

SANEAMENTO BÁSICO: DESTINAÇÃO FINAL DO LIXO DOMÉSTICO NOS PEQUENOS MUNICÍPIOS

Paula Rodrigues Teixeira¹

RESUMO

O presente artigo tem o intuito de analisar o contexto histórico acerca do saneamento básico no Brasil, com enfoque no pilar de manejo dos resíduos sólidos. Este estudo irá expor as primeiras regularizações legais acerca do tema até as principais leis atuais, sendo essas leis nº: 14.026/20 (novo marco legal do saneamento básico), 11.445/2007 e 12.305/10. Assim, a discussão deste dar-se-á em torno da alternativa de regularização do destino final do lixo por meio dos aterros sanitários. Ademais, uma análise sobre as formas de prestação de serviço público direcionada ao manejo dos resíduos sólidos. Dessa maneira, chegar-se-á ao intuito final deste presente estudo ao conceituar o lixo doméstico e buscar a melhor alternativa da forma de prestação de serviço público para regularização do último destino desse lixo nos pequenos municípios. O método de abordagem foi dedutivo a partir de análise das leis em questão, além de consulta bibliográfica e doutrinas que discorrem sobre o tema para fundamentar o posicionamento adotado.

Palavras-chave: Saneamento Básico. Resíduos Sólidos. Lixo Doméstico. Novo Marco Legal do Saneamento Básico. Lei nº: 14.026/20. Destinação Final. Serviço Público. Regularização. Pequenos Municípios.

ABSTRACT

This article aims to analyze the historical context of basic sanitation in Brazil, focusing on the pillar of solid waste management. This study will expose the first legal adjustments about the subject to the main current laws, these laws nº: 14.026/20 (new legal framework for basic sanitation), 11.445/2007 and 12.305/10. Thus, the discussion of this will take place around the

¹ Discente do curso de Bacharelado em Direito da Faculdade de Direito “Professor Jacy de Assis” da Universidade Federal de Uberlândia (UFU), confeccionando artigo científico como requisito da disciplina Trabalho de Conclusão de Curso II.

alternative of regularizing the final destination of the garbage through sanitary landfills. In addition, an analysis of the forms of public service provision directed to the management of solid waste. In this way, the final purpose of this study will be reached by conceptualizing domestic waste and seeking the best alternative way of providing public service to regularize the final destination of this waste in small municipalities. The method of approach was deductive from the analysis of the laws in question, in addition to bibliographic consultation and doctrines that discuss the subject to support the adopted position.

Keywords: Sanitation. Solid Waste. Domestic waste. New Legal Framework for Basic Sanitation. Law nº: 14.026/20. Final Destination. Public service. Regularization. Small Municipalities.

INTRODUÇÃO

A preocupação em relação ao saneamento básico, no Brasil, é algo que vem se intensificando ao longo dos anos. Isso se dá, pois, o acesso a esse é sinônimo de bem-estar e saúde pública e ambiental.

No país, tem-se uma longa linha cronológica até aos avanços em relação ao saneamento na atualidade. Essa se passa desde a primeira construção de algo relacionado a uma vertente do saneamento, até a criação de leis que regulam o saneamento básico.

O saneamento básico possui quatro pilares: abastecimento, esgotamento sanitário, resíduos sólidos e drenagem pluvial. Este estudo se dedicará a estudar o eixo dos resíduos sólidos.

Tem-se, atualmente, a Lei nº. 14.026, de 15 de julho de 2020, também conhecida como o “novo marco regulatório de saneamento básico”. Essa, por sua vez, fez significativas mudanças em diversas outras leis que versam sobre assuntos conexos, tais como a Lei nº 11.445/2007 e a 12.305/2010.

Uma dessas mudanças da Lei nº 12.305/2010 é em relação aos prazos da adequação a destinação dos resíduos sólidos em cada município. Esse correto destino se dá por meio de aterros sanitários, no entanto, nem todos os municípios têm a capacidade econômica de construir e manter esses, o que faz preciso buscar alternativas para a referida adaptação.

Assim, o presente estudo possui o objetivo de analisar os principais contextos legais a respeito da destinação dos resíduos sólidos, mais especificamente do lixo doméstico, e a análise sobre qual seria a melhor alternativa dos pequenos municípios ao buscarem essa regularização acerca da destinação final desses rejeitos.

Além disso, este artigo usará a metodologia de pesquisa a revisão bibliográfica, por meio de referências teóricas publicadas em meios físicos e eletrônicos, tais como livros, artigos científicos, e sites. Ademais, a estruturação dessa análise teórica será por meio de artigo científico com objetivo de versar o tema em apreço de forma a usar a interdisciplinaridade. Assim, o artigo irá relacionar o Direito Ambiental, o Direito Administrativo e, principalmente, as Leis n. 14.026/20, 11.445/2007 e a 12.305/2010.

Será dedutiva de abordagem qualitativa de caráter pesquisador o método científico a ser usado, pois, neste artigo, se tem o objetivo de analisar o assunto principal por meio de leis existentes, de forma a refletir sobre as questões identificadas e, dessa maneira, chegar a conclusões sobre, principalmente, qual é a melhor alternativa aos pequenos municípios para regularizar o seu lixo doméstico. Por conseguinte, a partir de análise bibliográfica, considerando o contexto histórico e bases trazidas no conteúdo das referidas Leis, chegará à análise da adequação da destinação final do lixo doméstico nos pequenos municípios.

1. SANEAMENTO BÁSICO NO BRASIL

O Saneamento Básico pode ser definido como o manejo dos elementos descartados pelos indivíduos no ambiente, que têm ou podem ter efeitos danosos sobre o bem-estar físico, mental e social, isto é, são as realizações para atingir a saúde ambiental. Nas palavras da Organização Mundial de Saúde (OMS), “Saneamento é o controle de todos os fatores ambientais que podem exercer efeitos nocivos sobre o bem-estar, físico, mental e social dos indivíduos”². Vejamos a seguir como esse se desenvolveu no Brasil.

1.1 Retomada Histórica

A relevância do saneamento está estritamente ligada à saúde humana. No Brasil, o primeiro marco que inicia tal processo foi a construção de um poço para o abastecimento da

² Portal do Saneamento Básico. **Saneamento Básico**. 7 de agosto de 2018. Disponível em: <https://saneamentobasico.com.br/acervo-tecnico/saneamento-basico/>. Acesso em 25 de nov. de 2022.

cidade do Rio de Janeiro, ordenada por Estácio de Sá em 1561³. Por muito tempo, as ações de saneamento, no Brasil, se restringiram a drenagens de terrenos e construções de chafarizes.

