

PREFEITURA MUNICIPAL DE VOLTA REDONDA
SECRETARIA MUNICIPAL DE PLANEJAMENTO - SMP

PLANOS MUNICIPAIS DE

**SANEAMENTO BÁSICO
E GESTÃO INTEGRADA
DE RESÍDUOS SÓLIDOS
DE VOLTA REDONDA**

DOCUMENTO 1
ASPECTOS JURÍDICOS DO
PLANO MUNICIPAL DE SANEAMENTO BÁSICO E DO
PLANO MUNICIPAL DE GESTÃO INTEGRADA
DE RESÍDUOS SÓLIDOS

Ecologus

Engenharia Consultiva

SETEMBRO/2015
VERSÃO FINAL

Aspectos Jurídicos dos Planos Municipais de Saneamento Básico e Gestão Integrada de Resíduos Sólidos de Volta Redonda

Parte I - Diagnóstico Legal

SUMÁRIO

PARTE.1

1	NOVO MARCO REGULATÓRIO NACIONAL DO SANEAMENTO BÁSICO.....	16
	1.1 Repartição Constitucional de Competência do Saneamento Básico	18
	1.1.1 Aspectos Gerais	18
	1.1.2 Competência Constitucional Administrativa para o Saneamento Básico	19
	1.1.3 Competência Constitucional Legislativa para o Saneamento Básico	20
	1.2 Tríade Legal o Saneamento Básico: Um Breve Ensaio Jurídico	21
	1.3 Titularidade dos Serviços de Saneamento Básico	24
2	PLANO NACIONAL DE SANEAMENTO BÁSICO (PLANSAB) & PLANO NACIONAL DE	
	RESÍDUOS SÓLIDOS (PLANARES)	28
3	GESTÃO INTEGRADA.....	31
	3.1 Aspectos Gerais.....	33
	3.2 Planejamento.....	33
	3.2.1 Aspectos Gerais	33
	3.2.2 Modelagem do Plano Municipal de Saneamento Básico e do Plano Municipal de	
	Gestão Integrada de Resíduos Sólidos.....	35
	3.3 Regulação e Fiscalização.....	42
	3.4 Controle Social.....	45
	3.5 Remuneração do Sistema de Saneamento Básico	47
4	COORDENAÇÃO FEDERATIVA E SEUS INSTRUMENTOS DE IMPLEMENTAÇÃO.....	59
	4.1 Aspectos Gerais.....	60
	4.2 Modalidades de Cooperação Federativa: Instrumentos Principais	60
	4.2.1 Convênio Comum	60
	4.2.2 Gestão Compartilhada: Região Metropolitana, Aglomerado Urbano e Microrregião	61
	4.2.3 Gestão Associada: Convênio de Cooperação e Consórcio Público	63
	4.3 Prestação Regionalizada de Saneamento Básico	66
5	GERENCIAMENTO	68
	5.1 Aspectos Gerais.....	69
	5.2 Formas de Gerenciamento.....	70
	5.3 Gerenciamento Contratado dos Serviços de Saneamento Básico	70
	5.3.1 Vedação à Formalização de Instrumento Precário para o Gerenciamento dos	
	Serviços de Saneamento Básico.....	70
	5.3.2 Exigências Necessárias para a Formalização do Gerenciamento Contratado dos	
	Serviços de Saneamento Básico.....	71
	5.3.3 Modelagem dos Contratos Decorrentes da Delegação Contratual e da Gestão	
	Associada	73
	5.3.4 Interdependência do Sistema de Saneamento Básico e o Contrato de Articulação	
	de Serviços de Saneamento Básico.....	74
	5.3.5 Aspectos Técnicos e Operacionais do Gerenciamento dos Serviços de	
	Saneamento Básico: Breves Anotações	76
6	RESPONSABILIDADE COMPARTILHADA E LOGÍSTICA REVERSA.	86
	6.1 Responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos	87
	6.2 Sistema de logística reversa	87
	6.3 Produtos pós uso submetidos ao sistema de logística reversa.....	88

6.4	Implementação do sistema de logística reversa e seus instrumentos.....	89
7	LICENCIAMENTO AMBIENTAL.....	91
7.1	Aspectos Gerais.....	92
7.2	Serviços de Abastecimento de Água Potável e Esgotamento Sanitário	94
7.3	Serviços de Manejo de Resíduos Sólidos Perigosos	95
8	CRIMES AMBIENTAIS, INFRAÇÕES ADMINISTRATIVAS E PROIBIÇÕES NO SANEAMENTO BÁSICO.....	96
8.1	Crimes Ambientais	97
8.2	Infrações Administrativas	98
8.3	Proibições.....	98

PARTE.2

1	POLÍTICAS PÚBLICAS E PROGRAMAS ESTADUAIS DE SANEAMENTO BÁSICO: PANORAMA GERAL.....	101
2	PLANO ESTADUAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS DO RIO DE JANEIRO (PERS/RJ).....	109
2.1	Antecedentes	110
2.2	Ações Estratégicas para o Aperfeiçoamento da Cooperação Federativa para a Gestão dos Resíduos Sólidos no Estado do Rio de Janeiro	112
2.3	Proposta de Regionalização para a Gestão de Resíduos Sólidos: Consórcios Públicos e Arranjos Regionais	114
3	REGULAÇÃO E FISCALIZAÇÃO.....	118
4	CONTROLE SOCIAL	122
5	SUSTENTABILIDADE FINANCEIRA	125
5.1	Obtenção de Recursos Públicos Estaduais Decorrentes de Projetos no Setor de Saneamento Básico Financiados pelo FECAM	126
5.2	ICMS Ecológico.....	127
5.3	Subprograma “Lixão Zero”: Compra do Lixo Tratado.....	128
6	GERENCIAMENTO	129
6.1	Aspectos Gerais.....	130
6.2	Serviços de Abastecimento de Água Potável e de Esgotamento Sanitário	130
6.2.1	Antecedentes.....	130
6.2.2	Atuação da CEDAE no Gerenciamento dos Serviços de Saneamento Básico	132
6.3	Serviços de Manejo de Resíduos Sólidos.....	133
7	RESPONSABILIDADE COMPARTILHADA E LOGÍSTICA REVERSA EM ÂMBITO ESTADUAL.....	135
8	LICENCIAMENTO AMBIENTAL.....	140
9	INFRAÇÕES ADMINISTRATIVAS E PROIBIÇÕES NO SANEAMENTO	143

PARTE.3

1	DELIMITAÇÃO E O RESULTADO DO LEVANTAMENTO DO MARCO REGULATÓRIO MUNICIPAL PARA A COMPOSIÇÃO LEGAL MUNICIPAL DE SANEAMENTO BÁSICO	147
2	POLÍTICAS PÚBLICAS MUNICIPAIS DE SANEAMENTO BÁSICO	149
2.1	Antecedentes	150
2.2	Legislação municipal de Saneamento Básico	150
2.2.1	Lei Orgânica do município de Volta Redonda.....	150

2.2.2	Serviço de abastecimento de água potável	151
2.2.3	Serviço de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos.....	152
2.2.4	Quadro síntese das inconstitucionalidades	158
2.3	Legislação municipal intersetorial do setor de Saneamento Básico.....	161
2.3.1	Posturas Municipais.....	161
2.3.2	Vigilância Sanitária	161
2.3.3	Urbanismo	162
2.3.4	Zoneamento e uso do solo; e, parcelamento do solo	165
2.3.5	Edificações e obras	166
2.3.6	Meio Ambiente.....	167
2.4	Organização administrativa do setor de saneamento básico.....	170
2.4.1	Antecedentes.....	170
2.4.2	Secretaria Municipal de Planejamento (SMP).....	171
2.4.3	Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano de Volta Redonda (CMDU-VR-VR).....	172
2.4.4	Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente de Volta Redonda (COMDEMA – VR).....	173
2.4.5	Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Volta Redonda (IPPU - VR)	175
2.4.6	Secretaria Municipal de Obras (SMO); Secretaria Municipal de Serviços Públicos (SMSP); e, Secretaria Municipal de Meio Ambiente (SMMA).....	176
2.4.7	Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Volta Redonda (SAAE – VR)	183
2.4.8	Quadro síntese organização administrativa do setor de saneamento básico.....	185
2.5	Quadro síntese.....	188
3	GESTÃO DOS SERVIÇOS DE SANEAMENTO BÁSICO.....	189
3.1	Planejamento.....	190
3.1.1	Quadro síntese	192
3.2	Regulação e fiscalização.....	193
3.2.1	Regulação municipal	193
3.2.2	Fiscalização municipal.....	194
3.2.3	Quadro síntese	195
3.3	Controle social	196
3.3.1	Quadro síntese	198
3.4	Sustentabilidade Financeira	199
3.4.1	Aspectos Gerais	199
3.4.2	Serviço de drenagem e manejo de águas pluviais urbanas	200
3.4.3	Serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos	201
3.4.4	Serviços de abastecimento de água potável e de esgotamento sanitário	206
3.4.5	Fundos públicos para custear atividades atinentes aos serviços de saneamento básico	214
3.4.6	Quadro síntese da sustentabilidade financeira do setor de saneamento básico.....	215
3.4.7	Quadro síntese	217
4	GERENCIAMENTO	218
4.1	Serviço de drenagem e manejo de águas pluviais urbanas.....	220
4.2	Serviço de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos.....	220
4.2.1	Órgão administrativo responsável pelo gerenciamento do serviço de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos.....	220
4.2.2	Inserção das organizações de catadores nos serviços municipais de manejo de resíduos sólidos.....	221

4.2.3 Gerenciamento contratado dos serviços municipais de manejo de resíduos sólidos.....	222
4.3 Serviços de abastecimento de água potável e de esgotamento sanitário	224
4.3.1 Entidade administrativa responsável pelo gerenciamento dos serviços de abastecimento de água potável e de esgotamento sanitário	224
4.3.2 Gerenciamento contratado dos serviços municipais de abastecimento de água potável e esgotamento sanitário.....	225
4.4 Quadro síntese.....	236

LISTA DE SIGLAS

AC - Assessoria Consultiva

ADI n.º1842/RJ - Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º1.842/Rio de Janeiro

AGENERSA - Agência Reguladora de Energia e Saneamento Básico do Estado do Rio de Janeiro

ALERJ - Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro

BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento

BNH - Banco Nacional de Habitação

CA - VR - Código Administrativo de Volta Redonda

CC - Carta Convite

CCC - Comissão Consultiva Comunitária

CE – VR - Código de Edificações de Volta Redonda

CECA - Comissão Estadual de Controle Ambiental

CEDAE - Companhia Estadual de Águas e Esgotos

CEDAG - Companhia Estadual de Águas da Guanabara

CERJ/1989 - Constituição do Estado do Rio de Janeiro de 1989

CFRB/1988 - Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

CIPA - Comissão Interna de Prevenção de Acidentes

CNRH - Conselho Nacional de Recursos Hídricos

CTN - Código Tributário Nacional

CMDU-VR - Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano de Volta Redonda

COAPRO - Colegiado Permanente de Aprovação de Projetos

COMDEMA – VR - Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente de Volta Redonda

COMDECO - Comissão Municipal de Defesa do Consumidor

CONEMA - Conselho Estadual de Meio Ambiente do Estado do Rio de Janeiro

COHAB-VR - Companhia de Habitação de Volta Redonda

CORI - Comitê Orientador para a Implantação de Sistemas de Logística Reversa

CMAS - Conselho Municipal de Assistência Social

CMC - Conselho Municipal de Cultural

CME - Conselho Municipal de Educação

CMD - Conselho Municipal de Desportos

CMD/SS - Comissão Municipal de Deficiente

CMMA - Conferência Municipal de Meio Ambiente

CMMA –VR - Código Municipal de Meio Ambiente de Volta Redonda

CMS - Conselho Municipal de Saúde

CMTU - Comissão Municipal de Transporte Urbano

CS - VR - Código Sanitário de Volta Redonda

CTM - Código Tributário Municipal

CP - Concorrência Pública

DAA - Divisão de Apoio Administrativo

DAR - Departamento de Agropecuária e Resíduos

DAS - Departamento de Apoio e Serviços

DCA - Departamento de Controle Ambiental

DETEL - Divisão de Energia e Telecomunicações

DET - Divisão de Estudos Técnicos

DFP - Divisão de Fiscalização de Posturas

DGA - Departamento Geral de Administração

DiF - Divisão de Fiscalização

DLSU - Divisão de Limpeza e Serviços Urbanos

DMV - Divisão de Máquinas e Veículos

DOP - Divisão de Obras Públicas

DPA - Departamento de Promoção Ambiental

DP - Divisão de Pavimentação

DSG - Divisão de Serviços Gerais

DSU - Departamento de Serviços Urbanos

DSA - Divisão de Serviços Auxiliares

DTP - Departamento Técnico e de Análise de Projeto

DVO - Departamento de Viação e Obras

EC n.º19/98 - Emenda Constitucional n.º19/1998

E-Lixo - Lixo Eletrônico

EPIA - Estudo Prévio de Impacto Ambiental

EIA - Estudo de Impacto Ambiental

E. STF - Egrégio Supremo Tribunal Federal

ESAG - Empresa de Saneamento da Guanabara

FBG - Fundação Beatriz Gama

FECAM - Fundo Estadual de Conservação Ambiental e Desenvolvimento Urbano

FEEMA - Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente

FEVRE - Fundação Educacional de Volta Redonda

FMDUH - Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano e Habitação

FUNDAÇÃO CEPERJ - Fundação Centro Estadual de Estatísticas, Pesquisas e Formação de Servidores Públicos do Rio de Janeiro

FUMCAM - Fundo Municipal de Conservação Ambiental

GS - Gabinete do Secretário

GTI – PNSB - Grupo de Trabalho Interinstitucional de Acompanhamento da Implementação do Plano Nacional de Saneamento Básico

IBGE - Fundação Instituto Brasileiro de Geografia Estatística

IBAMA - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis

ICMS - Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação

INEA - Instituto Estadual do Ambiente

IPTU - Imposto Predial e Territorial Urbano

IPPU - VR - Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Volta Redonda

JARI - Junta de Recursos Fiscais

LCA - Lei de Crimes Ambientais

LCP - Lei de Consórcios Públicos

LCP's - Lei de Concessões e Permissões

LDNSB - Lei de Diretrizes Nacionais de Saneamento Básico

LESA - Lei Estadual de Sanções Administrativas

LIA - Lei de Improbidade Administrativa

LI - Licença de Instalação

LLCA - Lei de Licitações e Contratos Administrativos

LO - Licença de Operação

LOMVR/1990 - Lei Orgânica do Município de Volta Redonda de 1990

LP - Licença Prévia

LPS - VR - Lei do Parcelamento do Solo de Volta Redonda

LRF - Lei de Responsabilidade Fiscal

LZUS - VR - Lei de Zoneamento e Uso do Solo de Volta Redonda

MDL - Mecanismo de Desenvolvimento Limpo

MMA - Ministério do Meio Ambiente

PA - Processo Administrativo

PAM – VR - Política Ambiental do Município de Volta Redonda

PDPDU-VR - Plano Diretor Participativo de Desenvolvimento Urbano de Volta Redonda

PEDI – VR - Plano Estrutural de Desenvolvimento Integrado do Município de Volta Redonda

PEEA - Política Estadual de Educação Ambiental

PEGIRS - Plano Estadual de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos

PEMA/RJ - Política Estadual de Meio Ambiente do Rio de Janeiro

PERS - Plano Estadual de Resíduos Sólidos

PESTRS - Política Estadual de Resíduos Sólidos do Rio de Janeiro

PGRSP - Plano de Gerenciamento de Resíduos Sólidos Perigosos

PGRS - Plano de Gerenciamento de Resíduos Sólidos

PLANARES - Plano Nacional de Resíduos Sólidos

PLANASA - Plano Nacional de Saneamento

PLANSAB - Plano Nacional de Saneamento Básico

PMSB - Plano Municipal de Saneamento Básico

PMGIRS - Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos

PNMA - Política Nacional do Meio Ambiente

PPA - Plano Plurianual

PSAM - Programa de Saneamento Ambiental dos Municípios do Entorno da Baía de Guanabara

RIMA - Relatório de Impacto Ambiental

RI-CONEMA - Regimento Interno do Conselho Estadual de Meio Ambiente do Estado do Rio de Janeiro

RMRJ - Região Metropolitana do Estado do Rio de Janeiro

SAAE - Serviço Autônomo Municipal de Água e de Esgoto

SAAE – VR - Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Volta Redonda

SAAE/BP - Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Barra do Pirai

SAAE/BM - Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Barra Mansa

SAC - Seção de Apropriação e Custos

SAH - Serviço Autônomo Hospitalar

SANERJ - Companhia de Saneamento do Rio de Janeiro

SCC - Seção de Construção Civil

SCL - Seção de Coleta de Lixo

SCM - Seção de Controle e Medições

SEOBRAS - Secretaria de Estado de Obras

SEA - Secretaria de Estado do Ambiente

SEA - Secretaria de Estado do Ambiente

SEE - Seção de Energia Elétrica

SeO - Seção de Orçamento

SePro - Seção de Projetos

SETEL - Seção de Telecomunicações

SEx - Seção de Expediente

SFL - Seção de Fiscalização de Lançamento

SFSC - Seção de Fiscalização de Serviços Concedidos

SFU - Seção de Fiscalização Urbana

SINIR - Sistema Nacional de Informações sobre Gestão de Resíduos Sólidos

SIP - Seção de Iluminação Pública

SISMAM - Sistema Municipal de Meio Ambiente

SISNAMA - Sistema Nacional de Meio Ambiente

SLAM - Sistema de Licenciamento Ambiental

SLP - Seção de Lanternagem

SLU - Seção de Limpeza Urbana

SMAC - Secretaria Municipal de Ação Comunitária

SMA - Secretaria Municipal de Administração

SMC - Seção de Manutenção Civil

SMEC - Secretaria Municipal de Educação e de Cultura

SMF - Secretaria Municipal de Finanças

SMG - Secretaria Municipal de Governo

SMMA - Secretaria Municipal de Meio Ambiente

SMMV - Seção de Movimento de Máquinas e Veículos

SMOSP - Secretaria Municipal de Obras e Serviços Públicos

SMO - Secretaria Municipal de Obras

SMP - Secretaria Municipal de Planejamento

SMS - Secretaria Municipal de Saúde

SMSP - Secretaria Municipal de Serviços Públicos

SMSPMA - Secretaria Municipal de Serviços Públicos e Meio Ambiente

SMSPS - Secretaria Municipal de Saúde e de Promoção Social

SMSV - Seção de Manutenção de Sistema Viário

SMV - Seção de Mercenaria e Vidraçaria

SNVS - Sistema Nacional de Vigilância Sanitária

SOC - Seção de Obras Complementares

SOM - Seção de Oficina de Máquinas

SPa - Seção de Pavimentação

SPJ - Seção de Parques e Jardins

SPMA - Seção de Produção de Massa Asfáltica

SPM - Seção de Pré-Moldados

SPO - Seção de Pessoal e Orçamento

SPST - Seção de Pintura de Sinais de Trânsito

SSB - Seção de Saneamento Básico

SSR - Seção de Serralharia e Recuperação

ST - Seção de Terraplanagem

STo - Seção de Topografia

SUASA - Sistema Único de Atenção à Sanidade Agropecuária

SUSER - Superintendência de Serviços Rodoviários

UEPSAM - Unidade Executora do Programa de Saneamento Ambiental dos Municípios do Entorno da Baía de Guanabara

UERJ - Universidade do Estado do Rio de Janeiro

UGP - Unidade de Gestão de Programa

TJ-RJ - Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro

ZEIS - Zonas de Especial Interesse Social

Parte.1

Marco Regulatório Nacional

1 Novo Marco Regulatório Nacional do Saneamento Básico

1.1 REPARTIÇÃO CONSTITUCIONAL DE COMPETÊNCIA DO SANEAMENTO BÁSICO

1.1.1 Aspectos Gerais

Preliminarmente, vale esclarecer, em apertada, síntese, que a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CFRB/1988) divide a competência dos entes políticos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) em administrativa e legislativa. A primeira confere um poder-dever ao ente político, autorizando-o a concretizar atividades materiais atreladas ao planejamento, a organização, ao poder de polícia, ao controle e a fiscalização dos temas estabelecidos na CFRB/1988, sem, porém, implicar na edição de normas para tanto. A segunda autoriza o ente político a editar leis e demais atos normativos para disciplinar as matérias também previstas na CFRB/1988.

A competência constitucional administrativa pode ser dividida em: (1) exclusiva ou privativa, que é inerente ao ente político, sendo subdividida em: (a) enumerada, que é estabelecida, explicitamente, para um determinado ente político pela CFRB/1988; e (b) residual, que, como o próprio nome dá a entender, representa aquela que não é estabelecida tacitamente pelo texto constitucional, podendo ser concretizada, pelo ente político, quando não haja vedação na CFRB/1988; e, (2) comum, que estabelece um verdadeiro regime de competência condominial, em que todos os entes políticos estão autorizados a atuarem em prol da concretização dos temas estabelecidos na CFRB/1988, razão pela qual o próprio texto constitucional prevê a edição de leis complementares para fixarem normas para ajustar a cooperação federativa com vista ao equilíbrio do desenvolvimento e ao bem-estar em âmbito nacional.

Por outro lado, a competência constitucional legislativa abrange os seguintes tipos: (1) exclusiva, que é precípua a cada ente político, abrigando os subtipos que seguem: (a) enumerada, cuja competência para legislar é estabelecida, de forma expressa, pela CFRB/1988; e (b) residual, cuja competência legislativa sobre dada matéria poderá ser exercida, desde que não tenha sido estabelecida competência expressa dessa matéria em prol de outro ente político, nem sequer exista vedação constitucional para legislar a respeito da mesma matéria; e, (2) concorrente, que, em última análise, institui um regime de competência solidária, em que não só um ente político poderá editar leis para complementar a legislação de âmbito nacional e, se for o caso, estadual em prol das suas necessidades, como também a omissão legislativa de um ente político autoriza os demais a legislarem de forma plena sobre a matéria.

