

IVAN ANTONIO BARBOSA

*Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP
Consultor 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 1 – ATUALIZAÇÃO DO ESTUDO DO MARCO LEGAL SOBRE RESÍDUOS SÓLIDOS EM VIGOR NO DISTRITO FEDERAL

Atividades que deverão ser desenvolvidas: a) realizar o levantamento das normas legais e regulamentares relacionadas aos resíduos sólidos e em especial às aplicáveis aos serviços públicos de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, sob os aspectos técnicos, econômicos e sociais; b) realizar a análise das normas vigentes, avaliando a existência de superposições, vácuos legislativos e apontando as adequações necessárias de eventuais revogações.

Consultor: Ivan Antônio Barbosa

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	4
1. CONTEXTUALIZAÇÃO E PREMISSAS TEMÁTICAS.....	6
1.1. O Saneamento Básico como Direito Fundamental.....	6
1.2. Saneamento Básico é um serviço público ou atividade econômica?.....	11
1.3. Formas de Prestação dos Serviços Públicos.....	15
1.4. Competências constitucionais em matéria de saneamento básico.....	24
1.4.1. O Estado Federal.....	24
1.4.2. O Federalismo brasileiro.....	26
1.4.3. Repartição constitucional de competências.....	28
1.4.4. O saneamento básico na Constituição Federal.....	32
1.4.5. O Distrito Federal.....	34
1.5. Marcos Regulatórios do Saneamento Básico.....	36
1.5.1. Introdução.....	36
1.5.2. Lei nº 11.445, de 05 de janeiro de 2007 – Aspectos Relevantes...37	
1.5.2.1. Decreto nº 7.217, de 21 de junho de 2010- Aspectos Relevantes.....	45
1.5.3. Lei nº 12.305, de 02 de agosto de 2010 – Aspectos Relevantes..47	
1.5.3.1. Decreto nº 7.404, de 23 de dezembro de 2010 – Aspectos Relevantes.....	57
2. ANÁLISE DA LEGISLAÇÃO DO DISTRITO FEDERAL SOBRE GESTÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS.....	60
2.1. Introdução.....	60
2.2. Legislação atinente a Resíduos Sólidos no Distrito Federal.....	61
2.3. Serviço de Limpeza Urbana do Distrito Federal – SLU.....	70
2.4. Secretaria de Estado de Infraestrutura e Serviços Públicos.....	79

IVAN ANTONIO BARBOSA

Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP

Consultor e Professor Universitário

2.5. Secretaria de Estado de Meio Ambiente.....	80
2.6. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Humano e Social.....	82
2.7. Agência Reguladora de Água, Energia e Saneamento Básico do Distrito Federal – ADASA/DF.....	83
2.8. Agência de Fiscalização do Distrito Federal – AGEFIS.....	93
2.9. Consórcio Público de Manejo de Resíduos Sólidos e das Águas Pluviais da Região Integrada do Distrito Federal e Goiás – CORSAP – DF/GO.....	95
2.10.Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno – RIDE/DF.....	101
2.11.Comitê Intersetorial de Resíduos Sólidos.....	102
2.12.Comitê Intersetorial para Inclusão Social e Econômica de Catadores de Materiais Reutilizáveis e Recicláveis do Distrito Federal.....	105
2.13.Conselho de Limpeza Urbana – CONLURB.....	106
2.14.Conselho de Saúde do Distrito Federal.....	109
2.15 Conclusões da análise da legislação do Distrito Federal.....	112
Referências Bibliográficas.....	115

INTRODUÇÃO

O setor de saneamento no Brasil demandava o estabelecimento de marcos – ou molduras, como preferem outros, de cunho regulatório, mais claros, seguros e eficientes. A condição normativa do saneamento é um tanto insegura, afugentando investimentos privados e outras vezes atrapalhando a própria administração pública deste setor.

Diante desse contexto, foi editada a Lei nº 11.445/2007, que estabeleceu as diretrizes nacionais para o saneamento básico, buscando imprimir eficiência e sustentabilidade econômica ao setor sem descuidar da defesa da saúde da população e da proteção do meio ambiente. Dessa forma, o Estado diante da escassez de recursos públicos que o coíbiu investir no setor assegurará a prestação dos serviços de saneamento básico com a qualidade esperada pela população, sem prejuízo ou perda de mecanismos de controle estatal, inclusive social.

Não podemos esquecer que o titular dos serviços públicos de saneamento básico, no desempenho da sua competência constitucional, e em conformidade com a legislação nacional, compete organizar e prestar os serviços, não podendo deixar de exercer uma forte fiscalização, daí porque, os órgãos e os instrumentos de regulação passam a ter uma importância fundamental para o controle e, posteriormente, o alcance da eficiência almejada na prestação dos serviços públicos.

Posteriormente, foi elaborada a Lei nº 12.305/2010, que institui a Política nacional de Resíduos Sólidos, estabelecendo diretrizes mínimas para equacionar-se um dos problemas mais graves do ponto de vista ambiental no Brasil.

IVAN ANTONIO BARBOSA

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

Diante disso, faz-se necessário a adequação das legislações regionais e locais, às diretrizes impostas por essas Leis nacionais, em decorrência do princípio constitucional federativo.

1. 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”.¹

Importante ter presente que a *dignidade*² 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”.³

Mas se por um lado podemos concluir que a dignidade humana independe do reconhecimento do Estado para existir, por outro, somos

¹ 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.

² 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.

IVAN ANTONIO BARBOSA

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

obrigados a aceitar que muitas vezes ela depende dele para se tornar eficaz, mormente 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”.⁴

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.

³ SARLET, 2002. p. 68.

⁴ SARLET, 2002, p. 90.

IVAN ANTONIO BARBOSA

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

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 fundado no binômio vida e dignidade, ou seja, vida com qualidade mínima, em outras palavras, vida saudável”.⁵

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.⁶

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.⁷ Entendeu o nobre julgador que a questão

⁵ 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.

⁶ SARLET, 2002, p. 101.

⁷ 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 e Professor Universitário**

precisava ser analisada pelo prisma dos princípios constitucionais, dentre os quais se sobressaíam 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.

Diante do exposto, uma vez reconhecendo o direito ao saneamento básico como corolário da dignidade humana e, por consequência, admitindo a sua 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 Bonavides⁸ 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.*”⁹

⁸ BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 13ª ed., São Paulo: Malheiros, 2003, p.562..

⁹ BONAVIDES, 2003, p. 563.

IVAN ANTONIO BARBOSA

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

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 Sarlet¹⁰. 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”.¹¹

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

¹⁰ SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. 3ª ed., Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003, p. 52.

¹¹ BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 13ª ed., São Paulo: Malheiros, p. 571, 2003.

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”.

1.2. 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

IVAN ANTONIO BARBOSA

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

precisamente a Leon Duguit,¹² para quem todo o Direito Público gravitava em torno desta idéia.

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 Meirelles¹³, “*serviço público é todo aquele prestado pela administração ou por seus delegados, sob normas e controle do Estado*”.

Para Maria Sylvia Zanella Di Pietro¹⁴, “*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*”.

¹² 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).

¹³ MEIRELLES, Hely Lopes, *Direito Administrativo Brasileiro*, 27ª ed., São Paulo: Malheiros, 2002 p.298.

¹⁴ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, *Direito Administrativo*, 18ª ed., São Paulo: Atlas, 2005, p. 69.

IVAN ANTONIO BARBOSA

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

Para Celso Ribeiro Bastos¹⁵, “*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*”.

Para Marçal Justem Filho¹⁶, “*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 Souto¹⁷ “*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.

¹⁵ BASTOS, Celso Ribeiro, *Curso de Direito Administrativo*, São Paulo: Saraiva, 2001, p. 182.

¹⁶ JUSTEM FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*, São Paulo: Saraiva, 2005, p.478.

¹⁷ SOUTO, Marcos Juruena Villela. *Desestatização: privatização, concessões, terceirizações e regulação*, 4ª edição, revista, atualizada e ampliada. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001, pág. 135.

IVAN ANTONIO BARBOSA

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

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 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 essencial¹⁸. É dever do Estado prestá-lo, seja, diretamente, seja por intermédio de terceiros, garantindo a sua universalização¹⁹. 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 humana²⁰.

¹⁸ 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.

¹⁹ SCHIRATO, 2004, p. 120.

²⁰ BARROSO, Luís Roberto. *Agências Reguladoras: Constituição, transformação do Estado e legitimidade democrática*, in: *Temas de Direito Constitucional*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, t.2.

1.3. Formas de Prestação dos Serviços Públicos

Existem diversas formas de prestação de serviços públicos, quais 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 responsabilidade pela reparação de danos decorrentes da prestação de serviços outorgados é objetiva e direta do prestador, e não da Administração Direta. Porém, o Estado responde subsidiariamente pelo valor

IVAN ANTONIO BARBOSA

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

da indenização na hipótese de o orçamento da autarquia, fundação, associação pública, empresa pública ou sociedade de economia mista não serem suficientes para suportar o montante indenizatório. Exemplo de prestação indireta por outorga: serviço postal exercido pela Empresa de Correios e Telégrafos.

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 **serviços públicos *uti singuli***²¹. 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.

Nota-se, portanto, que as regras aplicáveis ao serviço delegado continuam sendo de direito público. A remuneração paga pelo usuário tem natureza jurídica de tarifa ou preço público. Exemplos de prestação indireta por delegação: rodovia dada em concessão, transporte aéreo de passageiros, telefonia fixa e radiodifusão sonora, entre outros.

Em nenhuma hipótese, porém, a delegação transfere o poder de fiscalizar a prestação do serviço, prerrogativa esta que sempre permanece nas mãos do poder concedente.

²¹ 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 remunerados tanto por taxa como por tarifa. (NOHARA, Irene Patrícia. *Direito Administrativo*, São Paulo: Atlas, 2011, p. 453.)

IVAN ANTONIO BARBOSA

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

Com a Lei 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 base constitucional para a gestão associada de serviços públicos encontra-se no art. 241 da Constituição Federal, acrescentado pela Emenda Constitucional nº 19/1998. Prescreve o art. 241 que *“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, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos”*.

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.

Outra questão importante é sabermos qual o instrumento jurídico adequado para promover a remuneração desses serviços? Taxa ou tarifa?

Analisando, a Constituição Federal percebem-se (02) dois regimes distintos frente à remuneração dos serviços públicos, taxa como regra tributária e tarifa como regra administrativa.

IVAN ANTONIO BARBOSA

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

Num primeiro momento, depara-se com o artigo 145, II da Constituição Federal, *in verbis*:

“Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos:

II - taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição;”

Tal dispositivo prevê ser competência da União, Estados, Distrito Federal e Municípios instituir taxas como contraprestação pela utilização, efetiva ou potencial, pelos cidadãos, de serviços públicos que, para tanto, devem ser específicos e divisíveis.

Outro artigo, o 175, institui que:

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

(...)

III - política tarifária;”

Dessa forma, grande parte da doutrina e da jurisprudência nacional preconizam duas modalidades de retribuição pelo serviço público, qual seja: taxa e tarifa (ou preço público). Por tarifa ou preço público são remunerados os serviços facultativos, ou seja, os oferecidos aos usuários para que estes os utilizem se e quando os desejarem, tais como os de

IVAN ANTONIO BARBOSA

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

transporte coletivo, telefone, gás encanado, entre outros. Essa é a lição de Alberto Deodato, Hely Lopes Meirelles, Diógenes Gasparini, José dos Santos Carvalho Filho, Hugo de Brito Machado, dentre outros.

O *preço público* ou *tarifa* não é uma espécie tributária definida na Constituição Federal e nem tampouco no Código Tributário Nacional. Na verdade, *preço público* é receita originária, pago de forma voluntária, visto que o Estado atua como particular na cobrança do mesmo. Nesse caso, o valor é cobrado pela prestação de serviços públicos por intermédio de empresas públicas, sociedades de economia mista, empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos. Essa definição está disposta nos arts. 2º e 3º do Código de Defesa do Consumidor. Aqui, o Estado também presta serviço público, mas por meio dos órgãos da administração indireta, ao contrário do tributo taxa, cobrado pelos órgãos da Administração Direta, que podem, inclusive, celebrar contratos administrativos para a prestação de serviços taxados. Tarifa é um instituto típico de direito privado, existente em uma relação de consumo, em que há a autonomia da vontade, a liberdade de contratar e de discutir cláusulas e condições de contrato, ou seja, do *pacta sunt servanda*.

A tarifa ou preço público é prestação exigida pelo Estado ou por quem lhe fizer as vezes, em regime de direito privado. Distingue-se nitidamente do tributo em uma série de aspectos, sobretudo pelo regime contratual que lhe é imanente, em contraposição ao regime jurídico de direito público, circundado de prerrogativas de autoridade, típico do tributo, notadamente em virtude da compulsoriedade deste gravame, nos termos, é bem de ver, explicitados no art. 3º do CTN.

IVAN ANTONIO BARBOSA

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

Ao comentar a remuneração dos serviços públicos, Sacha Calmon Navarro Coelho, assim prelecionou:

“A realidade está em que os serviços públicos de utilidade, específicos e divisíveis, podem ser remunerados por preços (regime contratual) ou por taxas (regime tributário).

O dilema resolve-se pela opção do legislador. Se escolher o regime tributário das taxas, ganha a compulsoriedade do tributo, inclusive pela mera disponibilidade do serviço, se prevista a sua utilização compulsória (CTN, art. 79, I, “b”), mas fica manietado pelas regras de contenção do poder de tributar ... Se escolher o regime contratual, perde a compulsoriedade da paga pela mera disponibilidade do serviço, mas ganha elasticidade e imediatez na fixação das tarifas, sistema aceito previamente pelo usuário ao subscrever o contrato de adesão, liberando, assim, o controle congressual e a incidência das regras constitucionais de contenção ao poder de tributar. Ao jurista, cujo objeto primordial é o Direito posto, cabe distinguir a taxa do preço exatamente pelo regime jurídico de cada qual. O prelo é contratualmente acordado. A taxa é unilateralmente imposta pela lei. O primeiro parte da autonomia da vontade. A segunda é heterônoma.”²²

Neste diapasão, a diferença maior entre taxa e tarifa estaria na compulsoriedade. Assim, os serviços públicos são remunerados por taxa sempre que sua fruição pelo administrado for compulsória, não importando, neste caso, se há, ou não, efetiva utilização para caber à incidência. Por tarifa ou preço público são remunerados os serviços facultativos, ou seja, os

IVAN ANTONIO BARBOSA

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

oferecidos aos usuários para que estes utilizem se e quando os desejarem, tais como transporte coletivo, telefone, gás, etc.

Esse seria o fundamento principal da Súmula 545 do Supremo Tribunal Federal:

“Preços de serviços públicos e taxas não se confundem, porque estas, diferentemente daqueles, são compulsórias e têm, sua cobrança condicionada a prévia autorização orçamentária, em relação à lei que as instituiu”.

Em relação aos serviços públicos de abastecimento de água potável e esgotamento sanitário, segundo Carla Adriana Basseto da Silva:

“A rede pública de abastecimento de água e coleta de esgoto está à disposição, porém, a ligação de água ou esgoto depende do desejo, da iniciativa do particular, o qual se dirige ao órgão competente e solicita então a ligação para o seu imóvel.

Depreende-se claramente a existência de um elemento volitivo sem o qual não se consuma a prestação do serviço. Decorre daí o caráter facultativo do serviço. Não se pode afirmar que o serviço está à disposição pelo simples fato de haver rede pública no local.

A implantação da rede pública não basta para configurar como serviço posto à disposição. Para que se caracterize serviço à

²² *Curso de Direito Tributário Brasileiro*, 6ª ed., Rio de Janeiro: Forense, 2002, p. 415.

IVAN ANTONIO BARBOSA

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

disposição há que se ter imóvel fruindo de água encanada e coleta de esgoto.

Entendemos que enquanto não há ligação do ramal domiciliar a rede pública não há prestação do serviço tanto efetiva como potencial.

Desse modo, o elemento volitivo manifesto pelo particular é de suma importância, pois a partir do atendimento do pedido do particular, consumando-se a ligação do ramal domiciliar à rede pública é que se caracteriza a prestação do serviço.”²³

A remuneração do serviço de abastecimento de água poderá ser feita por taxas ou por tarifas, dependendo das peculiaridades do serviço em cada Município e no Distrito Federal.

Hugo de Brito Machado também se manifesta sobre a remuneração do serviço em questão. Diz ele que

“[...] Se há norma proibindo o atendimento da necessidade de água e de esgoto por outro meio que não seja o serviço público, a remuneração correspondente é taxa. Se a ordem jurídica não proíbe o fornecimento de água em pipas, nem o uso de fossas, nem o transporte de dejetos em veículos de empresas especializadas, nem o depósito destes em locais para esse fim destinados pelo Poder Público, ou adequadamente construídos pela iniciativa privada, então a remuneração cobrada pelo serviço público de fornecimento de

²³ 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 <http://semasa.sp.gov.br/Documentos/ASSEMAE/Trab_50/pdf>. Acesso em: 17 de agosto de 2015.

IVAN ANTONIO BARBOSA

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

água e esgoto é preço público. Se, pelo contrário, existem tais proibições, de sorte a tornar o serviço público o único meio de que se dispõe para o atendimento da necessidade de água e esgoto, então a remuneração respectiva será taxa.[...]”²⁴.

A sistemática da remuneração dos serviços de saneamento básico, estabelecida pela Lei nº 11.445/2007, nos incisos I, II e III, do art. 29, corrobora com o acima exposto, senão vejamos:

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

I - de abastecimento de água e esgotamento sanitário: preferencialmente na forma de tarifas e outros preços públicos, que poderão ser estabelecidos para cada um dos serviços ou para ambos conjuntamente;

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;

III - de manejo de águas pluviais urbanas: na forma de tributos, inclusive taxas, em conformidade com o regime de prestação do serviço ou de suas atividades.”

²⁴ MACHADO, Hugo de Brito. *Curso de Direito Tributário*. 26ª. ed. rev. atual. ampl. São Paulo: Malheiros Editores, 2005, p. 429-430.

IVAN ANTONIO BARBOSA

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

Por derradeiro, cumpre salientar que o Supremo Tribunal Federal²⁵, já pacificou o entendimento sobre a constitucionalidade da criação da taxa para custear os serviços públicos de coleta, remoção e tratamento ou destinação de lixo ou resíduos, nos termos da Súmula Vinculante nº 19, senão vejamos:

“A taxa cobrada exclusivamente em razão dos serviços públicos de coleta, remoção e tratamento ou destinação de lixo ou resíduos provenientes de imóveis não viola o artigo 145, II, da Constituição Federal.”

1.4. Competências Constitucionais em matéria de Saneamento Básico

1.4.1. O Estado Federal

O Estado Federal tem raízes na experiência histórica dos Estados Unidos da América. Com a transformação das colônias inglesas em Estados soberanos, tentou-se, em um primeiro momento, a criação de uma Confederação, que ficou materializada por um tratado interestadual, a que

²⁵ "(...) observo, inicialmente, que o Supremo Tribunal Federal fixou balizas quanto à interpretação dada ao art. 145, II, da Constituição, no que concerne à cobrança de taxas pelos serviços públicos de limpeza prestados à sociedade. Com efeito, a Corte entende como específicos e divisíveis os serviços públicos de coleta, remoção e tratamento ou destinação de lixo ou resíduos provenientes de imóveis, desde que essas atividades sejam completamente dissociadas de outros serviços públicos de limpeza realizados em benefício da população em geral (uti universi) e de forma indivisível, tais como os de conservação e limpeza de logradouros e bens públicos (praças, calçadas, vias, ruas, bueiros). Decorre daí que as taxas cobradas em razão exclusivamente dos serviços públicos de coleta, remoção e tratamento ou destinação de lixo ou resíduos provenientes de imóveis são constitucionais, ao passo que é inconstitucional a cobrança de valores tidos como taxa em razão de serviços de conservação e limpeza de logradouros e bens públicos. (...) Além disso, no que diz respeito ao argumento da utilização de base de cálculo própria de impostos, o Tribunal reconhece a constitucionalidade de taxas quem na apuração do montante devido, adote um ou mais dos elementos que compõem a base de cálculo própria de determinado imposto, desde que não se verifique identidade integral entre uma base e a outra." (RE 576321 RG-QQ, Relator Ministro Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, julgamento em 4.12.2008, DJe de 13.2.2009).

IVAN ANTONIO BARBOSA

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

se denominava “Artigos de Confederação”, aprovado em 1777 pelo Congresso Continental.²⁶

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.²⁷

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”²⁸, possibilitando, assim, que eles, agora sem soberania, mas dotados somente de autonomia²⁹, passassem a integrar um novo e único Estado: o Estado Federal.

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

²⁶ HUBERMAN, Leo. *A história da riqueza dos EUA (nós o povo)*. 19ª ed., São Paulo: Zahar, 1982, p. 72.

²⁷ HAMILTON, Alexander; MADISON, James e JAY, John. *O federalista*. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1984, p. 12.

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

IVAN ANTONIO BARBOSA

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

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.