Após a chegada da família real e de diversos imigrantes, com o aumento expressivo da população, as doenças provenientes da falta de higiene tornaram-se realidade entre a população. Porém, foi só após a primeira Constituição Brasileira da República (1889), que foi criado os serviços sanitários pela Lei nº 43 de 1892, a qual prevê em seu artigo 1º que ficaria essa sob direção do Secretário de Estado e, em seu artigo 2º dispõe sobre a criação de um conselho de saúde pública⁴. E, apenas em 1894, São Paulo estabeleceu o seu primeiro Código Sanitário⁵.

Entre tantas outras legislações importantes para o Saneamento Básico a partir da linha cronológica estabelecida acima, o país continuava enfrentando problemas de investimento nesse setor, uma vez que, até então, todos os mecanismos eram de monopólio do Estado. Assim, em 1940, deu-se início à comercialização dos serviços de saneamento.

Com o avanço desse, devido a maiores investimentos, em 1971 foi instituído o primeiro Plano Nacional de Saneamento (PLANASA). Esse foi de grande importância, uma vez que instituiu como objetivo, pela primeira vez, o plano de universalização do acesso à água e ao esgoto⁶. Além disso, esse plano contou com os princípios de autonomia e autossustentação, por meio da instituição cobrança sobre esse serviço, de modo que gerasse a perduração desse ao longo do tempo. Porém, a partir de 1986 esse plano começou a exaurir-se, já que tiveram redução dos recursos onerosos, baixo investimento anual, entre outros fatores⁷.

Após o supracitado plano, em 1988, foi promulgada a Constituição da República Federativa do Brasil, a qual assegura o direito ao saneamento básico. Inclusive, em seu artigo 21, inciso XX, dispõe que compete à União instituir diretrizes para o desenvolvimento do saneamento básico e, em seu artigo 23, inciso IX, enuncia que é de competência concorrente

³ Institutos Nacionais de Ciência E Tecnologia. **História do Saneamento Básico no Brasil**. 30 de jul. de 2019. Disponível em: <<https://etes-sustentaveis.org/historia-saneamento-brasil/>>. Acesso em: 28 de nov. de 2022.

⁴ Assembleia Legislativa do Estado De São Paulo. **Lei nº 43, de 18 de julho de 1892**. Organiza o serviço sanitário do Estado. J.A. de Cerqueira Cezar, São Paulo, 18 jul. 1892. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/1892/lei-43-18.07.1892.html>>. Acesso em: 29 nov. 2022. 1

⁵ Assembleia Legislativa do Estado De São Paulo. **Decreto nº 233, de 2 de março de 1894**. Estabelece o código sanitário. Palácio do Governo do Estado de S. Paulo, 2 mar. 1894. Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/norma/137356>>. Acesso em: 29 nov. 2022.

⁶ ROSITO, Carlos Alberto. **Do PLANASA ao PLANSAB – Os últimos 50 anos da água e do esgoto no Brasil**. 10 de jun. de 2019. Disponível em: <<https://www.sgpam.com.br/artigos/do-planasa-ao-plansab-os-ultimos-50-anos-da-agua-e-do-esgoto-no-brasil>>. Acesso em: 28 de nov. de 2022.

⁷ ROSITO, Carlos Alberto. **Do PLANASA ao PLANSAB – Os últimos 50 anos da água e do esgoto no Brasil**. 10 de jun. de 2019. Disponível em: <<https://www.sgpam.com.br/artigos/do-planasa-ao-plansab-os-ultimos-50-anos-da-agua-e-do-esgoto-no-brasil>>. Acesso em: 28 de nov. de 2022.

entre os entes federados a promoção de programas de melhorias de condições de saneamento básico. Dessa maneira, em 2007, foi criada a Lei Federal nº 11.445, também conhecida como a Lei Federal do Saneamento Básico.

1.2 Lei Federal nº 11.445 de 2007

Em 5 de janeiro de 2007, foi instituída a Lei Federal nº 11.445, a qual possui como intuito primordial estabelecer as diretrizes nacionais para o saneamento básico e para a política federal desse. No presente tópico, tratar-se-á dessa lei anterior as mudanças trazidas pelo Novo Marco Regulatório (Lei nº 14.026 de 2020).

A Lei Federal nº 11.445/2007 define o saneamento básico, em seu artigo 3º, como o conjunto de serviços públicos, infraestruturas e instalações operacionais de abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, por último, drenagem e manejo das águas pluviais urbanas, ou seja, aquele é composto por quatro pilares: abastecimento, esgotamento sanitário, resíduos sólidos e drenagem pluvial.

Art. 3º Para fins do disposto nesta Lei, considera-se:

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

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

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

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

d) drenagem e manejo das águas pluviais urbanas: conjunto de atividades, infra-estruturas e instalações operacionais de drenagem urbana de águas pluviais, de transporte, detenção ou retenção para o amortecimento de vazões de cheias, tratamento e disposição final das águas pluviais drenadas nas áreas urbanas;

d) drenagem e manejo das águas pluviais, limpeza e fiscalização preventiva das respectivas redes urbanas: conjunto de atividades, infra-estruturas e instalações operacionais de drenagem urbana de águas pluviais, de transporte, detenção ou retenção para o amortecimento de vazões de cheias, tratamento e disposição final das águas pluviais drenadas nas áreas urbanas; (Redação dada pela Lei nº 13.308, de 2016)

Além da importante definição dada pela referida lei sobre o saneamento básico, também aduz sobre a regulação desse saneamento, dedica o capítulo V (cinco) inteiro a esse tema, o qual traz os princípios, os objetivos e a atribuição ao órgão que irá regular a partir de edições de normas sobre a dimensão técnica, econômica e social de prestação de serviços públicos de saneamento básico. Essa competência de redigir tais normas, demonstra que o Estado não necessariamente deve prestar de forma direta os serviços de saneamento, mas deve regular e organizar tais prestações.

Esse importante papel do Estado apontado pela lei demonstra que as prestações de serviços a respeito do saneamento básico podem ser realizadas de forma indireta, isto é, por meio de delegação. Porém, mesmo que haja esse fornecimento não direto, o ente tem o dever de regulamentar e de fiscalizar, como disposto na Lei nº 11.445 de 2007 no artigo 9º, II, e artigo 10, caput.

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

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

(...)

Art. 10 A prestação de serviços públicos de saneamento básico por entidade que não integre a administração do titular depende da celebração de contrato, sendo vedada a sua disciplina mediante convênios, termos de parceria ou outros instrumentos de natureza precária.