Nesse sentido, a competência constitucional legislativa concorrente pode ser subdividida em: (a) plena, em que cabe à União editar normas gerais nacionais sobre as matérias previstas no texto constitucional, que são de observância obrigatória pelos demais entes políticos; (b) suplementar complementar, em que Estados, Distrito Federal e Municípios, segundo suas respectivas esferas de competência, podem editar leis para complementar as normas gerais nacionais com vista ao atendimento de suas necessidades; e, (c) suplementar supletiva, em que, diante da ausência de normas gerais nacionais, Estados, Distrito Federal e Municípios, também segundo as searas de competências, estão

autorizados a exercer, de forma plena, a sua competência para legislar a respeito do tema. Neste último caso, se ocorrer o advento da normal geral nacional e, mais do que isso, a legislação estadual, distrital e/ou municipal vigente conflitar, de forma flagrante, com aquela, esta, a legislação estadual, distrital e/ou municipal, terá a sua eficácia suspensa, isto é, não deterá mais efeito no ordenamento jurídico.

1.1.2 Competência Constitucional Administrativa para o Saneamento Básico

A CRFB/1988, em seu art. 22, inc. XX, atribui à União competência administrativa exclusiva enunciada para instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos. Mais adiante, o art. 23, inc. IX, da CRFB/1988 confere à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios competência administrativa comum para promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico.

Conforme será visto mais adiante, é importante deixar claro que a concepção de saneamento básico não se resume, apenas, aos serviços de abastecimento de água potável e de esgotamento sanitário. Operou-se uma verdadeira evolução dessa concepção que se aproxima da ideia de saneamento ambiental, passando a abrigar tanto os serviços de manejo de resíduos sólidos e de limpeza urbana quanto os de drenagem e manejo de águas pluviais urbanas; o que, inclusive, foi reconhecido em sede legislativa, a teor do disposto no art. 3º, inc. I, alíneas “a” a “d”, da Lei nº 11.445, de 05 de janeiro de 2007, Lei de Diretrizes Nacionais de Saneamento Básico (LDNSB), e no art. 2º, inc. XI, do Decreto Federal nº 7.217, de 21 de junho de 2010.

Afora o exposto, o inc. V, do art. 30, da CRFB/1988 atribui ao Município competência administrativa privada para organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial.

Apesar de a CRFB/1988 exteriorizar, apenas, o serviço público de transporte coletivo – e, complementemente-se, o intramunicipal – como encartado na competência municipal, não há como negar que, historicamente, o Município é reconhecido, de forma pacífica, como o titular do serviço de manejo de resíduos sólidos e de limpeza urbana e, ainda, de drenagem e de manejo de águas pluviais¹.

Consoante será examinado mais adiante também, havia, até recentemente, divergência em reconhecer o Município como titular dos serviços de abastecimento de água potável e de esgotamento sanitário, notadamente quando o Estado, por meio de lei complementar, viesse a instituir a gestão compartilhada a ser implementada pelas regiões metropolitanas, microrregiões e aglomerados urbanos para integrar o planejamento, a organização e a prestação desses serviços. Todavia, o Egrégio Supremo Tribunal Federal (E. STF), em sede da Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 1.842/Rio de Janeiro (ADI nº 1842/RJ) pacificou o entendimento segundo o qual os Municípios, que

¹ Nesse sentido, ver: MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*, 12ªed. atual. São Paulo: Malheiros, 2001, págs. 413 a 414 e 437 e 438.

não fazem parte da gestão compartilhada, estão investidos na titularidade dos serviços de saneamento básico, enquanto que, se vier a ser instituída a gestão compartilhada, a titularidade desses serviços caberá, ao mesmo tempo, ao Estado e aos Municípios integrantes dessas regiões.

1.1.3 Competência Constitucional Legislativa para o Saneamento Básico

A CRFB/1988 não chega a encartar, de forma explícita, o assunto saneamento básico, incluído, aqui, o serviço de manejo de resíduos sólidos e limpeza urbana, na competência legislativa de qualquer um dos entes políticos. Todavia, o inc. I, do art. 30, da CRFB/1988 atribuiu ao Município competência legislativa exclusiva enumerada para dispor sobre assunto de interesse local, o qual “*não é o interesse exclusivo do Município, porque não há interesse municipal que o não seja, reflexamente, do Estado-membro e da União. O que caracteriza esse interesse municipal é a sua predominância para o Município em relação ao eventual interesse estadual ou federal acerca do assunto*”².

Como já exposto, o Município tem competência administrativa exclusiva enumerada para organizar e prestar, direta ou indiretamente, os serviços públicos de interesse local, dentre eles, o de saneamento básico. Ora, é certo que precede a própria organização e prestação dos serviços de saneamento básico a sua instituição e disciplinamento por lei, que, por se tratar de assunto de interesse local, se encarta, a princípio, na competência legislativa exclusiva enumerada do Município.

Contudo, não há como fechar os olhos para o fato de que os serviços de saneamento básico sempre tiveram, em maior ou menor grau, interesse estadual e, quiçá, federal. Isso se explica porque, os serviços de saneamento básico possuem caráter intersetorial, que demonstra o seu estreito liame com o desenvolvimento urbano, saúde, educação, meio ambiente, recursos hídricos, finanças públicas, ordem econômica etc., informando e, ao mesmo tempo, sendo informado pelas ações, programas e políticas públicas voltadas para essas temáticas transversais.

Assim sendo, a União, os Estados e o Distrito Federal e, até mesmo, o próprio Município, a partir da competência legislativa concorrente para dispor sobre produção e consumo, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da população, responsabilidade por dano ao meio ambiente e ao consumidor, educação e ensino, proteção e defesa da saúde (arts. 24, incs. V; VI; VIII; IX; XII; e, 30, inc. II, da CRFB/1988), estão autorizados a legislar, em regime de solidariedade, sobre temas transversais afetados ao saneamento básico.

Justamente por isso, a União, no exercício de sua competência legislativa plena sobre temas transversais atrelados ao saneamento básico, editou a LDNSB e seu Decreto regulamentar nº 7.217/2010 e, ainda, a Lei nº 12.305, de 02 de agosto de 2010, Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) e seu Decreto Federal nº 7.404, de 23 de dezembro de 2010. Antes disso, a União, no exercício de sua competência para estabelecer normas gerais sobre contratações públicas (art. 22, inc. XXVII, da

² MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*, 12ªed. atual. São Paulo: Malheiros, 2001, pág.403.

CRFB/1988), já tinha editado a Lei nº 11.107, de 06 de abril de 2005, Lei de Consórcios Públicos (LCP), e seu Decreto Federal nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007. Todos estes diplomas legais juntos formam a chamada tríade legal do saneamento básico, que estabelecem valores, princípios e regras legais, assim como objetivos, diretrizes e instrumentos específicos e próprios para a gestão, integrada e associada, e o gerenciamento dos serviços de saneamento básico, sem, porém, afastar-se da necessária integração com outros temas transversais ao saneamento; o que será retomado mais adiante.

Os demais entes políticos podem suplementar, de forma complementar, a tríade legal do saneamento básico para atender aos seus interesses próprios. Se, porém, Estados, Distrito Federal e Municípios já tiverem editado legislação sobre consorciamento, saneamento básico e resíduos sólidos antes do advento da LCP, da LDNSB e da PNRS e, mais do que isso, as leis e demais atos normativos estaduais, distritais e municipais conflitarem com a tríade legal do saneamento básico, aquelas, as normas estaduais, distritais e municipais, terão a sua eficácia suspensa.

1.2 TRÍADE LEGAL O SANEAMENTO BÁSICO: UM BREVE ENSAIO JURÍDICO

A LCP e o seu Decreto Federal nº 6.017/2007, ao integrarem a eficácia do art. 241, da CRFB/1988, reiteram e disciplinam uma nova forma de cooperação federativa de natureza voluntária chamada de gestão associada, que, pela via da consensualidade, tem por objetivo viabilizar a associação dos entes federados para o desenvolvimento de competências próprias atreladas ao planejamento, a regulação, a fiscalização e a prestação de serviços públicos, acompanhados da possibilidade de haver ou não transferência dessas competências entre eles. A gestão associada pode ser concretizada por duas formas: convênio de cooperação ou consórcio público³.

O convênio de cooperação nada mais é do que um ato administrativo complexo, que é ratificado ou aprovado por lei, e voltado para a gestão de serviço público propriamente dito, sem, porém, ensejar a formação de nova pessoa jurídica. Ao revés, o consórcio público surge com a contratualização da relação jurídica travada entre os entes políticos com a chancela do Poder Legislativo, dando ensejo a formação de uma nova pessoa jurídica, associação pública ou associação civil sem fins lucrativos, que poderá, em nome próprio, exercer direitos e assumir obrigações com vista ao aumento da escala da oferta de serviços públicos para a população mediante a redução de custos para os entes consorciados. Mais do que isso, não se admite a mera retirada do ente consorciado do consórcio público, sem, antes, àquele, o ente consorciado retirante, arcar com as suas responsabilidades financeiras de cunho indenizatório perante os demais entes consorciados e o próprio consórcio.

Logo, a gestão associada, com sede na LCP e no Decreto Federal nº 6.017/2007, se materializa desde uma forma de cooperação federativa simplificada (leia-se, convênio de

³ Para um aprofundamento sobre a gestão associada a ser materializada pela via da contratação do consórcio público à luz da LCP, ver: ARAÚJO, Marcos Paulo Marques. “*Contratação de Consórcios Intermunicipais pela Lei nº 11.107/05, Lei de Consórcios Públicos para a Gestão Associada de Serviço Público*”. Disponível em: <http://www2.ibam.org.br/teleibam/estudo.asp>.

cooperação) até mais uma sofisticada (leia-se, consórcio público) voltada para promover, à luz da devida segurança jurídica e institucional, os interesses comuns dos entes federados.

A LDNSB e o seu Decreto Federal nº 7.217/2010 não só positivam valores, princípios, objetivos, diretrizes e instrumentos próprios para o setor do saneamento, mas também rompem, repita-se, com a concepção tradicional de saneamento básico como sinônimo de abastecimento de água potável e esgotamento sanitário, promovendo, por conseguinte, a integração destes com os de drenagem e manejo de águas pluviais e, ainda, os de manejo de resíduos sólidos e de limpeza urbana.

A LDNSB se vale dos componentes da gestão, quais sejam, planejamento, regulação, fiscalização e prestação de serviços públicos, que já eram estabelecidos na LCP, mas, evidentemente, endereçam-se para o próprio para o setor do saneamento. A LDNSB vai além e detalha o conteúdo de cada um desses componentes, seja em prol de cada ente federado seja em sede da gestão associada materializada pelo convênio de cooperação ou pelo consórcio público. Sem embargo do exposto, a LDNSB agrega o controle social como instrumento de participação da sociedade civil nessa gestão e, ainda, busca estabelecer mecanismos remuneratórios em prol da sustentabilidade do sistema de saneamento.

Apesar de a LDNSB não indicar o titular dos serviços de saneamento básico – o que, certamente, não poderia ser feito, vez que tratar-se de matéria de sede constitucional, traz atribuições para ele, especialmente o desenvolvimento de política pública setorial, em que se insere a designação de entidade de regulação para regular o setor de saneamento e a elaboração de plano de saneamento básico, seja um planejamento completo com abrangência de todos os serviços de saneamento seja um plano setorial endereçado para cada dos serviços, em que se exige, por conseguinte, a devida compatibilização e consolidação entre esses planejamentos setoriais.

A LDNSB não chega a adentrar nos detalhes técnicos e operacionais do gerenciamento dos serviços de manejo de resíduos sólidos e limpeza urbana, que, em última análise, representa a forma de prestação desses serviços.

Todavia, a LDNSB positiva o conceito de sistema integrado com a indicação de cada uma das atividades dos serviços de resíduos sólidos (arts. 3º, inc. I, “c”; e, 7º), assim como dá a entender que adotou a classificação quanto à origem dos resíduos sólidos (art. 3º, inc. I, alínea “c” c/c art. 6º c/c art 7º), sem embargo de atribuir responsabilidade ao gerador dos resíduos sólidos pelo manejo de seus resíduos, desde que o titular dos serviços de saneamento, em virtude da falta de condições técnicas e econômicas do gerador, não tenha chamado para si essa responsabilidade (arts. 5º; e, 6º). Ainda no campo dos serviços de manejo de resíduos sólidos, a LDNSB inseriu o inc. XXVII ao art. 24, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, Lei de Licitações e Contratos Administrativos (LLCA), para assegurar a contratação, mediante dispensa de licitação, de organizações de catadores para a realização das atividades de coleta e de processamento de resíduos sólidos urbanos passíveis de recicláveis, sem prejuízo de realizarem a comercialização desses resíduos.

A PNRS e seu Decreto nº 7.404/2010 também estatuem valores, princípios, objetivos, diretrizes e instrumentos, mas voltados, de forma específica, para o setor de resíduos sólidos, sem, porém, perder a interface com as normas estabelecidas pela LDNSB.

A PNRS não chega a adentrar nas especificidades dos elementos da gestão dos resíduos sólidos, quais sejam, planejamento, regulação, fiscalização e prestação desses serviços, vez que já estão postos na LDNSB. A PNRS se concentra no gerenciamento de resíduos sólidos, inclusive com fomento aos consórcios públicos. Com efeito, a PNRS consagra a classificação dos resíduos sólidos quanto à origem induzida na LDNSB e, indo adiante, traz a classificação em relação à periculosidade (art.13, incs. I e II, da PNRS), assim como promove a distinção entre resíduos sólidos e rejeitos; o que vai impactar sobre o gerenciamento do setor de resíduos (art. 3º, incs XV e XVI, da PNRS).

Em harmonia com a necessidade de ser estabelecido um prévio planejamento para o setor de saneamento básico segundo determinado pela LDNSB, a PNRS, em seu art. 14, incs. I a VI, prevê a edição de planos de resíduos sólidos não só pelas unidades da Federação, mas também pelos geradores de resíduos sólidos, sem embargo da elaboração de planejamento de resíduos sólidos em sede da gestão associada pela via do consorciamento e no âmbito da gestão compartilhada. Justamente por isso que, se houver a opção pela edição de planejamento completo de saneamento básico, a componente dos resíduos sólidos deverá atender ao conteúdo mínimo estabelecido na PNRS e seu Decreto nº 7.404/2010; o que será retomado mais adiante.

A PNRS institui uma escala de priorização do gerenciamento de resíduos sólidos, que deverá observada a seguinte ordem: não geração; redução; reutilização; reciclagem; tratamento dos resíduos sólidos; e, por fim, a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos (art. 9º, da PNRS e art. 35, do Decreto nº 7.404/2010). Depois do atendimento dessa escala de priorização de gerenciamento, é que se abre a possibilidade de serem empregadas tecnologias voltadas para a recuperação energética dos resíduos sólidos urbanos, e, ainda assim, mediante o cumprimento das seguintes exigências, a saber: (1) haja comprovação da viabilidade técnica e ambiental desse empreendimento; e (2) implantação de programa de monitoramento de emissão de gases tóxicos aprovado pelo órgão ambiental de controle competente (§1º, art. 9º, da PNRS), que também será responsável pela edição de normas técnicas que permitam a utilização dos resíduos sólidos nos processos de recuperação energética, inclusive no co-processamento (art. 36, do Decreto nº 7.404/2010). Mais do que isso, a PNRS estatui sanções, inclusive de natureza penal, pelo manejo inadequado de resíduos sólidos (arts. 47 a 49; e, 53), fixando o prazo de 2014 para o encerramento de todos os lixões em território brasileiro (art. 54).

A PNRS e o Decreto Federal nº 7.404/2010 reiteram a responsabilidade compartilhada dos fabricantes, dos importadores, dos distribuidores, dos comerciantes, dos consumidores e dos Municípios, seja de forma individualizada seja de maneira encadeada, pelo ciclo de via dos produtos, estabelecendo, a partir dessa responsabilidade, o sistema de logística reversa (SLR) com vista ao reaproveitamento e reinserção dos resíduos sólidos passíveis de reciclagem na cadeia produtiva, contando com a participação das organizações de catadores para tanto.

Diante de todo o exposto, fica claro que a LCP, a LDNSB e a PNRS estabelecem, entre si, uma relação de convergência e, ao mesmo tempo, de complementariedade, em que a

LCP traz a devida segurança jurídica para o ambiente da gestão associada, seja pelo caminho do convênio de cooperação seja pelo viés do consórcio público, com vista à realização do planejamento, da regulação, da fiscalização e da prestação dos serviços públicos. A LDNSB, por sua vez, não só se apropria da gestão associada, como também utiliza os elementos dessa gestão para orientar a composição dos serviços de saneamento básico, a fim de ampliar a escala da oferta dos serviços para a população com a redução de custos correspondentes. Vai além e institui diretrizes para conformar a gestão dos serviços de manejo de resíduos sólidos e de limpeza urbana. A PNRS chega a se apropriar da gestão associada com o fomento ao consórcio público, mas não adentra nos elementos da gestão integrada que são estabelecidos na LDNSB. A PNRS se concentra, na verdade, em estabelecer a modelagem do gerenciamento dos serviços de resíduos sólidos, assim como a responsabilidade compartilhada que dá ensejo ao SLR. Justamente por conta dessa lógica de fluxo e de refluxo estabelecida entre a LCP, a LDNSB e a PNRS é que se pode chamar a soma desses diplomas legais de “*Tríade Legal do Saneamento*”.

Não há como negar que, antes mesmo do advento da tríade legal do saneamento, existiam, e ainda estão em vigor leis, decretos, resoluções, deliberações e normas técnicas, que, apesar de tratarem sobre meio ambiente, recursos hídricos, educação, saúde, urbanismo, consumo e outros temas transversais, estabelecem valores, princípios e regras legais que norteiam, ainda que indiretamente, os serviços de saneamento básico, sendo necessário observá-los para assegurar e atender a intersectorialidade dos temas correlatos ao setor do saneamento⁴.

1.3 TITULARIDADE DOS SERVIÇOS DE SANEAMENTO BÁSICO

Os serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e, ainda, de drenagem e manejo de águas pluviais sempre foram, tradicionalmente, encartados na competência administrativa e legislativa dos Municípios, mas ainda restava dúvida quanto à titularidade dos serviços de abastecimento de água potável e de esgotamento sanitário, especialmente pelo fato de a CRFB/1988 não sinalizar, de forma expressa, qual a unidade da Federação é a titular desses serviços.

O advento da LDNSB não serviu para pacificar as divergências sobre a titularidade dos serviços de saneamento, pois, como a LDNSB constitui lei ordinária, não poderia vir a explicitar o que a CRFB/1988 não fez, vindo, porém, a instituir atribuições ao titular desses serviços em prol do aperfeiçoamento da gestão e do gerenciamento do setor saneamento, quando este, o titular dos serviços, viesse a ser revelado. Acrescente-se que, como a LDNSB rompeu com a concepção tradicional de saneamento básico, e aproximou-se, ainda que parcialmente, da noção de saneamento ambiental, é possível sustentar, não sem livre de críticas, que quem for o titular dos serviços de saneamento básico, será do conjunto de serviços, e não só de um deles.

⁴ O Anexo I – Marco Regulatório Nacional do Saneamento Básico arrola os diplomas legais que disciplinam, direta e indiretamente, os serviços de saneamento básico, sem, porém, a pretensão de esgotá-los; o que nos remetemos.

Passados quase 20 (vinte) anos, chegou, finalmente, ao termo a indefinição sobre a titularidade dos serviços de saneamento básico, notadamente de abastecimento de água potável e de esgotamento sanitário. Coube ao E. STF, na qualidade de guardião e intérprete da CRFB/1988, ao promover o julgamento da ADI nº 1842/RJ em face da Lei Complementar Estadual nº 87/1997 e da Lei Estadual nº 2.869/1997, revelar, e pacificar o entendimento sobre o titular dos serviços de saneamento básico.

Nesse sentido, o E. STF decidiu que, quando o Estado vier a instituir gestão compartilhada a ser implementada pelas regiões metropolitanas, microrregiões e aglomerados urbanos para integrar o planejamento, a organização e a prestação dos serviços de saneamento básico, a titularidade desses serviços caberá, ao mesmo tempo, ao Estado e aos Municípios integrantes dessas regiões, chamadas de aglutinações municipais. Conseqüentemente, os Municípios, que não fazem parte dessas aglutinações municipais, estão investidos na titularidade dos serviços de saneamento básico. Senão, vejamos.

O Estado do Rio de Janeiro, com arrimo no §3º, do art. 25, da CRFB/88 e no art. 75, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro de 1989 (CERJ/1989), que lhe conferem competência procedimental para criar, mediante lei complementar, região metropolitana, aglomerado urbano e microrregião com vista a promover a integração da organização, do planejamento e da execução de funções públicas de interesse comum, editou a Lei Complementar nº 87, de 16 de dezembro de 1997⁵, que, com as modificações posteriores, institui a Região Metropolitana do Estado do Rio de Janeiro (RMRJ), a Microrregião dos Lagos e, ainda, a Região da Costa Verde, que, por sua vez, compreende 2 (duas) microrregiões, a saber: Microrregião da Baía de Sepetiba; e Microrregião da Baía da Ilha Grande.

Dentre os serviços encartados nas funções públicas de interesse comum dessas aglutinações municipais limítrofes, destacam-se os serviços de saneamento básico, que, segundo a Lei Complementar Estadual nº 87/1997, compreendem, apenas, abastecimento de água potável e esgotamento sanitário, sem prejuízo de abarcar os serviços de coleta de resíduos sólidos e líquidos por meio de canais, tubos ou outros tipos de condutos; o que pode-se depreender como coleta de resíduos sólidos classificados como originário de serviços de saneamento básico.