1.4.2. O Federalismo Brasileiro

O Estado Federal pressupõe duas ordens jurídicas: a ordem central, deferida à União, e as ordens parciais autônomas, aos Estados-

²⁹ ALMEIDA, 1991, p.28.

IVAN ANTONIO BARBOSA

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

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 Silva³⁰, 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 fazer-se representar junto ao Senado Federal, mas tal traço não pode afastá-lo da integração federativa.

³⁰ 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 e Professor Universitário*

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.

1.4.3. Repartição Constitucional de Competências

O federalismo brasileiro reúne em seu interior quatro entidades federativas – a União, os Estados, O Distrito Federal e os Municípios -, todas dotadas de autonomia, assim entendida a capacidade de autodeterminação dentro de um rol de competências constitucionalmente definidas³¹.

Diante desse quadro, surge a questão de como equacionar a autonomia de todas essas entidades federativas.

A Constituição Federal optou por um sistema complexo, reunindo critérios horizontal e vertical para a partilha de competências, contemplando ainda hipótese de delegação de competência pela União aos Estados-membros³².

³¹ ALMEIDA, Fernanda Dias de Menezes. *Competências na Constituição de 1988*, São Paulo: Atlas, 1991, p. 28.

³² FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. 21ª ed., São Paulo: Saraiva, 1994, p. 50.

IVAN ANTONIO BARBOSA

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

O critério horizontal foi adotado na definição de competências privativas, ou exclusivas, de cada esfera federativa. Nesse sentido, a Carta Magna optou pela enumeração das competências federais e municipais, reservando aos Estados-membros as remanescentes.

Convém transcrever, nesse ponto, a lição de Manoel Gonçalves Ferreira Filho:

“Essa partilha dá-se por duas técnicas principais: uma a da reserva de matérias à União ou aos Estados, daí competências reservadas ou exclusivas da União ou dos Estados. Neste caso, somente quem recebeu a competência pode dispor sobre a matéria, com exclusão de qualquer outro. Daí, por exemplo, o poder constituído da União não poder invadir a esfera de competência dos Estados, sob pena de inconstitucionalidade. Esta técnica é chamada de repartição horizontal, porque separa competências como se separasse setores no horizonte governamental”³³.

Via de regra, nesse critério, a divisão de competências segue o princípio da predominância do interesse. Nesta esteira, serão de responsabilidade da União as matérias em que predominam o interesse nacional; dos Estados as que prevaleçam o interesse regional e dos Municípios as matérias de interesse estritamente local.³⁴

A formação do Estado Federal brasileiro não obedeceu ao mesmo processo de formação do Estado Federal norte-americano. Enquanto este nasceu da agregação de Estados soberanos, o Estado

³³ FERREIRA FILHO, 1994, p.51.

³⁴ MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 24ª ed., São Paulo: Atlas, 2009, p. 298.

IVAN ANTONIO BARBOSA

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

brasileiro nasceu da segregação de um Estado Unitário. O Império mantinha um Estado centralizado e unitário. Com a Proclamação da República, instituiu-se um Estado descentralizado, exigindo do poder central distribuição das competências que acumulava. Portanto, os processos foram inversos. Não obstante, o modelo federal brasileiro estruturou-se sob a mesma técnica de repartição de competências privativas, enumerando as pertencentes à União e aos Municípios e reservando aos Estados as remanescentes.

Dessa maneira, cada uma das esferas federativas possui um rol próprio de competências, que salvo hipótese de delegação, deve exercer com exclusão das demais. Assim, basicamente, as competências privativas da União estão enumeradas nos art. 21 e 22, as municipais encontram-se arroladas no art. 30 e as estaduais, no art. 25, todos da Constituição Federal.

Convém notar, no entanto, que, cogitando de competências, a Constituição Federal não se refere exclusivamente às de natureza legislativa. Vai além, preestabelecendo hipóteses de competência material, ou administrativa, em que, na verdade, o que se atribui ao Poder Público é o poder-dever de realizações de índole político-administrativa, e não a capacidade legiferante.

No critério denominado vertical, a Constituição Federal atribui o trato da mesma matéria a mais de um ente federativo, ora especificando o nível de intervenção de cada ente (competências concorrentes próprias), ora admitindo que todos os entes exerçam indistintamente a competência que se lhes foi simultaneamente atribuída (competências comuns e competências concorrentes impróprias).

IVAN ANTONIO BARBOSA

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

As competências materiais que pertencem simultaneamente a mais de um ente federativo recebem o nome de competências comuns, cumulativas ou paralelas, e estão previstas no art. 23 da Constituição.

Vale ressaltar que o parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal preconiza que leis complementares devem fixar 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.

Ao lado das competências comuns, mas ainda dentro do critério vertical de distribuição, existem as concorrentes, designação própria das competências legislativas simultaneamente atribuídas a mais de um ente federativo.

As competências concorrentes podem ser classificadas em próprias e impróprias. Aquelas são assim designadas por indicação expressa do texto constitucional (art. 24), que preconiza o exercício simultâneo e limitado de competências por mais de uma das ordens federativas³⁵. Estas, diferentemente, não são expressamente previstas na Constituição, mas encontram-se implícitas na definição das competências comuns.

Nesta hipótese, a Lei Maior indica à União a prerrogativa de edição de normas gerais, resguardando aos Estados-membros sua suplementação. Fica reserva, implicitamente, ao Estado-membro a competência sobre a norma especial. Assim, a União elabora a norma geral

³⁵ Fernanda Dias de Menezes Almeida (*Competências na Constituição de 1988*, cit., p. 150) oferece classificação a partir de indicação de competências legislativas concorrentes, primárias e secundárias.

e o Estado-membro, a norma especial, podendo este estabelecer norma geral diante da ausência de exercício da competência pela União.

O art. 30, II, da Constituição Federal atribui aos Municípios competência para “suplementar a legislação federal e a estadual no que couber”. Assim sendo, parece claro que a divisão das competências concorrentes próprias ocorre em três níveis: no federal, onde foi conferido à União o poder de edição de normas gerais; no estadual, em que foi outorgada competência suplementar aos Estados-membros; e no municipal, onde os Municípios ficaram encarregados da suplementação das normas gerais e estaduais em nível local todas às vezes em que este interesse ficar evidenciado.

1.4.4. O Saneamento Básico na Constituição Federal

O saneamento básico, por ter a água como elemento primário, sofre os reflexos das normas que disciplinam o regime desta. Ademais, por se tratar de um amplo conjunto de serviços, que inclui o abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza pública, manejo de resíduos sólidos urbanos e manejo de águas pluviais urbanas, acaba por albergar diversas competências.

O art. 21, XX da Constituição Federal prescreve a competência da União para elaborar as diretrizes gerais do setor de saneamento básico, e aqui, cumpre lembrar que “*normas gerais*” não podem ser confundidas com o exaurimento da matéria, onde a União não pode usurpar as atribuições dos demais entes federativos³⁶.

³⁶ BARROSO, Luis Roberto. *Temas de Direito Constitucional*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, t.2, p. 125. Diz o autor: “Não custa lembrar que “instituir diretrizes” não autoriza a União a exaurir o tema, de modo a esvaziar a autonomia dos entes federativos competentes para prestar o serviço”.

IVAN ANTONIO BARBOSA

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

Já o art. 23 da Constituição Federal dispõe sobre a competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios a *promoção da melhoria das condições de saneamento básico (inciso IX), a proteção do meio ambiente e o combate á poluição em qualquer de suas formas (inciso VI) e a preservação das florestas, fauna e flora (inciso VII)*; Aqui, vale frisar, que a competência comum pressupõe a solidariedade e a cooperação entre os obrigados, sendo que a falta de ação de um não justifica a dos demais. Exige, por outro lado, medidas positivas no sentido de garantir os direitos tutelados.

Não podemos deixar de mencionar o disposto no art. 24 da Constituição Federal. Tal dispositivo, embora não se refira expressamente ao saneamento básico, o faz de forma indireta ao estipular competência concorrente da União, Estados e Distrito Federal para legislar sobre "(...) conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição (inciso VI), sobre responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor (...) (inciso VIII), bem como proteção e defesa da saúde (inciso XII)".

No que tange à competência em sentido lato, cumpre mencionar a norma contida no art. 200, IV da Constituição Federal, cujo teor preleciona ser atribuição do Sistema Único de Saúde (e, portanto, da União), a participação na formulação da política e da execução das ações de saneamento básico, e o art. 225, que dispõe sobre o dever de preservar o Meio Ambiente com equilíbrio e responsabilidade.

Resta claro, assim, que todos os entes federados possuem competências gerais referentes ao saneamento básico, seja no controle da degradação ambiental, provocada também pelo lançamento de esgotos nos

IVAN ANTONIO BARBOSA

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

mananciais, seja para a promoção e melhoria da saúde da população, competências essas que ora se complementam, ora se excluem.

O aspecto mais controvertido, entretanto, refere-se à competência em sentido estrito, ou seja, a que determina quem é que detém o poder para prestar ou para conceder os serviços integrados que compreendem o saneamento básico.

A Lei Federal nº 11.445, de 05 de janeiro de 2007, que estabeleceu as diretrizes nacionais para o saneamento básico, em seus arts. 8º, 9º, 10, 11, 12 e 13, dispôs sobre o assunto, sem dizer a que nível de governo pertenceria à titularidade dos serviços e, segundo consta, teria sido intenção do legislador, deixar a solução da questão a cargo do Supremo Tribunal Federal.

Atualmente a doutrina e a jurisprudência têm-se dividido a respeito da titularidade da competência para os serviços de saneamento. A questão, mais ou menos, está centrada nos seguintes entendimentos: os Municípios detêm a competência salvo nos casos de Regiões Metropolitanas, onde a competência “metropolitana” transferiria a gestão para os Estados³⁷.

1.4.5. O Distrito Federal

O Distrito Federal é uma figura singular da forma federal do Estado brasileiro, pois, indicado como capital da República, seu perfil jurídico não se enquadra nem no do Estado-membro, nem no do Município, embora tenha sido expressamente reconhecido como ente integrante da Federação.

³⁷ 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, p.187-204.

IVAN ANTONIO BARBOSA

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

Neste sentido, não pode ser identificado a partir do regime jurídico de nenhum dessas entidades. Ao contrário, possui perfil jurídico próprio, demarcado a partir de peculiaridades constitucionais do seu regramento.

Em primeiro lugar, sua auto-organização processa-se mediante lei orgânica, votada em dois turnos, com interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços da Câmara Legislativa.

A Câmara Legislativa, órgão exercente das funções legislativas distritais, é quem promulga, sendo certo, no entanto, que os limites á lei orgânica do Distrito Federal são os definidos pela Constituição Federal.

Além dos limites comuns às Constituições Estaduais, A Carta Federal listou outros, peculiares á lei orgânica do Distrito Federal. Dentre eles, vale lembrar, a atribuição das competências estaduais e municipais, a proibição de divisão em Municípios, a eleição de Governador, Vice-Governador e Deputados Distritais na mesma oportunidade em que se realizam as respectivas eleições nos Estados-membros e, ainda, regras de imunidade, impedimentos e incompatibilidades coincidentes com as dos Deputados Estaduais e Federais. O Distrito Federal elege três Senadores.

Ao Distrito Federal estão designados os impostos dos Estados e Municípios, sendo que a repartição de receitas tributárias obedece aos mesmos parâmetros estabelecidos para os Estados Membros.

O Distrito Federal, portanto, nasce com a mesma auto-organização do Município (lei orgânica), aproxima-se do Estado-membro, recebe competências legislativas municipais e estaduais, possui os mesmos

IVAN ANTONIO BARBOSA

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

tributos do Estado e do Município, mas sofre restrições em relação a sua competência, pois tem ainda tutela da União (art. 21, XIII e XIV, da CF).

1.5. Marcos Regulatórios do Saneamento Básico

1.5.1. Introdução

Considera-se firmado um Marco Regulatório quando são definidas regras claras para regulamentar determinado setor, sendo essas reflexíveis o suficiente para permitir que a segurança jurídica permaneça mesmo com o passar do tempo, mas firmes o bastante para proteger e assegurar a prevalência do interesse público.

Neste sentido é a lição de Alexandre Santos de Aragão:

“Em um mundo onde as relações econômicas, sociais, políticas e até mesmo pessoais estão cada vez mais sujeitas a instabilidade e as mudanças imprevistas ou imprevisíveis, mister se faz mormente nos serviços públicos, pelos altos investimentos que demandam e relevantes interesses públicos que envolvem, que sejam estabelecidos parâmetros normativos mínimos, em razão dos quais a instabilidade seja mitigada. Estes parâmetros normativos dotados de maior estabilidade, mas aptos a serem eventualmente adaptados/atualizados no futuro, constituem o que a doutrina do Direito Administrativo Econômico chama de Marco Regulatório.”³⁸

³⁸ ARAGÃO, Alexandre Santos de. *O Marco Regulatório dos Serviços Públicos*. Porto Alegre: Ed. Síntese. *Revista Interesse Público*, nº 27, set/out, 2004, p.72.

IVAN ANTONIO BARBOSA

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

O marco regulatório visa, em outras palavras, estabelecer critérios essenciais para que os investidores, os consumidores (usuários) e a própria Administração, sintam-se seguros no que tange à celebração de contratos que envolvam prestação de serviços públicos.

Necessário, assim, que sejam definidos os papéis que cada um desempenhará, as diretrizes gerais da Política Nacional a ser implementada, os órgãos administrativos que irão compor esta seara, o órgão regulador propriamente dito (dotado de autonomia e independência), as atribuições e responsabilidades inerentes, dentre outros.

O saneamento básico é considerado um dos setores mais sensíveis e deficitários da atualidade, responsável pelos baixos índices de desenvolvimento humano, social e, ainda que indiretamente, econômico do país.

1.5.2. Lei nº 11.445, de 05 de janeiro de 2007 – Aspectos Relevantes

As diretrizes nacionais para o saneamento básico estabelecidas na Lei nº 11.445, de 05 de janeiro de 2007, compreendem os princípios fundamentais expressos no art. 2º, a definição do saneamento básico (arts. 3º, 4º e 5º) e dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos (arts. 6º e 7º), a possibilidade de delegação dos serviços públicos de saneamento básico nos termos do art. 241 da Constituição Federal e da Lei nº 11.107, de 06 de abril de 2005, as responsabilidades do titular dos serviços de saneamento básico (art. 9º), a exigência de contrato e suas condições de validade (arts. 10 e 11), a coordenação, o controle e a articulação de distintos prestadores de modalidades de serviços públicos de saneamento básico que exerçam atividades interdependentes (art. 12), a disciplina da instituição de fundos

IVAN ANTONIO BARBOSA

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

aos quais poderão ser destinadas as parcelas das receitas para custear os planos e a universalização dos serviços (art. 13), as disposições relativas à prestação regionalizada (arts. 14 a 18), as normas relativas ao planejamento (art. 19 e 20), à regulação e aos direitos dos usuários (arts. 21 a 27) à sustentabilidade econômico-financeira (arts. 29 a 42), aos requisitos mínimos de qualidade técnica (arts. 43 a 46) e ao controle social (art. 47).

Paralelamente, as diretrizes e objetivos para a política federal de saneamento básico, incluindo os critérios de alocação de recursos públicos federais e de concessão de financiamentos, de elaboração do Plano nacional de Saneamento Básico, bem como a instituição do Sistema Nacional de Informações em Saneamento, foram estabelecidos no Capítulo IX, arts. 48 a 53, da Lei.

Como qualquer norma jurídica pode fazê-lo, as diretrizes espelham critérios ou orientações limitadoras da discricionariedade administrativa, mas sem eliminá-la. Não há nisto qualquer intromissão indevida no âmbito da esfera reservada pela Constituição ao Poder Executivo, cuja missão consiste em aplicar as leis, o que inclui as diretrizes nelas contidas.

Para a gestão e prestação dos serviços de saneamento básico, deverão ser observados princípios fundamentais, inseridos no art. 2º e incisos da Lei nº 11.445/2007. Deixa-se patente que os princípios fundamentais elencados no citado artigo dizem respeito a todas as espécies do gênero saneamento, infraestrutura e instalações operacionais de: *a) abastecimento de água potável; b) esgotamento sanitário; c) limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos; d) drenagem e manejo das águas pluviais urbanas.*

IVAN ANTONIO BARBOSA

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

A lei elenca 12 (doze) princípios explícitos para o setor de saneamento, quais sejam: a) *princípio da universalização do acesso ao saneamento*; b) *princípio da integralidade*; c) *princípio do abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos realizados de formas adequadas à saúde pública e à proteção do meio ambiente*; d) *princípio da disponibilidade, em todas as áreas urbanas, de serviços de drenagem e de manejo das águas pluviais adequados à saúde pública e à segurança da vida e do patrimônio público e privado*; e) *adoção de métodos, técnicas e processos que considerem as peculiaridades locais e regionais*; f) *articulação com as políticas de desenvolvimento urbano e regional, de habitação, de combate à pobreza e de sua erradicação, de proteção ambiental, de promoção da saúde e outras de relevante interesse social voltadas para a melhoria da qualidade de vida, para as quais o saneamento básico seja fator determinante*; g) *princípios da eficiência e sustentabilidade econômica*; h) *utilização de tecnologias apropriadas, considerando a capacidade de pagamento dos usuários e a adoção de soluções graduais e progressivas*; i) *transparência das ações, baseada em sistemas de informações e processos decisórios institucionalizados*; j) *princípio do controle social*; k) *princípios da segurança, qualidade e regularidade*; l) *integração das infraestruturas e serviços com a gestão eficiente dos recursos hídricos*.

A Lei adotou definição ampliativa dos serviços públicos de saneamento básico, incorporando neste conceito os serviços de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, drenagem e manejo das águas pluviais. Destarte uniformizou o que deve considerar por serviços públicos de saneamento básico, cuja responsabilidade deve ser assumida pelo Poder Público em território nacional. O elenco de atividades, infraestruturas e instalações operacionais, reunido sob a designação “saneamento básico” (art. 3º, I), corresponde a atividades e serviços desempenhados

IVAN ANTONIO BARBOSA

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

tradicionalmente sob a responsabilidade regulatória, executória e fiscalizatória dos Municípios, embora em muitas situações no que concerne ao abastecimento de água potável e ao esgotamento sanitário, delegados a empresas estaduais de saneamento básico.

A norma jurídica em comento define a gestão associada como a associação voluntária de entes federados (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), por convênio de cooperação ou consórcio público conforme o disposto no art. 241 da Constituição Federal. Essa gestão associada pode ser muito útil, especialmente, para a integração de funções e serviços de interesse comum, onde a União promulgou a Lei nº 11.107/2005, possibilitando que os entes federativos possam disciplinar por meio de lei própria os consórcios públicos e os convênios de cooperação de que participem.

A ação de saneamento executada por soluções individuais, isto é, que atendam ao usuário final, desde que não dependa de terceiros para operar o serviço, da responsabilidade do gerador, foi excluída do regime jurídico do serviço público. Nestas condições, caberá ao agente privado responsável a execução de todas as providências necessárias e adequadas para o completo e perfeito saneamento ambiental, nos termos da regulação que for estabelecida pelo Poder Público, que permanece com a responsabilidade de fiscalizar a execução do saneamento ambiental pelo agente privado responsável com base na Constituição Federal e na legislação pertinente.

O art. 7º da lei prescreve, em detalhes, cada uma das fases do serviço público de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos urbanos. Quanto á limpeza urbana, além da varrição e da limpeza de logradouros e vias públicas, acrescenta a capina e poda de árvores em vias e logradouros

IVAN ANTONIO BARBOSA

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

públicos e outros eventuais serviços pertinentes à limpeza urbana. Além disto, incorpora no manejo de resíduos sólidos urbanos, além de coleta, transporte, transbordo, tratamento e destino final do lixo doméstico, a triagem para fins de reuso ou reciclagem e o tratamento por compostagem.

A Lei Nacional de Saneamento Básico (Lei nº 11.445/2007) estabelece diretrizes para a prestação regionalizada dos serviços públicos de saneamento básico. Para entendermos melhor, precisamos levar em conta a realidade de muitos Municípios que, por não possuírem condições de bancar com os altos custos que envolvem esse tipo de serviço, acabam marginalizados, sem a efetiva prestação do serviço.

Por isso, a união de esforços dos Municípios permitirá a otimização do uso de recursos, contribuindo para que o serviço seja prestado de forma mais democrática e abrangente aos Municípios deficitários.

Além disso, importante frisar, ainda, que a necessidade da gestão associada do serviço de saneamento decorre muitas vezes da própria natureza deste serviço, ou seja, dependendo das condições geográficas do local, o serviço não pode ser restrito somente a um Município, sendo necessário que ele seja prestado a uma determinada região, de forma integrada, a fim de possibilitar a efetividade do serviço. Portanto, a implantação de políticas unificadas de prestação de serviços públicos objetiva ganhar eficiência e economicidade.

O art. 19 da LNSB define que o planejamento poderá ser específico para cada serviço prestado, deixando claras as condições mínimas de sua abrangência. Por essa razão, o planejamento dos serviços de saneamento aparece como importante instrumento no qual deverão ser

IVAN ANTONIO BARBOSA

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

definidas todas as questões técnicas dos serviços, a forma de sua prestação, os objetivos a serem alcançados e, os meios para verificar se as ações propostas estão sendo cumpridas.