Ademais, a respeito da regulação, o artigo 21 dessa lei aduz sobre os princípios que se deve atender, sendo esses: independência decisória, autonomia administrativa, orçamentária e financeira da entidade. Ainda nesse dispositivo, diz que essa organização deverá ser transparente, célere, técnica e objetiva em suas decisões.

Art. 21 O exercício da função de regulação atenderá aos seguintes princípios:
I - independência decisória, incluindo autonomia administrativa, orçamentária e financeira da entidade reguladora;
II - transparência, tecnicidade, celeridade e objetividade das decisões.

Em continuação, o artigo 22 trata sobre os objetivos da regulação elencados em quatro incisos. Essas finalidades são: estabelecer padrões e normas para a prestação dos serviços,

alcançar o contentamento dos usuários, cumprir as condições e metas, coibir o abuso do poder econômico e definir tarifas que busquem o equilíbrio econômico dos contratos.

Art. 22. São objetivos da regulação:

- I - estabelecer padrões e normas para a adequada prestação dos serviços e para a satisfação dos usuários;
- II - garantir o cumprimento das condições e metas estabelecidas;
- III - prevenir e reprimir o abuso do poder econômico, ressalvada a competência dos órgãos integrantes do sistema nacional de defesa da concorrência;
- IV - definir tarifas que assegurem tanto o equilíbrio econômico e financeiro dos contratos como a modicidade tarifária, mediante mecanismos que induzam a eficiência e eficácia dos serviços e que permitam a apropriação social dos ganhos de produtividade.

Ainda sobre o que essa lei dispõe a respeito da regulamentação, o artigo 23 define sobre o que a entidade reguladora poderá editar normas. Esse dispositivo, em seu caput, aduz que essa organização editará a respeito das esferas técnicas, econômica e social das prestações de serviço. Além disso, traz em seus incisos os aspectos de padrões que essa prestação de serviço deverá atender.

Art. 23 A entidade reguladora editará normas relativas às dimensões técnica, econômica e social de prestação dos serviços, 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 - as 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;
- V - medição, faturamento e cobrança de serviços;
- VI - monitoramento dos custos;
- VII - avaliação da eficiência e eficácia dos serviços prestados;
- VIII - plano de contas e mecanismos de informação, auditoria e certificação;
- IX - subsídios tarifários e não tarifários;
- X - padrões de atendimento ao público e mecanismos de participação e informação;
- XI - medidas de contingências e de emergências, inclusive racionamento;
- XII – (VETADO).
- XIII - diretrizes para a redução progressiva da perda de água.
- XIV - diretrizes para a redução progressiva e controle das perdas de água.

Outro ponto importante que a Lei nº 11.445/2007 versa é sobre alguns princípios, dos quais destaca-se a universalização do acesso ao saneamento básica. Esse está presente no artigo 3º, III, o qual define esse como a ampliação do acesso dos cidadãos ao saneamento básico.

Art. 3º Para fins do disposto nesta Lei, considera-se:

- III - universalização: ampliação progressiva do acesso de todos os domicílios ocupados ao saneamento básico;

O princípio supracitado, logo, garante o direito a todos ao saneamento básico. Essa garantia, apesar de estar exposta em lei, não é alcançada por todos, mas, como a própria definição que o artigo 3º, inciso III, traz é de que se deve tomar medidas para a ampliação do acesso até que consiga atingir toda a população.

Para a prestação desses serviços de saneamento básico, como já exposto, deve-se levar em consideração a sustentabilidade econômica desse serviço. Por isso, é preciso levar em conta a situação de cada local que irá ocorrer a atividade para entender se é mais viável o ente atuar de forma direta ou indireta.

Essa viabilização da prestação dos serviços de saneamento básico, no caso do manejo dos resíduos sólidos, por ter uma vasta execução, é possível, por exemplo, o desmembramento das atividades até mesmo da coleta de lixo, tratamento e disposição final desse, ou seja, pode parte ser prestado de forma direta e parte indireta ou, até mesmo, por mais de um contrato indireto. O autor Alexandre Néster define essa alternativa de concorrência como desagregação vertical.

Em termos práticos, a desagregação vertical implica a segmentação dos elementos que compõem uma determinada rede (que geralmente se encontra estabelecida em regime de monopólio natural), possibilitando a separação entre a atividade de gestão da infra-estrutura e a atividade de prestação dos serviços que nela se desenvolvem.⁸

Dessa forma, extrai-se que a Lei Federal nº 11.445/2007 trouxe importantes avanços à política de saneamento básico, como a definição explícita desse, os princípios que devem ser respeitados, a regulação e a forma de prestação. Além disso, contribuiu para o avanço da universalização desse e a sustentabilidade econômica a longo prazo da prestação de tais serviços.

1.3 Novo Marco Regulatório

Ainda que a Lei nº. 11.445/2007 tenha trazido importantes mudanças no cenário do saneamento básico no Brasil, é certo que tal norma não foi suficiente para extirpar os inúmeros problemas de acesso a esse serviço público pelos brasileiros.

⁸ NESTER, Alexandre Wagner. A desagregação vertical dos setores organizados em monopólio natural (unbundling). In: NESTER, Alexandre Wagner. **A Doutrina das Essential Facilities Compartilhamento de Infra-Estrutura e Redes**. Orientador: Prof. Dr. Marçal Justen Filho. 2006. Dissertação (Mestrado) no Programa de Pós-Graduação em Direito do Setor de Ciências Jurídicas - Universidade Federal do Paraná, Curitiba (UFPR), 2006. p. 59. Disponível em: <<https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/63196/R%20-%20D%20-%20ALEXANDRE%20WAGNER%20NESTER.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 22 nov. de 2022.

De acordo com dados de 2018 do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS), oferecidos pelo Governo Federal⁹, 16,4% da população brasileira ainda vive sem acesso ao serviço de abastecimento de água. No tocante ao esgotamento sanitário, 53,2% dos brasileiros possuem acesso a esse serviço, ao passo em que apenas 46,3% desse esgoto é tratado.

Já com relação ao manejo de resíduos sólidos, a pesquisa feita pelo Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS) em 2018 apontou que ainda existem aproximadamente 1,2% de brasileiros, domiciliados em área urbana, sem acesso ao serviço de coleta de resíduos domiciliares. Além disso, somente cerca de 38,1% dos 3.468 municípios estudados possuem o serviço de coleta seletiva.