Complementarmente, a Lei Estadual nº 2.869, de 18 de dezembro de 1997⁶, veio a dispor sobre a prestação dos serviços de saneamento básico, dentre eles, os de resíduos sólidos de serviços públicos de saneamento básico também. Resta claro, portanto, que tanto a Lei Complementar Estadual nº 87/1997 quanto a Lei Estadual nº 2.869/1997 não tratam da gestão dos serviços de resíduos sólidos urbanos, de serviços de saúde ou de construção civil, restringindo-se, apenas, aos serviços públicos de saneamento básico, repita-se.

⁵ Lei Complementar Estadual nº 87, de 16 de dezembro de 1997, que dispõe sobre a Região Metropolitana do Rio de Janeiro, sua composição, organização e gestão, e sobre a microrregião dos Lagos, define as funções públicas e serviços de interesse comum e dá outras providências.

⁶ Lei Estadual nº 2.869, de 18 de dezembro de 1997, que dispõe sobre o regime de prestação do serviço público de transporte ferroviário e metroviário de passageiros no Estado do Rio de Janeiro, e sobre o Serviço Público de Saneamento Básico no Estado do Rio de Janeiro, e dá outras providências.

A RMRJ é composta pelos seguintes Municípios: Rio de Janeiro, Belford Roxo, Duque de Caxias, Guapimirim, Itaboraí, Japeri, Magé, Nilópolis, Niterói, Nova Iguaçu, Paracambi, Queimados, São Gonçalo, São João de Meriti, Seropédica e Tanguá.

A Microrregião dos Lagos abriga os Municípios de Araruama, Armação dos Búzios, Arraial do Cabo, Cabo Frio, Iguaba Grande, Maricá, São Pedro da Aldeia, Saquarema e Silva Jardim.

A Microrregião da Baía de Sepetiba abriga os Municípios de Itaguaí e de Mangaratiba, enquanto a Microrregião da Baía da Ilha Grande compreende os Municípios de Angra dos Reis e de Parati.

Ocorre que tanto a Lei Complementar Estadual nº 87/1997 quanto a Lei Estadual nº 2.869/1997 foram objeto de contestação judicial em sede da Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 1.842/Rio de Janeiro (ADI nº 1842/RJ), perante o Egrégio Supremo Tribunal Federal (E. STF)⁷, sob a alegação de que o Estado do Rio de Janeiro, a pretexto de criar, por meio dessa lei complementar, as aglutinações municipais suscitadas, acabou por avocar, para si, os serviços de interesse local, no caso, os de saneamento básico, encartados na competência dos Municípios (art. 30, incs. I e V, da CRFB/1988), alijando-os do processo decisório sobre a gestão desses serviços, violando, assim, o princípio do pacto federativo com a agressão à autonomia constitucional municipal (art. 18, da CRFB/1988).

O E. STF, por maioria, decidiu pela inconstitucionalidade, parcial, de dispositivos da Lei Complementar Estadual nº 87/97, notadamente quanto ao modelo de governança da região estabelecido com amplos poderes decisórios em prol do Estado e, ainda, em relação ao processo de gestão dos serviços de saneamento que também lhe fora atribuído quase que integralmente. O mesmo ocorreu com a Lei Estadual nº 2.869/1997, cujos dispositivos que tratavam dos serviços de saneamento básico foram declarados inconstitucionais.

A corrente vencedora do E. STF, capitaneada pelo Ministro Gilmar Mendes, entendeu que as funções de interesse comum das aglutinações urbanas limítrofes (região metropolitana, microrregião e aglomerado urbano) estão encartadas, na verdade, na gestão compartilhada a ser exercida, de forma consensual, pelo Estado e pelos Municípios. Daí porque, o Estado, ao instituir a aglutinação municipal limítrofe, não pode avocar, para si, a gestão dos serviços de saneamento básico a pretexto de criar a região metropolitana, nem sequer está autorizado a alijar os Municípios do processo decisório sobre essa gestão.

Assim sendo, a titularidade dos serviços de saneamento básico encartados no âmbito das funções de interesse comum é da gestão compartilhada, isto é, do Estado e do Município conjuntamente. Não obstante, o E. STF não estabeleceu, de forma clara, como poderá ocorrer o regime de governança da região metropolitana, do aglomerado urbano e da microrregião, possibilitando, assim, a gestão adequada dos serviços de saneamento.

⁷ Ver: BRASIL – Supremo Tribunal Federal – Plenário – ADI nº 1842/RJ – Rel. Min. Maurício Corrêa – “Estado Membro: Criação de Região Metropolitana” (Título) -Informativo do STF nº 697 – 4 a 8 de março de 2013 – Disponível em: www.stf.jus.br

À exceção dos Ministros Joaquim Barbosa e Ricardo Lewandowski que preconizaram conferir personificação para essas aglutinações municipais como autarquias territoriais sem, porém, *status* de unidades de federação, os demais ministros se remeteram à competência do próprio legislador estadual para estabelecer um modelo adequado à realidade regional. Na verdade, há uma sinalização que as funções públicas de interesse comum dessas aglutinações municipais podem vir a ser materializadas pela via da gestão associada concretizada pelos consórcios públicos (art. 241, da CRFB/1988) ou, ao revés, por meio de lei complementar estadual segundo a forma definida pelo legislador estadual (art. 25, §3º, da CRFB/1988).

A decisão emanada do julgamento da ADI nº 1842/RJ teve a postergação dos seus efeitos decisórios para 24 (vinte e quatro) meses a contar da publicação, em razão potencial insegurança jurídica que a declaração imediata da inconstitucionalidade poderia ocasionar para o setor do saneamento do Estado do Rio de Janeiro. A publicação da ADI nº 1842/RJ ocorreu em 16 de setembro de 2013, razão pela qual a Lei Complementar nº 87/1997 e a Lei Estadual nº 2.869/1997 ainda são constitucionais até 16 de setembro de 2015, sendo necessário que, até lá, o Estado do Rio de Janeiro adote as providências indispensáveis para recuperar a legalidade dessas aglutinações municipais.

2 Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANSAB) & Plano Nacional de Resíduos Sólidos (PLANARES)

A União, com respaldo no art. 52, incs. I e II, e seus §1º e §2º, da LDNSB e, ainda, art. 57, inc. I c/c arts. 58 até 64, do Decreto Federal nº 7.217/2010, elaborou e, após submissão ao devido controle social, editou o Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANSAB), que, em 20 de novembro de 2013, veio a ser publicizado pelo Decreto Federal nº 8.141, que, em seu art. 1º, destaca que o PLANSAB tem por finalidade estabelecer um conjunto de diretrizes, metas e ações para o alcance de níveis crescentes de saneamento básico no território nacional e sua universalização.

A publicação do PLANSAB veio, porém, com a aprovação da Portaria Interministerial nº 571, de 5 de dezembro de 2013, expedida pelos Ministérios Casa Civil da Presidência da República, da Fazenda, da Saúde, do Planejamento, do Orçamento e Gestão, do Meio Ambiente, da Integração Nacional e das Cidades, que, por sua vez, integram, junto com outros órgãos e entidades do Governo Federal arrolados nos incs. I a XV, do art. 2º, do Decreto Federal nº 8.141/2013, o Grupo de Trabalho Interinstitucional de Acompanhamento da Implementação do Plano Nacional de Saneamento Básico (GTI – PNSB), cuja atribuição precípua é acompanhar o monitoramento, a avaliação, a implementação e a revisão do PLANSAB. Registre-se que a composição, a designação dos representantes, a estrutura e as demais atribuições do GTI – PNSB seguem previstas no art. 2º, §1º até §6º c/c arts. 3º até 6º, todos do Decreto Federal nº 8.141/2013.

A Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, do Ministério das Cidades deverá elaborar anualmente e dar publicidade ao relatório de monitoramento e de avaliação sistemática do PLANSAB, que contenha elementos que possibilitem identificar a evolução dos cenários, as metas, os indicadores, os investimentos, as macrodiretrizes, as estratégias e avaliar a implementação dos programas (art. 7º, do Decreto Federal nº 8.141/2013), sem embargo de essa secretaria, em articulação com o GTI – PNSB, realizar a revisão quadrienal do PLANSAB para orientar a elaboração do plano plurianual do Governo Federal (art. 8º, do Decreto Federal nº 8.141/2013), não sem antes apresentar a proposta dos procedimentos para a revisão quadrienal para o Conselho das Cidades (parágrafo único, do art. 8º, do Decreto Federal nº 8.141/2013).

O PLANSAB, que está disponível no sítio eletrônico do Ministério das Cidades⁸ (parágrafo único, do art. 1º, da Portaria Interministerial nº 571/2013), terá a implementação condicionada à disponibilidade orçamentária, ao alimento com o disposto no PPA e, ainda, às diretrizes e prioridades do Governo Federal.

A União, com fulcro no art. 15, incs. I até XV, e seu parágrafo único da PNRS c/c art. 46 e 47, incs. I a V, do Decreto Federal nº 7.404/2010, já elaborou o Plano Nacional de Resíduos Sólidos (PLANARES), e o subordinou ao controle social, mas ainda não foi objeto de aprovação formal. A última versão do PLANARES se encontra no sítio eletrônico do Ministério do Meio Ambiente⁹.

⁸ Ver: <http://www.cidades.gov.br/index.php/plano-nacional-de-saneamento-basico-plansab.html>

⁹ <http://www.sinir.gov.br/web/guest/plano-nacional-de-residuos-solidos>

3 Gestão Integrada

3.1 ASPECTOS GERAIS

A gestão do saneamento básico vai muito além da mera prestação desses serviços. Trata-se de um verdadeiro sistema integrado que vai desde o arranjo dos aspectos institucionais do Poder Público com o envolvimento de todos os agentes do setor, passando pela escolha da modelagem da prestação e da execução propriamente dita do serviço – que, como será visto adiante, é denominado de gerenciamento pela PNRS, e é o termo empregado nesse diagnóstico legal -, até o seu processo de regulação e de fiscalização. Tudo isso deverá ser feito mediante prévio planejamento com ampla participação social, sem que seja deixado de lado a busca pelo equilíbrio econômico-financeiro dos serviços de saneamento básico.

Logo, não há como negar que a gestão do saneamento básico abrange as componentes do planejamento, da regulação, da fiscalização, da prestação e, ainda, do controle social, sem contar que há, ainda, a sustentabilidade financeira do sistema. É certo que a modelagem da gestão não representa tarefa simples. Isso se explica porque, não pode ser única, mas sim particularizada para cada titular dos serviços de saneamento básico segundo a sua realidade fática, levando-se em consideração os princípios e as diretrizes estabelecidos na tríade legal do saneamento básico. Ou seja, a modelagem da gestão é múltipla, não se podendo fechar um único formato rígido e estanque.

Justamente por isso, a PNRS, em seu art. 3º, XI, positiva o conceito de gestão integrada, mas voltado para os resíduos sólidos como o “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, com controle social e sob a premissa do desenvolvimento sustentável”.

3.2 PLANEJAMENTO

3.2.1 Aspectos Gerais

O titular dos serviços de saneamento básico, com respaldo na eficiência e com vista à eficácia de sua atuação, tem o poder-dever de promover o planejamento desses serviços, a fim de imprimir uma boa gestão na sua atuação voltada para o atendimento escorreito do interesse público. O planejamento é composto do diagnóstico, que se pauta na análise da situação existente, e possibilita o levantamento dos principais problemas e necessidades do setor com os avanços já alcançados. Por conseguinte, parte-se para o prognóstico, que trará a escolha técnica mais adequada para o que veio a ser diagnosticado do setor. Por fim, apresentam-se as proposições, que apresentarão as ações estratégicas pertinentes que deverão ser implementadas em curto, médio e longo prazo para o aperfeiçoamento de todo o sistema de saneamento objeto de planejamento, segundo a realidade em que está inserido.

O art. 2º, inc. X, do Decreto Federal nº 6.017/2007, ao regulamentar a LCP, conceitua o planejamento em sede de gestão associada como “*atividades atinentes à identificação, qualificação, quantificação, organização e orientação de todas as ações, públicas e privadas, por meio das quais um serviço público deve ser prestado ou colocado à disposição de forma adequada*”.

Nesse mesmo viés, o art. 2º, inc. I, do Decreto Federal nº 7.217/2010 reitera o conceito de planejamento estabelecido no Decreto Federal nº 6.017/2007, mas, evidentemente, voltado para os serviços de saneamento básico, positivando-o como “*as atividades atinentes à identificação, qualificação, quantificação, organização e orientação de todas as ações, públicas e privadas, por meio das quais o serviço público deve ser prestado ou colocado à disposição de forma adequada*”.

Interface entre o Plano de Saneamento Básico e o Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos

Preliminarmente, importa ressaltar que o planejamento do setor saneamento básico pode dar ensejo a um plano completo, que busca estabelecer, de forma harmônica e concomitante, um plano para o conjunto das componentes do sistema de saneamento, isto é, abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, drenagem e manejo de águas pluviais, e limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos. Nada impede, porém, que sejam editados planos setoriais pertinentes a cada um dos serviços de saneamento básico, quando, então, serão estabelecidos os princípios, as normas de planejamento específicas para cada um deles, sendo indispensável realizar-se a devida compatibilização e consolidação, ao final (art. 19, §2º, da LDNSB; e, art. 24, §1º e §2º do Decreto regulamentar nº 7.217/2010).

Ressalte-se que, com o advento da PNRS, a componente de resíduos sólidos inserida no plano municipal completo de saneamento básico (PMSB) deverá atender ao conteúdo mínimo estabelecido no art. 19, da PNRS e no art. 50, do Decreto Federal nº 7.404/2010 ou, se o Município possuir população inferior a 20 mil habitantes, ao escopo simplificado para o plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos (PMGIRS) na forma do art.51, do Decreto Federal nº 7.404/2010.

Por outro lado, o plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos (PMGIRS), isto é, aquele setorial que tem como único enfoque a componente dos resíduos sólidos, observará tanto o conteúdo mínimo previsto no art. 19, da PNRS e no art. 50, do Decreto Federal nº 7.404/2010 quanto às normas dispostas no art. 19, da LDNSB e no art. 25, do Decreto Federal nº 7.217/2010 (art. 54, II, do Decreto Federal nº 7.404/2010). O mesmo entendimento é estendido para o Plano Nacional de Resíduos Sólidos, que deverá observar, ao mesmo tempo, ao comando do disposto no art. 52, inc. I, da LDNSB e às regras legais previstas no art. 15, da PNRS (art. 54, II, do Decreto Federal nº 7.404/2010).

As demais componentes dos serviços de saneamento básico encartadas no plano completo de saneamento ou, ao revés, os planos setoriais de abastecimento de água potável, de esgotamento sanitário e de drenagem e manejo de águas pluviais deverão observar, basicamente, o disposto no art. 19, da LDNSB e no art. 25, do Decreto Federal nº 7.217/2010.

Sem embargo do exposto, a PNRS estabelece a edição dos seguintes planos (art. 14, incs. I a VI), a saber: (1) nacional de resíduos sólidos; (2) estaduais de resíduos sólidos; (3) de regiões metropolitanas, de microrregiões ou de aglomerados urbanos, todos de resíduos sólidos, desde que estas aglutinações municipais que consolidam a gestão compartilhada tenham sido criadas por lei complementar estadual, nos termos do §3º, do art. 25, da CRFB/1988; (4) intermunicipal de resíduos sólidos, que, em última análise, constitui planejamento decorrente de área de consorciamento que consolida a gestão associada; (5) municipal de resíduos sólidos; e, (6) gerenciamento de resíduos sólidos, que deverá ser editado pelos geradores de resíduos sólidos arrolados no art. 20, da PNRS. Estes geradores são: (a) de resíduos de saneamento básico; (b) de resíduos industriais; (c) de resíduos de serviços de saúde; (d) de resíduos de mineração; (e) estabelecimentos comerciais e de prestação de serviços que gerem resíduos perigosos e outros resíduos que, ainda que não tenham natureza perigosa, não podem ser considerados domiciliares; (f) empresas de construção civil; (g) responsáveis por terminais, assim como empresas de transportes; e, (h) responsáveis por atividades agrossilvopastoris.

Os arts. 15 a 24, da PNRS tratam, de forma detalhada, sobre o conteúdo de cada um desses planos, que, repita-se, são todos setoriais de resíduos sólidos.

O plano de saneamento básico, por sua vez, deve ser editado pelo titular dos serviços de saneamento básico, que, como já exposto, pode ser o Município ou, se tiver sido criada aglutinação municipal ensejadora da gestão compartilhada, o Estado com os Municípios aglutinados (art. 9º, inc. I, da LDNSB e art. 24, inc. I, do Decreto Federal nº 7.217/2010), sem embargo que seja expedido um plano regional de saneamento básico para o conjunto de Municípios que assim o fizerem, seja na forma de consorciamento seja por meio de outra forma de articulação interfederada (art.17, da LDNSB e art. 25, §10, do Decreto Federal nº 7.217/2010).

Afora isso, cabe à União editar o Plano Nacional de Saneamento Básico (PNSB) e, ainda, o plano regional de saneamento básico, que constitui um planejamento, de um lado, desenvolvido em regime de cooperação federativa com Estados, Distrito Federal e Municípios inseridos em regiões integradas de desenvolvimento econômico ou, de outro, realizado a partir da participação de órgão ou de entidade federal na prestação dos serviços de saneamento básico (art. 52, incs. I e II, da LDNSB c/c art. 24, incs. II e III, do Decreto Federal nº 7.217/2010).

3.2.2 Modelagem do Plano Municipal de Saneamento Básico e do Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos

Conforme sinalizado no item “3.2.2. Interface entre o Plano de Saneamento Básico e o Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos”, deste documento, o planejamento para o setor de saneamento básico poderá ser completo para todas as atividades do saneamento ou, ao revés, setorial para cada um dos serviços de saneamento.

Todavia, a componente de resíduos sólidos inserida no PMSB deverá atender ao conteúdo mínimo previsto para a composição do planejamento estabelecido na PNRS e

no seu Decreto Federal nº 7.404/2010, inclusive se o Município for considerado de pequeno porte, quando, então, deverá observar uma modelagem simplificada de planejamento. Ao revés, o PMGIRS deverá cumprir a modelagem de planejamento estabelecida na PNRS e no seu Decreto Federal nº 7.404/2010 e, ainda, na LDNSB e no seu Decreto Federal nº 7.217/2010, enquanto os demais planos municipais setoriais deverão observar ao conteúdo mínimo do planejamento previsto na LDNSB e no seu Decreto Federal nº 7.217/2010.

Vale o reparo que a Resolução Recomendada nº75, de 02 de julho de 2009, do Conselho das Cidades, do Ministério das Cidades vem a detalhar o conteúdo mínimo arrolado na LDNSB e no seu Decreto Federal nº 7.217/2010 para a composição do PMSB, na forma, aqui aventada.

É certo, porém, que o conteúdo mínimo do planejamento estabelecido na LDNSB e no seu Decreto Federal nº 7.217/2010, assim como na PNRS e no seu Decreto Federal nº 7.404/2010, seja pelo viés do plano municipal completo seja pela via do plano municipal setorial, deverá ser adotado, e cumprido ao longo das etapas do diagnóstico, do prognóstico e das proposições para a construção do planejamento do setor do saneamento. Daí, o conteúdo mínimo do planejamento do saneamento básico, incluída a componente de resíduos sólidos, pode ser distribuído, salvo melhor juízo, pelas etapas referidas da forma que segue:

DIAGNÓSTICO	
PMSB	PMGIRS
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Diagnóstico integrado dos serviços de sistema de saneamento básico local, utilizando-se indicadores de saúde, epidemiológicos, ambientais, inclusive hidrológicos, e socioeconômicos. O diagnóstico deverá conter, ainda, dados atualizados, projeções e análise do impacto nas condições de vida da população, abordando necessariamente o que segue: <ol style="list-style-type: none"> 1. a caracterização da oferta e do déficit indicando as condições de acesso e a qualidade da prestação de cada um dos serviços considerando o perfil populacional, com ênfase nas desigualdades sociais e territoriais em especial nos aspectos de renda, gênero e étnico-raciais; 2. as condições de salubridade ambiental considerando o quadro epidemiológico e condições ambientais; 3. a estimativa da demanda e das necessidades de investimentos para a universalização do acesso a cada um dos serviços de saneamento básico nas diferentes divisões do município ou região; e, 4. as condições, o desempenho e a capacidade na prestação dos serviços nas suas dimensões administrativa, político-institucional, legal e jurídica, econômico-financeira, operacional, tecnológica. ➤ Causas das deficiências detectadas. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Diagnóstico da situação do setor (origem, volume, caracterização dos resíduos sólidos e formas de destinação final e de disposição final ambientalmente adequada); ➤ Identificação das áreas favoráveis para disposição final ambientalmente adequada de rejeitos, observado o marco regulatório do planejamento urbanístico; ➤ Identificação da potencialidade do consorciamento (CRITÉRIOS DE ECONOMIA DE ESCALA NORTEADORES: proximidade e prevenção de riscos ambientais); ➤ Identificação dos resíduos sólidos e dos geradores sujeitos ao plano de gerenciamento de resíduos sólidos e a logística reversa, observada a Tríade Legal do Saneamento Básico e demais diplomas legais transversais; ➤ Identificação dos passivos ambientais relacionados aos resíduos sólidos, incluindo áreas contaminadas, e respectivas medidas saneadoras.