A regulação, como bem explica Carlos Ari Sunfeld³⁹, é a característica de um determinado modelo econômico, no qual o Estado não assume efetivamente o exercício de uma certa atividade econômica, mas, sim, intervém nesta atividade, utilizando-se para tanto de instrumentos de autoridade.

Dessa forma, a atividade de regulação pode ser compreendida como sendo a função administrativa desempenhada pelo Poder Público para normatizar, controlar e fiscalizar as atividades econômicas ou a prestação de serviços públicos por particulares. A regulação, fruto da crise do Estado-providência, parte da idéia de que o Estado, ao invés de prestar materialmente os serviços tidos como essenciais à população, passa a controlar sua prestação, por meio da expedição de regras para os prestadores de serviços públicos, conforme exegese dos arts. 21 a 27, da Lei nº 11.445/2007.

Diante dessa afirmativa surge a seguinte questão: A regulação é necessária também quando os serviços não forem delegados?

Em 16 de maio de 2005, o então Ministro de Estado das Cidades, Olívio de Oliveira Dutra, encaminhou ao Exmo. Sr. Presidente da República, o Projeto de Lei do Executivo nº 5.296/2005⁴⁰, que institui as

³⁹ SUNDFELD, Carlos Ari. *Introdução às Agências Reguladoras in Direito Administrativo Econômico*. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 23.

⁴⁰ O Projeto de Lei do Executivo nº 5.296/2005, após tramitação no Parlamento transformou-se no PL nº 7.361/2006, (nº 219/2006 no Senado Federal), culminou com a promulgação da Lei nº 11.445/2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico e para a política nacional de saneamento básico.

IVAN ANTONIO BARBOSA

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

Diretrizes para os Serviços Públicos de Saneamento Básico e a Política Nacional de Saneamento Básico – PNS, onde na longa exposição de motivos (EM nº 07/2005 – M. cidades), ao elencar os principais tópicos do projeto de lei, em relação à regulação assim manifestou-se:

“4.9.(A regulação e a fiscalização). Apesar de a Constituição Federal prever que os serviços públicos devem ser prestados sob regulação - ou seja, “na forma da lei” (art. 175, caput)-, essa não tem sido a prática atual, justamente pela ausência de um marco legal específico para o saneamento básico.

Por conta disso, o texto proposto prevê que a regulação e fiscalização são obrigatórias, mesmo que não tenha havido a delegação (art. 17, caput). Além disso, a regulação deve ser instituída por meio de norma local que, a depender de seu conteúdo, pode ser lei ou ato administrativo normativo (art. 2º, XVII).

Ainda no que se refere à regulação, a proposta de marco regulatório prevê a disciplina do seu conteúdo mínimo (art. 20), bem como que sua elaboração deve observar aos princípios da motivação técnica, da transparência e do controle social (art. 19), bem como que a regulação e fiscalização não pode ser atribuição do próprio prestador dos serviços (art. 17, § 1º)”.

Dessa forma, a partir do método de interpretação histórica (teleologia subjetiva)⁴¹, que busca a vontade do legislador histórico, ou seja, as intenções que ele tinha quando estabeleceu determinado dispositivo normativo. Esse método fundamenta-se, no estudo das discussões

⁴¹ Método de Interpretação desenvolvido no início do século XIX por Friedrich Carl von Savigny.

IVAN ANTONIO BARBOSA

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

parlamentares na época da elaboração da lei, dos anteprojetos da lei e da exposição de motivos que, em muitos casos, acompanha a lei e procura explicar suas finalidades, podemos concluir que a regulação e a fiscalização são obrigatórias, mesmo que não tenha havido a delegação dos serviços públicos.

A regulação no serviço público de saneamento básico atenderá aos princípios elencados nos incisos I e II do art. 21, bem como cumprirão os objetivos elencados nos incisos I a IV do art. 22 da LNSB.

Outro aspecto importante da Lei nº 11.445/2007, refere-se ao disposto no art. 28, na qual estabelece que o titular, na formulação da política pública de saneamento, deverá, necessariamente, elaborar planos de saneamento básico. Em outras palavras a delegação da prestação dos serviços públicos de saneamento básico só ocorrerá se o titular tiver realizado o devido planejamento dos mesmos, ou pelo menos daquele serviço que pretende delegar.

Por fim, a importância da previsão, na Lei Nacional de Saneamento Básico, de um sistema de controle social da prestação dos serviços (art. 47) não se limita à busca de realização do Estado Democrático de Direito, mas vai além, busca a efetiva realização do direito coletivo aos serviços de saneamento básico.

Esse direito se configura, na realidade, como um verdadeiro “direito à salubridade ambiental”, direito subjetivo decorrente do direito à saúde e, portanto, constitucionalmente garantido (arts. 6º e 196 da Constituição Federal).

1.5.2.1. Decreto nº 7.217, de 21 de junho de 2010 – Aspectos Relevantes

Dentre os poderes administrativos, o poder normativo é aquele em função do qual a Administração Pública edita atos com efeitos gerais e abstratos. Compreende a edição de decretos regulamentares, instruções normativas, regimentos, resoluções e deliberações.

Enquanto os decretos regulamentares, que são também chamados de decretos executórios, são editados pelos Chefes dos Executivos federal, distrital, estadual e municipal e têm alcance externo, os demais atos normativos têm, via de regra, efeitos restritos aos órgãos que os expedem e não são editados, em geral, pelos Chefes do Poder Executivo.

Poder regulamentar, espécie de poder normativo, é, portanto, o que cabe aos Chefes do Poder Executivo com finalidade de expedir normas de execução ou de complementação das leis. Decorre do dispositivo contido no art. 84, IV, da Constituição Federal, que determina ser competência privativa do Presidente expedir decretos e regulamentos para fiel execução das leis.

Além dos decretos executórios, que são estes que regulamentam fielmente a lei, há, regulamentos autônomos ou independentes, isto é, aqueles que não têm por objetivo regulamentar lei. Os decretos independentes são admitidos de maneira ampla na França e nos Estados Unidos.

O ordenamento jurídico brasileiro não admite em geral, expedição de regulamentos autônomos ou independentes, ou seja, aqueles que não complementam nem desenvolvem nenhuma lei e que, portanto,

IVAN ANTONIO BARBOSA

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

inovam inicialmente a ordem jurídica, sendo editados sem intermediação legislativa, auferindo seu fundamento diretamente na Constituição.

A única exceção, mencionada pela doutrina majoritária, recai sobre a possibilidade de o Chefe do Executivo, conforme dispositivo trazido pela Emenda Constitucional nº 32/2001, que alterou o conteúdo do art. 84, VI, “a”, da Constituição, dispor, mediante decreto, sobre organização e funcionamento da administração, quando não implicar: a) aumento de despesa; b) criação ou extinção de órgãos públicos.

O Decreto nº 7.217, de 21 de junho de 2010, regulamenta a Lei nº 11.445/2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico, e dá outras providências, traz inovações, porém, não esclarece as lacunas da Lei Federal. Quase metade dos dispositivos são repetições da Lei, e pouco menos de 4% (quatro por cento) referem-se á conteúdos próprios da uma regulamentação.

O art. 2º, IV, dispõe que o ente regulador não pode acumular a função de prestador dos serviços regulados. Ainda no art. 2º, X, em comparativo com o art. 14, I, tivemos uma alteração da palavra “Município” por “titular”. No mesmo artigo em seu inciso XXI, criou-se a necessidade de que se comprove o recebimento pelo usuário da notificação de corte.

No art. 6º, §§ 2º e 3º, ocorreram inovações positivas, pois reforça a necessidade de conexão às redes públicas de abastecimento e cria norma indutiva e orientativa aos titulares sobre prazos para a conexão e eventuais penalidades. A mesma orientação foi efetuada para o esgotamento sanitário no art. 11, §§ 2º e 3º.

IVAN ANTONIO BARBOSA

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

Outra inovação importante ocorreu no art. 7º, §§ 2º e 3º, na medida em que induzem o titular do serviço público a estabelecer sanções a quem utilizar outras fontes de abastecimento, que não à rede pública.

No art. 8º, §§ 1º e 2º, admitiu-se outras formas de medição, por exemplo, estimado, com preferência à individualizada e estabelecem a possibilidade de não hidrometração nas edificações que não permitem ou em que o custo da hidrometração seja inviável ao usuário.

O art. 10 estabelece que a atividade de esgotamento sanitário pode ser remunerada com base no volume de água cobrada aos usuários.

Já o art. 12, II, nos traz incerteza jurídica, pois transfere ao juiz, em caso de decisão judicial, ao Ministério Público, em caso de assinatura de Termo de Ajuste de conduta a tarefa de estabelecer o determinado tipo de resíduo decorrente de serviços públicos de manejo de resíduos sólidos, retirando a definição do titular do serviço.

O art. 31, I, admite que a regulação seja realizada por entidade da Administração Pública Direta do titular, que não tem autonomia administrativa, orçamentária e financeira e independência decisória, requisitos necessários disciplinados no art. 21 da Lei nº 11.445/2007.

Para finalizar, cumpre mencionar o inciso II do mesmo artigo, que permite delegar a atividade de regulação a órgão regulador de outro ente da Federação.

1.5.3. Lei nº 12.305, de 02 de agosto de 2010 – Aspectos Relevantes

IVAN ANTONIO BARBOSA

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

A Lei nº 12.305, de 02 de agosto de 2010, instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências.

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

Os arts. 1º e 2º da Lei nº 12.305/2010 delimitam o seu objeto e campo de aplicação. Apenas estão excluídos de sua aplicação os resíduos sólidos radiotivos, objeto da Lei nº 10.308/2001. Importante frisar que a Lei nº 11.445/2007, como já mencionado, inclui no conceito de saneamento básico (art. 3º, I, “c”), os serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, abrangendo o conjunto de atividades, infraestruturas 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. Assim, suas disposições aplicar-se-ão em conjunto com a Lei nº 12.305/2010.

Entre a série de definições presente no art. 3º da Lei nº 12.305/2010, cabe destacar as seguintes: acordo setorial (inciso I); ciclo de vida do produto (inciso IV); destinação final ambientalmente adequada (inciso VII); disposição final ambientalmente adequada (inciso VIII); geradores de resíduos sólidos (inciso IX); gerenciamento de resíduos sólidos (inciso X); gestão integrada de resíduos sólidos (inciso XI); logística reversa (inciso XII); rejeitos (inciso XV); resíduos sólidos (inciso XVI); e responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos (inciso XVII).

IVAN ANTONIO BARBOSA

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

Os acordos setoriais terão aplicação concreta especialmente no âmbito das normas sobre responsabilidade pós-consumo do setor produtivo ou, adotando a terminologia da própria lei, da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos e da logística reversa.

Esses acordos constituem atos de natureza contratual firmados entre o poder público dos diferentes níveis da Federação e os responsáveis pela fabricação, importação, distribuição e comercialização de produto abrangido pelas disposições sobre a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida.

O conceito de ciclo de vida do produto traz uma associação entre o conceito biológico de ciclo de vida (nascimento, crescimento, maturidade e morte) com as etapas que abarcam o desenvolvimento do produto, a obtenção de matérias-primas e insumos, o processo produtivo, o consumo e a destinação final dos resíduos gerados.

Considera-se ambientalmente adequada como destinação dos resíduos sólidos a reutilização, a reciclagem, a compostagem, a recuperação e o aproveitamento energético, bem como outras destinações admitidas pelos órgãos públicos competentes. A disposição adequada, por sua vez, entendida como a distribuição ordenada de rejeitos em aterros, desde que observadas as regras ambientais e de saúde pública pertinentes, constitui uma das formas de destinação final ambientalmente adequadas previstas em lei.

A Lei nº 12.305/2010 adotou um conceito amplo de geradores de resíduos sólidos, abrangendo todas as pessoas físicas ou jurídicas, entes públicos ou privados, cujas atividades geram resíduos sólidos.

IVAN ANTONIO BARBOSA

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

A norma em análise distingue gerenciamento e gestão de resíduos sólidos. O gerenciamento diz respeito às etapas de coleta, transporte, transbordo, tratamento e destinação final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos. Por sua vez a gestão integrada engloba o planejamento e a coordenação de todas as etapas inseridas no gerenciamento e, também, a inter-relação das dimensões política, econômica, ambiental, cultural e social envolvidas.

A logística reversa, para a Lei, representa *“um instrumento de desenvolvimento econômico e social caracterizado por uma série de ações, procedimentos e meios destinados a tornar possível a coleta e a restituição dos resíduos sólidos ao setor empresarial, para reaproveitamento, em seu ciclo ou em outros ciclos produtivos, ou outra destinação final ambientalmente adequada.”*

Ao se discutir este conceito, não está se tratando apenas de logística reversa. Nestes termos também se discute a responsabilidade do pós consumo como um todo. A logística reversa é uma das formas, não a única, de se exercer a responsabilidade pós consumo, essencial em situações em que se é impossível de evitar a geração de resíduos sólidos.

Para a Lei nº 12.305/2010, o conceito de resíduos sólidos e de rejeitos são distintos. Assim, pela lei, definem-se resíduos sólidos 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 corpos

IVAN ANTONIO BARBOSA

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

d'água, ou exijam para isso soluções técnica ou economicamente inviáveis em face da melhor tecnologia disponível.”

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

A Política Nacional de Resíduos Sólidos estabelece a responsabilidade compartilhada pelos resíduos entre geradores, poder público, fabricantes e importadores.

A responsabilidade compartilhada é um ato de natureza contratual estabelecido entre o poder público, fabricantes, importadores, distribuidores ou comerciantes. Desta maneira, sem a existência desse acordo prévio e o conhecimento da realidade local, regional ou nacional, o planejamento de metas e ações poderá ser inadequado, resultando em benefícios da gestão de resíduos sólidos ineficientes, tendo prejuízos ambientais e socioeconômicos.

Os arts. 4º e 5º da Lei nº 12.305/2010, tratam da Política Nacional de Resíduos Sólidos, onde prioritariamente sua responsabilidade é da União, mas que demandará a participação dos Estados, Distrito Federal e Municípios, não somente na sua implementação, mas em sua concepção.

A Política Nacional de Resíduos Sólidos integra, segundo a norma, a Política Nacional do Meio Ambiente, articulando-se com a Política Federal de Saneamento Básico, prevista na Lei nº 11.445/2007, bem como com a Lei de Consórcios Públicos (Lei nº 11.107/2005).

IVAN ANTONIO BARBOSA

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

O art. 6º⁴² da Lei elenca os princípios da Política Nacional de Resíduos Sólidos, que devem nortear todos os atos praticados pelos agentes envolvidos.

Princípios são normas gerais que a doutrina identifica como condensadoras dos **valores fundamentais de um sistema**. Por meio de um processo lógico denominado *abstração indutiva*, os estudiosos extraem da totalidade de normas específicas às ideias-chave que animam todo o complexo de regras. Assim, os princípios *informam* e *enformam*⁴³ o sistema normativo. Informam porque armazenam e comunicam o núcleo valorativo essencial da ordem jurídica. Enformam porque dão forma, definem a feição de determinado ramo.

Para Celso Antônio Bandeira de Mello, *“princípio é, pois, por definição, mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas, compondo-lhes o espírito e servindo de critério para exata compreensão e inteligência delas, exatamente porque define a lógica e a racionalidade do sistema normativo, conferindo-lhes a tônica que lhe dá sentido harmônico”*. E completa: *“violar um princípio é muito mais grave do que violar uma norma*.

⁴² Art. 6º São princípios da Política Nacional de Resíduos Sólidos: I - a prevenção e a precaução; II - o poluidor-pagador e o protetor-recebido; III - a visão sistêmica, na gestão dos resíduos sólidos, que considere as variáveis ambiental, social, cultural, econômica, tecnológica e de saúde pública; IV - o desenvolvimento sustentável; V - a ecoeficiência, mediante a compatibilização entre o fornecimento, a preços competitivos, de bens e serviços qualificados que satisfaçam as necessidades humanas e tragam qualidade de vida e a redução do impacto ambiental e do consumo de recursos naturais a um nível, no mínimo, equivalente à capacidade de sustentação estimada do planeta; VI - a cooperação entre as diferentes esferas do poder público, o setor empresarial e demais segmentos da sociedade; VII - a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos; VIII - o reconhecimento do resíduo sólido reutilizável e reciclável como um bem econômico e de valor social, gerador de trabalho e renda e promotor de cidadania; IX - o respeito às diversidades locais e regionais; X - o direito da sociedade à informação e ao controle social; XI - a razoabilidade e a proporcionalidade.

⁴³ No direito português, vários autores falam em função “enformadora” dos princípios jurídicos.

IVAN ANTONIO BARBOSA

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

A desatenção ao princípio implica em ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio violado, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais.⁴⁴

Podemos, assim, verificar a existência de dupla funcionalidade dos princípios, a função hermenêutica e a função integrativa. Na função hermenêutica se o aplicador do direito tiver dúvida sobre qual o verdadeiro significado de determinada norma, pode utilizar o princípio como ferramenta de esclarecimento sobre o conteúdo do dispositivo analisado.

Na função integrativa, além de facilitar a interpretação de normas, o princípio atende à finalidade de suprir lacunas, funcionando como instrumento para preenchimento de vazios normativos em caso de ausência de expresso regramento sobre determinada matéria.

O art. 7^o⁴⁵ elenca os objetivos da Política Nacional de Resíduos Sólidos. Como objetivo síntese das disposições da lei, podemos destacar a

⁴⁴ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 27^o ed., São Paulo: Malheiros, 2010, p. 53.

⁴⁵ Art. 7^o São objetivos da Política Nacional de Resíduos Sólidos: I - proteção da saúde pública e da qualidade ambiental; II - não geração, redução, reutilização, reciclagem e tratamento dos resíduos sólidos, bem como disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos; III - estímulo à adoção de padrões sustentáveis de produção e consumo de bens e serviços; IV - adoção, desenvolvimento e aprimoramento de tecnologias limpas como forma de minimizar impactos ambientais; V - redução do volume e da periculosidade dos resíduos perigosos; VI - incentivo à indústria da reciclagem, tendo em vista fomentar o uso de matérias-primas e insumos derivados de materiais recicláveis e reciclados; VII - gestão integrada de resíduos sólidos; VIII - articulação entre as diferentes esferas do poder público, e destas com o setor empresarial, com vistas à cooperação técnica e financeira para a gestão integrada de resíduos sólidos; IX - capacitação técnica continuada na área de resíduos sólidos; X - regularidade, continuidade, funcionalidade e universalização da prestação dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, com adoção de mecanismos gerenciais e econômicos que assegurem a recuperação dos custos dos serviços prestados, como forma de garantir sua sustentabilidade operacional e financeira, observada a Lei nº 11.445, de 2007; XI - prioridade, nas aquisições e contratações governamentais, para: a) produtos reciclados e recicláveis; b) bens, serviços e obras que considerem critérios compatíveis com padrões de consumo

IVAN ANTONIO BARBOSA

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

não geração, redução, reutilização, reciclagem e tratamento dos resíduos sólidos, agregada á disposição final adequada dos rejeitos.

A Lei nº 12.305/2010 define o gerenciamento de resíduos sólidos como:

“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, de acordo com o plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos ou com plano de gerenciamento de resíduos sólidos exigidos na forma da lei.”

E a gestão integrada de resíduos sólidos é definida, pela PNRS, como:

“conjunto de ações voltadas para a busca de soluções para os resíduos sólidos, de forma a considerar as dimensões política, econômica, ambiental, cultural e social e sob o prisma do desenvolvimento sustentável.”

Na gestão e no gerenciamento de resíduos sólidos deve ser observada a seguinte ordem de prioridade: não geração, redução, reutilização, reciclagem, tratamento dos resíduos sólidos e disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos.

social e ambientalmente sustentáveis; XII - integração dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis nas ações que envolvam a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos; XIII - estímulo à implementação da avaliação do ciclo de vida do produto; XIV - incentivo ao desenvolvimento de sistemas de gestão ambiental e empresarial voltados para a melhoria dos processos produtivos e ao reaproveitamento dos resíduos sólidos, incluídos a recuperação e o aproveitamento energético; XV - estímulo à rotulagem ambiental e ao consumo sustentável.

IVAN ANTONIO BARBOSA

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

Como parte da gestão dos resíduos sólidos, o Distrito Federal e os Municípios, deverão elaborar o Plano Municipal (Distrital) de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PMGIRS). O Plano é pressuposto para que esses entes federativos tenham acesso aos recursos da União. Esses recursos são destinados a empreendimentos e serviços ligados à limpeza urbana e ao manejo de resíduos sólidos, ou para os mesmos sejam beneficiados por incentivos ou financiamentos de entidades federais de crédito e fomento para tal objetivo.