Diante dessa conjuntura, foi proposto pelo governo o Projeto de Lei nº. 4.162/2019, que visava proporcionar maior cobertura e qualidade dos serviços de saneamento básico por meio de mudanças na legislação prévia. Confira-se:

Atualiza o marco legal do saneamento básico. Atribui à Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) a competência para editar normas de referência para a regulação dos serviços públicos de saneamento básico e altera a denominação e as atribuições do cargo de Especialista em Regulação de Recursos Hídricos e Saneamento Básico do Quadro de Pessoal da ANA. Cria o Comitê Interministerial de Saneamento Básico e aprimora as condições estruturais do saneamento básico. Estabelece prazos para a disposição final adequada dos rejeitos. Estende o âmbito de aplicação do Estatuto da Metrópole às microrregiões. Autoriza a União a participar de fundo com a finalidade exclusiva de financiar serviços técnicos especializados, com objetivo de apoiar a estruturação e o desenvolvimento de projetos de concessão e parcerias público-privadas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.¹⁰

Tendo em vista a importância da demanda, o Projeto de Lei em questão foi aprovado pela Congresso Nacional, bem como foi sancionado pelo Presidente da República, culminando na edição da Lei nº. 14.026, de 15 de julho de 2020, a qual tem sido chamada de “novo marco legal do saneamento básico”.

O novo marco legal do saneamento básico trouxe diversas alterações à legislação prévia, em especial a atualização da Lei nº. 11.445/2007, outrora denominada marco legal do saneamento básico. É o que se extrai da ementa na novel legislação, abaixo transcrita:

Atualiza o marco legal do saneamento básico e altera a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, para atribuir à Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) competência para editar normas de referência sobre o serviço

⁹ Governo Federal. Ministério do Desenvolvimento Regional. **Panorama do Saneamento no Brasil**. Disponível em: <<https://www.gov.br/ana/pt-br/assuntos/saneamento-basico/a-ana-e-o-saneamento/panorama-do-saneamento-no-brasil-1>>. Acesso em: 28 de nov. 2022.

¹⁰ BRASIL. **Projeto de Lei nº. 4.162/2019**. Explicação da Ementa. Autor: Poder Executivo, apresentação: 2 de ago. de 2019. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/140534>. Acesso em: 28 de nov. 2022.

de saneamento, a Lei nº 10.768, de 19 de novembro de 2003, para alterar o nome e as atribuições do cargo de Especialista em Recursos Hídricos, a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, para vedar a prestação por contrato de programa dos serviços públicos de que trata o art. 175 da Constituição Federal, a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, para aprimorar as condições estruturais do saneamento básico no País, a Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, para tratar dos prazos para a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos, a Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015 (Estatuto da Metrópole), para estender seu âmbito de aplicação às microrregiões, e a Lei nº 13.529, de 4 de dezembro de 2017, para autorizar a União a participar de fundo com a finalidade exclusiva de financiar serviços técnicos especializados.

Ante o exposto, dada a importância das alterações trazidas pela Lei 14.026/2020, passa-se a elencar seus principais feitos no tópico a seguir, notadamente no que concerne ao serviço público de manejo dos resíduos sólidos pelos estados e municípios brasileiros.

1.3.1 As principais mudanças trazidas pelo novo marco legal do saneamento básico

Conforme abordado no tópico anterior, a Lei nº. 14.026/2020 demonstra a preocupação do legislador com o acesso dos brasileiros aos serviços de saneamento básico. Para atingir esse mister, o legislador ordinário percebeu a evidente necessidade de atrair investimentos, destinados ao custeio dos serviços de distribuição de água potável, bem como dos serviços de coleta e tratamento de esgoto.

De acordo com dados oferecidos pelo Ministro da Economia, Paulo Guedes, a promoção dos serviços básicos de saneamento para a grande maioria da população brasileira demandaria, nos próximos anos, o investimento de cerca de 700 bilhões de reais¹¹.

Por óbvio, dada a demanda de outros setores igualmente importantes à promoção da dignidade humana, os investimentos públicos no setor de saneamento básico não seriam suficientes. Assim, com vistas a atrair o investimento privado para esse setor, a Lei nº. 14.026/2020 deu nova redação ao artigo 10 da Lei nº. 11.445/2007, passando a prever a necessidade de licitação para a celebração de contrato com entidades particulares, na modalidade concessão Confira-se:

Art. 10. A prestação dos serviços públicos de saneamento básico por entidade que não integre a administração do titular depende da celebração de contrato de concessão, mediante prévia licitação, nos termos do art. 175 da Constituição Federal, vedada a sua disciplina mediante contrato de programa, convênio, termo de parceria ou outros instrumentos de natureza precária.

¹¹ VERSIANI, Isabel. **Governo espera investimentos de até R\$700 bi em saneamento nos próximos anos, diz Guedes**, 15 de jul. de 2020. Disponível em: <<https://economia.uol.com.br/noticias/reuters/2020/07/15/governo-espera-investimentos-de-ate-r700-bi-em-saneamento-nos-proximos-anos-diz-guedes.htm?cmpid=copiaecola>>. Acesso em: 29 de nov. de 2022.

A obrigatoriedade da licitação tem como intuito fomentar a concorrência entre entes particulares, possibilitando ao Estado selecionar a proposta financeiramente mais vantajosa para a prestação dos serviços de saneamento básico.

O novo marco legal do saneamento básico também trouxe nova redação ao artigo 3º, inciso VI da Lei nº. 11.445/2007, passando a prever a “prestação regionalizada”, entendida como “modalidade de prestação integrada de um ou mais componentes dos serviços públicos de saneamento básico em determinada região cujo território abranja mais de um Município”. Tal modalidade, além de aumentar o interesse dos investidores, tem o condão de levar os serviços de saneamento básico para os municípios de capacidade técnica e financeira inferiores.

Urge ressaltar que a criação de um ambiente propício a atração de investimentos demanda um cenário juridicamente seguro, com a aplicação de regras claras e uniformes em todo o território brasileiro. Diante disso, o novo marco legal do saneamento básico alterou a redação conferida aos artigos 1º e 3º da Lei nº. 9.984/2000, conferindo à Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) a competência para a edição de normas de referência para a regulação dos serviços de saneamento básico. Veja-se:

Art. 1º Esta Lei cria a Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA), entidade federal de implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos, integrante do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (Singreh) e responsável pela instituição de normas de referência para a regulação dos serviços públicos de saneamento básico, e estabelece regras para sua atuação, sua estrutura administrativa e suas fontes de recursos.

A importância da criação de normas gerais deve-se, principalmente, ao fato de que nem todos os municípios brasileiros se encontram vinculados a entidades infranacionais do setor de saneamento. Assim, ainda que o município não esteja vinculado a qualquer entidade, terá o amparo das normas gerais e reguladoras propostas pela ANA.

