

# Alternativas institucionais para disposição final compartilhada de resíduos sólidos urbanos no Brasil



**Lúcio Gagliardi Diniz de Paiva**

Engenheiro químico e administrador de empresas  
Especialista em:  
Engenharia de Saúde Pública e Ambiental e  
Mestre em Saúde Pública.  
Exerce atividade relacionada à Limpeza Pública,  
Tratamento e Disposição Final de Resíduos  
Sólidos na CAVO.  
E-mail: [luciodgp@camargocorrea.com.br](mailto:luciodgp@camargocorrea.com.br)

**Wanda Maria Risso Gunther**

Engenheira civil e socióloga  
Especialista em:  
Engenharia de Saúde Pública  
Mestre e doutora em Saúde Pública  
Professora e pesquisadora da Faculdade de  
Saúde Pública da Universidade de São Paulo  
E-mail: [wgunther@usp.br](mailto:wgunther@usp.br)

O

## RESUMO

inadequado gerenciamento dos resíduos sólidos urbanos, notadamente quanto ao seu tratamento e sua disposição final, representa um dos maiores desafios a ser equacionado pelos municípios brasileiros na atualidade.

Nesse sentido, o presente artigo tem por objetivo analisar as diferentes formas que a administração pública municipal brasileira pode assumir para lidar com a questão, privilegiando soluções regionalizadas, com atendimento a diversos municípios.

O universo de estudo constitui-se das alternativas institucionais para a prestação de serviços públicos consagradas pelo Direito Positivo brasileiro, relacionando-se, a partir delas, aquelas passíveis de aplicação para a disposição final compartilhada dos resíduos sólidos urbanos.

**Palavras-Chave:** resíduos sólidos urbanos; gerenciamento de resíduos sólidos; prestação de serviços públicos.

## 1. CENÁRIO ATUAL

Segundo a Organização Pan-Americana da Saúde – OPAS (1999), cada um dos 370 milhões de habitantes urbanos da América Latina e do Caribe produz cerca de 0,92 quilos de resíduos sólidos por dia, resultando em 330 mil toneladas de lixo, que devem ser administradas diariamente pelos serviços de limpeza urbana municipais. Aproximadamente 75% desses resíduos são coletados e têm destinação inadequada, resultando, minimamente, em um total de 82,5 mil toneladas de resíduos lançadas no ambiente sem qualquer tratamento prévio, com sérios impactos socioeconômicos, sanitários e ambientais.

Os resultados da Pesquisa Nacional de Saneamento Básico 2000 (Fundação IBGE, 2002) evidenciam essa mesma tendência observada nos países da região também no Brasil: das 228 mil toneladas de resíduos sólidos coletadas diariamente no país, 133 mil toneladas são dispostas inadequadamente em vazadouros (a céu aberto e em áreas alagadas) ou em aterros controlados, representando 58,3% desse total.

Em conformidade com o estabelecido pela Constituição brasileira, o gerenciamento dos serviços públicos de limpeza urbana, aqui inseridos aqueles referentes ao tratamento e à disposição final dos resíduos sólidos urbanos (serviço público de interesse local), no âmbito dos limites municipais, é considerado de competência municipal. Nesse sentido, cabe, portanto, unicamente à municipalidade proporcionar a necessária modernização tecnológica do setor, promovendo a racionalização dos serviços, como também prover os respectivos investimentos para sua universalização.

Entretanto, no setor da limpeza urbana parece não haver dúvida quanto à necessidade de investimentos, principalmente, em relação ao tratamento e à disposição final dos resíduos sólidos urbanos. De acordo com estimativas do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, para o período de 1995 a 2010, seriam necessários investimentos no Brasil da ordem de US\$ 1 bilhão, para manter o atual padrão de atendimento praticado e US\$ 5 bilhões para atingir um padrão satisfatório (SELUR, 2000).

Muito embora a legislação ambiental brasileira responsabilize diretamente os administradores municipais pela execução inadequada dos serviços de disposição final dos resíduos sólidos urbanos, não se verifica, por outro lado, a existência de uma regulamentação apropriada para que a administração venha a constituir um modelo de gerenciamento que garanta a receita necessária correspondente a essa prestação.