Para tanto, os PMGIRS devem conter: *diagnóstico da situação dos resíduos sólidos gerados no respectivo território, contendo a origem, o volume, a caracterização dos resíduos e as formas de destinação e disposição final adotadas; identificação de áreas favoráveis para disposição final ambientalmente adequada de rejeitos, observado o plano diretor de que trata o § 1º do art. 182 da Constituição Federal e o zoneamento ambiental, se houver; 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; identificação dos resíduos sólidos e dos geradores sujeitos a plano de gerenciamento específico nos termos do art. 20 ou a sistema de logística reversa na forma do art. 33, observadas as disposições desta Lei e de seu regulamento, bem como as normas estabelecidas pelos órgãos do Sisnama e do SNVS; procedimentos operacionais e especificações mínimas a serem adotados nos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, incluída a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos e observada a Lei nº 11.445, de 2007; indicadores de desempenho operacional e ambiental dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos; regras para o transporte e outras etapas do gerenciamento de resíduos sólidos de que trata o art. 20, observadas as normas estabelecidas pelos órgãos do*

IVAN ANTONIO BARBOSA

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

Sisnama e do SNVS e demais disposições pertinentes da legislação federal e estadual; definição das responsabilidades quanto à sua implementação e operacionalização, incluídas as etapas do plano de gerenciamento de resíduos sólidos a que se refere o art. 20 a cargo do poder público; programas e ações de capacitação técnica voltados para sua implementação e operacionalização; programas e ações de educação ambiental que promovam a não geração, a redução, a reutilização e a reciclagem de resíduos sólidos; programas e ações para a participação dos grupos interessados, em especial das cooperativas ou outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis formadas por pessoas físicas de baixa renda, se houver; mecanismos para a criação de fontes de negócios, emprego e renda, mediante a valorização dos resíduos sólidos; sistema de cálculo dos custos da prestação dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, bem como a forma de cobrança desses serviços, observada a Lei nº 11.445, de 2007; metas de redução, reutilização, coleta seletiva e reciclagem, entre outras, com vistas a reduzir a quantidade de rejeitos encaminhados para disposição final ambientalmente adequada; descrição das formas e dos limites da participação do poder público local na coleta seletiva e na logística reversa, respeitado o disposto no art. 33, e de outras ações relativas à responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos; meios a serem utilizados para o controle e a fiscalização, no âmbito local, da implementação e operacionalização dos planos de gerenciamento de resíduos sólidos de que trata o art. 20 e dos sistemas de logística reversa previstos no art. 33; ações preventivas e corretivas a serem praticadas, incluindo programa de monitoramento; identificação dos passivos ambientais relacionados aos resíduos sólidos, incluindo áreas contaminadas, e respectivas medidas saneadoras; periodicidade de sua revisão, observado prioritariamente o período de vigência do plano plurianual municipal.

Outro aspecto importante a ser destacado refere-se aos consórcios públicos. Pela Lei nº 12.305/2010 os consórcios públicos formados tem por finalidade viabilizar a descentralização e a prestação de serviços públicos que envolvam resíduos sólidos. Desta maneira, os municípios participantes de consórcios intermunicipais entre 02 (dois) ou mais Municípios, e que implantarem coleta coletiva com participação de cooperativas formadas por pessoas físicas de baixa renda, terão apoio e prioridade no acesso dos recursos instituídos pelo Governo Federal no que tange ao gerenciamento e gestão dos resíduos sólidos.

For derradeiro, cumpre salientar o controle social, na qual se baseia no conjunto de mecanismos e procedimentos que garantem à sociedade informações e participação nos processos de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas relacionadas aos resíduos sólidos.

Este conjunto de ações se relaciona diretamente com a educação ambiental, uma vez que ambos são caminhos para se atingir as metas nacionais referentes aos resíduos sólidos.

1.5.3.1. Decreto nº 7.404, de 23 de dezembro de 2010 – Aspectos Relevantes

O Decreto nº 7.404/2010 que regulamenta a Lei nº 12.305, de 2010 (PNRS) traz uma série de mecanismos eficazes na gestão de resíduos sólidos como: metas graduais, estudos periódicos, modelo de responsabilidade compartilhada, linha de financiamento para a reciclagem e melhorias das condições de trabalho dos catadores. Entretanto os produtos especiais (eletro-eletrônicos, lâmpadas fluorescentes, entre outros definidos

IVAN ANTONIO BARBOSA

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

no art.33 da PNRS) órfãos (provenientes do mercado ilegal ou de fabricantes já inoperantes no mercado) ficaram de fora dessa regulamentação.

O art. 5º, prescreve que os geradores de resíduos sólidos e o Poder Público são responsáveis pelo ciclo de vida dos produtos e que a responsabilidade compartilhada será implementada de forma individualizada e encadeada.

Em relação à coleta seletiva, o art. 9º estabelece que a mesma dar-se-á mediante a segregação prévia dos resíduos sólidos, conforme sua constituição ou composição. O sistema de coleta seletiva de resíduos sólidos priorizará a participação de cooperativas ou de outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis constituídas por pessoas físicas de baixa renda, nos termos do art. 11.

Segundo o art. 13, a logística reversa é o instrumento de desenvolvimento econômico e social caracterizado pelo conjunto de ações, procedimentos e meios destinados a viabilizar a coleta e a restituição dos resíduos sólidos ao setor empresarial, para reaproveitamento, em seu ciclo ou em outros ciclos produtivos, ou outra destinação final ambientalmente adequada.

O art. 35 estabelece que na gestão e gerenciamento de resíduos sólidos, deverá ser observada a seguinte ordem de prioridade: não geração, redução, reutilização, reciclagem, tratamento dos resíduos sólidos e disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos.

São planos de resíduos sólidos: o Plano Nacional de Resíduos Sólidos; os planos estaduais de resíduos sólidos; os planos microrregionais de resíduos sólidos e os planos de resíduos sólidos de regiões

IVAN ANTONIO BARBOSA

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

metropolitanas ou aglomerações urbanas; os planos intermunicipais de resíduos sólidos; os planos municipais de gestão integrada de resíduos sólidos; e os planos de gerenciamento de resíduos sólidos, conforme art. 45.

Por fim, cumpre destacar que a educação ambiental na gestão dos resíduos sólidos é parte integrante da Política Nacional de Resíduos Sólidos e tem como objetivo o aprimoramento do conhecimento, dos valores, dos comportamentos e do estilo de vida relacionados com a gestão e o gerenciamento ambientalmente adequado dos resíduos sólidos, segundo o art. 77.

2. ANÁLISE DA LEGISLAÇÃO DO DISTRITO FEDERAL SOBRE GESTÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS

2.1. Introdução

Tendo como fundamento as premissas expostas no tópico anterior, será realizado, o levantamento das normas legais e regulamentares relacionadas aos resíduos sólidos e em especial, as aplicáveis aos serviços públicos de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, bem como avaliar a existência de superposições, vácuos legislativos e apontando as adequações necessárias de eventuais revogações⁴⁶.

Importante frisar que as expressões "**gestão**" e "**resíduos sólidos urbanos**" são aqui compreendidos em seu rigoroso sentido técnico, onde a partir desses conceitos, fez-se um recorte da legislação distrital, selecionando o que é rigorosamente de interesse do presente estudo.

É importante destacar que as normas serão analisadas **em razão do órgão ou entidade a que se referem**. Com isso, cada tópico abaixo será dedicado a um órgão ou entidade, a fim de compreender bem as suas atribuições, demonstrando onde pode existir, ou não, eventuais sobreposições ou desarmonias.

Para facilitar a compreensão, a análise foi realizada na forma de tabela. Assim esclarecidos, vamos à análise.

⁴⁶ Foram utilizados como instrumentos de consulta e metodologia os Relatórios 1, 2 e 3, produzidos pelo Dr. Wladimir Antônio Ribeiro, consultor do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, no Programa de Saneamento Ambiental e Gestão Territorial do Distrito Federal – Programa Brasília Sustentável II (PSB II), com o objetivo de analisar de forma detalhada o marco legal e institucional da gestão de resíduos sólidos do Distrito Federal, para esclarecer as responsabilidades legais e operacionais de cada instituição envolvida e propor os instrumentos e mecanismos de coordenação necessários para torna-la eficiente e efetiva, em 20 de outubro de 2014.

2.2. Legislação atinente a resíduos sólidos no Distrito Federal

Importante destacarmos a elaboração pelo Distrito Federal da Lei nº 5.418, de 27 de novembro de 2014, que Instituiu a Política Distrital de Resíduos Sólidos e dá outras providências. É organizada em 10 (dez capítulos): (i) disposições gerais; (ii) princípios, objetivos e instrumentos; (iii) diretrizes aplicáveis aos resíduos sólidos; (iv) planos de resíduos sólidos; (v) responsabilidades dos geradores e do poder público e responsabilidade compartilhada; (vi) resíduos perigosos; (vii) incentivos; (viii) proibições e punições; (ix) educação ambiental; e (x) disposições finais.

Destacamos como objetivo da lei a aplicação de uma política de resíduos sólidos para o Distrito Federal em consonância com a Política Nacional de Resíduos Sólidos, prestigiando a **gestão integrada dos resíduos sólidos** e a **cooperação** entre os diferentes órgãos administrativos e a sociedade civil bem como a possibilidade da gestão associada em âmbito regional. Além disso, revogou integralmente a Lei nº 3.232, de 03 de dezembro de 2003, que também disciplinava sobre a Política Distrital de Resíduos Sólidos.

Salientamos que no texto da norma jurídica em comento não há a indicação de órgãos responsáveis e suas respectivas atribuições, mesmo porque se trata de competência do Governador do Distrito Federal na organização da Administração Pública⁴⁷. Todavia, contém diretrizes e objetivos que devem ser considerados pela Administração na organização e execução de suas atividades.

⁴⁷ Tanto assim é que no passado a Lei nº 3.231 de 03 de dezembro de 2003 foi declarada inconstitucional pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal por aspecto formal, uma vez que foi reconhecida a impossibilidade de lei de iniciativa de membros da Câmara dispor sobre atribuições de órgãos de governo.

IVAN ANTONIO BARBOSA

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

O quadro abaixo⁴⁸ traça um panorama da legislação vigente atinente a resíduos sólidos no Distrito Federal, sem, contudo, aprofundar-se em relação aos órgãos e entidades envolvidos, o que será objeto dos tópicos seguintes, conforme indicado na introdução deste tópico⁴⁹.

LEI/DECRETO/ATO ADMINISTRATIVO NORMATIVO	DECRETO/ATO ADMINISTRATIVO REGULAMENTADOR	IMPACTO DA REGULAMENTAÇÃO NA LEI	SITUAÇÃO DA LEI/DECRETO/ATO ADMINISTRATIVO
Decreto nº 13.701/1991 (Dispõe sobre a prestação de serviço especial de remoção final de resíduos sólidos e dá outras providências)			Sem revogação expressa
Lei nº 462/1993 (Dispõe sobre a reciclagem de resíduos sólidos no Distrito Federal e dá outras providências)	Decreto nº 14.968 /1993	Regulamenta parcialmente a Lei	Revogada parcialmente pelas Leis nº 3.517/2004; nº 4.704/2011 e alterado pela Lei nº 1.875/1998.
Lei nº 660/1994 (Transforma o serviço autônomo de Limpeza Urbana – SLU e o Instituto de Ecologia e Meio Ambiente do Distrito Federal – IEMA/DF em autarquias e dá outras providências)			Sem revogação expressa

⁴⁸ Elaborado de acordo com o Relatório 1 produzidos pelo Drº Wladimir Antônio Ribeiro, consultor do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, no Programa de Saneamento Ambiental e Gestão Territorial do Distrito Federal – Programa Brasília Sustentável II (PSB II), com o objetivo de analisar de forma detalhada o marco legal e institucional da gestão de resíduos sólidos do Distrito Federal, para esclarecer as responsabilidades legais e operacionais de cada instituição envolvida e propor os instrumentos e mecanismos de coordenação necessários para torna-la eficiente e efetiva, em 20 de outubro de 2014, com as devidas atualizações.

⁴⁹ Pesquisa da legislação realizada junto ao Sistema Integrado de Normas Jurídicas do Distrito Federal – SINJ – DF, in www.sinj.df.gov.br, acesso em julho/agosto de 2015.

IVAN ANTONIO BARBOSA

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

Lei nº 955/1995 (Dispõe sobre a prestação de serviço de limpeza urbana no Distrito Federal e dá outras providências)			Alterada pela Lei nº 1.859/1998. Foi revogada tacitamente pela Lei nº 5.275/2013.
Lei nº 972/1995 (Dispõe sobre atos lesivos a limpeza pública e dá outras providências)	Decreto nº 17.156/1996	Regulamenta a Lei nº 972/1995	Art. 3º, §2º, do Decreto nº 17.156/1996, foi alterado pelo Decreto nº 18.369/1997 - nova redação: "§ 2º - A multa deve ser expedida imediatamente, através da lavratura do auto de infração, exceto em autuações a unidades residenciais individuais, por deposição de lixo fora do horário ou por acondicionamento inadequado, casos em que a notificação preliminar é obrigatória." - Art. 5º alterado pela Instrução de Serviço 72/2002 (atualiza valores relativos aos atos lesivos à limpeza pública) - Atos Declaratórios nº 4/2011; 4/2014 e 4/2015 (atualização dos valores das

IVAN ANTONIO BARBOSA

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

			multas). A Lei está em vigor
Lei nº 1.934/1998 (Cria o Programa de Limpeza Rural do Distrito Federal, PLR – DF)			Sem revogação expressa
Lei nº 1.980/1998 (Institui o Programa de Limpeza Pública Comunitária Comercial – DF)			Sem revogação expressa
Lei nº 3.213/2003 (Institui o Programa de Coleta de Medicamentos não utilizados no âmbito do Distrito Federal)			Sem revogação expressa
Lei nº 3.231/2003 (Dispõe sobre a coleta e o destino de pilhas e baterias no Distrito Federal e dá outras providências)	Ordem de Serviço nº 8/2007	Constitui Comissão Técnica que será responsável pela normatização e operacionalização da Lei no 3.231/03	Alterada pela Instrução 5/2008, incluindo Elizabeth Couto Ferraz na Comissão Técnica e prorroga prazo para apresentação dos trabalhos. Lei declarada inconstitucional pela ADI nº 11678-0
Lei nº 3.232/2003 (Dispõe sobre a Política Distrital de Resíduos Sólidos e dá outras providências)	Decreto nº 29.399/2008	Regulamenta a Lei nº 3.232/2003	Revogados pela Lei nº 5.418/2014, que institui a Política Distrital de Resíduos Sólidos.
Lei nº 3.428/2004 (Dispõe sobre a exigência de apresentação de Plano de Gerenciamento de Resíduos Sólidos nos editais de licitação pública pertinentes a obras)			Revogada pela Lei nº 4.704/2011, que dispõe sobre a gestão integrada de resíduos sólidos da construção civil e de resíduos volumosos e dá outras providências.

IVAN ANTONIO BARBOSA

Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP

Consultor e Professor Universitário

Lei nº 3.517/2004 (Dispõe sobre a coleta seletiva de lixo nos órgãos e entidades do Poder Público, no âmbito do Distrito Federal)	Decreto nº 26.376/2005	Regulamenta a Lei nº 3.517/2004, determinando a forma como se dará a implantação da coleta seletiva de lixo	Sem revogação expressa
Lei nº 3.517/2004 (Dispõe sobre a coleta seletiva de lixo nos órgãos e entidades do Poder Público, no âmbito do Distrito Federal)	Decreto nº 30.523/2009	Cria o Programa de coleta Seletiva dos Órgãos e Entidades públicos do Governo do Distrito Federal	Art. 2º alterado pelo Decreto nº 31.693/2010 - nova redação: "Art. 2º - Constitui atribuição da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente do Distrito Federal - SEDUMA, no âmbito do Programa de Coleta Seletiva dos Órgãos e Entidades Públicos do Governo do Distrito Federal a definição da estrutura organizacional destinada ao gerenciamento do Programa. § 1º - A Direção Geral do Programa de que trata este Decreto será exercida pelo Secretário de Estado de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente do Distrito Federal § 2º - A Direção Executiva do

IVAN ANTONIO BARBOSA

Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP

Consultor e Professor Universitário

			Programa de Coleta Seletiva dos Órgãos e Entidades Públicas do Governo do Distrito Federal será nomeada por Portaria da SEDUMA."
Lei nº 3.651/2005 (Dispõe sobre a coleta, destinação final e reutilização de embalagens, garrafas plásticas e pneumáticos)			Sem revogação expressa
Lei nº 3.816/2006 (Dispõe sobre a obrigatoriedade de sinalização de contêineres e caçambas de lixo e entulhos dispostos nas vias urbanas do Distrito Federal)			Revogada pela Lei nº 4.704/2011, que dispõe sobre a gestão integrada de resíduos sólidos da construção civil e de resíduos volumosos e dá outras providências.
Lei nº 3.890/2006 (Dispõe sobre a coleta seletiva de lixo no âmbito do Distrito Federal)			Sem revogação expressa
Lei nº 4.044/2007 (Autoriza a doação de 54 (cinquenta e quatro) lotes, localizado na Região Administrativa do Riacho Fundo II, para o programa de interesse social destinados aos catadores de resíduos sólidos e dá outras providências)			Sem revogação expressa
Lei nº 4.295/2009	Portaria Conjunta nº	Dá Diretrizes sobre	A Lei e a Portaria

IVAN ANTONIO BARBOSA

Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP

Consultor e Professor Universitário

(Autoriza o Poder Executivo do Distrito Federal a conceder o serviço público de tratamento e destinação final de resíduos sólidos urbanos e dá outras providências)	24/2009	os Serviços de Implantação e Operação da Central de Tratamento de Resíduos Sólidos do DF	Conjunta estão em vigor
Lei nº 4.329/2009 (Dispõe sobre a proibição da queima de restos vegetais e lixo no território do Distrito Federal)			Em vigor
Lei nº 4.352/2009 (Dispõe sobre o tratamento e a disposição final dos resíduos dos serviços de saúde)	Decreto nº 33.400/2010	Regulamenta o artigo 4º da Lei	A Lei e o Decreto estão em vigor. O art. 9º da Lei foi declarado inconstitucional na ADI nº 18.104-5.
Lei nº 4.518/2010 (Dispõe sobre a denominação, a finalidade, as competências e a reestruturação administrativa do Serviço de Limpeza Urbana do Distrito Federal – SLU/DF e dá outras providências)			Revogada pela Lei nº 5.275/2013
Lei nº 4.704/2011 (Dispõe sobre a gestão integrada de resíduos sólidos da construção civil e de resíduos volumosos e dá outras providências)	Decreto nº 33.825/2012	Institui o Comitê Gestor do Plano Integrado de Gerenciamento de Resíduos Volumosos do Distrito Federal de que trata o art. 14 da Lei e Regulamenta o art.24, §2º da Lei.	A Lei nº 4.704/2011 está em vigor, entretanto, foi alterada pela Lei nº 4.825/2012, que revogou o art. 34. O decreto regulamentador está em vigor.
Portaria Conjunta nº 01/2011			Sem revogação expressa

IVAN ANTONIO BARBOSA

Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP

Consultor e Professor Universitário

(Cria Grupo de Trabalho para planejar e executar ações para o tratamento de resíduos sólidos dispostos de forma irregular em Áreas de Proteção de Mananciais - APM's)			
Instrução nº 31/2011 (Constitui Comissão para analisar o projeto de implantação de uma solução tecnológica para a gestão de coleta de resíduos sólidos urbanos do Distrito Federal)			Sem revogação expressa
Decreto nº 32.922/2011 (Institui o Comitê Intersetorial para elaborar e Acompanhar a implantação das ações destinadas a execução dos planos de resíduos sólidos no âmbito do Distrito Federal e entorno, e dá outras providências)			Alterado pelo Decreto nº 32.932/2011
Decreto nº 33.445/2011 (Aprova o Plano de Intervenção Técnico Político de Gestão dos Resíduos Sólidos no Distrito Federal)			Sem revogação expressa
Decreto nº 33.825/2012 (Institui o Comitê Gestor do Plano			Sem revogação expressa

IVAN ANTONIO BARBOSA

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

Integrado de Gerenciamento de Resíduos Volumosos do Distrito Federal de que trata o Artigo 14 da Lei 4.704, de 20 de dezembro de 2011 e dá outras providências)			
Lei nº 5.201/2013 (Reestrutura a tabela de vencimentos da carreira gestão sustentável de resíduos sólidos e dá outras providências)			Sem revogação expressa
Lei nº 5.276/2013 (Extingue a carreira Gestão Sustentável de Resíduos Sólidos e dá outras providências)			Sem revogação expressa
Decreto nº 34.472/2013 (Institui Grupo de Trabalho para discussão sobre a priorização da não geração de resíduos e estimulação da Coleta Seletiva no Distrito Federal)			Sem revogação expressa
Decreto nº 35.015/2013 (Cria a Coordenadoria de Apoio ao Consórcio Público de Manejo dos Resíduos Sólidos e das Águas Pluviais da Região Integrada do Distrito Federal e Goiás - CORSAP-DF/GO, na Secretaria de Estado de Governo do Distrito Federal, que especifica e dá outras providências)			Sem revogação expressa

IVAN ANTONIO BARBOSA

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

Lei nº 5.321/2014 (Institui o Código de Saúde do Distrito Federal)			Em vigor
Decreto nº 36.437/2015 (Institui Grupo de Trabalho para elaborar e implementar o plano de intervenção de atividades de ordenamento do Lixão do Jóquei, visando dar o correto tratamento e destinação dos resíduos sólidos urbanos - RSU, provenientes dos serviços contratados pelo Serviço de Limpeza Urbana – SLU).			Alterado pelo Decreto nº 36.618/2015
Decreto nº 36.486/2015 (Regulamenta o art. 2º, IV e §§ 1º e 2º, da Lei nº 660, de 27 de janeiro de 1994, que instituiu o Conselho de Limpeza Urbana – CONLURB e dá outras providências)			Em vigor

2.3. Serviço de Limpeza Urbana do Distrito Federal - SLU⁵⁰

⁵⁰ Elaborado de acordo com o Relatório 1, produzidos pelo Dr. Wladimir Antônio Ribeiro, consultor do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, no Programa de Saneamento Ambiental e Gestão Territorial do Distrito Federal – Programa Brasília Sustentável II (PSB II), com o objetivo de analisar de forma detalhada o marco legal e institucional da gestão de resíduos sólidos do Distrito Federal, para esclarecer as responsabilidades legais e operacionais de cada instituição envolvida e propor os instrumentos e mecanismos de coordenação necessários para torna-la eficiente e efetiva, em 20 de outubro de 2014, com as devidas atualizações.