A Lei nº. 14.026/2020 também trouxe novidades quanto ao manejo dos resíduos sólidos, através das alterações conferidas à Lei nº. 12.305/2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos.

Tendo em vista que o prazo até então previsto pelo artigo 54 da Lei nº. 12.305/2010 para o fim dos lixões e aterros controlados não foi cumprido, a nova redação conferida pelo novo marco legal do saneamento básico – Lei nº. 14.026/2020 – estabeleceu que o referido fim deveria ocorrer até 31 de dezembro de 2020.

A exceção ficou a cargo dos municípios que, até a data da publicação da novel legislação, tivessem elaborado plano municipal ou intermunicipal de gestão de resíduos sólidos

e que garantissem a disposição de sua sustentabilidade econômico-financeira, para os quais são conferidos prazos diversos. Confira-se:

Art. 54. A disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos deverá ser implantada até 31 de dezembro de 2020, exceto para os Municípios que até essa data tenham elaborado plano intermunicipal de resíduos sólidos ou plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos e que disponham de mecanismos de cobrança que garantam sua sustentabilidade econômico-financeira, nos termos do art. 29 da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, para os quais ficam definidos os seguintes prazos:

I - até 2 de agosto de 2021, para capitais de Estados e Municípios integrantes de Região Metropolitana (RM) ou de Região Integrada de Desenvolvimento (Ride) de capitais;

II - até 2 de agosto de 2022, para Municípios com população superior a 100.000 (cem mil) habitantes no Censo 2010, bem como para Municípios cuja mancha urbana da sede municipal esteja situada a menos de 20 (vinte) quilômetros da fronteira com países limítrofes;

III - até 2 de agosto de 2023, para Municípios com população entre 50.000 (cinquenta mil) e 100.000 (cem mil) habitantes no Censo 2010; e

IV - até 2 de agosto de 2024, para Municípios com população inferior a 50.000 (cinquenta mil) habitantes no Censo 2010.

Frise-se que, de acordo com o artigo 3º, inciso VIII, da Lei nº. 12.305/2010, a disposição final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos deve ser feita ordenadamente em aterros sanitários, observando as normas técnicas necessárias ao procedimento. Incluído pelo novo marco legal do saneamento básico, o § 2º ao artigo 54 da Lei nº. 12.305/2010 estabelece como exceção a essa regra apenas as hipóteses em que a disposição de resíduos sólidos em aterros sanitários for economicamente inviável, desde que as soluções alternativas respeitem as normas técnicas e operacionais necessárias à garantia da preservação do ambiente, bem como da saúde pública e segurança.

Vê-se, portanto, que as mudanças trazidas pela Lei nº. 14.026/2020 vêm em momento oportuno, especialmente quando considerada a obsolescência das legislações pretéritas, que não mais conseguiam atingir os objetivos de salvaguarda do meio ambiente, aliada à disponibilização segura e eficiente dos serviços de saneamento básico à população brasileira.

2. FORMAS DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇO PÚBLICO DE LIMPEZA URBANA E MANEJO DE RESÍDUOS SÓLIDOS

A limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, como anteriormente exposto neste texto, constituem o saneamento básico. Como disposto na Lei nº 11.445/2007, em seu artigo 3º, inciso I, alínea “c”, que diz que tal limpeza e manejo são “constituídos pelas atividades e pela

disponibilização e manutenção de infraestruturas e instalações operacionais de coleta, varrição manual e mecanizada, asseio e conservação urbana, transporte, transbordo, tratamento e destinação final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos domiciliares e dos resíduos de limpeza urbana”.

Assim, verifica-se que a prestação dos serviços de limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos possuem atividades diversas e independentes entre si, o que possibilita a fragmentação na execução e, conseqüentemente, podem ser ações exercidas por diferentes maneiras, sendo essas diretamente pelo Estado ou indiretamente por meio de contratos de concessão. Apesar dessa execução poder ser diversa, é necessário atender aos requisitos presentes no artigo 9º, da lei nº 11.445/2007.

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

I - elaborar os planos de saneamento básico, nos termos desta Lei, bem como estabelecer metas e indicadores de desempenho e mecanismos de aferição de resultados, a serem obrigatoriamente observados na execução dos serviços prestados de forma direta ou por concessão; (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)

II - prestar diretamente os serviços, ou conceder a prestação deles, e definir, em ambos os casos, a entidade responsável pela regulação e fiscalização da prestação dos serviços públicos de saneamento básico; (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)

III - definir os parâmetros a serem adotados 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; (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)

IV - estabelecer os direitos e os deveres dos usuários; (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)

V - estabelecer os mecanismos e os procedimentos de controle social, observado o disposto no inciso IV do caput do art. 3º desta Lei; (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)

VI - implementar sistema de informações sobre os serviços públicos de saneamento básico, articulado com o Sistema Nacional de Informações em Saneamento Básico (Sinisa), o Sistema Nacional de Informações sobre a Gestão dos Resíduos Sólidos (Sinir) e o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (Singreh), observadas a metodologia e a periodicidade estabelecidas pelo Ministério do Desenvolvimento Regional; e (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)

VII - intervir e retomar a operação dos serviços delegados, por indicação da entidade reguladora, nas hipóteses e nas condições previstas na legislação e nos contratos. (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)

Parágrafo único. No exercício das atividades a que se refere o caput deste artigo, o titular poderá receber cooperação técnica do respectivo Estado e basear-se em estudos fornecidos pelos prestadores dos serviços. (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)

Dessa maneira, vejamos a diante mais detalhadamente acerca das prestações de serviço público por via direta e por indireta.

2.1 Prestação Direta

A prestação direta dos serviços de limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos pode ser por meio da administração pública em si ou por entes da Administração Pública Indireta, sendo esses: autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista. O Decreto-lei nº 200 de 1967 em seu artigo 4º, define o que a Administração Federal compreende, ou seja, essa prestação direta se dá quando um desses entes que o artigo traz é o próprio prestador do serviço público.

Art. 4º A Administração Federal compreende:

I - A Administração Direta, que se constitui dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios.

II - A Administração Indireta, que compreende as seguintes categorias de entidades, dotadas de personalidade jurídica própria:

- a) Autarquias;
- b) Empresas Públicas;
- c) Sociedades de Economia Mista.
- d) fundações públicas.

A respeito dos entes de administração indireta, Matheus Carvalho aduz:

A Administração Pública Indireta decorre da descentralização de serviços (descentralização administrativa). Consiste na instituição, pelo Estado, por meio de lei, de uma pessoa jurídica de direito público ou privado à qual se atribui a titularidade da execução de determinado serviço público, consoante dispõe o art. 4º do Decreto-lei nº 200/67.¹²

¹² CARVALHO, Matheus. **Manual de Direito Administrativo**. 3. ed. rev. atual. e aum. Salvador: Juspodivm, 2016. 1184 p. ISBN 9788544206645, p. 160.