PROGNÓSTICO	
PMSB	PMGIRS
<ul style="list-style-type: none">➤ Objetivos e metas municipais de curto, médio e longo prazos com vista ao acesso universal dos serviços de saneamento básico no território, com integralidade, qualidade e prestação adequada à saúde pública, à proteção do meio ambiente e à redução das desigualdades sociais, admitidas soluções graduais e progressivas e observada a compatibilidade com os demais planos setoriais, contemplando-se, ainda, o que segue:<ol style="list-style-type: none">1. o acesso à água potável e à água em condições adequadas para outros usos;2. soluções sanitárias e ambientalmente apropriadas tecnologicamente para o esgotamento sanitário;3. soluções sanitárias e ambientalmente apropriadas tecnologicamente para a limpeza urbana e o manejo dos resíduos sólidos coletados;4. a disponibilidade de serviços de drenagem e manejo de águas pluviais urbanas adequados à segurança da vida, do meio ambiente e do patrimônio; e5. a melhoria contínua do gerenciamento, da prestação e da sustentabilidade dos serviços.	<ul style="list-style-type: none">➤ Indicadores de desempenho operacional e ambiental dos serviços de resíduos sólidos; e,➤ Metas de redução, reutilização, coleta seletiva, reciclagem e outras formas de gerenciamento que reduzam a quantidade de rejeitos encaminhados para a disposição final ambientalmente adequada.

PROPOSIÇÕES

PMSB	PMGIRS
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Estabelecimento de mecanismos de gestão apropriados, assim como programas, projetos e ações necessários para atingir os objetivos e as metas, de modo compatível com os respectivos planos plurianuais (PPA's) e com outros planos governamentais correlatos, e, ainda, assegurar a sustentabilidade da prestação dos serviços de saneamento com a identificação de possíveis fontes de financiamento, contemplando, ainda, o que segue: <ol style="list-style-type: none"> 1. o desenvolvimento institucional para a prestação dos serviços de qualidade, nos aspectos gerenciais, técnicos e operacionais, valorizando a eficiência, a sustentabilidade socioeconômica e ambiental das ações, a utilização de tecnologias apropriadas, considerando a capacidade de pagamento dos usuários e a gestão participativa dos serviços; 2. a visão integrada e a articulação dos quatro componentes dos serviços de saneamento básico nos seus aspectos técnico, institucional, legal e econômico; 3. a interface cooperação e a integração com os programas de saúde, de habitação, meio ambiente e de educação ambiental, de urbanização e regularização fundiária dos assentamentos precários bem como as de melhorias habitacionais e de instalações hidráulico-sanitárias; 4. a integração com a gestão eficiente dos recursos naturais, em particular dos recursos hídricos; 5. o atendimento da população rural dispersa, inclusive mediante a utilização de soluções compatíveis com suas características sociais e culturais; 6. a educação ambiental e mobilização social como estratégia de ação permanente, para o fortalecimento da participação e controle social, respeitados as peculiaridades locais e, assegurando-se os recursos e condições necessárias para sua viabilização. 7. a articulação com o Plano de Segurança da Água, quando implantado no município; 8. a definição de parâmetros para a adoção de taxa e tarifa social; e 9. a prevenção de situações de risco, emergência ou desastre. ➤ Ações para situações de emergências e contingências, contemplando o que segue: <ol style="list-style-type: none"> 1. diretrizes para os planos de racionamento e atendimento a aumentos de demanda 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Procedimentos operacionais e especificações para gerenciamento dos serviços de resíduos sólidos, incluída a disposição final ambientalmente adequada de rejeitos, observado a Triade Legal do Saneamento; ➤ Regras para as atividades de manejo de resíduos sólidos, notadamente o transporte, encartadas no plano de gerenciamento de resíduos sólidos (PGRS), observado o marco regulatório de meio ambiente e de vigilância sanitária; ➤ Definição das responsabilidades quanto à implementação e operacionalização do PMGIRS, incluídas as etapas do plano de gerenciamento de resíduos sólidos a cargo o Poder Público, sendo vedado atribuir ao sistema público de resíduos sólidos a realização pelas etapas do gerenciamento de resíduos sólidos a que se refere o art. 20, da PNRS em desacordo com a licença ambiental e, ainda, o marco regulatório de meio ambiente e de vigilância sanitária; ➤ Programas e ações de capacitação técnica voltados para a implementação e operacionalização do PMGIRS; ➤ 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 participação de grupos interessados no PMGIRS, inclusive as organizações de catadores; ➤ Mecanismos para criação de fontes de negócios, emprego e renda por meio da valorização dos resíduos sólidos; ➤ Sistema de cálculo de custos de execução dos serviços de resíduos sólidos, especialmente forma de cobrança desses serviços, nos termos da Triade Legal do Saneamento; ➤ Descrição das formas e dos limites de participação do Município na coleta seletiva, na logística reversa e nas outras ações relativas à responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos; ➤ Meios a serem utilizados para controle e fiscalização municipal da implementação e operacionalização do plano de gerenciamento de resíduos sólidos e dos sistemas de logística reversa; ➤ Ações preventivas e corretivas a serem praticadas, incluindo programa de monitoramento; ➤ Periodicidade da revisão do PMGIRS, observado o período de vigência do PPA; ➤ Ações específicas a serem desenvolvidas internamente pelos órgãos e entidades da Administração Pública com vista à utilização racional dos recursos ambientais, ao combate a todas as formas de desperdício e à minimização da geração de resíduos sólidos.

PROPOSIÇÕES	
PMSB	PMGIRS
<p>temporária;</p> <p>2. diretrizes para a integração com os planos locais de contingência; e</p> <p>3. regras de atendimento e funcionamento operacional para situações críticas na prestação de serviços, inclusive para a adoção de mecanismos tarifários de contingência;</p> <p>➤ Mecanismos e procedimentos para avaliação sistemática da eficiência e eficácia das ações programadas, contemplando o que segue:</p> <p>1. conteúdo mínimo, periodicidade, e mecanismos de divulgação e acesso dos relatórios contendo os resultados do monitoramento da implementação do plano bem como da íntegra das informações que os fundamentaram;</p> <p>2. o detalhamento do processo de revisão do plano com a previsão das etapas preliminares de avaliação e discussões públicas descentralizadas no território e temáticas, sobre cada um dos componentes; e da etapa final de análise e opinião dos órgãos colegiados instituídos (conferência, conselho, entre outros); e</p> <p>3. revisão periódica em prazo não superior a 4 (quatro) anos, anteriormente à elaboração do Plano Plurianual (PPA).</p>	

Sem embargo do conteúdo mínimo para o planejamento do setor de saneamento arrolado acima, o PMSB deverá indicar as situações em que não haja capacidade de pagamento dos usuários e indicar solução para atingir as metas de universalização dos serviços de saneamento básico (art. 25, §6º, do Decreto Federal nº 7.217/2010), a fim de implantar as etapas de eficiência de tratamento dos esgotos no processo de licenciamento ambiental segundo a capacidade de pagamento desses usuários (art. 22, §1º, do Decreto Federal nº 7.217/2010). Acrescente-se que o PMGIRS deverá identificar e indicar medidas saneadoras para os passivos ambientais originados, dentre outros, de áreas contaminadas, inclusive lixões e aterros controlados, e de empreendimentos sujeitos à elaboração de planos de gerenciamento de resíduos sólidos (art. 50, §2º, do Decreto 7.404/2010).

O PMSB, o PMGIRS ou demais planos municipais setoriais de saneamento básico devem ser editados pelo titular dos serviços de saneamento básico, e podem contar, a partir da solidariedade federativa, decorrente da cooperação federativa (art.24, §1º, do Decreto Federal nº 7.217/2010), com o apoio técnico ou financeiro de outras unidades da Federação, do prestador dos serviços, de instituições universitárias e de pesquisa científica, sem prejuízo da participação efetiva da sociedade civil organizada (art. 19, §1º, da LDNSB e art. 24, §3º, do Decreto Federal nº 7.217/2010)

Os planos municipais de saneamento suscitados deverão englobar todo o território do titular (art. 19, §8º, da LDNSB e art. 25, §9º, do Decreto Federal nº 7.207/2010), e serem

compatíveis com o planejamento das bacias hidrográficas que estejam inseridos (art. 19, §3º, da LDNSB e art. 25, §11, do Decreto Federal nº 7.2010/2010), a fim de assegurar a interface entre as ações de saneamento básico com as estratégias estatais para a utilização adequada dos recursos hídricos dessas bacias (art. 19, §3º, da LNSB).

Os planos municipais de saneamento referidos deverão ser revistos periodicamente, a cada 4 anos, antes da elaboração do PPA, a fim de assegurar a futura programação orçamentária para fazer frente às despesas decorrentes das intervenções que serão realizadas no setor do saneamento (art. 19º, §4º, da LDNSB, art. 25, §4º, do Decreto Federal nº 7.217/2010, e art. 50, §1º, do Decreto Federal nº 7.404/2010).

Os planos municipais de saneamento em questão são vinculantes tanto para o titular dos serviços quanto para o prestador (art. 25, §5º, do Decreto Federal nº 7.217/2010), razão pela qual a delegação dos serviços de saneamento básico para este último deverá observar o disposto nesses planos (art. 25, §7º, do Decreto Federal nº 7.217/2010) ; o que será retomado mais adiante.

Conforme já exposto, os Municípios com menos de 20.000 (vinte mi) habitantes, segundo os dados demográficos do censo mais recente da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia Estatística (IBGE), poderão ter PMGIRS de cunho simplificado (§2º, do art. 19, da PNRS e art. 51, do Decreto regulamentar nº 7.404/2010), cujo conteúdo mínimo deverá observar os incs. I a XIV, do §1º, do art. 51, do Decreto nº 7.404/2010. Esta é a regra geral.

Contudo, mesmo os Municípios de pequeno porte não farão jus a esta regra de planejamento simplificado, quando (1) forem integrantes de áreas turísticas, (2) estiverem inseridos em área de influência de empreendimentos de expressivo impacto ambiental regional ou nacional; e, (3) possuam o território abrangendo, total ou parcialmente, unidade de conservação (incs. I a III, do §3º, do art. 19, da PNRS c/c incs. I a III, do 2º, do art. 51, do Decreto nº 7.404/2010).

A edição do PMGIRS é condição de acesso aos recursos públicos federais para investimentos em ações, programas e projetos atinentes à gestão de resíduos sólidos; o que deveria ter sido feito até agosto de 2012 (art. 18 c/c art. 55, da PNRS). Por outro lado, o PMSB deverá ser editado até dezembro de 2015 para possibilitar o acesso aos recursos públicos federais para realização de intervenções no setor de saneamento básico, a teor do §2º, do art. 26, do Decreto Federal nº 7.217/2010, com a redação alterada pelo Decreto Federal nº 8.211/2014.

A existência do PMGIRS não desobriga o Município a promover o licenciamento ambiental de aterros sanitários e de outros empreendimentos de resíduos sólidos pelo órgão ambiental competente (art. 19, §4º, da PNRS). Ao revés, a inexistência do PMGIRS não pode servir para impedir a instalação e a operação de unidades e/ou de empreendimentos de resíduos sólidos devidamente licenciados pelos órgãos ambientais competentes (art. 19, §8º, da PNRS).

3.3 REGULAÇÃO E FISCALIZAÇÃO

Em apertada síntese, é possível afirmar que a regulação, que não se confunde com a mera “regulamentação” da lei (art. 84, inc. IV, da CRFB/88), possibilita a expedição de diretrizes de ordem técnica – e, portanto, pretensamente isenta de carga política – para a efetiva implementação e/ou integração de política pública voltada para dado serviço público ou setor da econômica. Mais do que isso, a regulação abriga, de forma indissociável, as funções normativa, que constitui a edição de normas técnicas sobre o setor regulado (leia-se, expedição de atos regulatórios), judicante, que permite composição de conflito entre os atores do setor, e, por fim, executiva, que autoriza tanto a fiscalização sobre as atividades dos atores do setor quanto a imposição de sanções a este por descumprimento dos atos regulatórios.

O art. 2º, inc. IX, do Decreto nº 6.017/07 define a regulação como “*todo e qualquer ato, normativo ou não, que discipline ou organize um determinado serviço público, incluindo suas características, padrões de qualidade, impacto socioambiental, direitos e obrigações dos usuários e dos responsáveis por sua oferta ou prestação e fixação e revisão do valor de tarifas e outros preços públicos*”.

No mesmo viés, o inc. II, do art. 2º, do Decreto Federal nº 7.217/2010 reitera a definição de regulação suscitada, mas traz para a realidade do saneamento básico, definindo-a como “*todo e qualquer ato que discipline ou organize determinado serviço público, incluindo suas características, padrões de qualidade, impacto socioambiental, direitos e obrigações dos usuários e dos responsáveis por sua oferta ou prestação e fixação e revisão do valor de tarifas e outros preços públicos, para atingir os objetivos do art. 27*”.

Apesar de a fiscalização estar encartada, de forma indissociável, na regulação, posto que àquela, a fiscalização, integrar a função executiva inerente a esta última, a regulação, o art. 8º, da LDNSB e o art. 31, do Decreto Federal nº 7.217/2010 trataram de segregá-las, facultando, assim, que fossem delegadas pelo titular de forma desassociada.

Nesse sentido, o inc. XII, do art. 2º, do Decreto Federal nº 6.017/2007 conceitua a fiscalização como as “*atividades de acompanhamento, monitoramento, controle ou avaliação, no sentido de garantir a utilização, efetiva ou potencial, do serviço público*”. Este conceito é reiterado, guardada as peculiaridades para o setor de saneamento básico, pelo inc. II, do art. 2º, Decreto nº 7.217/2010, que conceitua a fiscalização como “*atividades de acompanhamento, monitoramento, controle ou avaliação, no sentido de garantir o cumprimento de normas e regulamentos editados pelo poder público e a utilização, efetiva ou potencial, do serviço público*”.

Não obstante, é salutar, à luz do princípio da eficiência e, mais do que isso, da eficácia, que a regulação seja desempenhada de forma agregada à fiscalização, possibilitando, portanto, que essas atividades sejam desempenhadas conjuntamente sobre a gestão dos serviços de saneamento básico.

Em que pese o titular dos serviços de saneamento básico ter autonomia para criar e/ou designar a modelagem da sua entidade regulação para desempenhar as atividades de

regulação e/ou de fiscalização sobre o setor de resíduos, o Decreto Federal nº 7.217/2010, em seu art. 31, incs. I e II, traz indicações para tanto.

Nesse sentido, o Município, na qualidade de titular dos serviços de saneamento básico, poderá desempenhar, de forma direta, por meio de órgão ou de entidade da Administração pública direta ou indireta, inclusive consórcio público do qual participe, a execução das atividades de regulação e/ou de fiscalização. Nada impede, ainda, que o Município, no exercício dessa titularidade, promova a delegação, por meio de convênio de cooperação, da regulação e/ou da fiscalização para órgão ou entidade de outro ente da Federação ou para consórcio público do qual não participe instituído para a gestão associada dos serviços de saneamento básico.

Repita-se que, no âmbito da gestão compartilhada materializada por meio de lei complementar com a instituição de região metropolitana, microrregião e aglomerado urbano, a titularidade dos serviços de saneamento básico cabe ao Estado e aos Municípios integrantes dessas aglutinações municipais, e restará ao legislador complementar estadual vir a definir, de forma consensual, a modelagem da governança dessa gestão compartilhada. Uma vez definida a modelagem dessa governança, é certo que o Estado e os Municípios pertencentes às aglutinações municipais deverão designar, de forma consensual, a entidade de regulação e de fiscalização dos serviços de saneamento básico nos limites dos territórios dessas aglutinações, observado o disposto no art. 31, incs. I e II, do Decreto Federal nº 7.217/2010.

Vale o reparo que, no processo de delegação das atividades de regulação e de fiscalização, o titular dos serviços, seja o Município seja o Estado com os Municípios integrantes da aglutinação municipal em sede da gestão compartilhada, deverá explicitar, no ato de delegação, o prazo de delegação, a forma de atuação e a abrangência das atividades a serem desempenhas por todos os envolvidos.

Independentemente de quem seja a entidade reguladora, é indispensável que exerça, de forma uniforme, a competência de regulação e/ou de fiscalização pautada nos seguintes princípios: (1) independência decisória, incluindo autonomia administrativa, orçamentária e financeira; e, (2) transparência, tecnicidade, celeridade e objetividade das decisões, a teor do art. 21, incs. I e II, da LDNSB, que é repetido no art. 28, incs. I e II, do Decreto nº 7.217/2010.

Além de uma atuação pautada nos princípios mencionados, a entidade reguladora deverá perseguir objetivos específicos em prol da regulação e fiscalização, a saber, (art. 22, incs. I a IV, da LDNSB e art. 27, incs. I a IV, do Decreto Federal nº 7.217/2010):

- promover padrões e normas para a adequada prestação dos serviços de saneamento e para a satisfação dos usuários;
- assegurar o cumprimento das condições e metas estabelecidas no plano completo ou setorial;
- prevenir e reprimir o abuso do poder econômico, ressalvada a competência dos órgãos integrantes do sistema nacional de defesa da concorrência, no caso, o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE); e, por fim,

- definir tarifas que assegurem o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos, levando-se em consideração a modicidade da tarifa. Para tanto, deverão ser adotados mecanismos que induzam a eficiência e eficácia do serviço e, mais do que isso, assegurem a apropriação social dos ganhos de produtividade.

A atividade de regulação e/ou de fiscalização poderá incidir sobre todos, alguns ou, apenas, um dos serviços de saneamento básico, que, neste último caso, constitui uma regulação e/ou fiscalização setorial (art. 29, do Decreto Federal nº 7.217/2010), incluindo-se a interpretação e fixação de critérios para a fiel execução dos contratos, dos serviços de saneamento e, ainda, a correta administração dos subsídios (art. 25, §2º, da LDNSB).

Justamente para estabelecer os parâmetros para a regulação do saneamento básico, o titular dos serviços de saneamento tem o poder-dever de editar normas de regulação para modelar a ambiência regulatória, restando à entidade de regulação, nos limites dessa ambiência regulatória, expedir atos regulatórios para normatizar, pelo viés técnico, econômico e social, o setor de saneamento básico.

Em outras palavras, o titular, ao modelar a ambiência da regulação do saneamento, tem o poder-dever de editar normas a respeito do que segue: (1) direitos e deveres dos usuários e dos prestados, assim como as penalidades a que cada um está sujeito; e, (2) procedimentos e critérios para a atuação da entidade de regulação (art. 30, inc. I, alíneas “a” e “b”, do Decreto Federal nº 7.217/2010). A partir das diretrizes legais emanadas do titular, que, em verdade, compõem as chamadas leis-quadro da regulação, a entidade de regulação está autorizada a expedir atos regulatórios, que, moldarem as dimensões técnica, econômica e social dos serviços de saneamento básico, deverão abranger, pelo menos, os seguintes aspectos (art. 23, incs. I a XI, da LNDSB e art. 30, inc. II, alíneas “a” e “f”, do Decreto Federal nº 7.217/2010):

- ✓ Padrões e indicadores de qualidade da prestação dos serviços de saneamento básico;
- ✓ Prazo para os prestadores comunicarem aos usuários as providências adotadas em face de queixas ou de reclamações relativas aos serviços de saneamento básico, que, se não forem suficientemente atendidas pelos prestadores, na avaliação dos usuários, poderão ser levadas à entidade de regulação, que, por sua vez, deverá manifestar-se conclusivamente a respeito (art. 23, §2º e §3º, da LNDSB e art. 31, §2º, do Decreto Federal nº 7.217/2010);
- ✓ Requisitos operacionais e de manutenção dos sistemas;
- ✓ Metas progressivas de expansão e de qualidade dos serviços de saneamento básico e respectivos prazos;
- ✓ Regime, estrutura e níveis tarifários, assim como procedimentos e prazos de sua fixação, reajuste e revisão;
- ✓ Medição, faturamento e cobrança de serviços de saneamento básico;
- ✓ Monitoramento dos custos;

- ✓ Avaliação da eficiência e eficácia dos serviços de saneamento básico prestados;
- ✓ Plano de contas e mecanismos de informação, auditoria e certificação;
- ✓ Subsídios tarifários e não tarifários;
- ✓ Padrões de atendimento ao público e mecanismos de participação e informação; e,
- ✓ Medidas de contingências e de emergências, inclusive racionamento.

Sem embargo da competência normativa mencionada a ser exercida pela entidade de regulação, esta ainda tem a incumbência de verificar se o prestador cumpre o disposto no PMSB, no PMGIRS e/ou nos planos municipais setoriais de saneamento básico, na forma das disposições legais, regulamentares e contratuais (Parágrafo Único, do art. 20, da LDNSB). Com efeito, os prestadores deverão ofertar para a entidade de regulação todos os dados e as informações, inclusive àqueles relativos às empresas terceirizadas, que forem necessários para o desempenho da atividade regulatória e/ou fiscalizatória dessa entidade (art. 25, §1º, da LDNSB e art. 32 e Parágrafo Único, do Decreto Federal nº 7.217/2010).

3.4 CONTROLE SOCIAL

O inc. IV, do art. 3º, da LDNSB, que é reiterado pelo art. 2º, inc. IV, do Decreto Federal nº 7.217/2010, define o controle social como “conjunto de mecanismos e procedimentos que garantem à sociedade informações, representações técnicas e participações nos processos de formulação de políticas, de planejamento e de avaliação relacionados aos serviços públicos de saneamento básico”. Extrai-se dessa definição de controle social, que constitui forma de concretização de gestão administrativa participativa, segundo a qual a população, que é titular do poder estatal, passa a deter informação e capacitação para dizer como a coisa pública deve ser gerida e, mais do que isso, atua, de forma direta e concreta, nessa gestão. Com isso, confere-se empoderamento à população e, além disso, legitimidade, credibilidade às ações estatais, notadamente às políticas públicas.

O inc. X, do art. 2º, da LDNSB estatui o controle social como um dos princípios fundamentais da gestão do saneamento básico, inclusive de resíduos sólidos, razão pela qual serve de fator interpretativo, integrador e vinculador dessa gestão.