Devido aos altos investimentos para construção e operação de unidades e para a disposição final dos resíduos sólidos urbanos; à ausência crescente de áreas apropriadas para instalação dessas unidades, seja por causa de critérios ambientais ou locais – dado o avanço contínuo da urbanização, como também, por causa das dificuldades para a fiscalização e o controle de tais unidades pelos órgãos ambientais –, observa-se uma

tendência mundial de desestimulação da iniciativa individualizada de cada município na implementação de alternativa própria para a destinação de seus resíduos sólidos urbanos.

Ademais, a contínua e crescente geração de resíduos sólidos, a obsolescência das instalações e a inadequação das soluções normalmente adotadas pela maioria dos municípios brasileiros são fatores que reforçam a necessidade de se buscarem soluções globais e integradas para essa questão. Dessa forma, haveria a potencialização dos esforços individuais para a viabilização de soluções conjuntas e a garantia da economia de recursos aplicados, função do aumento da escala e da geração de divisas para os municípios-sede das unidades compartilhadas para investimentos em infra-estrutura. Assim, estar-se-ia, ainda, assegurando um número reduzido de intervenções sobre o meio ambiente e de áreas submetidas aos impactos pela atividade de disposição final de resíduos sólidos.

## 2. AS ALTERNATIVAS INSTITUCIONAIS

Segundo o atual ordenamento jurídico-legal brasileiro, a administração pública conta com vários arranjos institucionais para a prestação de serviços públicos, compreendendo os consórcios e os convênios administrativos, as autarquias, as empresas estatais ou governamentais (empresas públicas e sociedades de economia mista), as fundações, os contratos de gestão, as terceirizações e as terceirizações sob a modalidade de fundos especiais, as franquias, as privatizações, as permissões, as autorizações e as concessões.

Desse universo, a análise temática revelou que a administração pública municipal brasileira pode assumir diferentes formas para a prestação dos serviços públicos de disposição final de resíduos sólidos urbanos, tendendo, atualmente, para a maior participação da iniciativa privada, enquanto provedora de soluções.

Assim, a prestação de serviços de disposição final de resíduos sólidos urbanos pode se dar de forma centralizada pela administração do município, sendo, normalmente, as secretarias de serviços e obras, os órgãos competentes pelo exercício de tais atividades, dada às particularidades dos serviços. Nesses casos, a prestação dos serviços de forma centralizada é efetuada diretamente pelo próprio poder público municipal, por meio de um órgão da prefeitura, que utilize de servidores lotados no mesmo, os quais recebem salários ou proventos como os demais servidores públicos municipais.

Entretanto, a disposição final compartilhada de resíduos sólidos urbanos entre diferentes municípios remete à prestação de serviços públicos de forma descentralizada, que se executam por acordos sob a modalidade de convênios ou consórcios administrativos, ou se outorgam às autarquias, empresas estatais ou sociedades de economia mista, ou, ainda, são contratados com terceiros ou são delegados a concessionários.

Em um mesmo município, entretanto, nada impede que sejam adotadas mais de um modo para a prestação de tais serviços. Nesses casos, há que se considerar a possibilidade de

implementação de modelos híbridos, que tratem de obter as vantagens específicas de cada um dos diferentes modelos institucionais, podendo, assim, assumir diversos formatos, de acordo com a conveniência local e o interesse público.

**Consórcio** – representa um acordo celebrado entre diferentes municípios. Como estes não são pessoas jurídicas, há que se instituir entidades dotadas de personalidades jurídicas próprias, responsáveis pela gestão dos assuntos pertinentes ao ajuste ou, cada município, ao integrar o consórcio, deve transferir a competência para o consórcio, para que o mesmo delegue ou outorgue a prestação dos serviços em nome de seus integrantes. Assim instituído, o consórcio administrativo intermunicipal pode prestar os serviços de disposição final compartilhada dos resíduos sólidos urbanos, direta ou indiretamente, desde que previsto no ajuste e autorizado por lei, por meio de outorga a autarquias e empresas estatais, ou por delegação por contrato de concessão ou de terceirização.

**Convênio** – poder-se-ia considerar a instituição de convênio para a disposição final compartilhada de resíduos sólidos urbanos como um acordo celebrado entre municípios, visando à cooperação associativa. Entretanto, é o consórcio administrativo intermunicipal o instituto que melhor representa a forma associativa mais apropriada para tal finalidade. Nesse caso, cabe mais propriamente ao instituto do convênio fazer um acordo entre entes federados de qualquer espécie, visando à gestão associativa e à mútua colaboração para a prestação de tais serviços, bem como à transferência de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à sua continuidade.