Assim, entende-se que a prestação direta é aquela em que a própria administração pública, por seus órgãos ou entidades criadas para tal fim, presta o serviço público. Todavia, isso não obsta que o ente da administração pública realize, por meio de licitação, a terceirização apenas da atividade, porém o primeiro continua sendo o responsável por tudo em relação a essa prestação, pois, diferente da concessão, esse não transfere os riscos, e deverá custear esse serviço diretamente com o ente privado, através dessa licitação.

2.2 Prestação Indireta

A prestação indireta dos serviços de limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos é uma forma de descentralização ao permitir que empresas privadas prestem o serviço público. A formalização dessa se dá por meio da delegação. Essa, por sua vez, pode ser ainda mais bem classificada como delegação negocial.

Quando se trata de pessoas integrantes da própria Administração, a descentralização enseja a delegação legal, ao contrário do que acontece quando a execução dos serviços é transferida a pessoas da iniciativa privada através de atos e contratos administrativos, hipótese que constitui a delegação negocial.¹³

A delegação (negocial) pode ser definida como o traslado da execução de serviço público à empresa privada. Isso quer dizer que essa é uma forma de conceder a prestação do serviço público a particulares, ou seja, um processo de descentralização em que o particular colabora com o Estado de maneira a prestar o serviço público.

Essa se dá por meio de negócios jurídicos entre o próprio poder público e o privado. O particular, por sua vez, deverá seguir as normas de direito público, uma vez que tem como objetivo cessar a demanda da população ou do Estado.

Tal delegação pode ocorrer por meio de concessão ou permissão, disciplinados pela Lei n.º 8.987/95 e a Lei n.º 11.079/2004, com fundamento constitucional no artigo 175, caput, da Constituição Federal de 1988.

¹³ FILHO, José dos Santos Carvalho. **Manual de Direito Administrativo**. 28. ed. rev. atual. e aum. São Paulo: ATLAS S.A., 2015. 1311 p. ISBN 9788522497386, p. 385.

2.2.1 Concessão

A possibilidade de delegação da prestação de serviço por meio de concessão ou permissão possui fundamento constitucional, isto é, está disposto na própria Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 em seu artigo 175, caput.

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.

Por sua vez, o Novo Marco Legal do Saneamento Básico (lei n.º 14.026 de 2020), como já exposto neste artigo em seus itens anteriores, diz que a prestação de serviços públicos de forma indireta deve ocorrer mediante contrato de concessão, logo, exclui-se nesse a possibilidade de ser por permissão. Essa previsão está no artigo 10, da Lei n.º 14.026 de 2020.

Art. 10. A prestação dos serviços públicos de saneamento básico por entidade que não integre a administração do titular depende da celebração de contrato de concessão, mediante prévia licitação, nos termos do art. 175 da Constituição Federal, vedada a sua disciplina mediante contrato de programa, convênio, termo de parceria ou outros instrumentos de natureza precária.

A Lei n.º 8.987/95 define em seu artigo 2º, inciso II, a concessão de serviço público:

Art. 2 Para os fins do disposto nesta Lei, considera-se:

II - concessão de serviço público: a delegação de sua prestação, feita pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade concorrência ou diálogo competitivo, a pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado;

A concessão pode ser dita como a configuração da delegação da prestação de serviço público para um particular. Essa não é a transferência da titularidade, mas sim da atividade a ser prestada.

Com efeito, não se trata de transferência da titularidade do serviço, haja vista a impossibilidade de outorga de atividades públicas a particulares. Em verdade, a concessão enseja somente a delegação da atividade, ou seja, a descentralização por colaboração, na qual o ente delegado terá somente o poder de executar o serviço, sem obter sua titularidade.¹⁴

Dessa maneira, entende-se que a concessão é uma das formas de delegação de prestação de serviço público, com base legal constitucional e infraconstitucional. Nessa é feita a transferência apenas da atividade, mas não da titularidade do serviço público e, para que ocorra,

¹⁴ CARVALHO, Matheus. **Manual de Direito Administrativo**. 3. ed. rev. atual. e aum. Salvador: Juspodivm, 2016. 1184 p. ISBN 9788544206645, p. 613.

o concedido deve provar a capacidade de desempenho, assumir o risco e realizar tal atividade por um prazo que será predeterminado.

3. DESTINAÇÃO FINAL DO LIXO DOMÉSTICO

Ao longo desse estudo, foram expostas as questões do saneamento básico e, mais especificamente, o manejo dos resíduos sólidos. Neste capítulo será conceituado o lixo doméstico, especificando como a lei dispõe sobre a destinação final desse e o que é recomendado para os pequenos municípios para a sua regularização.

3.1 Conceito de Lixo Doméstico

O lixo pode ser definido como os resíduos sólidos, líquidos ou pastosos que são descartados por aquele que não achar tais materiais próprios para uso. Esse, sob o aspecto ambiental, é preciso analisar como pertencente do saneamento.

O lixo doméstico, ora tratado por este capítulo, pode ser definido como:

Lixo, nessa segunda acepção, constitui um conjunto de elementos materiais e/ou orgânicos, sem utilidade direta, resultante da atividade humana ou da natureza, que deve ser coletado, tratado, depositado e controlado a fim de preservar a saúde e o bem-estar da sociedade.¹⁵

Portanto, refere-se aos resíduos sólidos descartados por ambientes comuns, isto é, não são resíduos industriais ou hospitalares, é o que se conhece por “lixo comum”. Esse, derivado da atividade humana, deve ser recolhido, tratado e destinado ao lugar adequado, a fim de conservar a saúde e o bem-estar socioambiental.

3.2 Serviço Adequado em Pequenos Municípios

Ao longo de todo este artigo foram expostas as questões relativas ao saneamento básico e, mais especificamente, em relação a limpeza urbana e o manejo dos resíduos sólidos. Além disso, o Novo Marco Legal do Saneamento Básico (lei nº 14.026 de 2020) alterou a lei nº 12.305

¹⁵FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Lixo: Limpeza Pública Urbana: Gestão de Resíduos Sólidos Sob o Enfoque do Direito Administrativo**. 1. ed. Belo Horizonte: DEL REY, 2001. 312 p. ISBN 8573085371, p.4.

de 2010 que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos em diversos assuntos relevantes a respeito da disposição final adequada dos resíduos sólidos.