A LDNSB não traz uma única forma de materializar o controle social, mas, sim, compreende os instrumentos de controle estabelecidos no art. 34, inc. I a IV, do Decreto Federal nº 7.217/2010, *in verbis*:

- ✓ Debate e audiência pública, em que esta última deve ser realizada de modo a possibilitar o acesso da população, sem prejuízo de ocorrer de forma regionalizada (art. 34, §1º, do Decreto Federal nº 7.217/2010);
- ✓ Consulta pública, que deve assegurar que qualquer do povo, independentemente do interesse, ofereça críticas e sugestões para as propostas do Poder Público, que, por

consequente, deverão ser respondidas adequadamente (art. 34, §1º, do Decreto Federal nº 7.217/2010);

- ✓ Conferência das Cidades; ou,
- ✓ Órgão colegiado de caráter consultivo na formulação das políticas de saneamento básico, assim como no seu planejamento e avaliação.

O órgão colegiado de caráter consultivo a que se refere o inc. IV, do art. 34, do Decreto Federal nº 7.217/2010 nada mais é do que o conselho consultivo de saneamento básico (art. 47, da LDNSB), que, porém, pode ser substituído por um conselho dotado de temática transversal ao saneamento que já existe, desde que sejam feitas as devidas adaptações (§1º, do art. 47, da LDNSB e §4º, do art. 34, do Decreto Federal nº 7.217/2010). A composição e as atribuições desse conselho são definidas pelos arts. 47, incs. I até V, da LDNSB e do art. 34, §3º até §5º, do Decreto Federal nº 7.217/2010, sendo que, neste último caso, fica assegurado o acesso a quaisquer documentos e informações produzidos pela entidade de regulação, assim como solicitar a elaboração de estudos com o objetivo de subsidiar a tomada de decisão, ressalvados os documentos considerados sigilosos em razão de interesse público relevante, mediante prévia e motiva decisão (art. 34, §5, do Decreto Federal nº 7.217/2010).

Vale o reparo que o controle social pode, e deve ser estendido para a esfera do planejamento do setor de saneamento básico, conferindo-se, assim, a implementação da gestão pública participativa para os planos de saneamento básico, em que a população poderá influir nas diretrizes dos serviços que lhe são afetos. Para tanto, a elaboração e a revisão dos planos de saneamento básico, inclusive dos estudos que os fundamentam, deverão ser objeto de ampla divulgação com a disponibilização integral de seu teor para a sociedade civil organizada; o que poderá ocorrer mediante publicação na rede mundial de computadores (leia-se, *internet*), assim como submissão à audiência e à consulta públicas (arts. 19, §5º; e, 51, parágrafo único, da LDNSB e art. 26, §1º, do Decreto Federal nº 7.217/2010). Mais do que isso, a participação da sociedade civil organizada na esfera do planejamento do saneamento básico operar-se por meio das seguintes intervenções ao longo do processo desse planejamento, a saber: (i) divulgação em conjunto com os estudos que os fundamentarem; (ii) recebimento de sugestões e críticas por meio de consulta ou de audiência pública; e, (iii) análise e opinião do conselho municipal de saneamento básico ou, se for o caso, conselho dotado de temática transversal ao saneamento, segundo o disposto na norma de regulação do titular dos serviços (art. 51, parágrafo único, da LDNSB e art. 26, incs. I até III, do Decreto Federal nº 7.217/2010).

No tocante à implementação do controle social na ambiência da regulação dos serviços de saneamento básico, faz-se necessário assegurar, preferencialmente por meio da rede mundial de computadores (leia-se, *internet*) ampla publicidade aos relatórios, estudos, decisões e instrumentos equivalentes relacionadas com a regulação e a fiscalização dos serviços, assim como os direitos e os deveres dos usuários e dos prestadores. Afóra a publicidade referida, deverá ser assegurado amplo acesso dessas informações a qualquer do povo, independentemente da existência de interesse direto. Exclui-se, porém, dessa publicização os documentos considerados sigilosos em razão de interesse público relevante, mediante prévia e motivada decisão (art. 26, §1 e §2º, da LDNSB e art. 33, §1º e §2º, do Decreto Federal nº 7.217/2010)

A LNDSB, em seu art. 27, incs. I até IV, e o seu Decreto Federal nº 7.217/2010, em seu art. 36, incs. I e II, alíneas “a” até “c”, estabelecem e asseguram os direitos e deveres dos usuários, especialmente mediante a sua ampla divulgação, representando, assim, importante forma de conferir consciência política para a população, que estará apta a reclamar os seus direitos e cientes do cumprimento dos seus deveres; o que representa um outro viés do controle social.

3.5 REMUNERAÇÃO DO SISTEMA DE SANEAMENTO BÁSICO

3.5.1. Distinção remuneratória: taxa, tarifa e preço público para o saneamento básico

Os serviços de saneamento básico poderão ser remunerados por taxa, tarifa ou preço público segundo o seu regime jurídico de execução, exceto nos casos em que esses serviços possuem natureza jurídica não específica e indivisível dotada de caráter universal, quando, então, os recursos públicos necessários para fazer frente a essas despesas deverão advir dos cofres públicos. Todavia, alguns apontamentos conceituais, ainda que em linhas gerais, devem ser tecidos quanto à taxa, tarifa e preço público.

A taxa, segundo o disposto no art. 145, inciso II, da CRFB/1988, poderá ser instituída, por lei em sentido formal e material, pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, em razão (1) do exercício do poder de polícia ou (2) da utilização efetiva ou potencial de serviços públicos específicos e divisíveis prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição.

Segundo RICARDO LOBO TORRES¹⁰, três são os “*requisitos essenciais, sem os quais não se configura a taxa pela prestação do serviço: a utilização efetiva ou policial do serviço; a especificidade ou a divisibilidade da prestação; a efetividade ou a disponibilidade do serviço*”.

Também é possível se extrair do dispositivo constitucional que a instituição de uma taxa corresponde sempre a uma prestação estatal diretamente dirigida ao contribuinte: tributo vinculado. Nos dizeres de ROQUE ANTONIO CARRAZZA¹¹: “*podemos dizer que taxas são tributos que têm por hipótese de incidência uma atuação estatal diretamente referida ao contribuinte. Esta atuação estatal – consoante reza o art. 145, II, da CF (que traça a regra-matriz das taxas) – pode consistir ou num serviço público, ou num ato de polícia*”.

Logo, a taxa, a ser instituída por lei em sentido formal e material, pode ser traduzida em uma contraprestação paga à Administração Pública em razão da limitação de direitos e liberdades subjetivas (taxa de polícia) ou da prestação de um serviço público específico e divisível (taxa de serviço), não sendo, porém, possível ao Estado obter lucro com a sua cobrança. Deve, por sua vez, apenas repor seus cofres pelos gastos advindos com as atuações estatais dirigidas ao contribuinte.

¹⁰ *Curso de direito financeiro e tributário*, 16ª ed., Rio de Janeiro: Renovar, 2009, p. 403.

¹¹ *Curso de Direito Constitucional Tributário*, 19ª ed., São Paulo: Malheiros, 2003, p. 486.

A tarifa, sob outra banda, está prevista no art. 175, parágrafo único, inciso III, da CRFB/1988, e pode ser traduzida no fato de que concessionárias e permissionárias de serviços públicos poderão cobrar tarifas para explorarem economicamente o serviço público a eles delegados pelo Estado. Em outras palavras, trata-se de cobrança feita por particulares no desempenho de atividades originalmente conferidas ao Estado, que, porém, foi ela delegada a um determinado particular – atividade pública prestada por particulares. Nesta esfera há lucro, pois, como não poderia deixar de ser, então, e a toda evidência, não estamos a tratar de taxa, tão pouco de qualquer outro tributo, o que enseja a existência de tarifa.

Nas palavras de BANDEIRA DE MELLO¹², “*para o concessionário, a prestação do serviço é um meio através do qual obtém o fim que almeja: o lucro. Reversamente, para o Estado, o lucro que propicia ao concessionário é meio por cuja via busca sua finalidade, que é a boa prestação do serviço*”.

Por fim, e sem maiores delongas, **preço público** é o valor cobrado pela prestação de uma atividade econômica em sentido amplo, mas dotada de forte interesse público, em que o Estado, na qualidade de agente econômico, promove a sua execução em regime de mercado mediante a devida contraprestação segundo precificação estabelecida em regulamento¹³.

Nesse sentido, o preço público não tem natureza tributária, mas, sim, contratual, vez que constitui uma receita originária e facultativa oriunda da contraprestação da execução de uma atividade econômica revestida de interesse público que é desempenhada pelo Estado¹⁴.

O E. STF, por sua vez, elaborou a Súmula nº 545 para justamente diferenciar taxas e preços públicos, restando, então, consignado que “*preços de serviços públicos e taxas não se confundem, porque estas, diferentemente daquelas, são compulsórias e têm sua cobrança condicionada à autorização orçamentária, em relação à lei que as instituiu*”.

O quadro abaixo traz, de forma sintética, a distinção, aqui, a apresentada, a saber:

Quadro 3.2.2-1

TAXA	Trata-se de uma contraprestação paga ao Estado em razão da limitação de direitos e liberdades subjetivas (taxa de polícia) ou da prestação de serviço público específico e divisível (taxa de serviço), não sendo possível ao Estado obter lucro com a sua cobrança, mas apenas e unicamente, repor seus cofres pelos gastos advindos com as atuações estatais dirigidas ao contribuinte.
TARIFA	Tarifa é o preço, e não o tributo, cobrado por concessionário ou permissionário, que, mediante delegação contratual promovida pelo Estado, explore coisa pública;

¹² *Curso de Direito Administrativo*, 14ª ed., São Paulo: Malheiros, p. 641-642.

¹³ Para alguns autores, “o preço público deve se transformar em taxa, no momento em que as condições principalmente legais tornarem a contratação do ente estatal ou seu delegatário como única escolha, logo não haverá economia de mercado para dar opções para o particular, necessitando o direito protegê-lo dos abusos do monopólio público”, In: BALEEIRO, Aliomar. Uma introdução às ciências das finanças. 14ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1987, pp. 119-127.

¹⁴ PAUSEN, Leandro. *Direito tributário: constituição e código tributário à luz da doutrina e da jurisprudência*. 3ª ed., Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001, p. 43.

	o que lhe ensejará a obtenção de lucro, sujeito, porém, ao controle estatal na fixação dos valores.
PREÇO PÚBLICO	Trata-se do valor cobrado pela prestação de uma atividade econômica em sentido amplo, mas dotada de forte interesse público, em que o Estado, na qualidade de agente econômico, promove a sua execução em regime de mercado mediante a devida contraprestação segundo precificação estabelecida em regulamento.

3.5.2. Modelagem da remuneração dos serviços de saneamento básico: diretrizes e fatores norteadores

Independentemente de a modelagem da remuneração dos serviços de saneamento básico vir a ser formada por taxa, tarifa ou preço público, é certo que deverá ser norteadora pelas diretrizes estabelecidas nos incs. I a VIII, do §1º, do art. 29, da LDNSB e nos incisos I a VIII, do art. 46, do Decreto Federal n.º7.217/2010, a saber:

- ✓ prioridade para atendimento das funções essenciais relacionadas à saúde pública;
- ✓ ampliação do acesso dos cidadãos e localidades de baixa renda aos serviços;
- ✓ geração dos recursos necessários para realização dos investimentos, objetivando o cumprimento das metas e objetivos do serviço;
- ✓ inibição do consumo supérfluo e do desperdício de recursos. Há, portanto, indicação da possibilidade de emprego da sobretaxa ou sobretarifa pelo consumo desmedido pelo consumidor;
- ✓ recuperação dos custos incorridos na prestação do serviço, em regime de eficiência;
- ✓ remuneração adequada do capital investido pelos prestadores dos serviços;
- ✓ estímulo ao uso de tecnologias modernas e eficientes, compatíveis com os níveis exigidos de qualidade, continuidade e segurança na prestação dos serviços;
- ✓ incentivo à eficiência dos prestadores dos serviços.

Sem prejuízo dessas diretrizes, a formatação do regime remuneratório dos serviços de saneamento básico deverá levar em consideração, ainda, os fatores previstos nos incs. I a VI, do art. 30, da LDNSB e nos incs. I a VI, do art. 47, do Decreto Federal n.º7.217/2010, a saber:

- ✓ categorias de usuários, distribuídas por faixas ou quantidades crescentes de utilização ou de consumo;
- ✓ padrões de uso ou de qualidade requeridos;

- ✓ quantidade mínima de consumo ou de utilização do serviço, visando à garantia de objetivos sociais, como a preservação da saúde pública, o adequado atendimento dos usuários de menor renda e a proteção do meio ambiente;
- ✓ custo mínimo necessário para disponibilidade do serviço em quantidade e qualidade adequadas;
- ✓ ciclos significativos de aumento da demanda dos serviços, em períodos distintos; e
- ✓ capacidade de pagamento dos consumidores.

3.5.3. A responsabilidade fiscal na sustentabilidade financeira do saneamento básico

O art. 29, incs. I até III, da LDNSB, que, por sua vez, é reiterado pelo art. 45, incs. I até III, do seu Decreto Federal n.º 7.217/2010, ao densificar o princípio da sustentabilidade financeira, decorrente da responsabilidade fiscal, estabelece o escopo do sistema remuneratório dos serviços de saneamento básico de forma a permitir a recuperação dos custos desses serviços em regime de eficiência econômica.

Justamente em razão da responsabilidade na gestão fiscal, é que faz-se necessários a instituição, previsão e efetiva arrecadação da contraprestação dos serviços de saneamento básico, independentemente de ser taxa, tarifa ou preço público, sendo que estes últimos, tarifa e preço público, devem ser fixados de forma clara e objetiva (primeira parte, do art. 39, da LDNSB e primeira parte, do art. 49, do Decreto Federal n.º 7.217/2010).

Especificamente quanto aos tributos, se o titular dos serviços tiver instituído a contraprestação de taxa de saneamento básico ou, ao revés, de taxa de manejo de resíduos sólidos, como receita para a gestão desses serviços, é certo que deverá buscar a sua efetiva arrecadação, a fim de estabelecer a sustentabilidade do sistema, sob pena de não obter direito ao repasse de recursos voluntários pelas demais unidades da Federação (art. 11 e seu parágrafo único, da Lei Complementar nº 101/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF).

Ao lado disso, o gestor público, que for omisso em promover a arrecadação dos recursos originários da contraprestação dos serviços de saneamento básico, poderá ser sua conduta omissiva, seja por dolo seja por culpa, enquadrada como ato de improbidade administrativa por causar perda patrimonial dos haveres do Tesouro Público, notadamente pela negligência em realizar a arrecadação correspondente (art. 10, inc. X, da Lei Federal nº 8429/1992, Lei de Improbidade Administrativa – LIA).

3.5.4. Remuneração dos serviços de saneamento básico em espécie

3.5.4.1. Serviços de abastecimento de água potável e esgotamento sanitário

Os serviços de abastecimento de água potável e de esgotamento sanitário, que podem ser precificados de forma individual ou, então, conjuntamente, serão custeados na forma de tarifa ou de preço público.

Consoante entendimento jurisprudencial pacífico do Egrégio Superior Tribunal de Justiça (E. STJ), a contraprestação cobrada por concessionária de serviço público a título de fornecimento de água encanada ostenta natureza jurídica de tarifa ou de preço público¹⁵. O mesmo entendimento é estendido para o serviço de esgotamento sanitário, cuja cobrança é feita pelo concessionário na forma de tarifa em virtude da execução da coleta, do transporte e do esgotamento de dejetos, ainda que não seja realizado o respectivo tratamento sanitário antes do deságue dos efluentes¹⁶. Em que pese a referência ao concessionário, o E. STJ também já decidiu que os serviços de abastecimento de água potável e de esgotamento sanitário executados por autarquia municipal também devem ser custeados por tarifa¹⁷.

Sem embargo do exposto, a remuneração pela prestação dos serviços públicos de abastecimento de água potável não só poderá ocorrer com base no consumo da água, mas também ter cunho progressivo com base nesse consumo (art. 8º, do Decreto Federal nº 7.217/2010). O consumo de água será aferido por meio de medição a partir de cada unidade domiciliar e/ou residencial, ainda que situada na mesma edificação.

Esta é a regra geral. Excepcionalmente, não se promoverá a medição individual quando a infraestrutura da edificação não permitir a aferição individual do consumo da água ou, então, os custos da instalação dos medidores individuais forem economicamente inviáveis para o usuário (§1º e §2º, do art. 8º, do Decreto Federal nº 7.217/2010). Vale o reparo que a contraprestação do serviço de esgotamento sanitário poderá ser fixada com base no volume de água cobrado pelo serviço de abastecimento de água (art. 10, do Decreto Federal nº 7.217/2010).

3.5.4.2. Serviço de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos

O serviço de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos será remunerado por taxa, tarifa e outros preços públicos, segundo o seu regime de prestação.

¹⁵ BRASIL – Superior Tribunal de Justiça – 2ª Turma - Agravo Regimental em Agravo em Recurso Especial nº 359.337/RJ – Rel. Min. Humberto Martins – julgado em 19 de novembro de 2013 – publicado no DJE de 27 de novembro de 2013.

¹⁶ BRASIL – Superior Tribunal de Justiça – 1ª Turma - Agravo Regimental em Agravo em Recurso Especial nº 1236017/MG – Rel. Min. Sérgio Kukina – julgado em 12 de novembro de 2013 – publicado no DJE de 21 de novembro de 2013.

¹⁷ BRASIL – Superior Tribunal de Justiça – 2ª Turma - Recurso Especial nº 1163968/RS – Rel. Min. Castro Meira – julgado em 13 de abril de 2010 – publicado no DJE de 23 de abril de 2010.

Ocorre que o serviço de limpeza urbana não pode ser remunerado por taxa, tarifa ou preço público, pois, como tem natureza jurídica não específica e indivisível dotado de caráter universal, deverá ser remunerado pelos cofres públicos municipais. Os serviços de manejo de resíduos sólidos, por sua vez, serão remunerados por taxa, tarifa ou preço público, segundo o seu regime de execução¹⁸.

Justamente por isso, o Egrégio Supremo Tribunal Federal (E. STF), no julgamento do RE 576.321-RG-QO/SP¹⁹, com repercussão geral da matéria, ratificou seu posicionamento no sentido de que são específicos e divisíveis os serviços de coleta, remoção e tratamento ou destinação de lixo ou resíduos provenientes de imóveis – em outras palavras, manejo de resíduos sólidos públicos e domiciliares –, desde que tais 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. Neste sentido, cumpre ressaltar, por oportuno, que em razão do referido julgamento, o E. STF aprovou a Súmula Vinculante nº 19, cujo teor segue transcrito:

“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”.

Além disso, no que diz respeito ao argumento da utilização de base de cálculo própria de impostos, ainda no julgamento do RE 576.321-RG-QO/SP²⁰, o E. STF manteve entendimento pela constitucionalidade de taxas que, na apuração do montante devido, adotarem 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. Entendimento este que se encontra sumulado, conforme Súmula Vinculante nº 29, a saber:

“É constitucional a adoção, no cálculo do valor de taxa, de um ou mais elementos da base de cálculo própria de determinado imposto, desde que não haja integral identidade entre uma base e outra.”

A contraprestação do serviço de manejo de resíduos sólidos, além de ter que levar em consideração a destinação final ambientalmente adequada, poderá ser basear em um, dois ou todos os seguintes critérios: (1) nível de renda da população da área atendida; (2) característica dos lotes urbanos e das áreas que podem ser neles edificadas; e/ou (3) peso ou volume médio coletado por habitante ou por domicílio (art. 35, incs. I a III, da LDNSB). O Decreto Federal nº 7.217/2010 acrescenta, ainda, a estes critérios a indicação de mecanismos econômicos de incentivo à minimização da geração de resíduos sólidos e à recuperação dos resíduos gerados (art. 14, inc. IV).

¹⁸ Nesse mesmo sentido, ver: BRASIL – Supremo Tribunal Federal – 1ª Turma - Agravo Regimental no Agravo de Instrumento nº 460.195/MG – Rel. Min. Carlos Britto – julgado em 16 de agosto de 2005 – publicado no DJ de 09 de dezembro de 2005, p.20.

¹⁹ BRASIL – Supremo Tribunal Federal – Plenário – Repercussão Geral na Questão de Ordem no Recurso Extraordinário nº 576.321/SP – Rel. Min. Ricardo Lewandowski – julgado em 04 de dezembro de 2008 – publicado no DJ de 13 de fevereiro de 2009.

²⁰ BRASIL – Supremo Tribunal Federal – Plenário – Repercussão Geral na Questão de Ordem no Recurso Extraordinário nº 576.321/SP – Rel. Min. Ricardo Lewandowski – julgado em 04 de dezembro de 2008 – publicado no DJ de 13 de fevereiro de 2009.

Vale ressaltar, ainda, que, a priori, os geradores de resíduos sólidos, que forem responsáveis pela elaboração dos seus planos de gerenciamento de resíduos sólidos a que se refere o art. 20, incs. I a V, da PNRS, deverão assumir a responsabilidade pela consecução, seja de forma direta seja por meio de contratação de terceiros, da coleta, do transporte, do transbordo, do tratamento e da destinação final ambientalmente de resíduos sólidos, assim como a disposição final ambientalmente adequada de rejeitos correspondentes. Todavia, se, porventura, os geradores de resíduos sólidos arrolados no art. 20, incs. I a V, da PNRS vierem a contratar e, por conseguinte, usufruir dos serviços prestados pelos Municípios, aqueles, os geradores, deverão arcar com a devida contraprestação (art. 27, §2º, da PNRS).