IVAN ANTONIO BARBOSA

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

SERVIÇO DE LIMPEZA URBANA DO DISTRITO FEDERAL – SLU	
Lei nº 5.275/2013 arts. 2º, 3º e 4º - Dispõe sobre o Serviço de Limpeza Urbana do Distrito Federal e dá outras providências.	Há sobreposição?
<p>Art. 2º O SLU tem como missão promover o gerenciamento dos serviços de limpeza pública (i), contribuindo para a qualidade de vida da população com sustentabilidade ambiental. (...)</p> <p>Art. 3º O SLU tem por finalidade a gestão da limpeza urbana e o manejo dos resíduos sólidos (ii) de que tratam as Leis federais nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, e nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, suas alterações e seus regulamentos, no Distrito Federal e nos municípios com os quais o Governo do Distrito Federal mantenha, para o mesmo fim, contratos e termos correlatos.</p> <p>Parágrafo único. Para os efeitos desta Lei, a finalidade prevista neste artigo compreende a gestão das atividades (iii) relacionadas a:</p> <p>I – coleta, transporte, triagem, transbordo, tratamento e destinação final de resíduos sólidos urbanos domiciliares e dos provenientes de sistema de coleta seletiva (iv);</p> <p>II – varrição e limpeza de logradouros e de vias públicas, incluídas as atividades de remoção e transporte dos resíduos sólidos produzidos (v);</p> <p>III – coleta e remoção de resíduos sólidos urbanos (vi), de resíduos volumosos da construção civil e de eletrônicos e correlatos entregues nas áreas sob sua competência e os lançados em vias e logradouros públicos;</p> <p>IV – operação e manutenção de usinas e instalações destinadas a triagem e compostagem (vii), incluindo transporte, tratamento e destinação final dos rejeitos (viii);</p> <p>V – demais atividades relacionadas ao cumprimento das diretrizes de que tratam os</p>	<p>Há sobreposição de competências fiscalizatórias comuns entre a SLU, AGEFIS e a ADASA/DF.</p> <p>Em relação à AGEFIS, a competência fiscalizatória refere-se aos atos lesivos contra a limpeza urbana, voltada para as condutas individuais das pessoas físicas e jurídicas semelhantes à fiscalização de posturas municipais, segundo o disposto na Lei nº 4.150/2008.</p> <p>Há sobreposição em relação à CORSAP/DF-GO, pois foi atribuída ao consórcio, no âmbito da gestão associada, competência potencial para a prestação direta ou indireta do serviço público, conforme Lei nº 4.948/2012, que ratificou o protocolo de intenções, transformando-o em “contrato de consórcio”.</p> <p>Em relação ao disposto no inciso III, do art. 4º, da Lei nº 5.275/2013, há sobreposição de normas, pois segundo o art. 47, da Lei nº 4.285/2008, a competência para conceder a prestação dos serviços de tratamento e destinação final de resíduos é da ADASA/DF.</p> <p>Para solucionar essa</p>

IVAN ANTONIO BARBOSA

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

<p>dispositivos relacionados aos resíduos sólidos constantes da legislação vigente.</p> <p>Art. 4º Compete ao SLU:</p> <p>I – promover a gestão e a operação da limpeza urbana e o manejo de resíduos sólidos urbanos no Distrito Federal (ix);</p> <p>II – exercer, em caráter privativo, a gestão do planejamento (x) e da execução das atividades públicas de interesse comum relacionadas aos resíduos sólidos no Distrito Federal (xi);</p> <p>III – organizar e prestar, direta ou indiretamente, os serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos no Distrito Federal, podendo tais atividades ser executadas mediante contrato de gestão ou concessão de serviço público (xii);</p> <p>IV – implementar e executar as políticas e diretrizes nacionais e distritais dos resíduos sólidos urbanos no Distrito Federal;</p> <p>V – supervisionar, controlar e fiscalizar a execução dos serviços de limpeza urbana do Distrito Federal (xiii);</p> <p>VI – supervisionar, controlar e fiscalizar a destinação final sanitária do lixo coletado;</p> <p>VII – cumprir e fazer cumprir a legislação e as normas de resíduos sólidos relacionadas com suas atribuições;</p> <p>VIII – praticar atos relativos a licitações, contratos e convênios relativos ao desenvolvimento de suas atividades;</p> <p>IX – estabelecer, em conjunto com os órgãos reguladores, fiscalizadores e ambientais do Distrito Federal, as respectivas diretrizes para a fiscalização ostensiva da disposição dos resíduos sólidos urbanos;</p> <p>X – promover e participar de projetos e programas de orientação e educação ambiental de acordo com as diretrizes nacionais e distritais;</p> <p>XI – elaborar e executar atos relativos à sua proposta orçamentária e financeira para a execução de suas atividades;</p> <p>XII – adquirir, alienar, arrendar, alugar e</p>	<p>questão sensível, podemos utilizar o critério cronológico para a solução das antinomias, previsto no § 1º do art. 2º do Decreto-lei nº 4.657/42 (Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro), que afirma: "§ 1º A lei posterior revoga a anterior quando expressamente o declare, quando seja com ela incompatível ou quando regule inteiramente a matéria de que tratava a lei anterior."</p> <p>Entretanto, pela importância do tema, entendo que a controvérsia deva ser dirimida em conjunto com os diversos atores envolvidos.</p> <p>Em relação ao disposto no inciso V, do art. 4º, da Lei nº 5.275/2013, há sobreposição de normas, pois ao SLU compete a supervisão, controle e fiscalização dos serviços por ele contratados. A fiscalização dos serviços públicos compete à entidade reguladora (ADASA/DF).</p>
---	--

IVAN ANTONIO BARBOSA

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

administrar seus bens e direitos; XIII – desempenhar outras atividades relacionadas à política de resíduos sólidos do Distrito Federal.	
Lei nº 462/1993, arts. 10 e 14 - Dispõe sobre a reciclagem de resíduos sólidos no Distrito Federal e dá outras providências.	Há sobreposição?
<p>Art. 10 - Incumbe ao Governo do Distrito Federal, através da Secretaria de Meio Ambiente, Ciência e Tecnologia - SEMATEC, realizar o planejamento e coordenar as ações de Governo relacionadas com a reciclagem(i); e ao Serviço Autônomo de Limpeza Urbana - SLU de executar com eficiência os programas de reciclagem de resíduos sólidos domiciliares(ii).</p> <p>Art. 14 - O Governo do Distrito Federal através do SLU, promoverá a coleta, classificação e venda dos materiais coletados nos Serviços Públicos do Distrito Federal, podendo estendê-los aos demais Serviços Públicos Federais e a particulares(iii) quando solicitado, podendo estabelecer prioritariamente regimes de trocas por artefatos utilizáveis na Administração Pública, visando, nestes casos, a troca por artefatos utilizáveis na Educação Pública, em programas sociais e materiais de expediente do Governo do Distrito Federal, ou vender simplesmente os materiais.</p> <p>Art. 17 - O Serviço Autônomo de Limpeza Urbana - SLU ficará encarregado da comercialização dos materiais recicláveis e compostáveis, originados dos resíduos sólidos domiciliares, urbanos e de atividades econômicas e os que forem coletados pelos serviços públicos (iv) e para isto instituirá à semelhança da Bolsa de Resíduos um Cadastro de Sucatas e Recicláveis e um Cadastro de Compradores de Composto Orgânico, além de manter os registros diários e mensais de produção e vendas de</p>	Não.

IVAN ANTONIO BARBOSA

Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP

Consultor e Professor Universitário

materiais e de informações de mercado dos materiais comercializados.	
Lei nº 955/1995 arts. 1º e 2º - Dispõe sobre a prestação de serviço de limpeza urbana no Distrito Federal e dá outras providências.	Há sobreposição?
<p>Art. 1º O Serviço de Limpeza urbana no Distrito Federal, de caráter essencial, será exercido pelo Serviço de Limpeza Urbana do Distrito Federal - SLU/DF e, de forma complementar, mediante convênios (i).</p> <p>Parágrafo único - Os convênios a serem firmados, na forma desta Lei, serão efetuados exclusivamente com associações e com sindicatos de trabalhadores de baixa renda.</p> <p>Art. 2º A execução dos serviços prestados, na forma do artigo anterior, quando executados por entidades conveniadas, estarão sujeitos à supervisão, fiscalização e controle do SLU/DF (ii).</p>	<p>Sim. Competências fiscalizatórias comuns entre a SLU, AGEFIS e a ADASA.</p> <p>Entretanto, essa lei foi tacitamente revogada pela Lei nº 5.275/2013, que dispõe sobre o serviço de limpeza urbana do Distrito Federal e dá outras providências.</p> <p>A razão para tal revogação se encontra no que prevê o § 1º do art. 2º do Decreto-lei nº 4.657/42 (Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro), que afirma: "<i>§ 1º A lei posterior revoga a anterior quando expressamente o declare, quando seja com ela incompatível ou quando regule inteiramente a matéria de que tratava a lei anterior.</i>"</p>
Lei 972/1995 art. 2º – Dispõe sobre os atos lesivos à limpeza pública e dá outras providências.	Há sobreposição?
<p>Art. 2º A coleta regular, transporte e destinação final do lixo ordinário domiciliar são de exclusiva competência do Serviço de Limpeza Urbana - SLU.</p>	<p>Há sobreposição em relação à CORSAP/DF-GO, pois foi atribuída ao consórcio, no âmbito da gestão associada, competência potencial para a prestação direta ou indireta do serviço público, conforme Lei nº 4.948/2012, que ratificou o protocolo de intenções, transformando-o</p>

IVAN ANTONIO BARBOSA

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

	em “contrato de consórcio”.
Lei nº 4.285/2008 art. 47 – Reestrutura a Agência Reguladora de Água e Saneamento do Distrito Federal – ADASA/DF, dispõe sobre recursos hídricos e serviços públicos no Distrito Federal e dá outras providências.	Há sobreposição?
Art. 47. Cabem ao Serviço de Limpeza Urbana – SLU a gestão e operação da limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos urbanos no Distrito Federal(i) , a execução das licitações e contratos decorrentes, bem como a fiscalização específica das cláusulas contratuais no que tange à limpeza pública e a autuação de infrações(ii) , nos termos desta Lei, no que couber, e do contrato de gestão e desempenho a ser celebrado por trinta anos, prorrogáveis por igual período, com a ADASA, no prazo de cento e oitenta dias.	Há sobreposição de competências fiscalizatórias comuns entre a SLU, AGEFIS e a ADASA/DF. Em relação à AGEFIS, a competência fiscalizatória refere-se aos atos lesivos contra a limpeza urbana, voltada –para as condutas individuais das pessoas físicas e jurídicas semelhantes à fiscalização de posturas municipais, segundo o disposto na Lei nº 4.150/2008. Ao SLU compete a supervisão, controle e fiscalização dos serviços por ele contratados (contratos administrativos). A fiscalização dos serviços públicos compete à entidade reguladora (ADASA/DF).
Lei nº 5.418/2014 art. 28 – Institui a Política Distrital de Resíduos Sólidos.	Há sobreposição?
Art. 28. No âmbito da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos, observado, se houver, o Plano Distrital de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, cabe ao titular dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos: I – adotar procedimentos para reaproveitar os	Não, entretanto, o termo “titular dos serviços”, não está corretamente aplicado nesta norma.

IVAN ANTONIO BARBOSA

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

<p>resíduos sólidos reutilizáveis e recicláveis oriundos dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos;</p> <p>II – estabelecer sistema de coleta seletiva;</p> <p>III – articular com os agentes econômicos e sociais medidas para viabilizar o retorno ao ciclo produtivo dos resíduos sólidos reutilizáveis e recicláveis oriundos dos serviços de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos;</p> <p>IV – realizar as atividades definidas por acordo setorial ou termo de compromisso na forma do art. 26, § 7º, mediante a devida remuneração pelo setor empresarial;</p> <p>V – implantar sistema de compostagem para resíduos sólidos orgânicos e articular com os agentes econômicos e sociais formas de utilização do composto produzido;</p> <p>VI – dar disposição final ambientalmente adequada aos resíduos e aos rejeitos oriundos dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos.</p> <p>§ 1º Para o cumprimento do disposto nos incisos de I a IV do <i>caput</i>, o titular dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos deve priorizar a organização e o funcionamento de cooperativas ou de outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis formadas por pessoas físicas de baixa renda, bem como sua contratação.</p>	
Lei nº 5.321/2014 art. 37, 38 e 39 – Institui o Código de Saúde do Distrito Federal	Há sobreposição?
Art. 37. O sistema de manejo de resíduos sólidos obedece às seguintes diretrizes: I – proteção da saúde pública e da qualidade ambiental; II – coleta e manejo seletivos de resíduos sólidos; III – estímulo a posturas de não geração,	Não. A Lei nº 5.321/2014, que institui o Código de Saúde do Distrito Federal está em consonância com a Lei nº 5.418/2014, que institui a

IVAN ANTONIO BARBOSA

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

<p>redução, reutilização, reciclagem e tratamento dos resíduos sólidos, bem como disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos;</p> <p>IV – estímulo à adoção de padrões sustentáveis de produção e consumo de bens e serviços;</p> <p>V – integração dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis ao sistema de manejo de resíduos sólidos;</p> <p>VI – recuperação de áreas degradadas ou contaminadas em decorrência da disposição inadequada de resíduos sólidos;</p> <p>VII – desenvolvimento e adoção de mecanismos de cobrança que se vinculem à quantificação da geração de resíduos sólidos urbanos;</p> <p>VIII – criação e fortalecimento de mercados locais de comercialização ou consumo de materiais recicláveis e reciclados;</p> <p>IX – promoção de ações de educação sanitária e ambiental, especialmente dirigidas para:</p> <p>a) difusão das informações necessárias à utilização dos serviços, especialmente dos horários de coleta e das regras para apresentação dos resíduos a serem coletados;</p> <p>b) adoção de hábitos higiênicos relacionados ao manejo adequado dos resíduos sólidos;</p> <p>c) consumo preferencial de produtos originados total ou parcialmente de material reutilizado ou reciclado;</p> <p>d) disseminação de informações sobre as questões ambientais relacionadas ao manejo dos resíduos sólidos e aos procedimentos, para evitar desperdícios;</p> <p>e) separação dos resíduos para a coleta;</p> <p>X – erradicação dos lixões.</p> <p>Art. 38. É vedada a interrupção de serviço de coleta em decorrência de inadimplência do usuário residencial, exigindo-se a comunicação prévia quando alteradas as condições de sua prestação.</p> <p>Art. 39. Cabe aos geradores de resíduos dar</p>	<p>Política Distrital de Resíduos Sólidos e dá outras providências, bem como a Lei Federal nº 12.305/2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos.</p>
--	--

IVAN ANTONIO BARBOSA

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

<p>destinação ambientalmente adequada de acordo com o órgão ambiental e em conformidade com a legislação distrital e federal específicas.</p> <p>Parágrafo único. A destinação de medicamentos e insumos farmacêuticos dá-se por meio de estabelecimentos autorizados pelo órgão ambiental, de acordo com a legislação específica.</p>	
Decreto nº 32.568/2010 art. 145 – Aprova a atualização do Código Sanitário do Distrito Federal	Há sobreposição?
<p>Art. 145. A responsabilidade pela prevenção e controle das moscas e baratas será assim distribuída:</p> <p>I – a autoridade sanitária local, a orientação técnica e educativa, a vigilância sanitária, o levantamento preliminar e a avaliação dos resultados;</p> <p>II – ao Serviço de Limpeza Urbana e à Companhia de Água e Esgotos de Brasília, eliminação dos criadouros associados ao lixo e às canalizações nas vias públicas;</p> <p>III – às escolas, a ação educativa frente aos escolares;</p> <p>IV – aos particulares, a manutenção das condições higiênicas nas edificações que ocupem nas áreas anexas e nos terrenos de sua propriedade.</p>	Não.

Cumprе destacar o prescrito no Decreto nº 35.972, de 04 de novembro de 2014, o qual aprova o Regimento Interno do Serviço de Limpeza Urbana do Distrito Federal, ratificando o papel de operador deste órgão na prestação dos serviços públicos do manejo de resíduos sólidos e na dos serviços de limpeza pública bem como sua participação na gestão do planejamento e no exercício das atividades de regulação e, principalmente, nas de fiscalização.

IVAN ANTONIO BARBOSA

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

Aliás, especialmente nesta última atividade há o risco de sobreposição, mas tanto a lei quanto o decreto reconhecem a necessidade de articulação com outros órgãos do próprio Distrito Federal, ou seja, trata-se de texto contraditório na medida em que indica a concentração de atividades na SLU simultaneamente ao compartilhamento de competências⁵¹. Neste sentido, a leitura das normas atinentes à SLU deve ser sistêmica, a fim da compreensão do seu papel como operador conforme se compreende textualmente na Lei nº 4.285/2008, quando esta trata justamente da relação entre a SLU e a ADASA (cf. art. 47 da Lei 4.285/2008)⁵² e seu papel de fiscalização resulta de eventuais contratações feitas pela própria SLU.

Neste sentido, a série de atribuições de cada uma das unidades orgânicas da SLU devem ser revistas para possibilitar a integração de suas atividades àquelas exercidas por outros órgãos do DF, como, aliás, ressalta a gestão integrada adotada pela Lei nº 5.418, de 27 de novembro de 2014, e pela lógica da gestão associada dos serviços públicos à qual o DF já está comprometido pela adesão ao CORSAP.⁵³

⁵¹ Vide, por exemplo, no art.4º da Lei 5.275/13, os incisos I e IX que tratam da promoção da gestão e operação dos serviços públicos de limpeza e do manejo de resíduos sólidos bem como do estabelecimento conjunto das diretrizes de fiscalização da disposição dos resíduos sólidos em contraponto ao dito exercício privativo da gestão do planejamento e da execução das atividades públicas de interesse comum, relacionadas aos resíduos sólidos no Distrito Federal. A falta do uso técnico das atividades relativas à gestão (planejamento, regulação, fiscalização e operação) induz a dúvidas sobre o alcance efetivo de cada uma das normas.

⁵² Art. 47. Cabem ao Serviço de Limpeza Urbana - SLU a gestão e operação da limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos urbanos no Distrito Federal, a execução das licitações e contratos decorrentes, bem como a fiscalização específica das cláusulas contratuais no que tange à limpeza pública e a autuação de infrações, nos termos desta Lei, no que couber, e do contrato de gestão e desempenho a serem celebrados por trinta anos, prorrogáveis por igual período, com a ADASA, no prazo de cento e oitenta dias.

§1º De forma a permitir a ação reguladora, que inclui fiscalização geral, da ADASA, o contrato de gestão e desempenho terá cláusulas detalhadas, inclusive sobre as condições gerais e outros aspectos essenciais dos serviços, a critério da Agência e em conformidade com esta Lei, especialmente o art. 11, §1º, no que couber, sobre o estabelecimento de metas e resultados anuais por segmento, que deverão ser atualizadas periodicamente por meio de aditivos, e sobre a imputação de penalidades.