Nessa lei nº 12.305 de 2010, com a alteração sofrida, estabeleceu novos prazos para a regularização da dispensa final dos resíduos sólidos no Brasil. Esses resíduos que não são reaproveitados, deverão ser dispostos corretamente em aterro sanitário, como disposto no artigo 3º, inciso VIII, e os municípios possuem prazo para regularizar dessa forma, como está no artigo 54 dessa lei.

Art. 3 Para os efeitos desta Lei, entende-se por:

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

(...)

Art. 54. A disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos deverá ser implantada até 31 de dezembro de 2020, exceto para os Municípios que até essa data tenham elaborado plano intermunicipal de resíduos sólidos ou plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos e que disponham de mecanismos de cobrança que garantam sua sustentabilidade econômico-financeira, nos termos do art. 29 da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, para os quais ficam definidos os seguintes prazos:

I - até 2 de agosto de 2021, para capitais de Estados e Municípios integrantes de Região Metropolitana (RM) ou de Região Integrada de Desenvolvimento (Ride) de capitais;

II - até 2 de agosto de 2022, para Municípios com população superior a 100.000 (cem mil) habitantes no Censo 2010, bem como para Municípios cuja mancha urbana da sede municipal esteja situada a menos de 20 (vinte) quilômetros da fronteira com países limítrofes;

III - até 2 de agosto de 2023, para Municípios com população entre 50.000 (cinquenta mil) e 100.000 (cem mil) habitantes no Censo 2010; e

IV - até 2 de agosto de 2024, para Municípios com população inferior a 50.000 (cinquenta mil) habitantes no Censo 2010.

Em relação a esses aterros sanitários, podem ser definidos como “processos utilizados para disposição de resíduos sólidos no solo, particularmente o lixo domiciliar, fundamentando em critérios de engenharia e normas operacionais específicas, permitindo a confinação segura, em termos de controle da poluição ambiental e padrões de segurança preestabelecidos”¹⁶, e a construção desses dependem de prévio licenciamento ambiental, como traz a Resolução CONAMA nº 237 de 19 de dezembro de 1997, vejamos:

Art. 2º - A localização, construção, instalação, ampliação, modificação e operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos

¹⁶ FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Lixo: Limpeza Pública Urbana: Gestão de Resíduos Sólidos Sob o Enfoque do Direito Administrativo**. 1. ed. Belo Horizonte: DEL REY, 2001. 312 p. ISBN 8573085371, p. 42.

ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras, bem como os empreendimentos capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento do órgão ambiental competente, sem prejuízo de outras licenças legalmente exigíveis.

Além disso, em relação a cada tamanho do aterro, ou seja, sua capacidade de receber os resíduos sólidos, será disciplinado por normas específicas. Essas, por sua vez, tornam esses empreendimentos dispendiosos, o que dificulta a regularização, principalmente, dos pequenos municípios com baixa arrecadação de tributos.

Assim, para esses, geralmente, é inviável a alternativa de construir e manter o próprio aterro sanitário em seu município.

As alternativas de prestação de serviço público em relação ao manejo dos resíduos sólidos, como já discorrido neste artigo, é de forma direta (própria administração) ou indireta (por delegação na forma de concessão).

No caso dos pequenos municípios, a atuação na prestação do serviço de forma direta para a adequada destinação final do lixo doméstico a partir da construção e manutenção do seu próprio aterro, na maioria das vezes não é viável.

No entanto, a possibilidade de realizar esse serviço, então, por meio indireto, nesse caso, por concessão, também, muitas vezes, não é a alternativa mais viável. Isso se dá, pois, muitas vezes, não é atrativo a nenhum ente privado querer realizar tal contrato por não ser compensativo financeiramente.

Além disso, há de se atentar que os contratos de concessão são longos e ocorrem quando se delega a integralidade do serviço, o que faz necessário o órgão público ter de fato inteligente e responsável visão sobre o futuro do município, que tenha um excelente processo decisório, pois, caso contrário, poderá prejudicar o município.

Por isso, apesar da prestação indireta por concessão ser, teoricamente, mais eficaz por descentralizar transferindo ao ente privado os riscos diminuir o custo do serviço e esse ser mais eficiente, na prática, muitas vezes, isso não acontece. O motivo dessa realidade, comumente, ser diferente da teoria, principalmente nos pequenos municípios brasileiros, se dá pelo processo decisório falho dos governantes.

Assim, tendo em vista essa lamentável realidade, há de se preferir, nesses casos dos pequenos municípios que não conseguem custear o implemento da regularização da destinação do lixo doméstico, dar preferência aos simples contratos de prestação de serviço.

Esses também são realizados mediante licitação, mas possuem prazos significativamente menores aos de concessão, além de desenvolverem apenas atividades determinadas. Ademais, nesses, apesar da atividade determinada ser realizada pelo ente

privado, é a administração pública que continua responsável, isto é, ao contrário da concessão, não transfere os riscos, mas, mesmo assim, continua sendo mais econômica e eficiente à cidade do que a administração pública de fato realizar toda a atividade que envolve aquele serviço público.

Assim, muitas vezes se faz pertinente a utilização dos contratos de prestação de serviço em que a administração pública continua sendo a total responsável por aquele serviço, do que o município optar pela prestação indireta por meio do contrato de concessão.

Admite-se, em tese, a transição da execução direta pela Administração Pública para o contrato de prestação de serviços e deste para a concessão. O caminho inverso, porém, é desastroso sob o aspecto jurídico e econômico.¹⁷

Logo, tem-se que, na maioria das vezes, em relação a disposição final do lixo doméstico nos pequenos municípios, a concessão não é a melhor escolha imediata, mas sim os simples contratos de prestação de serviço em que a administração pública continua sendo a responsável integralmente pelo serviço, isto é, não transfere os riscos ao ente privado. Pode-se encarar como tais contratos sendo parte do caminho até que se chegue à transição para a concessão, pois, ir direto a realização desse último, pode ser prejudicial ao município.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo buscou tratar da adequação destinação final do lixo doméstico nos pequenos municípios no Brasil, analisando os marcos legais de saneamento básico e as formas de prestação de serviço público possíveis para buscar a melhor alternativa para a regularização dessa destinação dos resíduos sólidos.

O saneamento básico, no Brasil, é definido a partir de quatro pilares: abastecimento, esgotamento sanitário, resíduos sólidos e drenagem pluvial. Este estudo dedicou-se a versar, mais especificamente, a respeito dos resíduos sólidos.

Tem-se como base legal principal para este artigo o novo marco legal do saneamento básico (Lei nº 14.026/2020). A partir dessa lei, adentramos nas possibilidades de prestação de serviço público de forma direta e indireta, em que a referida lei delimitou a prestação indireta por meio de contrato de concessão unicamente.