A contraprestação referida pode ser considerada como preço público, vez que o Município, na qualidade de agente econômico, vem a assumir serviços de resíduos sólidos, que, em última análise, não são serviços públicos propriamente ditos, mas, sim, serviços compartilhados, que adentram, ao mesmo tempo, na seara pública e na seara privada, e seguem executados sob um regime de mercado, mas podem, e devem ser submetidos à forte regulação estatal. Mais do que isso, esses serviços estão encartados na competência do gerador desses resíduos, e o Poder Público municipal só poderá assumi-los diante da comprovada incapacidade técnica, e econômica daqueles, dos geradores (art. 5º e 6º, da LDNSB).

3.5.4.3. Serviço de drenagem e manejo de águas pluviais potáveis

O serviço de manejo de águas pluviais urbanas será custeado na forma de tributos, inclusive taxas, segundo o seu regime de prestação.

Tal qual o serviço de limpeza urbana, o serviço de drenagem de águas pluviais, seja a macrodrenagem seja a microdrenagem, deve ser remunerado por recursos públicos advindo do Tesouro Público, vez que possui caráter indivisível e inespecífico dotado de caráter universal para abranger um número incontável de usuários²¹. Ao revés, os serviços de manejo de águas pluviais serão remunerados na forma de taxa ou, vale complementar, de tarifa, segundo o regime de prestação²².

Nesse sentido, a cobrança pela prestação dos serviços de manejo de águas pluviais urbanas, além de levar em conta, em cada lote urbano, os percentuais de impermeabilização e a existência de dispositivos de amortecimento ou de retenção de água de chuva, poderá considerar os seguintes critérios: (1) nível de renda da população da área atendida; e, (2) características dos lotes urbanos e das áreas que podem ser neles edificadas (art. 36, incs. I e II, da LDNSB e art. 16, incs. I e II, do Decreto Federal nº 7.217/2010).

²¹ Nesse mesmo sentido, ver: BRASIL – Supremo Tribunal Federal – 1ª Turma - Agravo Regimental no Agravo de Instrumento nº 497488/MG – Rel. Min. Eros Grau – julgado em 16 de dezembro de 2004 – publicado no DJ de 08 de abril de 2005, p.20.

²² Luiz Henrique Antunes Alochio tem o mesmo entendimento, mas sustenta que os serviços de drenagem têm caráter dúplice, vez que possibilitam um atendimento de caráter universal para toda a população e, ao mesmo tempo, são dotados de um forte potencial específico e divisível por favorecer os usuários desses serviços. Ver: Direito do Saneamento: Introdução à Lei de Diretrizes Nacionais de Saneamento Básico (Lei Federal nº 11.445/07). São Paulo: Millennium, 2007. p. 102.

3.5.5. Subsídios tarifários e não tarifários

Consoante estabelecido no §2º, do art. 29, da LDNSB e do Parágrafo Único, do art. 46, do Decreto Federal n.º7.217/2010, o titular dos serviços poderá adotar subsídios tarifários e não tarifários para os usuários e localidades que não tenham capacidade de pagamento ou escala econômica suficiente para cobrir o custo integral dos serviços. Pretende-se, com isso, estabelecer uma composição remuneratória do sistema de saneamento que possibilite a universalização desses serviços com a devida modicidade de tarifa, sem que, porém, ocorra um desequilíbrio econômico-financeiro do setor de saneamento.

Neste sentido, os subsídios, sejam tarifados ou não, necessários ao atendimento de usuários e localidades de baixa renda deverão ser, segundo as características dos beneficiários e da origem dos recursos: (1) diretos, quando destinados a usuários determinados, ou indiretos, quando destinados ao prestador dos serviços; (2) tarifários, quando integrarem a estrutura tarifária, ou fiscais, quando decorrem da alocação de recursos orçamentários, inclusive por meio de subvenções; e, (3) internos cada titular ou entre localidades, nas hipóteses de gestão associada e de prestação regional (art. 31, incs. I a III, da LDNSB).

Vale o reparo que a concessão do subsídio fiscal, que pode ser entendida como um tipo de renúncia de receita (§1º, do art. 14, da LRF), fica condicionada ao atendimento das exigências de responsabilidade fiscal em prol da gestão do saneamento básico que seguem previstas no art. 14, *caput*, e seus incs. I e II, da LRF.

No tocante à manutenção da sustentabilidade financeira do setor do saneamento básico, é possível afirmar, ainda, que os grandes usuários podem, e devem negociar as suas contraprestações, diretamente, com o prestador desses serviços, após a oitiva da entidade de regulação, nos termos dos atos regulatórios expedidos por esta última, a entidade de regulação (art. 41, da LDNSB e art. 48, do Decreto Federal n.º7.217/2010).

3.5.6. Reajuste e revisão da contraprestação dos serviços de saneamento básico

Preliminarmente, importa ressaltar que tanto o reajuste quanto a revisão da contraprestação têm por objetivo o reequilíbrio econômico-financeiro do serviço de saneamento básico executado; o que se dá por meio do reestabelecimento da equivalência do conjunto de encargos influenciadores do custo e do resultado da exploração desse serviço com as retribuições relacionadas não só com a remuneração auferida, mas também qualquer tipo de vantagem a ser ofertada para o prestador.

Não obstante, a vedação à alteração do equilíbrio econômico-financeiro do serviço tem um limite, vez que restringe-se aos aspectos econômicos do restabelecimento da equivalência entre encargos demandados com as retribuições a serem auferidas; o que se entende como a álea econômica. No mais, o Estado, no exercício de seu poder de império, segundo a presença do interesse público primário, pode, e deve alterar a

estrutura dos serviços para aperfeiçoá-lo, buscando, assim, modificar a área administrativa desse serviço.

As semelhanças entre o reajuste e a revisão param por aí. O reajuste constitui na recomposição do valor real da contraprestação da execução dos serviços corroída pela perda inflacionária por meio de índice inflacionário predeterminado geral ou específico. Por outro lado, a revisão representa a alteração do valor da contraprestação, seja para mais seja para menos, para recompor o equilíbrio econômico-financeiro do sistema remuneratório afetado por modificações imprevisíveis, internas ou externas, do serviço.

Tanto o reajuste quanto a revisão das tarifas e dos preços públicos dos serviços de saneamento básico deverão ser submetidos a mais ampla transparência, tornando-se público com antecedência mínima de 30 (trinta) dias em relação à sua aplicação (art. 39, da LDNSB e art. 49, do Decreto Federal n.º7.217/2010). Mais do que isso, a fatura a ser entregue para o usuário deverá obedecer ao modelo estabelecido pela entidade de regulação, em que fique claro os itens e os custos relativos aos serviços (parágrafo único, do art. 39, da LDNSB).

Os reajustes das tarifas e dos preços públicos, cuja autorização para concessão deverá ocorrer a partir da entidade de regulação, serão realizados com observância mínima de 12 meses, segundo o disposto nas normas legais e regulamentares, assim como nas cláusulas contratuais, quando for o caso (art. 37, da LDNSB e art. 50, do Decreto Federal n.º7.217/2010).

As revisões das tarifas e dos preços públicos, cujas pautas serão definidas pela entidade de regulação, após a oitiva do titular, dos usuários e dos prestadores (§1º, do art. 38, da LDNSB e §1º, do art. 51, do Decreto Federal n.º7.217/2010), compreenderão a reavaliação das condições da prestação dos serviços de saneamento básico e das contraprestações cobradas (art. 38, da LDNSB e art. 51, do Decreto Federal n.º7.217/2010). Por isso, as revisões podem ser (1) periódicas, que tem por objetivo promover a distribuição dos ganhos de produtividade com os usuários e a reavaliação das condições de mercado, e (2) extraordinárias, que busca verificar a ocorrência de fatos não previstos no contrato, fora do controle do prestador dos serviços, que alterem o seu equilíbrio econômico-financeiro (incs. I e II, do art. 38, da LDNSB e incs. I e II, do art. 51, do Decreto Federal n.º7.217/2010).

Nada impede, ainda, que sejam estabelecidos mecanismos para a realização dos reajustes das tarifas e dos preços públicos mediante indução à eficiência, inclusive com fatores de produtividade, antecipação de metas de expansão e qualidade dos serviços. Estes fatores de produtividade poderão ser definidos com base em indicadores de outras empresas do setor (§2º e §3º, do art. 38, da LDNSB e §2º e §3º, do Decreto Federal n.º7.217/2010).

Sem embargo do exposto, a entidade de regulação poderá autorizar o prestador dos serviços de saneamento básico a repassar aos usuários custos e encargos tributários não previstos originalmente e por ele não administrados, nos termos da Lei Federal n.º8.987, de 13 de fevereiro de 1995, Lei de Concessões e Permissões (LCP's).

3.5.7. Fundos públicos do sistema de saneamento básico

As unidades da Federação, de forma isolada ou, ao revés, por meio de área de consorciamento, poderão instituir, por meio de lei específica (art. 167, inc. IX, da CRFB/1988 e art. 71, da Lei Federal n.º4.320, de 17 de março de 1964), fundo público para o setor do saneamento básico com vista a custear esses serviços, e, assim, assegurar a sua universalização, nos termos do previsto no PMSB ou no PMGIRS. Para tanto, o fundo do saneamento básico poderá ser provido, dentre outras fontes de recursos, pelas parcelas das receitas dos serviços de saneamento básico (art. 13, *caput*, do Decreto Federal n.º7.217/2010).

Fica facultado ao instituidor do fundo público do sistema de saneamento básico utilizar os recursos públicos dele decorrentes como fontes ou garantias em operações de crédito para financiamento dos investimentos necessários à universalização desses serviços (parágrafo único, do art. 13, *caput*, do Decreto Federal n.º7.217/2010), observadas as limitações estabelecidas na Lei Federal n.º4.320, de 17 de março de 1964 e, ainda, na LRF.

3.5.8. Subvenções financeiras para o sistema de saneamento básico

Sem embargo da alocação e dos financiamentos com recursos federais geridos ou operados por órgão ou entidade da União a serem feitos em conformidade com os planos de saneamento básico e, ainda, segundo o atendimento das exigências estabelecidas na LDNSB (art. 50, incs. I, alíneas “a” e “b”, e II) e no seu Decreto Federal n.º7.217/2010 (art. 55, incs. I, II, alíneas “a” e “b”, III e IV) em prol das entidades de Direito Público ou Privado atuante no setor de saneamento básico (art. 55, §1º, incs. I até III, do Decreto Federal n.º7.217/2010), é certo que os recursos não onerosos da União para subvenção de ações de saneamento básico serão sempre transferidos para os Estados, o Distrito Federal, os Municípios ou, então, para as áreas de consorciamento que estes entes políticos façam parte (art. 56, do Decreto Federal n.º7.217/2010).

Mas, não é só isso. Na aplicação dos recursos não onerosos da União em serviços de saneamento básico, dar-se-á prioridade ao que segue: (i) às ações e empreendimentos que visem ao atendimento de usuários ou de Municípios que não tenham capacidade de pagamento compatível com a auto-sustentação econômico-financeira desses serviços, nos termos dos critérios a serem estabelecidos pelo PLANSAB (Plano Nacional de Saneamento Básico); e, (ii) às ações voltadas para a promoção das condições adequada de salubridade ambiental dos povos indígenas e das outras populações tradicionais (art. 56, §3º e §4º, do Decreto Federal n.º7.217/2010).

Tanto a edição do PMGIRS até o prazo já findo de agosto de 2012 (art. 18 c/c art. 55, da PNRS) quanto à expedição do PMSB até o prazo de dezembro de 2015 (art. 26, §2º, do Decreto Federal n.º7.217/2010, com a redação alterada pelo Decreto Federal n.º8.211/2014) são condições de acesso aos recursos públicos federais para investimentos em ações, programas, projetos e demais intervenções no setor do saneamento básico, em que se encartam os resíduos sólidos.

Todavia, não basta que haja, apenas, o planejamento no setor dos resíduos sólidos para possibilitar o acesso aos recursos públicos federais a serem aplicados em prol de empreendimentos e/ou serviços de resíduos sólidos, faz-se necessário que haja também a aferição da devida regularidade fiscal perante o Governo federal (art. 78, incs. I e II e seu parágrafo único, do Decreto n.º7.404/2010).

Vale o reparo que a instituição de órgão de controle social também constitui condição de acesso aos recursos públicos federais ou geridos ou administrados pelo Governo Federal para fins de aplicação em ações estatais no setor de saneamento básico; o que deve ser realizado até 31 de dezembro de 2014, segundo prevê o §6º, do art. 34, do Decreto Federal n.º7.217/2010, cuja redação foi alterada pelo Decreto Federal n.º8.211/2014.

A Administração Pública direta e indireta federal dará prioridade para o acesso aos recursos públicos federais em prol de intervenções na gestão dos resíduos sólidos às pessoas que seguem (art. 79, incs. I a III, do Decreto n.º7.404/2010):

- ✓ aos Estados que instituírem microrregiões para integrar, em harmonia com os Municípios dessas regiões, o planejamento, organização e execução dos serviços de resíduos sólidos;
- ✓ aos Municípios e ao Distrito Federal que observem o seguinte: (1) contratem consórcios públicos para promoverem a gestão de resíduos sólidos, incluída a elaboração e implantação do plano intermunicipal de resíduos sólidos, ou, então, adiram ao planejamento das microrregiões do setor realizado e execução em consonância com o Estado; ou, (2) implementem coleta seletiva com organizações de catadores;
- ✓ aos consórcios públicos regidos pela LCP e seu Decreto n.º6.017/2007.

Sem prejuízo de outros critérios que venham a ser instituídos por programas federais setoriais (art. 79, §1º, do Decreto n.º7.404/2010), Estados, Municípios, Distrito Federal e consórcios públicos deverão atender às seguintes condicionantes para acessar aos recursos federais mencionados anteriormente em prol de ações, programas e projetos no setor de resíduos sólidos:

- ✓ adotar, de forma efetiva, soluções regionalizadas, especificamente em âmbito de microrregiões e de consorciamento, para planejamento, organização e execução das ações na seara da gestão dos serviços de resíduos sólidos; e,
- ✓ manter os dados e informações atualizadas no sistema nacional de informações sobre gestão de resíduos sólidos (SINIR), o que será comprovado mediante a apresentação de certidão de regularidade emitida pelo órgão coordenador desse sistema.

4 Coordenação Federativa e seus Instrumentos de Implementação

4.1 ASPECTOS GERAIS

A cooperação federativa é um mecanismo de articulação das unidades federadas, as quais, segundo as suas características político-sociais e urbano-geográficas semelhantes, podem buscar soluções comuns para o enfrentamento de problemas idênticos. Ou seja, União, Estados, Distrito Federal e Municípios atuam, de forma consensual e concertada, para darem respostas conjuntas aos problemas que sozinhos não seriam capazes de solucionar.

Não existe uma única forma de implementar a cooperação federativa, mas sim várias, as quais podem ser expressas, dentre outras, pelos principais instrumentos a seguir arrolados: (1) convênio comum; (2) aglutinações municipais, que compreendem: (i) região metropolitana; (ii) microrregião; e, (iii) aglomerado urbano; e, (3) gestão associada, que se materializa por meio do convênio de cooperação ou do consórcio público.

Vale, aqui, abrir um parêntese para sinalizar que as unidades federadas, de forma consensual e gradual, segundo as suas realidades e necessidades, podem buscar esses tipos de cooperação federativa, indo da forma simplificada até a mais sofisticada, para alcançar, de maneira segura e paulatina, o escopo institucional indispensável para gerir os interesses comuns existentes, dentre eles, a gestão de serviços públicos. Para tanto, pode-se adotar a técnica da escala institucional de cooperação federativa da gestão de serviços públicos agregada aos cenários de referência com as vantagens e desvantagens pertinentes²³.

4.2 MODALIDADES DE COOPERAÇÃO FEDERATIVA: INSTRUMENTOS PRINCIPAIS

4.2.1 Convênio Comum

O convênio comum constitui pacto administrativo firmado entre unidades federadas do mesmo nível ou de diferentes esferas de Governo ou, ainda, entre estas com pessoas jurídicas de Direito privado, que, pela via da cooperação federativa, segundo a consensualidade administrativa, exterioriza a manifestação de vontade dos partícipes em prol do alcance de interesse público comum revestido de caráter “*eminente administrativo*”²⁴.

²³ Para uma análise detalhada da aplicação da técnica de escalada institucional de cooperação federativa no âmbito da gestão e do gerenciamento de resíduos sólidos, vale conferir: ARAÚJO, Marcos Paulo Marques. Escala Institucional de Cooperação Federativa na Gestão e no Gerenciamento de Resíduos Sólidos. Revista de Administração Municipal – RAM, Rio de Janeiro, ano 58, nº 280, p. 46/60, abril/maio/junho de 2012.

²⁴ José dos Santos Carvalho Filho também entende que o convênio comum tem a finalidade de formalizar, apenas e tão-somente, atividades de cunho eminentemente administrativo, diferenciando-se, assim, do convênio de cooperação que é

O convênio comum é regido pelo art. 116, da Lei Federal nº 8.666/93, Lei de Licitações e Contratos Administrativos (LLCA), que manda aplicar, no que couber, as normas sobre licitações e contratos administrativos sobre este instrumento de cooperação. Todavia, o convênio comum não se confunde com o contrato administrativo, nem sequer com o convênio de cooperação, segundo será visto adiante.

O contrato administrativo comporta uma oposição de interesses com partes antagônicas, em que o contratante deseja obter o objeto contratual e o contratado quer a contraprestação, inclusive com o lucro, pelo serviço ofertado. O convênio comum, por sua vez, se assenta numa relação jurídica de convergência de vontades em prol da busca de interesse comum, pressupondo, assim, partícipes com interesses paralelos. Mais que isso, o convênio comum possibilita o transpasse de recursos voluntários de um ente político para o outro, observado o plano de aplicação financeira compatível com o cronograma de trabalho correspondente.

Não cabe ao Poder Legislativo autorizar a formalização de convênio comum, vez que constitui matéria administrativa encartada, única e exclusivamente, na esfera de competência privativa do Executivo, que detém prerrogativa para fazê-lo sem ratificação legal. Daí porque, o E. STF tem entendimento pacífico em prol da inconstitucionalidade da norma legal que submete, previamente, a aprovação dos convênios, dos acordos, dos contratos e demais instrumentos congêneres à deliberação do Legislativo²⁵.

4.2.2 Gestão Compartilhada: Região Metropolitana, Aglomerado Urbano e Microrregião

Reitere-se que o §3º, do art. 25, da CRFB/88 atribui ao Estado competência procedimental para criar, por meio de edição de lei complementar, região metropolitana, aglomerado urbano e microrregião para promover a integração da organização, do planejamento e da execução de funções públicas de interesse comum.

A região metropolitana representa uma conurbação de Cidades, em que as Cidades adjacentes se desenvolvem em torno da Cidade-polo em razão da importância e envergadura econômica dessa última, gerando, assim, uma relação de liame entre o centro e a periferia.

O aglomerado urbano também decorre de uma aglutinação das Cidades em conurbação, mas há uma igualdade entre elas, que se agrupam por alguma característica regional, industrial ou econômica, simplesmente.

A microrregião surge do agrupamento de Cidades, sem haver, porém, a conurbação delas. Todavia, a junção dessas Cidades tem a sua razão de ser na proximidade geográfica e interesses econômico-sociais semelhantes, justificando a adoção de solução

voltado para gestão de serviços públicos; o que será objeto de estudo adiante. Nesse sentido, ver: *Consórcios Públicos (Lei nº 11.107, de 06.04.2005, Decreto nº 6.017, de 17.01.2001)*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2009, p. 157/158.

²⁵ A título de exemplo, vale conferir: BRASIL – Supremo Tribunal Federal – Tribunal Pleno – ADI 1865 MC/SC – Relator Ministro Carlos Velloso – ac. un. - j. em 04.02.1999 – publicado no DJU de 12.03.1999, p. 00002.

integrada para possibilitar a racionalização e a viabilização das estratégias comuns para a região.

Consoante examinado, o E. STF, em sede do julgamento da ADI 1842/RJ²⁶, decidiu que as funções públicas de interesse comum da região metropolitana, do aglomerado urbano e da microrregião estão encartadas na esfera da gestão compartilhada a ser exercida, consensualmente, pelo Estado e pelos Municípios com repartição igualitária do poder decisório.

A maioria dos ministros do E. STF se remeteu à competência do legislador estadual para estabelecer um modelo de governança adequado à realidade regional, exceto os Ministros Joaquim Barbosa e Ricardo Lewandowski que preconizaram conferir personificação para a região metropolitana, o aglomerado urbano e a microrregião como autarquias territoriais sem, porém, *status* de unidades de federação.

Todavia, o E. STF chegou a estabelecer algumas diretrizes em prol da modelagem da governança, sem, porém, se comprometer com algum modelo previamente definido, repita-se. Com efeito, o E. STF indicou que deve-se buscar a formação de um colegiado interfederativo para a tomada de decisão, a qual, por sua vez, deve decorrer de uma deliberação paritária ou proporcional, sendo que, nesse último caso, deve-se evitar a preponderância da decisão de um único ente federado com assento no colegiado interderativo. Mais do que isso, o E. STF sinalizou que as funções públicas de interesse comum das aglutinações urbanas limítrofes podem vir a ser materializadas pela via da gestão associada concretizada pelos consórcios públicos (art. 241, da CRFB/1988) ou, ao revés, por meio de lei complementar estadual segundo a forma definida pelo legislador estadual (art. 25, §3º, da CRFB/1988).

Diante do exposto, é certo que a criação das aglutinações urbanas tem o condão de concretizar uma esfera estratégica deliberativa para tratar dos rumos das funções públicas de interesse comum, cujas diretrizes podem, e devem advir de um conselho gestor metropolitano composto pelos Municípios e pelo Estado com a devida repartição igualitária do poder decisório.

