação, poder de polícia, fiscalização e prévia autorização do Poder Público Municipal, de acordo com o disposto no artigo 160 da Lei Orgânica do Município de São Paulo”.

Percebe-se que o serviço de limpeza urbana vem sendo reconhecido pelos municípios como serviço de sua titularidade, e como tal, merecedor de legislação específica, sendo necessárias, portanto, bases legais disciplinadoras do tema.

Tais bases legais devem ser precisas ao definir quais os serviços integrantes do conceito de limpeza pública e devem tratar, desde já, da possibilidade de participação de entes privados na execução dos mesmos, bem como das formas de contratação cabíveis - tais como a celebração de concessões

e de permissões públicas, de parcerias público-privadas, de consórcios públicos e contratos de rateio, de contratos de programa – evitando-se, assim, questionamentos futuros quanto à legalidade da forma adotada para a gestão direta e indireta de tais serviços públicos.

5. CONCLUSÕES

Em face de todo o exposto, entende-se que a correta qualificação das atividades municipais de limpeza urbana e de coleta de lixo deve ser a de serviços públicos municipais (Constituição de 1988, art. 30, inc. V).

No entanto, claro está que a temática envolvendo referida qualificação é extremamente complexa, demandando um tempo razoável para a sua implementação.

Ademais disso, igualmente complexa e difícil é a equalização das questões legais, técnicas e administrativas que envolvem a instituição do marco regulatório do setor municipal de serviços públicos de limpeza urbana e coleta de lixo.

Considerando, portanto, as situações narradas e a complexidade da reestruturação municipal dos serviços de limpeza urbana e de coleta de lixo – os quais, com efeito, devem passar a ser qualificados como serviços públicos municipais e serão prestados (i) em regime de concessão e permissão de serviços públicos e (ii) em regime de consórcios públicos e de contratos de programa, sempre com a regulação, fiscalização e controle por um órgão municipal regulador independente - emerge a necessidade de um prazo razoável para que os Municípios possam implementar adequadamente todas estas medidas.

Propõe-se o seguinte cronograma, para a execução de todas essas providências, cujos prazos deverão ser contados a partir da tomada de decisão do Município visando à reestruturação dos serviços de limpeza urbana e de coleta de lixo:

ETAPAS	TRABALHOS A SEREM DESENVOLVIDOS
<p style="text-align: center;">1ª Etapa</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Regulação da matéria atinente à limpeza pública • Elaboração de leis municipais regulamentando a matéria • Criação do órgão regulador municipal independente
<p style="text-align: center;">2ª Etapa</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Elaboração das Minutas de Editais de licitação de concessão e de permissão de serviços públicos; de parceria público-privada • Criação de modelo de gestão, que eventualmente contemple o consórcio público, para a gestão do serviço de aterro sanitário do Município • Elaboração das Minutas dos contratos a serem celebrados pela Empresa Pública responsável pelo serviço de limpeza urbana municipal (CONTRATOS DE CONCESSÃO E DE PPP; CONTRATO DE CONSÓRCIO PÚBLICO; CONTRATO DE PROGRAMA)

3ª Etapa	Realização das licitações e elaboração de todos os contratos públicos necessários para a implementação da nova gestão municipal dos serviços públicos de limpeza urbana e de coleta de lixo.
-----------------	--

As breves considerações aqui traçadas demonstram algumas das diversas alterações por que deverá passar o atual sistema de saneamento básico da quase totalidade dos municípios brasileiros, com a instituição de órgãos reguladores, elaboração de planos de saneamento e delegação a terceiros em consonância com a nova normatividade.

As mudanças deverão ocorrer nos diversos setores – desde o abastecimento de água, esgotamento sanitário e manejo de águas pluviais até a limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos.

É certo que essa adaptação urge, posto que a partir dela os municípios poderão realizar maiores investimentos em saneamento, efetivando o interesse público e os direitos fundamentais. Além disso, poderão usufruir das modernas formas contratuais para a prestação, tais como os consórcios públicos e até mesmo as parcerias público-privadas, tornando-a menos onerosa à municipalidade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 15ª ed., São Paulo: Atlas, 2003, p. 99.

JUSTEN FILHO, Marçal. Concessões de Serviço Público. São Paulo: Dialética, 1997, p. 58 – 59.

MELO, Celso Antonio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 11ª ed., São Paulo: Malheiros, p. 477.

PEREIRA, César A. Guimarães. In: Participação privada nos serviços de limpeza urbana. Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro: Renovar, abr/jun 1999, n. 216, p. 80