Após toda essa explanação, iniciou-se a análise sobre qual seria a melhor opção para os pequenos municípios regularizarem a destinação final de seu respectivo lixo doméstico. Tem-

¹⁷ FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Lixo: Limpeza Pública Urbana: Gestão de Resíduos Sólidos Sob o Enfoque do Direito Administrativo**. 1. ed. Belo Horizonte: DEL REY, 2001. 312 p. ISBN 8573085371, p.30.

se, dessa maneira, que a partir da realidade governamental do país muitas vezes, o município deverá buscar, por meio da própria administração direta, firmar contratos apenas de prestação de serviço a fim de realizar a disposição final adequada em aterro sanitário, com o intuito de maior eficácia e menor custeio.

Diante do exposto, entende-se que, no Brasil, todos os municípios deverão respeitar aos prazos trazidos pela Lei nº 14.026/2020 para a regularização da destinação final de seus resíduos sólidos por meio de aterros sanitários. Esses, por sua vez, são de alto custo de construção e de manutenção pelo Poder Público, o que impossibilita, muitas vezes, os pequenos municípios de realizar essa adequação. Então, como alternativa a essa prestação direta foi exposto acerca da concessão e o simples contrato de prestação por ente privado apenas de uma atividade.

A partir dessa explanação, tem-se que, diante da realidade governamental na maioria dos pequenos municípios no Brasil, a melhor opção a priori não é a realização de contrato por concessão, visto que essa forma de delegação necessita de um processo decisório adequado, com alta qualidade e planejamento municipal, o que não é o contexto desses muitos municípios. Por isso, esses têm como melhor opção a simples realização de contrato de prestação de serviço por ente privado, mas em que o responsável continua sendo a administração pública, isto é, não transfere os riscos (o que difere da concessão), para que se torne adequada a disposição final dos resíduos, mas com menor custo e maior eficiência para o pequeno município.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Portal do Saneamento Básico. **Saneamento Básico**. 7 de agosto de 2018. Disponível em: <https://saneamentobasico.com.br/acervo-tecnico/saneamento-basico/>. Acesso em 25 de nov. de 2022.

Institutos Nacionais de Ciência e Tecnologia. **História do Saneamento Básico no Brasil**. 30 de jul. de 2019. Disponível em: <<https://etes-sustentaveis.org/historia-saneamento-brasil/>>. Acesso em: 28 de nov. de 2022.

Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. **Lei nº 43, de 18 de julho de 1892**. Organiza o serviço sanitário do Estado. J.A. de Cerqueira Cezar, São Paulo, 18 jul. 1892. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/1892/lei-43-18.07.1892.html>>. Acesso em: 29 de nov. de 2022.

Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. **Decreto nº 233, de 2 de março de 1894**. Estabelece o código sanitário. Palacio do Governo do Estado de S. Paulo, 2 mar. 1894. Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/norma/137356>>. Acesso em: 29 de nov. de 2022.

ROSITO, Carlos Alberto. **Do PLANASA ao PLANSAB – Os últimos 50 anos da água e do esgoto no Brasil**. 10 de jun. de 2019. Disponível em: <<https://www.sgpam.com.br/artigos/do-planasa-ao-plansab-os-ultimos-50-anos-da-agua-e-do-esgoto-no-brasil>>. Acesso em: 28 de nov. de 2022.

NESTER, Alexandre Wagner. A desagregação vertical dos setores organizados em monopólio natural (unbundling). In: NESTER, Alexandre Wagner. **A Doutrina das Essential Facilities Compartilhamento de Infra-Estrutura e Redes**. Orientador: Prof. Dr. Marçal Justen Filho. 2006. Dissertação (Mestrado) no Programa de Pós-Graduação em Direito do Setor de Ciências Jurídicas - Universidade Federal do Paraná, Curitiba (UFPR), 2006. p. 59. Disponível em: <<https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/63196/R%20-%20D%20-%20ALEXANDRE%20WAGNER%20NESTER.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 22 de nov. de 2022.

Governo Federal. Ministério do Desenvolvimento Regional. **Panorama do Saneamento no Brasil**. Disponível em: <<https://www.gov.br/ana/pt-br/assuntos/saneamento-basico/a-ana-e-o-saneamento/panorama-do-saneamento-no-brasil-1>>. Acesso em: 28 de nov. de 2022.

BRASIL. **Projeto de Lei nº. 4.162/2019**. Explicação da Ementa. Autor: Poder Executivo, apresentação: 2 de ago. de 2019. Disponível em:

<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/140534>. Acesso em: 28 de nov. de 2022.

VERSIANI, Isabel. **Governo espera investimentos de até R\$700 bi em saneamento nos próximos anos, diz Guedes**, 15 de jul. de 2020. Disponível em: <<https://economia.uol.com.br/noticias/reuters/2020/07/15/governo-espera-investimentos-de-ate-r700-bi-em-saneamento-nos-proximos-anos-diz-guedes.htm?cmpid=copiaecola>>. Acesso em: 29 de nov. de 2022.

CARVALHO, Matheus. **Manual de Direito Administrativo**. 3. ed. rev. atual. e aum. Salvador: Juspodivm, 2016. 1184 p. ISBN 9788544206645.

FILHO, José Dos Santos Carvalho. **Manual de Direito Administrativo**. 28. ed. rev. atual. e aum. São Paulo: ATLAS S.A., 2015. 1311 p. ISBN 9788522497386.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Lixo: Limpeza Pública Urbana: Gestão de Resíduos Sólidos Sob o Enfoque do Direito Administrativo**. 1. ed. Belo Horizonte: DEL REY, 2001. 312 p. ISBN 8573085371.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 25 de nov. de 2022.

BRASIL. **Lei nº 11.445 de 5 de janeiro de 2007**. Estabelece as Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/11445.htm>. Acesso em: 25 de nov. de 2022.

BRASIL. **Lei nº 12.305 de 2 de agosto de 2010**. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112305.htm>. Acesso em: 25 de nov. de 2022.

BRASIL. **Lei nº 14.026 de 15 de julho de 2020**. Atualiza o Marco Legal do Saneamento Básico. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/114026.htm>. Acesso em: 25 de nov. de 2022.

BRASIL. **Lei nº 9.984 de 17 de julho de 2000.** Dispõe Sobre a Criação da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA). Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19984.htm>. Acesso em: 25 de nov. de 2022.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 200 de 25 de fevereiro de 1967.** Dispõe Sobre Organização da Administração Federal. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm>. Acesso em: 25 de nov. de 2022.