IVAN ANTONIO BARBOSA

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

2.4. Secretaria de Estado de Infraestrutura e Serviços Públicos

SECRETARIA DE ESTADO DE INFRAESTRUTURA E SERVIÇOS PÚBLICOS	
Decreto nº 36.236/2015 - Dispõe sobre a estrutura administrativa do Poder Executivo do Distrito Federal	Há sobreposição?
<p>Art. 28 A Secretaria de Estado de Infraestrutura e Serviços Públicos do Distrito Federal tem atuação e competência nas seguintes áreas:</p> <p>I - projetos, execução e fiscalização das obras públicas;</p> <p>II - infraestrutura;</p> <p>III - recuperação de equipamentos públicos;</p> <p>IV – serviços públicos;</p> <p>§3º Vinculam-se à Secretaria de Estado de Infraestrutura e Serviços Públicos:</p> <p>I - Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil – NOVACAP;</p> <p>II - Companhia Energética de Brasília – CEB;</p> <p>III - Companhia de Saneamento Ambiental de Brasília – CAESB.</p> <p>IV - Serviço de Limpeza Urbana – SLU.</p>	<p>Não. Pois trata-se do denominado pela doutrina publicista de “<i>supervisão ministerial ou controle ministerial</i>”, que conceitualmente é o poder exercido pelos Ministérios e Secretárias Estaduais ou Municipais, sobre órgãos e entidades pertencentes à Administração Pública Indireta, onde realiza-se o controle finalístico sobre a atuação de autarquias, fundações públicas e demais entidades descentralizadas.</p>

IVAN ANTONIO BARBOSA

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

2.5. Secretaria de Estado de Meio Ambiente⁵⁴

SECRETARIA DE ESTADO DE MEIO AMBIENTE	
Lei nº 5.418/2014 – Institui a Política Distrital de Resíduos Sólidos e dá outras providências.	Há sobreposição?
<p>Art. 1º Esta Lei institui a Política Distrital de Resíduos Sólidos, dispondo sobre seus princípios, objetivos e instrumentos, bem como sobre os procedimentos, as normas e os critérios referentes à geração, ao acondicionamento, ao armazenamento, à coleta, ao transporte, ao tratamento e à destinação final dos resíduos sólidos no território do Distrito Federal, visando ao controle da poluição e da contaminação, bem como à minimização de seus impactos ambientais.</p> <p>Art. 48. As ações de fiscalização visando ao cumprimento das disposições desta Lei, do seu regulamento e das demais normas destes decorrentes são de responsabilidade do órgão executor da Política Ambiental Distrital, no limite de suas atribuições, da Vigilância Sanitária e da Câmara Legislativa do Distrito Federal, respeitadas suas especificidades e competências.</p>	<p>Não. Trata-se da disciplina ambiental dos resíduos, a que estão sujeitos tanto as entidades públicas como as entidades privadas.</p> <p>A fiscalização dos serviços públicos regulados compete à entidade reguladora (ADASA/DF), nos termos do art. 7º, VI, da Lei nº 4.285/2008.</p>
Decreto nº 32.236/15 - Dispõe sobre a estrutura administrativa do Poder Executivo do Distrito Federal.	Há sobreposição?
<p>Art. 30. A Secretaria de Estado do Meio Ambiente do Distrito Federal tem atuação e competência nas seguintes áreas:</p>	<p>Não. Trata-se da disciplina ambiental dos resíduos, a que estão sujeitos tanto as entidades públicas como as</p>

⁵⁴ Elaborado de acordo com o Relatório 1 produzidos pelo Dr. Wladimir Antônio Ribeiro, consultor do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, no Programa de Saneamento Ambiental e Gestão Territorial do Distrito Federal – Programa Brasília Sustentável II (PSB II), com o objetivo de analisar de forma detalhada o marco legal e institucional da gestão de resíduos sólidos do Distrito Federal, para esclarecer as responsabilidades legais e operacionais de cada instituição envolvida e propor os instrumentos e mecanismos de coordenação necessários para torna-la eficiente e efetiva, em 20 de outubro de 2014, com as devidas atualizações.

IVAN ANTONIO BARBOSA

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

I - proteção, conservação e preservação do meio ambiente urbano e rural e promoção do desenvolvimento sustentável; II - conservação, recuperação e o uso sustentável do cerrado, da fauna e dos recursos hídricos; III - gestão e proteção dos parques e das unidades de conservação; IV - enfrentamento das mudanças climáticas; V - mobilização e conscientização para o desenvolvimento sustentável e o meio ambiente ;	entidades privadas.
--	---------------------

A área de Resíduos Sólidos da Secretaria de Estado do Meio Ambiente - SEMA é de responsabilidade da Subsecretaria de Políticas de Resíduos Sólidos e Saneamento Ambiental, criada pelo art. 2º do Decreto nº 34.019, de 06 de dezembro de 2012 - Anexo II.

A política de resíduos sólidos é tratada pelo Comitê Intersectorial instituído pelo Decreto nº 32.922/11. Conforme se verá no item 2.11., a coordenação do Comitê Intersectorial é exercida pela Secretaria de Estado de Relações Institucionais e Sociais, sendo designada à Subsecretaria de Políticas de Resíduos Sólidos e Saneamento Ambiental a responsabilidade pela parte técnica dos projetos.

2.6. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Humano e Social

SECRETARIA DE ESTADO DE DESENVOLVIMENTO HUMANO E SOCIAL	
Decreto nº 32.236/2015 - Dispõe sobre a estrutura administrativa do Poder Executivo do Distrito Federal e dá outras providências.	Há sobreposição?
Art. 31. A Secretaria de Estado de Desenvolvimento Humano e Social do Distrito Federal tem atuação e	Não.

IVAN ANTONIO BARBOSA

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

competência nas áreas seguintes: I - assistência e ação sociais; II - transferência de renda; III - inclusão social; IV - programas de solidariedade; V - segurança alimentar e nutricional; VI - gestão dos restaurantes comunitários, abrigos e demais espaços públicos que lhe são afetos.	
---	--

Na estrutura da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Humano e Social há ainda a Subsecretaria de Fomento e Parcerias ("SUPAR"), unidade orgânica de comando e supervisão, diretamente subordinada ao Secretário de Estado de Desenvolvimento Humano e Social, tem como objetivos fomentar, planejar e monitorar ações de inclusão social e produtiva para catadores de materiais recicláveis e outros segmentos que demandem atenção especial, em articulação com as demais unidades da secretaria, do governo e da sociedade civil, promovendo a integração ao mercado de trabalho em conformidade com a Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993 (Lei Orgânica de Assistência Social) e a Política Nacional de Assistência Social (PNA5/2004).

2.7. Agência Reguladora de Águas, Energia e Saneamento do Distrito Federal – ADASA/DF⁵⁵

AGÊNCIA REGULADORA DE ÁGUAS, ENERGIA E SANEAMENTO DO DISTRITO FEDERAL
--

⁵⁵ Elaborado de acordo com o Relatório 1 produzidos pelo Dr. Wladimir Antônio Ribeiro, consultor do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, no Programa de Saneamento Ambiental e Gestão Territorial do Distrito Federal – Programa Brasília Sustentável II (PSB II), com o objetivo de analisar de forma detalhada o marco legal e institucional da gestão de resíduos sólidos do Distrito Federal, para esclarecer as responsabilidades legais e operacionais de cada instituição envolvida e propor os instrumentos e mecanismos de coordenação necessários para torna-la eficiente e efetiva, em 20 de outubro de 2014, com as devidas atualizações.

IVAN ANTONIO BARBOSA

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

Lei nº 4.285/2008 arts. 5º, 7º, 9º e 10 – Reestrutura a Agência Reguladora de Águas e Saneamento do Distrito Federal – ADASA, dispõe sobre recursos hídricos e serviços públicos no Distrito Federal e dá outras providências.	Há sobreposição?
<p>Art. 5º São áreas de competência da ADASA:</p> <p>I – recursos hídricos, compreendidos os diversos usos da água;</p> <p>II – saneamento básico, entendido como o conjunto de serviços, infraestruturas e instalações operacionais de:</p> <p>a) abastecimento de água potável;</p> <p>b) esgotamento sanitário;</p> <p>c) limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos;</p> <p>d) drenagem e manejo de águas pluviais urbanas;</p> <p>III – gás canalizado;</p> <p>IV – as de competência originária federal em:</p> <p>a) serviços e instalações de energia elétrica;</p> <p>b) petróleo e seus derivados, biocombustíveis, álcool combustível, gás veicular e distribuição de lubrificantes. Parágrafo único. Outras áreas de competência poderão ser delegadas à ADASA na forma da lei.</p> <p>Art. 7º Compete à ADASA:</p> <p>I – cumprir e zelar pelo fiel cumprimento da legislação e dos contratos, atos e termos de delegação de serviços, bem como instruir concessionários, permissionários, autorizados, demais prestadores de serviços, usuários e consumidores sobre seus direitos e obrigações regulamentares e contratuais;</p> <p>II – exercer o poder de polícia em relação à prestação dos serviços regulados, na forma das leis, regulamentos, contratos, atos e termos administrativos pertinentes;</p> <p>III – expedir normas, resoluções, instruções, portarias, firmar termos de ajustamento de conduta, por iniciativa própria ou quando instada por conflito de interesses;</p> <p>IV – expedir os atos regulatórios da legislação superior relacionada às suas áreas de</p>	<p>Não.</p> <p>Em relação à AGEFIS, a competência fiscalizatória refere-se aos atos lesivos contra a limpeza urbana, voltada para as condutas individuais das pessoas físicas e jurídicas semelhantes à fiscalização de posturas municipais, segundo o disposto na Lei nº 4.150/2008.</p> <p>A fiscalização dos serviços públicos regulados compete à entidade reguladora (ADASA/DF).</p> <p>Foi acrescentado o §3º, ao art. 9º na Lei nº 4.285/2008, pelo art. 32, da Lei nº 4.704/2011.</p> <p>O <i>caput</i> do art. 10 da Lei nº 4.285/2008, foi alterado pelo art. 33, da Lei nº 4.704/2011.</p>

IVAN ANTONIO BARBOSA

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

competência;

V – celebrar os contratos de concessão e permissão outorgadas na forma da lei, bem como outorgar autorização, licença e demais atos e termos administrativos necessários aos usos de recursos hídricos e aos serviços, em conformidade com a legislação vigente;

VI – fiscalizar os serviços regulados, especialmente quanto a seus aspectos técnicos, econômicos, financeiros, contábeis, jurídicos e ambientais, nos limites estabelecidos em normas legais e regulamentares;

VII – promover a qualidade e a eficiência dos serviços, bem como estimular a expansão dos respectivos sistemas, visando ao atendimento das necessidades atuais e emergentes e à universalização dos serviços aos usuários ou consumidores;

VIII – estabelecer os padrões de qualidade para a prestação dos serviços regulados, observado o disposto nas normas legais e regulamentares pertinentes;

IX – emitir normas objetivando a melhoria da prestação dos serviços, a redução dos seus custos, a segurança de suas instalações e o atendimento aos usuários ou consumidores;

X – analisar os custos e o desempenho econômico-financeiro relacionado com a prestação dos serviços regulados, para verificação da modicidade das tarifas e estruturas tarifárias;

XI – regulamentar, fixar e fiscalizar as tarifas dos serviços públicos regulados, bem como oferecer propostas e contribuições sobre pedidos de fixação, revisão ou reajuste de tarifas dos serviços públicos de competência que lhe tenham sido delegados;

XII – fiscalizar as instalações físicas dos prestadores dos serviços objetivando verificar o estado de conservação e operacionalização delas para atendimento dos padrões de qualidade definidos, identificando eventuais desconformidades e estabelecendo as medidas corretivas necessárias;

IVAN ANTONIO BARBOSA

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

XIII – corrigir os efeitos da competição imperfeita e proteger os usuários contra o abuso de poder econômico que vise à dominação dos serviços, à eliminação da concorrência e ao aumento arbitrário dos lucros;

XIV – dirimir administrativamente, decidindo com força terminativa, nos limites de sua competência, conflitos de interesse decorrentes da legislação aplicável ou de contratos ou termos de delegação de serviços;

XV – dirimir conflitos entre os prestadores dos serviços públicos e entre esses e os usuários ou consumidores dos serviços;

XVI – convocar audiência pública para tratar de assuntos de relevante interesse público relacionados com os usos de recursos hídricos e a prestação de serviços de sua competência reguladora;

XVII – emitir atos prévios e editais, realizar e homologar licitações, adjudicar o resultado aos vencedores e eventualmente anular o certame por interesse público, com o objetivo de satisfazer requisitos legais na outorga de serviços públicos;

XVIII – celebrar convênio ou contrato visando à assunção de atividades de regulação sobre a prestação de serviço público constitucionalmente atribuído à União, Estados e Municípios;

XIX – apurar infrações a normas legais e a contratos e termos de concessão, permissão, autorização, licença, entre outros, e aplicar as respectivas penalidades aos prestadores de serviços públicos e a usuários ou consumidores, na forma das normas legais, contratos, atos e termos, bem como acompanhar o recolhimento das multas;

XX – disciplinar de forma complementar os procedimentos relativos à imputação de sanções e penalidades que objetivem dar eficácia à fiscalização dos serviços, inclusive determinando a inscrição das multas não pagas e legalmente atribuídas no rol da dívida ativa própria da Agência;

IVAN ANTONIO BARBOSA

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

<p>XXI – intervir na forma da lei ou recomendar à autoridade competente que proceda à intervenção nos serviços públicos delegados;</p> <p>XXII – recomendar à autoridade competente a extinção ou rescisão dos contratos de concessão e permissão e revogar atos e termos administrativos, quando o interesse público assim o exigir, nos casos previstos nesta e demais leis, na forma do contrato quando houver;</p> <p>XXIII – declarar de utilidade pública os bens necessários à execução do serviço público regulado, promovendo as desapropriações mediante outorga de poderes aos prestadores dos serviços, sendo destes a responsabilidade pelas indenizações cabíveis;</p> <p>XXIV – declarar de necessidade ou utilidade pública, para fins de instituição de servidão administrativa, os bens necessários à execução do serviço público regulado, promovendo-a mediante outorga de poderes aos prestadores dos serviços, sendo destes a responsabilidade pelas indenizações cabíveis;</p> <p>XXV – contratar com entidades públicas ou privadas serviços técnicos, vistorias, perícias, auditorias e quaisquer outros necessários ao desenvolvimento de suas atividades, inclusive as de suporte à fiscalização;</p> <p>XXVI – representar o Distrito Federal junto a organismos nacionais e internacionais sobre assuntos correlatos de sua competência;</p> <p>XXVII – participar do intercâmbio com entidades nacionais e internacionais relacionadas a assuntos de sua competência;</p> <p>XXVIII – celebrar convênios e contratos com órgãos e entidades internacionais, federais, estaduais, distritais e municipais e com pessoas jurídicas de direito privado sobre assuntos de sua competência;</p> <p>XXIX – assegurar o cumprimento de suas decisões administrativas por parte dos agentes prestadores de serviços, usuários e consumidores, inclusive mediante imposição de penalidades previstas nas leis, regulamentos, contratos ou atos de outorga;</p>	
---	--

IVAN ANTONIO BARBOSA

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

XXX – propor ao Poder Executivo a instituição, por meio de lei, de subsídios tarifários aos consumidores de baixa renda, em serviços públicos de sua competência;

XXXI – exercer outras funções correlatas à sua finalidade básica a serem dispostas no regimento interno. Parágrafo único. Para bem realizar suas competências, a ADASA deverá articular-se junto aos órgãos e entidades de defesa da concorrência, sobretudo o Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE, assim como àqueles de defesa do consumidor, especialmente o Procon/DF.

Art. 9º Além das atribuições gerais estabelecidas nesta Lei, compete à ADASA, especificamente no que respeita a saneamento básico no âmbito do Distrito Federal:

I – disciplinar, em caráter normativo, a implementação, operacionalização, controle e avaliação dos instrumentos da política de saneamento básico do Distrito Federal;

II – acompanhar e contribuir para a elaboração dos planos de saneamento básico do Distrito Federal e do Plano Nacional de Saneamento Básico – PNSB;

III – realizar ou promover a elaboração de estudos para subsidiar a aplicação de recursos financeiros do Distrito Federal em obras e serviços de controle de poluição hídrica;

IV – contribuir para a elaboração da política pública de saneamento básico do Distrito Federal;

V – 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;

VI – disponibilizar estatísticas, indicadores e outras informações relevantes para a caracterização da demanda e da oferta de serviços de saneamento básico;

VII – organizar, implantar e coordenar o sistema de informações sobre os serviços de

IVAN ANTONIO BARBOSA

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

saneamento básico no Distrito Federal, em articulação com o Sistema Nacional de Informações em Saneamento;

VIII – participar do Sistema Nacional de Informações em Saneamento Básico – SINISA.

§ 1º Para os efeitos desta Lei, considera-se saneamento básico o conjunto de serviços, infraestruturas e instalações operacionais de abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos urbanos e drenagem e manejo das águas pluviais urbanas.

§ 2º Além do que dispõe o art. 7º, III, das atribuições gerais desta Lei, a ADASA especificamente editará também normas relativas às dimensões técnica, econômica e social de prestação dos serviços de saneamento básico, incluindo o serviço público de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos urbanos e de drenagem e manejo de águas pluviais urbanas, que abrangerão pelo menos os seguintes aspectos:

I – padrões e indicadores de qualidade da prestação dos serviços;

II – requisitos operacionais e de manutenção dos sistemas;

III – metas progressivas de expansão e de qualidade dos serviços e os respectivos prazos;

IV – regime, estrutura e níveis tarifários, bem como os procedimentos e prazos de sua fixação, reajuste e revisão, em conformidade com a legislação e o contrato;

V – medição, faturamento e cobrança de serviços;

VI – monitoramento dos custos e do desempenho econômico-financeiro dos prestadores dos serviços;

VII – avaliação da eficiência e eficácia dos serviços prestados;

VIII – plano de contas e mecanismos de informação, auditoria e certificação;

IX – padrões de atendimento ao público e mecanismos de participação e informação;

X – planos de contingências e medidas de

IVAN ANTONIO BARBOSA

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

contingências, ouvidos os órgãos competentes.

§ 3º Aplicar aos prestadores de serviços públicos de saneamento básico e de tratamento e destinação final de resíduos da construção civil e aos seus usuários, no que couber, as penalidades de advertência, multa, intervenção administrativa e rescisão contratual pelas infrações previstas na lei, nos contratos e nas normas expedidas pela ADASA.

Art. 10. Cabe ainda à ADASA exercer plenamente a regulação dos serviços públicos de limpeza urbana, de manejo de resíduos sólidos urbanos e de tratamento e destinação final de resíduos da construção civil recolhidos em áreas e logradouros públicos e em pontos de coleta de resíduos de pequenos geradores pelo Serviço de Limpeza Urbana, a qual compreenderá as seguintes competências, entre outras:

I – zelar pela qualidade dos serviços no que se refere à regularidade, segurança, continuidade, modicidade dos custos, eficiência, cortesia, rapidez, atualidade tecnológica e universalidade;

II – estimular a melhoria da qualidade e aumento de eficiência dos serviços e do gerenciamento integrado dos resíduos sólidos urbanos;

III – estudar e propor anualmente ao Poder Executivo os Valores Básicos de Referência A e B (VBR-A e VBR-B) e demais disposições relativas à Taxa de Limpeza Pública – TLP, em consonância com as diretrizes de política pública do Governo do Distrito Federal;

IV – contribuir para a máxima competitividade e a livre concorrência, quando pertinentes, visando tornar mais adequados os serviços e reduzir os seus custos;

V – acompanhar o desenvolvimento tecnológico e organizacional dos serviços;

VI – promover estudos e pesquisas, visando ao desenvolvimento dos serviços;

VII – deliberar, em termos finais na esfera administrativa, quanto à interpretação das

IVAN ANTONIO BARBOSA

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

<p>normas legais e contratuais, no que se refere à fiscalização de serviços públicos de limpeza urbana, fixando a orientação a ser adotada nos casos omissos;</p> <p>VIII – decidir sobre a aplicação das penalidades previstas na legislação vigente em instância administrativa final;</p> <p>IX – estimular a participação dos administrados na fiscalização da prestação dos serviços.</p>	
<p>Lei nº 5.3215/2014 – Institui o Código de Saúde do Distrito Federal</p>	<p>Há sobreposição?</p>
<p>Art. 14. A fiscalização dos serviços públicos de saneamento ambiental deve abranger, pelo menos:</p> <p>I - os indicadores de qualidade e de prestação dos serviços;</p> <p>II - as metas de expansão e de qualidade dos serviços, com respectivos prazos, quando adotadas metas parciais ou graduais;</p> <p>III - o método de medição e monitoramento;</p> <p>IV - os sistemas de custos, reajustamento e revisão de taxas ou preços públicos;</p> <p>V - os mecanismos de acompanhamento e avaliação dos serviços e os procedimentos para recepção, apuração e solução de reclamações dos cidadãos;</p> <p>VI - os planos de contingência e de segurança;</p> <p>VII - as condições dos equipamentos, da infraestrutura e das instalações físicas dos prestadores dos serviços, objetivando assegurar a prestação contínua e regular de serviços adequados.</p> <p>Art. 15. ...</p> <p>Parágrafo único. O relatório anual de avaliação</p>	<p>Não.</p> <p>Podemos conceituar saneamento ambiental como o esforço público no sentido de implementar políticas de controle ambiental com o objetivo de solucionar problemas importantes na infraestrutura das cidades, ou seja, visa diminuir o impacto causado pela sociedade moderna no meio ambiente.</p> <p>Saneamento e meio ambiente são conceitos que devem andar lado a lado de modo a proporcionar uma melhoria na qualidade de vida e na saúde da população.</p> <p>Dentre as preocupações referentes ao saneamento ambiental encontram-se o controle de doenças transmissíveis e de seus vetores, ou seja, transmissores, naturais, a</p>

IVAN ANTONIO BARBOSA

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

<p>do órgão regulador e o informe técnico do órgão gestor são objeto de análise e parecer conclusivo da comissão intersetorial definida no caput, formalizado mediante resolução.</p> <p>Art. 16. O relatório anual de avaliação referido no art. 15, parágrafo único, contém:</p> <p>I - avaliação da evolução da qualidade dos serviços públicos prestados no exercício anterior;</p> <p>II - avaliação dos custos, das receitas e das condições de sustentabilidade econômica e equilíbrio econômico-financeiro da prestação dos serviços, em regime de eficiência, de cada prestador de serviços públicos no exercício anterior;</p> <p>III - cumprimento dos planos de saneamento por parte dos prestadores de serviços;</p> <p>IV - recomendações de melhoria;</p> <p>V - manifestação do ouvidor avaliando a atuação do órgão no exercício anterior.</p>	<p>disposição sanitária dos resíduos sólidos, líquidos e gasosos produzidos pelo homem, o abastecimento de água potável, o uso consciente e responsável do solo e a drenagem urbana.</p> <p>Dessa forma, o art. 14 da presente lei, estabelece diretrizes que devem ser observadas na fiscalização dos serviços públicos regulados, competência atribuída à entidade reguladora (ADASA/DF).</p> <p>O Parágrafo único do art. 15, combinado com o art. 16 da Lei nº 5.321/2014, determina que o relatório anual de avaliação do órgão regulador (ADASA/DF), deverá conter, para fins de fiscalização, as informações constantes dos incisos I ao V, do art. 16.</p>
---	--

Destaca-se, ainda no âmbito da Lei nº 4.285, as subseções I e II da Seção II do seu capítulo VII, as quais tratam das disposições gerais atinentes aos serviços de saneamento básico e dos serviços públicos de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, respectivamente.