Entretanto, a criação, pura e simples, do conselho gestor dessas aglutinações urbanas não chega a ensejar a instituição de uma pessoa jurídica dotada de personalidade jurídica própria, vez que ele, o conselho gestor, é dotado de natureza jurídica de órgão administrativo; o que, porém, vai de encontro aos votos dos Ministros Joaquim Barbosa e Ricardo Lewandowski. Daí, faz-se necessário atribuir a uma entidade executora, dotada de personalidade jurídica própria, competência para executar as decisões emanadas do conselho gestor metropolitano. Esta entidade executora pode ter o seu papel desempenhado por um consórcio público ou, ao revés, assumir outra forma de entidade institucional sinalizada pelo legislador estadual, segundo indicado pelo próprio E. STF.

²⁶ Ver: BRASIL – Supremo Tribunal Federal – Plenário – ADI nº 1842/RJ – Rel. Min. Maurício Corrêa – “Estado Membro: Criação de Região Metropolitana” (Título) -Informativo do STF nº 697 – 4 a 8 de março de 2013 – Disponível em: www.stf.jus.br

4.2.3 Gestão Associada: Convênio de Cooperação e Consórcio Público

4.2.3.1 Aspectos gerais

A gestão associada constitui forma de cooperação federativa, que busca implementar, pela via da consensualidade, as atividades de gestão dos serviços públicos, isto é, planejamento, regulação, fiscalização e prestação de serviços públicos, podendo ser acompanhada ou não da transferência, total ou parcial, de encargos, serviços administrativos, pessoal ou bens atinentes aos serviços públicos.

A gestão associada tem sede constitucional no art. 241, da CRFB/1988, cuja redação foi alterada pela Emenda Constitucional nº 19/1998 (EC nº 19/98). Este dispositivo constitucional teve a sua eficácia integrada pela Lei Federal nº 11.107/2005, Lei de Consórcios Públicos (LCP), que, por sua vez, foi regulamentada pelo Decreto Federal nº 6.017/07.

O Decreto Federal nº 6.017/2007, em seu art. 2º, inc. IX, conceitua a gestão associada de serviços públicos como “*exercício das atividades de planejamento, regulação ou fiscalização de serviços públicos por meio de consórcio público ou de convênio de cooperação entre entes federados, acompanhadas ou não da prestação de serviços públicos ou da transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos*”. Com um viés voltado para os serviços de saneamento básico, o inc. IX, do art. 2º, do Decreto Federal nº 7.217/2010, que regulamentou a Lei Federal nº 11.445/2007, Lei de Diretrizes Nacionais de Saneamento Básico (LDNSB), define a gestão associada como “*associação voluntária de entes federados, por convênio de cooperação ou consórcio público, conforme disposto no art. 241 da Constituição*”.

Outrossim, fica claro que a gestão associada poderá ser concretizada pela via do convênio de cooperação ou, então, pelo consórcio público, instalando, assim, o ambiente de cooperação federativa que possibilite a implementação consensual dos serviços públicos, no caso, os de saneamento básico, em que, repita-se, se inserem os de resíduos sólidos.

4.2.3.2 Convênio de cooperação

Preliminarmente, há que se ressaltar que, ao contrário do consórcio público que foi disciplinado à exaustão pela LCP, o convênio de cooperação não foi objeto de detalhamento pelo legislador federal, o qual fez, tão-somente, referência a este instrumento de cooperação federativa nos §4º até §6º, do art. 13, da LCP.

O Decreto Federal nº 6.017/2007, além de ter reiterado o delineamento legal já expresso na LCP a respeito do convênio de cooperação (arts. 31, §1º e §2º; e, 34, do Decreto Federal nº 6.017/2007), estabelece que este instrumento jurídico “*não produzirá efeitos*

entre os entes da Federação cooperantes que não o tenham disciplinado por lei” (art. 31, §4º, do Decreto Federal nº 6.017/2007).

O inc. VIII, do art. 2º, do Decreto Federal nº 6.017/2007 define o convênio de cooperação como o “*pacto firmado exclusivamente por entes da Federação, com o objetivo de autorizar a gestão associada de serviços públicos, desde que ratificado ou previamente disciplinado por lei editada por cada um deles*”. Trata-se, assim, de acordo administrativo que concretiza a relação jurídica entre os entes políticos com a definição das prerrogativas e deveres para buscar a convergência de interesses em prol da gestão de serviço público propriamente dito, sem, porém, acarretar a formação de nova pessoa jurídica.

A sustentabilidade jurídica e institucional do convênio de cooperação é alcançada mediante o disciplinamento, por lei, da sua modelagem por cada ente político conveniente, sob pena de não produzir efeitos no ordenamento jurídico. Ainda que não haja legislação de regerência do convênio de cooperação editada pelos convenientes, é mais do que recomendável, que, depois da sua modelagem a partir da convergência de vontade desses convenientes, haja, pelo menos, a ratificação pelo Legislativo, possibilitando a adesão formal e expressa de cada conveniente em prol da gestão associada dos serviços públicos.

A partir da análise da definição legal do convênio de cooperação, também fica claro que esse convênio não se confunde com o convênio comum. O convênio de cooperação, além de ter sede na LCP e no Decreto Federal nº 6.017/2007, é voltado para a materialização da gestão associada de serviço público, devendo ser objeto de disciplinamento legal ou, pelo menos, de ratificação legislativa. O convênio comum, além de ter sede legal no art. 116, da LLCA, se destina a realizar interesse público comum dotado de caráter eminentemente administrativo com o transpasse de recursos voluntários de um ente político para o outro, observado o plano de aplicação financeira compatível com o cronograma de trabalho correspondente.

4.2.3.3 Consórcio público

O inc. I, do art. 2º, do Decreto Federal nº 6.017/2007 conceitua o consórcio público como “*pessoa jurídica formada exclusivamente por entes da Federação, na forma da Lei nº 11.107, de 2005 para estabelecer relações de cooperação federativa, inclusive a realização de objetivos de interesse comum, constituída como associação pública, com personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica, ou como pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos*”.

Logo, o consórcio público que é formalizado mediante contrato de consórcio público (leia-se, contrato administrativo dotado de natureza plurilateral firmado por mais de duas unidades da Federação), enseja a formação de nova pessoa jurídica, mas integrada à estrutura administrativa dos entes políticos consorciados, que detém competência para, em nome próprio, desempenhar prerrogativas e assumir deveres para alcançar os objetivos de interesse comum, que seguem listados de forma não exaustiva no art.3º, do Decreto nº 6.017/07.

Justamente em razão da natureza contratual do consórcio público é que se assegura a segurança jurídica nessa relação de cooperação federativa travada entre os entes consorciados, os quais poderão cobrar um dos outros, inclusive em sede judicial, o seu cumprimento (art. 11, §1º e §2º, da LCP; e, art. 25, §1º a §3º, do Decreto nº 6.017/07).

A LCP atribuiu personalidade jurídica ao consórcio público, o qual poderá ser: (1) de Direito Público, desde que se constitua em associação pública, a qual passará a deter a respectiva personalidade a partir da vigência das leis de ratificação do protocolo de intenções; e, (2) de Direito Privado, devendo-se atender aos requisitos exigidos na legislação civilista, isto é, realização da inscrição de seu ato constitutivo no registro civil competente (art. 6º, incisos I e II, da LCP; e, art. 7º, incs. I e II, do Decreto Federal nº 6.017/07).

O consórcio público, que goza de personalidade jurídica de Direito Público, integrará a Administração Pública indireta de todos os entes da Federação consorciados (§1º do art. 6º da LCP), constituindo associação pública (art. 41, inc. IV, da Lei Federal nº 10.406/2002, Código Civil - C.C.). Esta associação pode ser considerada uma autarquia interfederativa, vez que, além de ser equiparada a uma autarquia, integra a Administração Pública indireta de todas as esferas de Governo consorciadas (art. 2º, inc.I, do Decreto Federal nº 6.017/07).

O consórcio público de Direito Privado se personificará na forma de associação civil sem fins lucrativos (art. 53 do C.C.), pessoa jurídica de Direito Privado²⁷, que, porém, será regido por regime jurídico híbrido, isto é, será norteado, de um lado, por normas privatistas e, de outro, por regras publicistas, especialmente àquelas relativas à licitação, aos contratos administrativos, à prestação de contas e à admissão de pessoal (art. 7º, §1º, do Decreto nº 6.017/07).

²⁷ Apesar da omissão da LCP e do Decreto Federal nº 6.017/2007, o consórcio público de Direito Privado também integra a estrutura administrativa do ente político consorciado, estando, assim, vinculada às entidades públicas dotadas de personalidade jurídica própria, no caso, a Administração Pública indireta. No mesmo sentido, ver: CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Consórcios Públicos (Lei nº 11.107, de 06.04.2005, Decreto nº 6.017, de 17.01.2001)*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2009, p.39/40.

➤ **Síntese dos principais instrumentos de cooperação federativa**

O quadro abaixo traz a síntese dos principais instrumentos de cooperação federativa, aqui, estudados em prol da materialização da gestão dos serviços de saneamento básico, a saber:

FORMA DE COOPERAÇÃO	CONVÊNIO ADMINISTRATIVO COMUM	GESTÃO COMPARTILHADA: REGIÃO METROPOLITANA; MICRORREGIÃO; AGLOMERADO URBANO	GESTÃO ASSOCIADA: CONVÊNIO DE COOPERAÇÃO	GESTÃO ASSOCIADA: CONSÓRCIO PÚBLICO
NATUREZA JURÍDICA	cooperada (não forçada)	Coordenada (forçada)	cooperada (não forçada)	cooperada (não forçada)
PARTES	unidades federadas e/ou unidades federadas + particulares	unidades federadas	unidades federadas conveniadas	unidades federadas consorciadas
FORMA	pacto administrativo	lei complementar estadual	pacto administrativo	contrato de consórcio
AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA	não	sim	sim	sim
BASE LEGAL	Art. 116, da LLCA	Art. 25, §3º, da CRFB/88	Art. 241, da CRFB/88; LCP e Decreto nº 6.017/07	Art. 241, da CRFB/88; LCP e Decreto nº 6.017/07
NOVA PESSOA JURÍDICA	não	depende	não	sim
OBJETIVO	Promover atividades pactuadas em prol de interesse público comum de caráter eminentemente administrativo; o que se dá mediante o transpasse de recursos voluntários de um ente político para o outro, observado o plano de aplicação financeira compatível com o cronograma de trabalho correspondente.	Realizar, em caráter deliberativo estratégico, sem a prevalência de poder decisório por qualquer entidade federada, a integração da organização, do planejamento e da execução de funções públicas de interesse comum.	Implementar, consensualmente, as atividades de planejamento, regulação, fiscalização e prestação de serviços públicos, podendo ser acompanhada ou não da transferência, total ou parcial, de encargos, serviços, pessoal ou bens atinentes a esses serviços públicos.	Implementar, consensualmente, as atividades de planejamento, regulação, fiscalização e prestação de serviços públicos, podendo ser acompanhada ou não da transferência, total ou parcial, de encargos, serviços, pessoal ou bens atinentes a esses serviços públicos.

4.3 PRESTAÇÃO REGIONALIZADA DE SANEAMENTO BÁSICO

O art. 14, incs. I e III, da LDNSB vem a indicar os contornos da prestação regionalizada dos serviços de saneamento básico ou, em outros termos, da prestação dos serviços de saneamento básico em ambiente de cooperação federativa, que é caracterizado por deter: (1) um único prestado dos serviços para vários Municípios, contíguos ou não; (2) uniformidade de regulação e de fiscalização dos serviços, inclusive em termos de remuneração; e, (3) compatibilidade de planejamento.

O planejamento em ambiente de cooperação federativa para o saneamento básico, que é elaborado em prol dos Municípios em áreas de consorciamento ou, se for o caso, em regiões de aglomerações urbanas limítrofes, deve ser compatível e abranger o somatório dos territórios dos Municípios beneficiados (art. 17, da LDNSB e art. 43, do Decreto Federal nº 7.217/2010). É certo, ainda, que o conteúdo mínimo desse planejamento regional vai depender não só de quem o está elaborando, consórcio público ou aglomeração urbana limítrofe, mas também do objeto e do escopo do plano, isto é, se compreende um planejamento completo, em que está inserida a componente resíduos sólidos, ou, ao revés, um planejamento setorial para cada um dos serviços de saneamento básico.

No planejamento regional, o titular poderá contar com o apoio técnico do Estado, e utilizar estudos fornecidos pelos prestadores, regionais ou não (parágrafo único, do art. 15, da LDNSB).

A regulação e/ou a fiscalização em ambiente de cooperação federativa para o saneamento básico vai ser desempenhada por entidade de regulação (art. 15, incs. I e II, da LDNSB e art. 42, incs. I e II, do o Decreto Federal nº 7.217/2010), cuja modelagem dessa entidade já foi objeto de estudo anteriormente, o qual nos remetemos.

A prestação em ambiente de cooperação federativa com vista à consecução do saneamento básico poderá ser realizada de forma direta ou contratada, inclusive em ambiente de gestão associada por meio de consórcio público, segundo vier a ser definido pela área de consorciamento ou, ao revés, pela aglomeração urbana limítrofe (art. 16, incs. I e II c/c art. 38, incs. I e II, ambos da LDNSB c/c art. 41 e seu parágrafo único, do Decreto Federal nº 7.217/2010); o que será retomado, e aprofundado mais adiante.

O prestador regional, que, por ventura, atue em mais de um Município ou, então, preste diferentes serviços de saneamento básico para um mesmo Município, deverá deter sistema contábil que permita registrar e demonstrar, separadamente, os custos e as receitas de cada serviço em cada um dos Municípios atendidos (art. 18, caput, da LDNSB).

Justamente por isso é que, dentre as competências da entidade de regulação regional, está inserida a atribuição de instituir regras e critérios de estruturação de sistema contábil e do respectivo plano de contas, de modo a garantir que a apropriação e a distribuição de custos dos serviços de saneamento básico estejam em conformidade com as diretrizes estabelecidas na LDNSB e no Decreto Federal nº 7.217/2010, sem contar no próprio planejamento do setor (parágrafo único, do art. 18, da LDNSB).

Na prestação regionalizada, o contrato, que tiver por objeto execução dos serviços de saneamento básico, deverá atender, antes da sua celebração, as exigências estabelecidas pela LDNSB e do Decreto Federal nº 7.217/2010 para a sua formalização, inclusive para a modelagem desse contrato (art. 11, §4º, da LDNSB); o que será aprofundado adiante.

5 Gerenciamento

5.1 ASPECTOS GERAIS

Preliminarmente, importa ressaltar que o inc. V, do art. 2º, do Decreto Federal nº 7.217/2010 define a prestação dos serviços de saneamento básico como “*atividade acompanhada ou não de execução de obra, com objetivo de permitir aos usuários acesso a serviço público de saneamento básico com características e padrões de qualidade determinados pela legislação, planejamento ou regulação*”.

Ao lado disso, o inc. X, do art. 2º, da PNRS 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 plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos ou com plano de gerenciamento de resíduos sólidos*”.

Percebe-se, a partir da leitura do inc. X, do art. 2º, da PNRS, que o gerenciamento de resíduos sólidos constitui na execução, direta ou mediante contratado administrativo, pelo Município ou, se for o caso, pelo gerador, das atividades integrantes do manejo de resíduos sólidos, nos termos dos PMGIRS ou PGIRS, sem prejuízo, é claro, da PNRS e do Decreto Federal nº 7.404/2010. Portanto, não há como negar que, em última análise, o gerenciamento de resíduos sólidos constitui na prestação propriamente dita dos serviços de resíduos sólidos.

Para fins do presente trabalho, adotar-se a expressão gerenciamento não só para fazer referência à execução dos serviços de resíduos sólidos, mas também para marcar a consecução dos serviços de saneamento básico como um todo, vez que, assim, será possível conferir uniformidade ao termo, e, mais do que isso, deixar consignado que o gerenciamento é referenciado pela gestão, cujo conceito foi objeto de exame anteriormente.

Na execução do gerenciamento dos resíduos sólidos, faz-se necessário observar a seguinte ordem de priorização: não geração; redução; reutilização; reciclagem; tratamento dos resíduos sólidos; e, disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos (art. 9º, da PNRS e art. 35, do Decreto Federal nº 7.404/2010).

Somente depois de cumprida a ordem de priorização suscitada, é admissível o emprego de tecnologias com vista à recuperação energética dos resíduos sólidos urbanos, desde que (1) haja comprovação da sua viabilidade técnica e ambiental e, ainda, (2) implantação de programa de monitoramento de emissão de gases tóxicos aprovado pelo órgão ambiental de controle competente (§1º, art. 9º, da PNRS). Este também será responsável pela edição de normas técnicas que permitam a utilização dos resíduos sólidos nos processos de recuperação energética, inclusive no coprocessamento (art. 36, do Decreto Federal nº 7.404/2010).

Os Ministérios do Meio Ambiente, de Minas e Energia e das Cidades, por meio de regulamentação conjunta própria, disciplinarão, especificamente, a recuperação energética mencionada, exceto o aproveitamento energético dos gases gerados na

biodigestão e na decomposição da matéria orgânica dos resíduos sólidos urbanos em aterros sanitários (art. 37 e parágrafo único, do Decreto Federal nº 7.404/2010).

5.2 FORMAS DE GERENCIAMENTO

Consoante dispõe o art. 38, incs. I e II, do Decreto nº 7.217/2010, a prestação dos serviços de saneamento básico, em que se incluem os serviços de resíduos sólidos, pode dar-se de duas formas: direta; ou, contratada.

Na primeira forma, prestação direta, o titular dos serviços de saneamento básico presta, de per si, esses serviços, sendo-lhe lícito, ainda, criar um órgão administrativo interno ou, ao revés, buscar a via da terceirização (leia-se, buscar suporte da iniciativa privada para fornecimento de serviço técnico especializado mediante prévio processo licitatório) para tanto. A instituição de autarquia, empresa pública, sociedade de economia mista, que constituem entidades da Administração Pública indireta do titular dos serviços de saneamento, para prestação desses serviços também se insere nessa forma direta de prestação.

Na prestação contratada, o titular dos serviços de saneamento básico, sem perder a titularidade desses serviços, os transfere para outrem, cabendo a este realizá-lo, por sua conta e risco. A prestação contratada se concretiza pelas seguintes modalidades: (1) delegação contratual, que autoriza a realização de contrato de concessão, inclusive parceria público-privada – PPP, e de permissão; e, agora, (2) a gestão associada, que constitui forma de cooperação federativa na vertente cooperada que é concretizada por consórcio público ou por convênio de cooperação, que, depois de efetivada, pode ser viabilizada pela promoção de contrato de programa para a execução propriamente dita do serviço.

5.3 GERENCIAMENTO CONTRATADO DOS SERVIÇOS DE SANEAMENTO BÁSICO

5.3.1 *Vedação à Formalização de Instrumento Precário para o Gerenciamento dos Serviços de Saneamento Básico*

Preliminarmente, ressalte-se que o gerenciamento contratado dos serviços de saneamento básico, isto é, a prestação desses serviços que se dá por entidade que não integre a Administração Pública direta ou indireta do titular desses serviços, ocorrerá mediante contrato administrativo, restando, por conseguinte, vedada a formalização de convênio, termo de parceria ou qualquer outro instrumento de natureza precária para tanto (art. 10, caput, da LDNSB). Esta é a regra.

Excepcionalmente, o titular dos serviços de saneamento básico, nos termos de lei específica, poderá autorizar usuários organizados em cooperativas ou associações a executarem esses serviços, desde que possuam a atuação limitada a determinado condomínio ou, então, a localidade de pequeno porte, predominantemente ocupada por

população de baixa renda, onde outras formas de prestação apresentem custos de operação e manutenção incompatíveis com a capacidade de pagamento dos usuários (art. 10, §1º, inc. I, alíneas “a” e “b”, da LDNSB e art. 38, inc. III, alíneas “a” e “b”, do Decreto Federal nº 7.217/2010). Acrescente-se que esta autorização dada aos usuários deverá prever, ainda, a obrigação de transferir para o titular dos serviços de saneamento básico os bens vinculados aos serviços por meio de termo específico com os respectivos cadastros técnicos (art. 10, §2º, da LDNSB e art. 38, parágrafo único, do Decreto Federal nº 7.217/2010)

Também encarta-se na excepcionalidade da vedação à formalização de instrumento precário para a prestação dos serviços de saneamento básico, os convênios e outros atos consensuais de delegação desses serviços celebrados até o dia 06 de abril de 2005. Há, portanto, uma clara tentativa de preservar os convênios e demais atos precários firmados entre os Municípios e as companhias estaduais de saneamento básico sob a égide do Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANASA), na década de 70, para a expansão dos serviços de saneamento básico em todo o país, cujo prazo de vigência já expirou, e, portanto, exige a reformulação da relação jurídica travada entre o titular e o prestador desses serviços nos termos da Tríade Legal do Saneamento Básico.

5.3.2 Exigências Necessárias para a Formalização do Gerenciamento Contratado dos Serviços de Saneamento Básico

Antes da formalização de contrato para a prestação dos serviços de saneamento básico, seja por meio de contrato de concessão, de permissão ou de parceria público-privada decorrente da delegação contratual seja mediante formalização de contrato de programa após a instalação da ambiência da gestão associada, o art. 11, incs. I até IV, da LDNSB e o art. 39, incs. I até IV, do Decreto Federal nº 7.217/2010 estabelecem, de forma prévia, como condição de validade para a consecução do gerenciamento contratado as seguintes exigências:

- 1) vigência do PMGIRS ou, então, do PMSB, em que esteja contemplada a componente resíduos sólidos, seja de cunho municipal seja de âmbito intermunicipal, dependendo do escopo dos serviços de saneamento básico;
- 2) existência de estudo de viabilidade técnica e financeira, que demonstre a sustentabilidade técnica e financeira da prestação dos serviços de saneamento básico mediante contrato.