**Autarquia** – são entes administrativos autônomos, criados a partir de lei específica, dotados de personalidade jurídica de Direito Público, patrimônio próprio e funções públicas próprias outorgadas pelo estado. A autarquia administra a si própria, mediante as leis editadas pela entidade que a criou, sujeitando-se ao controle da entidade estatal matriz a qual pertence. Assim, o poder público municipal pode, reunido com os demais municípios interessados na prestação conjunta de serviços de disposição final de resíduos sólidos urbanos, associar-se por meio do consórcio administrativo intermunicipal, que outorgaria a titularidade e a execução de tais serviços para uma autarquia de capacidade específica; nesse caso, uma autarquia de serviço.

**Empresas Públicas Intermunicipais** – tal entidade, com o fim próprio de dispor compartilhadamente os resíduos sólidos urbanos, é uma pessoa jurídica de Direito Privado, cuja instituição deve ser autorizada pelo poder público municipal, resultado da união de dois ou mais municípios interessados na prestação conjunta desses serviços públicos, mediante lei específica autorizadora por cada um deles. Instituída com capital exclusivamente público, a empresa pública intermunicipal deve ser atribuída, por lei, a execução dos serviços de disposição final compartilhada dos resíduos sólidos urbanos de uma determinada região, permanecendo,

entretanto, a titularidade municipal. Tais empresas, enquanto prestadoras de serviços públicos, têm suas atividades remuneradas, mediante pagamento por cada município sócio, de preços unitários. A arrecadação de receitas para fazer frente a tais despesas é de responsabilidade das municipalidades sócias de tais entidades, por meio de taxas específicas ou de outras fontes. A empresa pública intermunicipal pode ser organizada sob qualquer das formas admitidas em direito, dependendo da estrutura de sua sociedade, seja ela civil ou comercial.

**Sociedades Intermunicipais de Economia Mista** – é uma pessoa jurídica de Direito Privado, resultado da união entre a administração pública de municípios interessados na prestação conjunta da disposição final de resíduos sólidos urbanos e particulares, à qual é outorgada por tais municípios sua execução. Tal modalidade de prestação de serviços públicos objetiva, além de permitir a captação de capitais privados e a colaboração deste setor na direção da empresa, utilizar o modelo empresarial para assegurar maior eficiência à prestação dos serviços. O capital dessas sociedades é constituído pela conjugação de recursos particulares com aqueles advindos de pessoas de Direito Público ou de entidades de suas administrações indiretas, com prevalência acionária votante da esfera governamental. Assim instituídas, devem assumir única e tão somente a forma de sociedade anônima, sujeitando-se aos preceitos da Lei das Sociedades Anônimas.

**Terceirização** – em um primeiro momento, os municípios consorciados podem terceirizar a execução dos serviços de disposição final de seus resíduos sólidos urbanos, por meio de contratos de colaboração firmados com o ente particular. Eventualmente, a prestação terceirizada de tais serviços pode, também, ser precedida de obra pública de implantação de tais empreendimentos pelo particular, mediante contrato administrativo. Pode, ainda, haver casos em que a iniciativa parta do particular que, por si próprio, licencie nos órgãos ambientais e municipais competentes empreendimentos desse tipo, implemente-os e opere-os e, a partir de então, passe a contratar com cada município individualmente a prestação de tais serviços. Cabe ao poder público de cada município contratante a arrecadação das respectivas receitas para fazer frente às despesas com tais serviços, por meio de taxa, mediante os limites constitucionais e a jurisprudência acerca do assunto.

**Terceirização de fundo especial** – tal modalidade de terceirização compreende a utilização de uma parcela dos orçamentos de cada um dos municípios contratantes dos serviços de disposição final dos resíduos sólidos urbanos, destacada e vinculada à sua realização. Individualmente, cada município deve instituir um fundo especial, mediante lei específica e autorização legislativa própria, como preconizado pela Constituição. Nesse caso, os municípios contratantes captam recursos, por meio da cobrança de taxa para composição de seus respectivos orçamentos. A partir de dotações genéricas ou créditos adicionais, esses