IVAN ANTONIO BARBOSA

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

2.8. Agência de Fiscalização do Distrito Federal – AGEFIS⁵⁶

AGÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DO DISTRITO FEDERAL	
Lei nº 4.150/2008 arts. 2º e 3º - Dispõe sobre a criação da Agência de Fiscalização do Distrito Federal e dá outras providências.	Há sobreposição?
<p>Art. 2º A AGEFIS tem como finalidade básica implementar a política de fiscalização de atividades urbanas do Distrito Federal, em consonância com a política governamental e em estrita obediência à legislação aplicável.</p> <p>§ 1º A política de fiscalização de atividades urbanas do Distrito Federal, compreendendo as diretrizes, objetivos, estratégias e métodos de trabalho, será elaborada pela Secretaria de Estado do Governo e aprovada pelo Governador do Distrito Federal.</p> <p>§ 2º A fiscalização de atividades urbanas será exercida privativamente pelos servidores integrantes da Carreira de Fiscalização de Atividades Urbanas do Distrito Federal.</p> <p>§ 3º A fiscalização da limpeza pública será exercida privativamente pelos servidores integrantes da Carreira de Conservação e Limpeza Pública da Área de Especialização de Fiscalização de Limpeza Pública-</p> <p>§ 4º As ações de fiscalização de atividades urbanas e de limpeza urbana serão precedidas de programação fiscal previamente elaborada e aprovada, desdobrada em ações fiscais, conjuntas ou individuais.</p> <p>§ 5º Fica a AGEFIS dotada do poder de polícia, que será exercido exclusivamente pelos servidores integrantes da Carreira de Fiscalização de Atividades Urbanas do Distrito Federal, no exercício regular de suas atribuições.</p>	<p>Não.</p> <p>Em relação à AGEFIS, a competência fiscalizatória refere-se aos atos lesivos contra a limpeza urbana, voltada para as condutas individuais das pessoas físicas e jurídicas semelhantes à fiscalização de posturas municipais, segundo o disposto na Lei nº 4.150/2008.</p> <p>A fiscalização dos serviços públicos regulados compete à entidade reguladora (ADASA/DF), segundo disposto na Lei nº 4.285/2008.</p>

⁵⁶ Elaborado de acordo com o Relatório 1 produzidos pelo Dr. Wladimir Antônio Ribeiro, consultor do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, no Programa de Saneamento Ambiental e Gestão Territorial do Distrito Federal – Programa Brasília Sustentável II (PSB II), com o objetivo de analisar de forma detalhada o marco legal e institucional da gestão de resíduos sólidos do Distrito Federal, para esclarecer as responsabilidades legais e operacionais de cada instituição envolvida e propor os instrumentos e mecanismos de coordenação necessários para torna-la eficiente e efetiva, em 20 de outubro de 2014, com as devidas atualizações.

IVAN ANTONIO BARBOSA

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

Art. 3º Compete exclusivamente à AGEFIS:

I – executar as políticas de fiscalização de atividades urbanas do Distrito Federal, em consonância com as políticas governamentais;

II – supervisionar, planejar e coordenar as ações de fiscalização desenvolvidas pelos integrantes da Carreira de Fiscalização de Atividades Urbanas do Distrito Federal;

III – coordenar a implantação e administrar a arrecadação de preços públicos e das taxas cuja competência de lançamento seja dos integrantes da Carreira de Fiscalização de Atividades Urbanas do Distrito Federal;

IV – conceder, controlar e cancelar o parcelamento dos créditos não ajuizados referentes aos preços públicos e às taxas administradas pela AGEFIS, na forma da lei;

V – expedir normas e padrões a serem cumpridos no âmbito de suas atribuições;

VI – deliberar, na esfera administrativa, quanto à interpretação da legislação dentro da área de sua competência;

VII – administrar suas receitas e elaborar proposta orçamentária;

VIII – firmar convênios, contratos e parcerias, na forma da lei;

IX – privativamente: acolher, instruir e julgar, em primeira instância, reclamações, representações, impugnações, recursos e processos oriundos do exercício da fiscalização de atividades urbanas e da fiscalização de limpeza pública, na forma do seu regimento interno;

X – fiscalizar as vias e os logradouros públicos, visando à higienização das áreas urbanas e rurais do Distrito Federal, bem como aplicar todas as sanções previstas em lei, especialmente as cominadas na Lei nº 41, de 13 de setembro de 1989;

XI – supervisionar, planejar e coordenar as ações de fiscalização de limpeza pública no Distrito Federal.

IVAN ANTONIO BARBOSA

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

2.9. Consórcio Público de Manejo dos Resíduos Sólidos e das Águas Pluviais da Região Integrada do Distrito Federal e Goiás - CORSAP-DF/GO⁵⁷

CONSÓRCIO PÚBLICO DE MANEJO DOS RESÍDUOS SÓLIDOS E DAS ÁGUAS PLUVIAIS DA REGIÃO INTEGRADA DO DISTRITO FEDERAL E GOIÁS	
Protocolo de intenções (ratificado pela Lei nº 4.948/2012) – Contrato de Consórcio	Há sobreposição?
<p>CLÁUSULA 7ª - (Dos objetivos) São objetivos do Consórcio:</p> <p>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;</p> <p>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;</p> <p>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;</p> <p>IV – delegar, por meio de contrato de concessão, a prestação de serviço público de manejo de resíduos sólidos ou de atividade</p>	<p>Há sobreposição em relação à CORSAP/DF-GO, pois foi atribuída ao consórcio, no âmbito da gestão associada, competência potencial para a prestação direta ou indireta do serviço público, conforme Lei nº 4.948/2012, que ratificou o protocolo de intenções, transformando-o em “contrato de consórcio”.</p> <p>Em relação ao disposto no inciso II, do art. 4º, da Lei nº 5.275/2013, há sobreposição de normas, pois ao SLU compete exercer, em caráter privativo, a gestão do planejamento e da execução das atividades públicas de interesse comum relacionadas aos resíduos no Distrito Federal, dos serviços por ele contratados.</p>

⁵⁷ Elaborado de acordo com o Relatório 1 produzidos pelo Dr. Wladimir Antônio Ribeiro, consultor do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, no Programa de Saneamento Ambiental e Gestão Territorial do Distrito Federal – Programa Brasília Sustentável II (PSB II), com o objetivo de analisar de forma detalhada o marco legal e institucional da gestão de resíduos sólidos do Distrito Federal, para esclarecer as responsabilidades legais e operacionais de cada instituição envolvida e propor os instrumentos e mecanismos de coordenação necessários para torna-la eficiente e efetiva, em 20 de outubro de 2014, com as devidas atualizações.

IVAN ANTONIO BARBOSA

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

<p>dele integrante que tenha como titular o Distrito Federal ou Municípios consorciados;</p> <p>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;</p> <p>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;</p> <p>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;</p> <p>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 responsabilidades dos geradores, transportadores e processadores, implantar e operar instalações e equipamentos de entrega e armazenamento desses resíduos;</p> <p>IX – ser contratado para prestar serviços de</p>	<p>A fiscalização dos serviços públicos compete à entidade reguladora (ADASA/DF).</p> <p>Há o estabelecimento de competências potenciais que serão exercíveis a partir da celebração dos instrumentos jurídicos, nos termos previstos no Protocolo de Intenções e na Lei Federal nº 11.107/2005.</p> <p>Vale recordar que na gestão dos resíduos sólidos é onde fica mais evidente a necessidade de haver a regionalização, tendo em vista os evidentes ganhos com economia de escala quando as estruturas de gestão ou infraestruturas físicas são utilizadas por demanda adequada.</p> <p>Portanto, por duas razões deve-se conferir primazia à gestão regionalizada de resíduos sólidos em detrimento do exercício individual dessas, competências: (i) ganhos com economia de escala; e (ii) respeito ao dever de fidelidade à Federação segundo o qual cada ente da Federação deve exercer sua competências não apenas para atender aos seus interesses localizados, mas para atender também aos interesses do conjunto dos entes federativos.</p>
---	---

IVAN ANTONIO BARBOSA

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

<p>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:</p> <p>a) a órgãos ou entidades dos entes consorciados (art. 2º, § 1º, III, da Lei nº. 11.107/2005);</p> <p>b) a município não consorciado ou à entidade privada, desde que sem prejuízo das prioridades dos consorciados;</p> <p>X – prestar serviços de assistência técnica e de manutenção de instalações às cooperativas e associações mencionadas no inciso V;</p> <p>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;</p> <p>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;</p> <p>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;</p> <p>XIV – nos termos do acordado entre entes consorciados, viabilizar o compartilhamento ou o uso em comum de:</p> <p>a) instrumentos e equipamentos, inclusive de gestão, de manutenção e de informática;</p> <p>b) pessoal técnico; e</p> <p>c) procedimentos de seleção e admissão de pessoal;</p> <p>XV - desempenhar funções no sistema de</p>	
---	--

IVAN ANTONIO BARBOSA

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

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.

§ 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.

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

IVAN ANTONIO BARBOSA

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

Consórcio, no caso de regulação e fiscalização unificada dentro da área de abrangência do Consórcio.

CLÁUSULA 11^a. (Das competências cujo exercício se transfere ao Consórcio). Para a consecução da gestão associada, os entes consorciados transferem ao Consórcio o exercício das competências de planejamento dos serviços públicos de manejo dos resíduos sólidos e de drenagem e manejo das águas pluviais referidos nas Cláusulas Oitava e Nona e, especificamente dentre outras atividades:

I – a elaboração, o monitoramento e a avaliação de planos dos serviços públicos de manejo dos resíduos sólidos e de drenagem e manejo das águas pluviais de caráter regional, a que se refere o caput do art. 19 da Lei 11.445/2007, na área da gestão associada;

II – o estabelecimento e a operação de sistema de informações sobre os serviços públicos de manejo dos resíduos sólidos e de drenagem e manejo das águas pluviais na área da gestão associada, articulado com o Sistema Nacional de Informações em Saneamento Básico (SINISA);

III - a intervenção e retomada da operação de serviços públicos de manejo dos resíduos sólidos e de drenagem e manejo das águas pluviais delegados, por indicação de entidade reguladora, nos casos e condições previstos em lei e nos documentos contratuais.

CLÁUSULA 12^a. (Das competências cujo exercício se transfere às entidades reguladoras). Para a consecução da gestão associada, os entes consorciados transferem às entidades reguladoras mencionadas na Cláusula Oitava, § 2º e Cláusula Nona, § 2º, o exercício das competências de regulação e fiscalização dos serviços públicos de que tratam essas Cláusulas e, especificamente:

I – a edição de regulamentos, abrangendo as

IVAN ANTONIO BARBOSA

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

<p>normas relativas às dimensões técnica, econômica e social de prestação dos serviços, a que se refere o art. 23 da Lei 11.445/2007;</p> <p>II – o exercício do poder de polícia relativo aos serviços públicos mencionados, especialmente a aplicação de penalidades por descumprimento de preceitos administrativos ou contratuais;</p> <p>III – a homologação de estudos referentes aos custos dos serviços públicos mencionados e a decisão final sobre revisão e reajuste dos valores de tarifas e de outros preços públicos, inclusive aqueles a que se refere o § 10 da Cláusula 7ª,</p> <p>IV – o reajuste dos valores da taxa de manejo resíduos sólidos domiciliares, nos termos das leis municipais e do Distrito Federal;</p> <p>V – a realização da avaliação externa anual dos serviços públicos mencionados prestados na área de atuação do Consórcio;</p> <p>VI – a aprovação do manual de prestação dos serviços públicos de manejo dos resíduos sólidos e de drenagem e manejo das águas pluviais e de atendimento ao usuário elaborado pelos respectivos prestadores;</p> <p>§1º. Compete ainda às entidades reguladoras:</p> <p>a) emitir parecer indicando intervenção e retomada da prestação de serviço delegado, nos casos e condições previstos em lei e nos contratos, a ser submetido à decisão da Assembleia Geral;</p> <p>b) emitir parecer avaliando as minutas de contratos de programa nos quais o Consórcio compareça como contratante ou como prestador de serviço público de manejo dos resíduos sólidos e de drenagem e manejo das águas pluviais;</p> <p>c) emitir parecer avaliando as minutas de edital de licitação para concessão de serviço público de manejo de resíduos sólidos no qual o Consórcio compareça como contratante, bem como as minutas dos</p>	
--	--

IVAN ANTONIO BARBOSA

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

respectivos contratos de concessão.

2.10. Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno - RIDE/DF⁵⁸

REGIÃO INTEGRADA DE DESENVOLVIMENTO DO DISTRITO FEDERAL E ENTORNO	
Decreto nº 7.469/2011 - Regulamenta a Lei Complementar nº 94, de 19 de fevereiro de 1998, que autoriza o Poder Executivo a criar a Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno - RIDE e instituir o Programa Especial de Desenvolvimento do Entorno do Distrito Federal.	Há sobreposição?
Art. 3º Compete ao COARIDE: I - coordenar as ações dos entes federados que compõem a RIDE, visando ao desenvolvimento e à redução das desigualdades regionais; II - aprovar e supervisionar planos, programas e projetos para o desenvolvimento integrado da RIDE; III - programar a integração e a unificação dos serviços públicos que lhes são comuns; IV - indicar providências para compatibilizar as ações desenvolvidas na RIDE com as demais ações e instituições de desenvolvimento regional; V - harmonizar os programas e projetos de interesse da RIDE com os planos regionais de desenvolvimento; VI - coordenar a execução de programas e projetos de interesse da RIDE; e VII - aprovar seu regimento interno.	Não. A RIDE, Região Integrada de Desenvolvimento, é criada por Lei Complementar Federal para que a União possa "articular sua ação em um mesmo complexo geoeconômico e social, visando a seu desenvolvimento e à redução das desigualdades regionais" (art. 43, caput, da Constituição Federal). Com isso, trata-se de instituto para viabilizar a cooperação da União com entes federados de uma parcela do território nacional, portanto em nada interferindo diretamente no regime de competências

⁵⁸ Elaborado de acordo com o Relatório 1 produzidos pelo Dr. Wladimir Antônio Ribeiro, consultor do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, no Programa de Saneamento Ambiental e Gestão Territorial do Distrito Federal – Programa Brasília Sustentável II (PSB II), com o objetivo de analisar de forma detalhada o marco legal e institucional da gestão de resíduos sólidos do Distrito Federal, para esclarecer as responsabilidades legais e operacionais de cada instituição envolvida e propor os instrumentos e mecanismos de coordenação necessários para torna-la eficiente e efetiva, em 20 de outubro de 2014, com as devidas atualizações.

IVAN ANTONIO BARBOSA

Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP

Consultor e Professor Universitário

Parágrafo único. Consideram-se de interesse da RIDE os serviços públicos comuns ao Distrito Federal, aos Estados de Goiás e de Minas Gerais e aos Municípios que a integram, relacionados com as seguintes áreas: (...) III - saneamento básico, em especial o abastecimento de água, a coleta e o tratamento de esgoto e o serviço de limpeza pública;	atribuídas constitucionalmente para estes outros entes. Em uma frase: a RIDE interfere diretamente nas competências federais e, desta forma, indiretamente nas competências dos entes federados.
---	--

2.11. Comitê Intersectorial de Resíduos Sólidos⁵⁹

COMITÊ INTERSETORIAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS	
Decreto nº 32.922/2011 art. 3º - Institui o Comitê Intersectorial para elaborar e acompanhar a implantação das ações destinadas a execução dos planos de resíduos sólidos no âmbito do Distrito Federal e entorno, e dá outras providências.	Há sobreposição?
Art. 2º O Comitê Intersectorial de Resíduos Sólidos será constituído por um representante e um suplente dos seguintes órgãos: I - Secretaria de Estado de Governo – SEG/DF; II – Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Recursos Hídricos – SEMARH/DF; Secretaria de Estado de Planejamento e Orçamento – SEPLAN/DF; III - Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos do Distrito Federal- BRASÍLIA AMBIENTAL; IV – Secretaria de Estado da Microempresa e	Há sobreposição em relação às atribuições do Conselho de Limpeza Urbana – CONLURB, previstas no art. 2º do Decreto nº 36.486/2015. O Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos está sendo elaborado por grupo de trabalho instituído por meio da Portaria conjunta nº 09 de 19 de junho de 2015, da

⁵⁹ Elaborado de acordo com o Relatório 1 produzidos pelo Dr. Wladimir Antônio Ribeiro, consultor do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, no Programa de Saneamento Ambiental e Gestão Territorial do Distrito Federal – Programa Brasília Sustentável II (PSB II), com o objetivo de analisar de forma detalhada o marco legal e institucional da gestão de resíduos sólidos do Distrito Federal, para esclarecer as responsabilidades legais e operacionais de cada instituição envolvida e propor os instrumentos e mecanismos de coordenação necessários para torna-la eficiente e efetiva, em 20 de outubro de 2014, com as devidas atualizações.

IVAN ANTONIO BARBOSA

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

<p>da Empresa de Pequeno Porte; V - Secretaria de Estado da Saúde – SES/DF; VI - Serviço de Limpeza Urbana - SLU; VII - Companhia Urbanizadora da Nova Capital – NOVACAP; §1o Caberá a Secretaria de Estado de Governo a coordenação do Comitê Intersetorial de Resíduos Sólidos. §2o Os titulares dos órgãos acima referidos deverão encaminhar para Secretaria de Estado de Governo a indicação dos seus representantes no Comitê Gestor no prazo de cinco dias após a publicação deste Decreto. §3o Recebidas as indicações, a Secretaria de Estado de Governo fica incumbida de designar os membros do Comitê Gestor por meio de Portaria.</p> <p>Art. 3º Compete ao Comitê Intersetorial de Resíduos Sólidos:</p> <p>I - Elaborar e articular junto aos órgãos das esferas de Governo Federal, Distrital e dos Municípios integrantes da RIDE a implantação da Política Distrital de Resíduos Sólidos; II - acompanhar e apoiar as ações relativas à gestão regionalizada, integrada e consorciada de resíduos sólidos; III - construir estratégias para a promoção de um modelo de gestão regionalizado, integrado e consorciado de resíduos sólidos; IV - estimular a participação da sociedade civil organizada e do setor produtivo na gestão regionalizada, integrada e consorciada de resíduos sólidos; V - apoiar os municípios da RIDE na definição de diretrizes para a implantação do modelo de gestão regionalizado, integrado e consorciado de resíduos sólidos; VI - acompanhar os mecanismos de gestão de resíduos sólidos instituídos pelos municípios da RIDE, sem prejuízo de suas competências, bem como apoiá-los tecnicamente, quando for o caso.</p>	<p>Secretaria do Meio Ambiente.</p>
---	-------------------------------------

IVAN ANTONIO BARBOSA

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

VII - Elaborar o Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos do Distrito Federal (i)

observando aos seguintes objetivos:

a) fomento à inclusão social daqueles que trabalham na cadeia produtiva de atividades relacionada aos resíduos sólidos através do estímulo à organização de cooperativas e associações produtivas e transformadoras de materiais reaproveitáveis;

b) diagnóstico das dificuldades e das potencialidades relacionados aos resíduos sólidos, para o estabelecimento de estratégias de precaução e prevenção, referentes ao desenvolvimento de políticas ambientais, tecnológicas, sociais e econômicas para todos os segmentos sociais produtivos ou consumidores;

c) estabelecimento de um sistema de gestão com metas claras e metrificadas com a devida e respectiva designação de responsabilidades;

d) estímulo ao mercado regional de produtos reaproveitáveis enquanto insumos ou não por meio de incentivos fiscais, financeiros e creditícios;

e) estímulo aos programas de prevenção e redução da geração de resíduos sólidos nos processos produtivos, bem como a proposição de programas educativos para mudança dos padrões de consumo e produção de produtos e serviços;

f) suporte técnico e jurídico aos municípios da RIDE na elaboração e implantação dos seus respectivos planos de gerenciamento de resíduos sólidos, com vista a promoção da integração e consorciamento de iniciativas;

g) promoção do adensamento da cadeia produtiva regional de reciclagem e da correta destinação final para os resíduos ainda sem tecnologias viáveis de reaproveitamento;

h) capacitação dos agentes integrantes das instituições públicas e privadas no que se refere a gestão de resíduos sólidos;

VIII - formular os instrumentos para a implantação das ações previstas neste

IVAN ANTONIO BARBOSA

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

Decreto, elaborando propostas de acordos, convênios, ajustes ou instrumentos congêneres; IX - propor a criação de Subcomissões específicas para cada tipo de resíduo sólido bem como recepcionar e encaminhar as propostas por eles geradas.	
---	--

2.12. Comitê Gestor Intersectorial para Inclusão Social e Econômica de Catadores de Materiais Reutilizáveis e Recicláveis do Distrito Federal⁶⁰

COMITÊ GESTOR INTERSETORIAL PARA INCLUSÃO SOCIAL E ECONÔMICA DE CATADORES DE MATERIAIS REUTILIZÁVEIS E REICLÁVEIS DO DISTRITO FEDERAL	
Decreto nº 34.329/13 - Institui o Comitê Gestor Intersectorial para a Inclusão Social e Econômica de Catadores de Materiais Reutilizáveis e Recicláveis do Distrito Federal, no âmbito do Distrito Federal, e dá outras providências.	Há sobreposição?
Art. 2º O Comitê Gestor Intersectorial para Inclusão Social e Econômica de Catadores de Materiais Reutilizáveis e Recicláveis Intersectorial será composto por um representante titular e um suplente de cada órgão a seguir indicado: (...) III - Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda do Distrito Federal;	Não há sobreposição, mas sim a decisão por estabelecer uma competência colegiada, composta por diferentes órgãos.
Art. 3º Compete ao Comitê Gestor Intersectorial para Inclusão Social e Econômica de Catadores de Materiais Reutilizáveis e Recicláveis do Distrito	

⁶⁰ Elaborado de acordo com o Relatório 1 produzidos pelo Dr. Wladimir Antônio Ribeiro, consultor do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, no Programa de Saneamento Ambiental e Gestão Territorial do Distrito Federal – Programa Brasília Sustentável II (PSB II), com o objetivo de analisar de forma detalhada o marco legal e institucional da gestão de resíduos sólidos do Distrito Federal, para esclarecer as responsabilidades legais e operacionais de cada instituição envolvida e propor os instrumentos e mecanismos de coordenação necessários para torna-la eficiente e efetiva, em 20 de outubro de 2014, com as devidas atualizações.

IVAN ANTONIO BARBOSA

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

<p>Federal:</p> <p>I - elaborar e aprovar o plano para inclusão social e econômica de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis;</p> <p>II - apoiar ações de inclusão social e econômica de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis;</p> <p>III - articular as políticas setoriais e acompanhar a implementação das ações integradas voltadas à população de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis a serem executadas no Distrito Federal;</p> <p>IV – acompanhar a execução das ações integradas a serem executadas no Distrito Federal;</p> <p>V - auxiliar o Governo do Distrito Federal na elaboração das metas associadas à inclusão social e à emancipação econômica de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis, no âmbito do Distrito Federal de resíduos sólidos de eliminação e recuperação de lixo, de acordo com o inciso V do art. 15 da Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010;</p> <p>VI - estimular a constituição de fóruns locais para auxiliar na elaboração das metas a serem inseridas nos respectivos Planos de Resíduos Sólidos;</p> <p>VII - propor campanhas educativas e encontros regionais para promover a cultura de inclusão social e econômica dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis nas ações e políticas públicas relativas à gestão de resíduos sólidos;</p> <p>VIII - propor a inclusão de recursos para ações voltados ao segmento de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis nos atos normativos que compõem o ciclo orçamentário do Distrito Federal;</p> <p>IX - estimular a participação do setor privado nas ações de inclusão social e econômica de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis;</p> <p>X - apresentar, ao final de cada ano, relatório circunstanciado contendo as atividades</p>	
---	--

IVAN ANTONIO BARBOSA

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

realizadas no âmbito do Comitê Gestor Intersetorial para a Inclusão Social e econômica de Catadores de Materiais Reutilizáveis e Recicláveis do Distrito Federal, bem como balanço dos resultados alcançados;	
---	--

2.13. Conselho de Limpeza Urbana - CONLURB

CONSELHO DE LIMPEZA URBANA – CONLURB	
Decreto nº 36.486/2015 – Regulamenta o art. 2º, inciso IV e §§ 1º e 2º, da Lei nº 660, de 27 de janeiro de 1994, que institui o Conselho de Limpeza Urbana – CONLURB e dá outras providências.	Há sobreposição?
Art. 2º São atribuições do Conselho: I - propor diretrizes e opinar sobre a Política Distrital de Resíduos Sólidos; II – acompanhar a formulação e avaliar o Plano Distrital de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos; III - acompanhar e avaliar a implementação dos serviços e ações de limpeza urbana e do manejo de resíduos sólidos urbanos no Distrito Federal; IV – emitir opinião sobre as questões que lhe tenham sido encaminhadas; V - apresentar propostas de Projetos de Lei ou Decretos ao Poder Executivo relacionado à matéria afeta às suas atribuições, sempre acompanhadas da devida exposição de motivos; VI - articular com outros conselhos existentes no País, nos Municípios, no Distrito Federal e nos Estados, com vistas a implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos; VII - solicitar a elaboração de estudos com o objetivo de subsidiar as manifestações consultivas;	Há sobreposição em relação às atribuições do Comitê Intersetorial de Resíduos Sólidos, previsto no art. 3º do Decreto nº 32.922/2011.

IVAN ANTONIO BARBOSA

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

VIII – aprovar relatório acerca da “Situação de Limpeza Urbana e do Manejo de Resíduos Sólidos Urbanos do Distrito Federal”.	
Lei nº 5.321/2014 – Institui o Código de Saúde do Distrito Federal	Há sobreposição?
Art. 37. O sistema de manejo de resíduos sólidos obedece às seguintes diretrizes: I - proteção da saúde pública e da qualidade ambiental; II - coleta e manejo seletivos de resíduos sólidos; III - estímulo a posturas de não geração, redução, reutilização, reciclagem e tratamento dos resíduos sólidos, bem como disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos; IV - estímulo à adoção de padrões sustentáveis de produção e consumo de bens e serviços; V - integração dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis ao sistema de manejo de resíduos sólidos; VI - recuperação de áreas degradadas ou contaminadas em decorrência da disposição inadequada de resíduos sólidos; VII - desenvolvimento e adoção de mecanismos de cobrança que se vinculem à quantificação da geração de resíduos sólidos urbanos; VIII - criação e fortalecimento de mercados locais de comercialização ou consumo de	Não. Tendo me vista que o Decreto nº 36.486/2015, no seu art. 2º, I, estabelece que o CONLURB, deverá propor diretrizes e opinar sobre a política distrital de resíduos sólidos, suas deliberações devem pautar-se nas diretrizes previstas no art. 37 da Lei nº 5.321/2014.

IVAN ANTONIO BARBOSA

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

<p>materiais recicláveis e reciclados;</p> <p>IX - promoção de ações de educação sanitária e ambiental, especialmente dirigidas para:</p> <p>a) difusão das informações necessárias à utilização dos serviços, especialmente dos horários de coleta e das regras para apresentação dos resíduos a serem coletados;</p> <p>b) adoção de hábitos higiênicos relacionados ao manejo adequado dos resíduos sólidos;</p> <p>c) consumo preferencial de produtos originados total ou parcialmente de material reutilizado ou reciclado;</p> <p>d) disseminação de informações sobre as questões ambientais relacionadas ao manejo dos resíduos sólidos e aos procedimentos, para evitar desperdícios;</p> <p>e) separação dos resíduos para a coleta;</p> <p>X - erradicação dos lixões.</p>	
--	--

2.14. Conselho de Saúde do Distrito Federal

CONSELHO DE SAÚDE DO DISTRITO FEDERAL	
<p>Lei nº 4.604/2011 – Dispõe sobre a organização, a composição e as atribuições do Conselho de Saúde do Distrito Federal, em conformidade com o art. 198, III, da Constituição Federal; o art. 7º, VIII, da Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990; a Lei Federal nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990; o art. 215 da Lei</p>	<p>Há sobreposição?</p>

IVAN ANTONIO BARBOSA

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

Orgânica do Distrito Federal; e as diretrizes da Resolução nº 333 do Conselho Nacional de Saúde, de 4 de novembro de 2003.	
Art. 16. Compete ao Conselho de Saúde do Distrito Federal: I – elaborar o seu Regimento Interno; II – aprovar as diretrizes gerais da Política de Saúde do Distrito Federal e acompanhar a sua execução; III – programar, em caráter complementar, a mobilização e a articulação da sociedade na defesa dos princípios constitucionais que fundamentam o Sistema Único de Saúde – SUS, para o controle social da saúde; IV – deliberar sobre os programas e projetos de saúde a serem encaminhados à Câmara Legislativa do Distrito Federal; V – avaliar e deliberar sobre contratos e convênios, conforme as diretrizes do Plano de Saúde do Distrito Federal; VI – estabelecer diretrizes e critérios operacionais relativos à localização e ao tipo de unidades prestadoras de serviços de saúde públicos e privados, segundo os critérios epidemiológicos, respeitando os princípios do SUS; VII – acompanhar a execução financeira e a destinação dos recursos do Fundo de Saúde do Distrito Federal; VIII – fiscalizar e controlar a execução orçamentária e deliberar sobre critérios de movimentação de recursos da Saúde, incluindo os do Fundo de Saúde do Distrito Federal, os transferidos e próprios do Distrito Federal e da União; IX – apreciar, emitindo parecer sobre os planos anuais e plurianuais de saúde e relatórios de gestão, no prazo de noventa dias, prorrogável por trinta dias, a contar da data de recebimento dos documentos	<p>Não há sobreposição.</p> <p>A Lei nº 4.604/2011 revogou parcialmente a Lei nº 70/1989, que altera as atribuições e a composição do Conselho de Saúde do Distrito Federal, dispõe sobre vários colegiados da estrutura administrativa do Governo do Distrito Federal e dá outras providências.</p> <p>Revogou totalmente a Lei nº 469/1993, que altera as atribuições e a composição do Conselho de Saúde do Distrito Federal, modificando a Lei nº 70, de 22 de dezembro de 1989, com o propósito de implantar as recomendações da Resolução nº 33 de 22 de dezembro de 1992, do Conselho Nacional de Saúde.</p> <p>Revogou totalmente a Lei nº 2.413/1999, que altera dispositivo da Lei nº 469, de 25 de junho de 1993.</p> <p>Revogou totalmente a Lei nº 3.445/2003, que altera dispositivo da Lei n. 2.413, de 29 de junho de 1999.</p> <p>Revogou totalmente a Lei nº 4.577/2011, que dispõe sobre o Conselho de Saúde</p>

IVAN ANTONIO BARBOSA

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

<p>correspondentes pela Secretaria do Conselho de Saúde do Distrito Federal, bem como emitir parecer sobre matérias que forem encaminhadas para apreciação do Colegiado;</p> <p>X – representar, junto aos órgãos de controle externo e interno – Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, Tribunal de Contas do Distrito Federal, Controladoria Geral da União e Departamento Nacional de Auditoria do Sistema Único de Saúde, conforme couber – no caso de não encaminhamento dos relatórios de instrumentos de gestão ao Conselho de Saúde do Distrito Federal, pelo Secretário de Saúde, no cumprimento dos prazos regimentais;</p> <p>XI – propor diretrizes para a elaboração dos planos de saúde, em função das diversas situações epidemiológicas e da capacidade organizacional dos serviços;</p> <p>XII – articular com os Comitês de Ética em Pesquisa – CEP instalados no Distrito Federal, indicando representantes de usuários nesses comitês e acompanhando sua atuação;</p> <p>XIII – requerer, estimular e apoiar os estudos e pesquisas sobre assuntos da área de saúde, de interesse para o desenvolvimento do SUS no Distrito Federal;</p> <p>XIV – convocar extraordinariamente, nos termos do art. 215, § 1º, da Lei Orgânica do Distrito Federal, as Conferências de Saúde do Distrito Federal;</p> <p>XV – apoiar o processo eleitoral dos Conselhos Regionais de Saúde.</p> <p>XVI – emitir Aviso Público de convocação de eleição e constituir comissão eleitoral em até sessenta dias anteriores à data de encerramento de cada mandato;</p> <p>XVII – aprovar, acompanhar e avaliar a Política de Gestão de Trabalho do SUS;</p>	<p>do Distrito Federal, em conformidade com as diretrizes dispostas na Resolução/CNS nº 333, de 4 de novembro de 2003, e na Lei Orgânica do Distrito Federal.</p> <p>Os Conselhos de Saúde tem como missão o princípio da participação comunitária e assegurar o controle social sobre as ações e serviços de saúde. O Conselho Nacional de Saúde (CNS) é um órgão colegiado, de caráter permanente e deliberativo, com representação do governo, prestadores de serviço, profissionais de saúde e usuários. Atua na formulação de estratégias e no controle da execução das políticas de saúde.</p> <p>A promulgação da Lei Federal nº 8.142/90 instaurou a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS), garantindo a participação popular na definição, acompanhamento da execução e fiscalização das políticas de saúde. Além disto, ela criou duas instâncias colegiadas, a Conferência de Saúde e o Conselho de Saúde.</p> <p>Dessa forma, as obras e serviços de saneamento básico nos municípios e no Distrito Federal passarão a ter o acompanhamento da</p>
---	---

IVAN ANTONIO BARBOSA

Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP

Consultor e Professor Universitário

<p>XVIII – requisitar aos órgãos da SES/DF informações ou documentos para o cumprimento de suas atribuições;</p> <p>XIX – promover diligências para fiscalizar, quando necessário, nas unidades da SES/DF.</p>	<p>sociedade (controle social), mas a fiscalização sobre os serviços regulados de saneamento básico, especialmente quanto a seus aspectos técnicos, econômicos, financeiros, contábeis, jurídicos e ambientais, nos limites estabelecidos em normas legais e regulamentares; compete a ADASA/DF.</p>
<p>Lei nº 5.321/2014 – Institui o Código de Saúde do Distrito Federal.</p>	<p>Há sobreposição?</p>
<p>Art. 15. Sem prejuízo da competência de outras instâncias, o controle social dos serviços públicos de saneamento ambiental é exercido no âmbito do Conselho de Saúde do Distrito Federal por meio de comissão intersetorial permanente, assegurada a representação paritária, nos termos do regulamento.</p>	<p>Não há sobreposição.</p> <p>Como já dito, as obras e serviços de saneamento básico nos municípios e no Distrito Federal passarão a ter o acompanhamento da sociedade (controle social), mas a fiscalização sobre os serviços regulados de saneamento básico, especialmente quanto a seus aspectos técnicos, econômicos, financeiros, contábeis, jurídicos e ambientais, nos limites estabelecidos em normas legais e regulamentares; compete a ADASA/DF.</p>

2.15. CONCLUSÕES DA ANÁLISE DA LEGISLAÇÃO DO DISTRITO FEDERAL

Um princípio fundamental da lógica clássica é a “não-contradição”: uma coisa não pode existir e inexistir ao mesmo tempo e uma

IVAN ANTONIO BARBOSA

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

afirmação não pode ser verdadeira e falsa, onde no direito as normas jurídicas poderão ser válidas ou inválidas.

As normas jurídicas podem conter contradições, já que pertencem ao mundo imaginário do dever ser. No mundo real do comportamento humano a contradição não pode persistir, porque leva a consequências sociais indesejáveis. Diante de imperativos contraditórios, a população e os órgãos do Estado não sabem como atuar. Isso gera insegurança jurídica e mina a confiança na capacidade do ordenamento jurídico de regulamentar a vida social.

Se a mesma pessoa deve e não deve pagar uma dívida, o direito falha em sua principal promessa: organizar o convívio pacífico, definindo os direitos e as obrigações de cada um. Em outras palavras, diante de uma antinomia jurídica deve ser tomada uma decisão, tendo como ponto de partida a tese de que o legislador é racional, não podendo ter emitido ordens contraditórias.

Todos sabem que a realidade é bem diferente. No entanto, os operadores do direito fundamentam seu trabalho na ficção de que as normas jurídicas não podem ser contraditórias entre si. Isso significa que deve prevalecer uma das normas contraditórias ou uma combinação harmônica entre elas.

A pergunta é: qual norma jurídica vale no caso concreto, devendo ser utilizada como premissa maior na construção do silogismo jurídico? Diante de um caso concreto, o operador jurídico identifica as normas jurídicas que, *prima facie* (à primeira vista), podem ser aplicadas e, em seguida, decide qual e como será aplicada.

IVAN ANTONIO BARBOSA

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

A partir da análise realizada, o que se observa é que a legislação do Distrito Federal, na maior parte das vezes, apenas aparentemente possui sobreposições e desarmonias, com o qual podemos resolver através da utilização do critério cronológico de solução de antinomias, onde prevalece a norma mais nova (*lex posterior derogat legi priori*)⁶¹.

E ainda, através do manejo adequado dos instrumentos hermenêuticos é possível se realizar leitura em que todo o corpus normativo da gestão de resíduos sólidos do Distrito Federal seja entendido como um ordenamento coerente, não apenas internamente, mas também com o ordenamento nacional.

Contudo, para evitar que a fragmentação de normas, ou as dificuldades inerentes de quem deve realizar a leitura dos textos normativos sem o concurso de um advogado especializado em Direito dos Resíduos Sólidos, seria de todo conveniente que as normas citadas fossem consolidadas em regulamento, ou seja, por decreto que institua o Sistema de Gestão de Resíduos Sólidos Urbanos do Distrito Federal - Sis-Resíduos, que será apresentado no Produto 2. – Elaboração de minutas de normas necessárias à adequação do marco legal e arranjo institucional.

⁶¹ A razão para tal revogação se encontra no que prevê o § 1º do art. 2º do Decreto-lei nº 4.657/42 (Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro), que afirma: "*§ 1º A lei posterior revoga a anterior quando expressamente o declare, quando seja com ela incompatível ou quando regule inteiramente a matéria de que tratava a lei anterior.*"

IVAN ANTONIO BARBOSA

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

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

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*. 27^o 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;

BASTOS, Celso Ribeiro, *Curso de Direito Administrativo*, São Paulo: Saraiva, 2001;

BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 13^a ed., São Paulo: Malheiros, 2003;

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, *Direito Administrativo*, 18^a ed., São Paulo: Atlas, 2005;

DUGUIT, Leon. *Manuel de droit constitutionnel*. 2^aed., Paris: Fontemoig, 1911;

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. 21^a ed., São Paulo: Saraiva, 1994;

HAMILTON, Alexander; MADISON, James e JAY, John. *O federalista*. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1984;

HUBERMAN, Leo. *A história da riqueza dos EUA (nós o povo)*. 19^a ed., São Paulo: Zahar, 1982;

IVAN ANTONIO BARBOSA

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

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*, São Paulo: Saraiva, 2005;

MACHADO, Hugo de Brito. *Curso de Direito Tributário*. 26ª. ed. rev. atual. ampl. São Paulo: Malheiros Editores, 2005;

MEIRELLES, Hely Lopes, *Direito Administrativo Brasileiro*, 27ª ed., São Paulo: Malheiros, 2002;

MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 24ª ed., São Paulo: Atlas, 2009;

NOHARA, Irene Patrícia. *Direito Administrativo*, São Paulo: Atlas, 2011;

RIBEIRO, Wladimir Antônio, *Relatórios 1, 2 e 3, Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, Programa de Saneamento Ambiental e Gestão Territorial do Distrito Federal – Programa Brasília Sustentável II (PSB II)*, em 20 de outubro de 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;

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;

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 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;

SUNDFELD, Carlos Ari. *Introdução às Agências Reguladoras in Direito Administrativo Econômico*. São Paulo: Malheiros, 2002;

IVAN ANTONIO BARBOSA

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

SOUTO, Marcos Juruena Villela. *Desestatização: privatização, concessões, terceirizações e regulação*, 4ª edição, revista, atualizada e ampliada. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001;

Lei Federal nº 11.445, de 05 de janeiro de 2007;

Lei Federal nº 12.305, de 02 de agosto de 2010;

Decreto Federal nº 7.217, de 21 de junho de 2010;

Decreto Federal nº 7.404, de 23 de dezembro de 2010.