Para tanto, a viabilidade técnica e financeira referida pode ser demonstrada mediante a mensuração da necessidade de aporte de outros recursos além dos emergentes da prestação desses serviços (§5º, do art. 39, do Decreto Federal nº 7.217/2010).

No processo de construção do estudo referido, o Ministério das Cidades fomentará a elaboração de norma técnica para servir de referência na elaboração do estudo de viabilidade técnica e financeira para orientar o gerenciamento contratado (§4º, do art. 39, do Decreto Federal nº 7.217/2010);

- 3) vigência da política de saneamento básico ou, pelo menos, de resíduos sólidos, veiculada por lei, e editada pelo titular dos serviços, em que estejam previstas normas sobre a gestão dos serviços de saneamento básico, especialmente a modelagem dos contratos que tenham por objeto a prestação desses serviços; o que será objeto de aprofundamento adiante;
- 4) designação da entidade de regulação sobre os serviços de saneamento básico, nos moldes já estudados; e,
- 5) realização de prévia audiência e consulta públicas sobre os termos do edital de concessão, de permissão ou de parceria público-privada, assim como dos respectivos contratos e, ainda, do contrato de programa perante a população, submetendo-se, assim, esses instrumentos contratuais ao devido controle social.

Caso não sejam atendidas as exigências estabelecidas pela LDNSB e pelo Decreto Federal nº7. 217/2010 como condição de validade de contrato para a prestação dos serviços de saneamento básico, este contrato restará gravado de ilegalidade por vício quanto à forma (art. 104, inc. III, da C.C.), sendo, assim, nulo de pleno direito desde a sua origem (art. 166, inc. IV, do C.C.).

Sem prejuízo do exposto, os gestores públicos, que formalizarem o contrato para a prestação dos serviços de saneamento básico sem a observância das exigências referidas, poderão ter as suas condutas enquadradas como ato de improbidade administrativa, por omissão, seja pela via culposa seja por meio doloso, por acarretar prejuízo ao erário público decorrente da prestação inadequada de serviço público (art. 10, inc. XIV, da LIA).

Excepcionalmente, as condicionantes de validade contratual estabelecidas na LDNSB e no Decreto Federal nº7.217/2010 não se aplicam às contratações motivadas por situações emergenciais autorizadas nos termos do art. 24, inc. IV, da LLCA, e que tenha por objeto a execução dos serviços de saneamento básico (art. 39, §6º, do Decreto Federal nº7.217/2010).

Vale o registro que há divergência a respeito da incidência das condicionantes de validade contratual em exame sobre os contratos de terceirização dos serviços de saneamento básico.

De um lado, pode-se afirmar que a terceirização segue encartada na forma de prestação direta dos serviços de saneamento básico pelo seu titular, e não na prestação contratada, sem contar que não representa a execução propriamente dita dos serviços, mas sim um instrumento de apoio para a consecução das atividades meio do gerenciamento do saneamento básico.

Por outro lado, a terceirização, ainda que esteja encartada na forma de prestação direta, é formalizada mediante contrato administrativo, e a LDNSB, em seu art. 11, e o seu Decreto Federal nº7.217/2010, em seu art. 39, não fazem distinção sobre qual a modalidade de contrato administrativo as condicionantes de validade contratual irão ou não incidir, razão pela qual podem recair, sim, sobre a terceirização. Adite-se, ainda, que o emprego inadequado da terceirização para os serviços de resíduos sólidos vem, paulatinamente, desvirtuando a sua finalidade original, em que, ao invés de servir como

instrumento apoio para a execução do gerenciamento dos resíduos sólidos, passou a representar a prestação propriamente dita desses serviços, convolvendo-se, assim, em forma de delegação contratual imprópria; o que o aproxima da prestação contratada, e não direta.

Daí, o entendimento de que não só os contratos de concessão, de permissão e de parceria pública, decorrentes da delegação contratual e, ainda, de programa, formalizado após a instalação da ambiência da gestão associada, mas também os contratos de terceirização, todos devem ser precedidos do atendimento das condicionantes de validade contratual estabelecidos na LDNSB e no seu Decreto Federal n.º 7.217/2010 antes da formalização correspondente.

5.3.3 Modelagem dos Contratos Decorrentes da Delegação Contratual e da Gestão Associada

Preliminarmente, importa ressaltar que os planos de investimentos e os projetos relativos aos contratos de concessão, de permissão e de parceria público-privado decorrente da delegação contratual, assim como aos contratos de programa formalizados em ambiência de gestão associada deverão ser, todos, compatíveis com o PMSB ou o PMGIRS (art. 39, §3º, do Decreto Federal nº 7.217/2010).

Além disso, os contratos referidos terão a sua validade condicionada ao atendimento das normas legais constantes na política de saneamento básico ou, pelo menos, de resíduos sólidos, veiculada por lei, e editada pelo titular dos serviços de saneamento básico, que, por sua vez, deverão prever o que segue (art. 11, §2º, incs. I a VI, da LDNSB e art. 39, §2º, incs. I a VI, do Decreto Federal nº 7.217/2010):

- ✓ Autorização para a contratação dos serviços, indicando os respectivos prazos e a área ser atendida;
- ✓ Inclusão, nos contratos referidos, das metas progressivas e graduais de expansão dos serviços, de qualidade, de eficiência e de uso racional da água, da energia e de outros recursos naturais, em conformidade com os serviços a serem prestados;
- ✓ Prioridades de ações, compatíveis com as metas estabelecidas;
- ✓ Hipóteses de intervenção e de retomada dos serviços;
- ✓ Condições de sustentabilidade e equilíbrio econômico-financeiro da prestação dos serviços, em regime de eficiência, incluindo: (i) sistema de cobrança e composição de taxas, tarifas e outros preços públicos; (ii) sistemática de reajustes e de revisões de taxas, tarifas e outros preços públicos; e, (iii) política de subsídios; e,
- ✓ Mecanismos de controle social nas atividades de planejamento, regulação e fiscalização dos serviços de saneamento básico, sendo vedado que os contratos possuem cláusulas que prejudiquem as atividades de regulação e de fiscalização,

assim como o acesso às informações aos serviços prestados segue (art. 11, §3º, da LDNSB).

Sem embargo do exposto, os contratos referidos deverão cumprir o conteúdo mínimo necessário para a composição de um deles nos termos da legislação de regência (art. 40, incs. I até III, do Decreto Federal nº 7.217/2010).

5.3.4 Interdependência do Sistema de Saneamento Básico e o Contrato de Articulação de Serviços de Saneamento Básico

A interdependência do sistema de saneamento básico vem a demonstrar que os serviços de saneamento básico possuem uma inter-relação técnica, operacional e econômica interna e externa. Isso se explica porque, alguns dos serviços integrantes do sistema de saneamento básico, sob o ponto de vista externo, guardam uma relação tão estreita, que, se forem executados de forma estanque, podem provocar o colapso do sistema. O mesmo pode-se dizer em relação ao foro interno de cada um dos serviços do saneamento básico, isto é, o ciclo de vida, de maturação das atividades de cada um dos serviços de saneamento básico exige, e impõe uma consecução articulada, e agregada, sob pena de provocar a ruptura desses serviços. Isso tudo ocorre sob o aspecto técnico, operacional e econômico, repita-se.

Justamente por isso é que os serviços do sistema de saneamento básico ou, então, as atividades que compõem cada um dos serviços devem ter a sua integridade assegurada, e mantida pelo titular dos serviços de saneamento básico. Daí, ainda que os serviços do sistema de saneamento básico ou, ao revés, as atividades integrantes de cada um dos serviços possuam prestadores diferentes que não integrem a Administração Pública direta ou indireta do titular, é certo que a relação jurídica travada entre eles, e calcada na interdependência do setor do saneamento básico deverá ser preservada.

Para tanto, a relação jurídica de interdependência travada entre os prestadores referidos será regulada por contrato, que é denominado de contrato de articulação de serviços de saneamento básico, e, mais do que isso, objeto de regulação e de fiscalização por entidade de regulação (art. 12, *caput*, da LDNSB e art. 44, §1º, do Decreto nº 7.217/2010).

No processo regulatório do contrato de articulação de serviços de saneamento básico, a entidade de regulação terá por competência definir o que segue (art. 12, §1º, incs. I a V, da LDNSB e art. 44, §2º, incs. I a V, do Decreto Federal nº 7.217/2010):

- ✓ As normas técnicas relativas à qualidade, quantidade e regularidade dos serviços prestados aos usuários e entre os diferentes prestadores envolvidos;
- ✓ As normas econômicas e financeiras relativas às tarifas, aos subsídios e aos pagamentos por serviços prestados aos usuários e entre os diferentes prestadores envolvidos;

- ✓ A garantia de pagamento de serviços prestadores entre os diferentes prestados dos serviços;
- ✓ Os mecanismos de pagamento de diferenças relativas a inadimplemento dos usuários, perdas comerciais e físicas e outros créditos devidos, quando for o caso; e,
- ✓ O sistema contábil específico para os prestadores que atuem em mais de um Município.

Sem prejuízo do atendimento das normas de regulação referidas, o contrato de articulação dos serviços de saneamento básico deverá atender ao conteúdo mínimo, cujas cláusulas são as seguintes (art. 12, §2º, incs. I até X, do LDNSB e do art.44, §1º, incs. I até X, do Decreto Federal nº 7.217/2010):

- ✓ As atividades ou insumos contratados;
- ✓ As condições e garantias recíprocas de fornecimento e de acesso às atividades ou insumos;
- ✓ O prazo de vigência, compatível com as necessidades de amortização de investimentos, e as hipóteses de sua prorrogação;
- ✓ Os procedimentos para a implantação, ampliação, melhoria e gestão operacional das atividades;
- ✓ As regras para a fixação, o reajuste e a revisão das taxas, tarifas e outros preços públicos aplicáveis ao contrato;
- ✓ As condições e garantias de pagamento, em que se inclui a obrigação do contratante de destacar, nos documentos de cobrança aos usuários, o valor da remuneração dos serviços prestados pelo contratado e de realizar a respectiva arrecadação e entrega dos valores arrecadados (art. 12, §3º, da LDNSB e art. 44, §3º, do Decreto Federal nº 7.217/2010);
- ✓ Os direitos e deveres sub-rogados ou os que autorizam a sub-rogação;
- ✓ As hipóteses de extinção, inadmitida a alteração e a rescisão administrativas unilaterais;
- ✓ As penalidades a que estão sujeitas as partes em caso de inadimplemento; e,
- ✓ A designação do órgão ou entidade responsável pela regulação e a fiscalização das atividades ou insumos contratados.

Vale ressaltar, por fim, que, se, porventura, um dos serviços do sistema de saneamento básico ou, então, as atividades de um desses serviços marcados pela interdependência forem objeto de concessão, é indispensável que o edital de licitação já traga as regras e os valores das tarifas e outros preços públicos a serem pagos aos demais prestadores,

assim como a obrigação e a forma de pagamento (art. 12, §4, da LDNSB e art. 44, §4º, do Decreto Federal nº 7.217/2010).

5.3.5 Aspectos Técnicos e Operacionais do Gerenciamento dos Serviços de Saneamento Básico: Breves Anotações

5.3.5.1 Serviços de abastecimento de água potável e de esgotamento sanitário

5.3.5.1.1 Aspectos gerais

A LDNSB, em seu art. 3º, inc. I, alínea “a”, que, depois, é reiterada pelo Decreto Federal nº 7.217/2010, em seu art. 4, incs. I a VI, apresenta a concepção do serviço de abastecimento de água potável como a distribuição, mediante ligação predial, incluindo eventuais instrumentos de medição, assim como, quando vinculadas a esta finalidade, as seguintes atividades: (1) reservação de água bruta; (2) captação; (3) adução de água bruta; (4) tratamento de água; (5) adução de água tratada; e, (6) reservação de água tratada.

A LDNSB, em seu art. 43, parágrafo único, e o seu Decreto Federal n.º7.217/2010, em seu art. 5º, atribuem ao Ministério da Saúde competência para definir os parâmetros e os padrões de potabilidade da água, assim como estabelecer os procedimentos e responsabilidades relativos ao controle e à vigilância da qualidade da água para consumo humano (parágrafo único, do art. 43, da LDNSB e art. 5º, do Decreto Federal n.º7.217/2010).

Antes disso, a Lei Federal n.º6.050, de 24 de maio de 1974²⁸, que veio a ser regulamentada pelo Decreto Federal n.º76.872, de 22 de dezembro de 1975²⁹, já previa que os projetos destinados à construção ou à ampliação do sistema de abastecimento de água potável, em que haja tratamento ou não, deverão conter estudos, planos e previsões para a necessidade de fluoretação da água para consumo humano, cabendo ao Ministério da Saúde estabelecer normas e padrões para essa fluoretação para todo o país, sem embargo de realizar, em articulação com as Secretárias de Saúde das outras esferas de Governo, a fiscalização correspondente. Adite-se que o prestador do serviço será responsável pela elaboração do projeto, assim como pela instalação, operação e manutenção do sistema de fluoretação, enquanto que as Secretarias de Saúde das demais unidades da Federação, segundo a esfera de competência, promoverão o exame e a aprovação dos planos e estudos de fluoretação respectivos.

²⁸ Lei Federal n.º6.050, de 24 de maio de 1974, que dispõe sobre a fluoretação da água em sistemas de abastecimento quando existir estação de tratamento.

²⁹ Decreto Federal n.º76.872, de 22 de dezembro de 1975, que regulamenta a Lei nº 6.050, de 24 de maio de 1974, que dispõe sobre a fluoretação da água em sistemas públicos e abastecimento.

Ainda na esfera de controle da água para consumo humano, o Decreto Federal n.º76.367, de 09 de março de 1977³⁰, reitera a competência do Ministério da Saúde para editar as normas e os padrões de potabilidade da água, e, mais do que isso, detalha critérios normativos e técnicos para a edição desses parâmetros de controle da qualidade de água. Complementarmente, o Decreto Federal n.º5.440, de 04 de maio de 2005³¹, não só estabelece definições e procedimentos sobre o controle da qualidade da água gerada pelo sistema de abastecimento de água potável, mas também institui mecanismos e instrumentos para divulgação de informações ao usuário sobre a qualidade dessa água.

Vale o reparo que a responsabilidade do prestador do serviço de abastecimento de água potável quanto ao controle de qualidade dessa água não prejudica a vigilância da água para consumo humano por parte a autoridade de saúde pública (art. 5º, §1º, do Decreto Federal n.º7.217/2010).

Os prestadores do serviço de abastecimento de água potável devem informar e orientar a população sobre os procedimentos a serem adotados em caso de situações de emergência que ofereçam risco à saúde pública, atendidas as orientações fixadas pela autoridade competente (art. 5º, §2º, do Decreto Federal n.º7.217/2010).

O art. 3º, inc. I, alínea “b”, da LDNSB conceitua dos serviços de esgotamento sanitário como “*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*”. Por conseguinte, o art. 9º, incs I a IV, do Decreto Federal n.º7.217/2010 reitera o conceito dos serviços de esgotamento sanitário, mas sinaliza que a sua composição não precisará compreender o conjunto das suas atividades precípuas, vez que esses serviços poderão ser constituídos por “*uma ou mais*” das seguintes atividades: (1) coleta, inclusive ligação predial, dos esgotos sanitários; (2) transporte dos esgotos sanitários; (3) tratamento dos esgotos sanitários; e, (4) disposição final dos esgotos sanitários e dos lodos originários da operação de unidades de tratamento coletivas ou individuais, inclusive fossas sépticas.

Vale o reparo que a legislação e as normas de regulação poderão estabelecer o seguinte: (1) considerar como esgotos sanitários também os efluentes industriais, cujas características sejam semelhantes às do esgoto doméstico; e, (2) prever penalidades em face de lançamentos de águas pluviais ou de esgotos não compatíveis com a rede de esgotamento sanitário (art. 9º, §1º e §2º, do Decreto Federal n.º7.217/2010).

5.3.5.1.2 Ligação compulsória e separação absoluta de outras fontes

A segunda parte, do art. 45, *caput*, da LDNSB, que, por conseguinte, é reiterado pela segunda parte, do art. 6º, *caput*, do Decreto Federal nº 7.217/2010 e,

³⁰ Decreto Federal n.º76.367, de 09 de março de 1977, que dispõe sobre normas e o padrão de potabilidade de água, e dá outras providências.

³¹ Decreto Federal n.º5.440, de 04 de maio de 2005, que estabelece definições e procedimentos sobre o controle de qualidade da água de sistemas de abastecimento e institui mecanismos e instrumentos para divulgação de informação ao consumidor sobre a qualidade da água para consumo humano

complementarmente, pela segunda parte, do art. 11, *caput*, do Decreto Federal nº 7.217/2010, estabelece que “*toda edificação permanente urbana será conectada às redes públicas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário disponíveis e sujeita ao pagamento das tarifas e de outros preços públicos decorrentes da conexão e do uso desses serviços*”.

Afora isso, o §2º, do art. 45, da LDNSB, que é reiterado pelo art. 7º, do Decreto Federal nº 7.217/2010, estabelece que a instalação hidráulica predial ligada à rede pública de abastecimento de água potável – que, diga-se de passagem, é aquela entendida como a rede ou a tubulação de água que vai da ligação de água da prestadora até o reservatório de água do usuário (art. 7º, §1º, do Decreto Federal nº 7.217/2010) – não poderá ser também alimentada por outras fontes.

Logo, a LDNSB e o seu Decreto Federal nº 7.217/2010 estabelecem a compulsoriedade da ligação de imóvel situado em logradouro público beneficiado por serviços de saneamento básico, inclusive a separação absoluta de outras fontes. Esta é a regra.

Excepcionalmente, admite-se o uso de sistema alternativo de saneamento básico com soluções individuais nos seguintes casos: (i) nos termos admitidos pelas disposições normativas editadas pelo titular dos serviços de saneamento básico e pela entidade de regulação, assim como pela legislação de meio ambiente (art. 45, *caput*, primeira parte, da LDNSB; e, art. 6º, *caput*, primeira parte, e art. 11, todos do Decreto Federal nº 7.217/2010); e, (ii) quando inexistir rede pública de saneamento básico, observada as normas editadas pela entidade de regulação e pelos órgãos responsáveis pelas políticas ambiental, sanitária e de recursos hídricos (art. 45, §1º, da LDNSB; e, art. 6º, §1º, e art. 11, §1º, todos do Decreto Federal nº 7.217/2010). Sem embargo dessas exceções, admite-se, ainda, a adoção de instalações hidráulicas prediais com objetivo de reuso de efluentes ou aproveitamento de água de chuva, desde que devidamente autorizadas pela autoridade competente (art. 7º, §4º, do Decreto Federal nº 7.217/2010).

O §2º e o §3º, do art. 6º e, mais adiante, o §2º e §3º, do art. 11, do Decreto Federal nº 7.217/2010 estabelecem que cabe ao usuário promover a ligação à rede pública de saneamento básico em prazo preferencialmente não superior a 90 (noventa) dias, nos termos das normas de regulação. Caso, porém, o usuário não promova a ligação no prazo estabelecido pelas normas de regulação, ele, o usuário, estará sujeito às sanções, após o devido processo administrativo, observado, obviamente, os princípios da ampla defesa e do contraditório, nos termos da legislação do titular dos serviços de saneamento básico.

O mesmo ocorrerá se, porventura, o usuário promover a interligação entre redes, isto é, se o usuário, beneficiado pela rede pública de saneamento básico, vier a promover a ligação com outras fontes alternativas, será submetido às sanções administrativas, após o devido processo administrativo, nos termos da legislação e das normas de regulação; o que, porém, não impede a adoção de medidas administrativas para fazer cessar a irregularidade aventada, assim como promover a responsabilização civil no caso de contaminação de água das redes públicas ou do próprio usuário (art.7º, §2º e §3º, do Decreto Federal nº 7.217/2010).

Vale o reparo que o §4º, do art. 6º e, ainda, o §4º, do art. 11, do Decreto Federal nº 7.217/2010 admite a adoção de subsídios para assegurar a interligação de redes dos

usuários de baixa renda, vez que carecem de recursos para promover a instalação da sua rede intradomiciliar e, ainda, levar a tubulação de águas e/ou de esgotos até o ponto de conexão com a rede pública. Para tanto, poderão ser utilizados, pelo titular dos serviços de saneamento básico, subsídios tarifários diretos ou indiretos em prol da universalização desses serviços para os usuários de baixa renda, sem prejuízo da manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do setor do saneamento básico.

5.3.5.2 Serviço de drenagem e manejo de águas pluviais

A LDNSB, em seu art. 3º, inc. I, alínea “d”, que, depois, é reiterada pelo Decreto Federal nº 7.217/2010, em seu art. 15, incs. I a IV, traz, em apertada síntese, não só o conceito, mas também a estruturação dos serviços de drenagem e manejo de águas pluviais urbanas como o conjunto de uma ou mais das seguintes atividades, agregadas às infraestruturas e instalações operacionais correspondentes, a saber: (i) drenagem urbana de águas pluviais; (ii) transporte de águas pluviais urbanas; (iii) retenção ou retenção de águas pluviais urbanas para amortecimento de vazões de cheias; e, (iv) tratamento e disposição final de águas pluviais urbanas.

5.3.5.3 Serviço de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos

5.3.5.3.1 Resíduos sólidos: conceito e classificação

Preliminarmente, importa ressaltar que o inc. XVI, do art. 3º, da PNRS conceitua os 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 em corpos d’água, ou exijam para isso soluções técnica ou economicamente inviáveis em face da melhor tecnologia disponível”*. De outra feita, o inc. XV, do art. 3º, da PNRS traz o conceito de rejeitos nos seguintes termos: *“resíduos sólidos que, depois de esgotadas todas as possibilidades de tratamento e recuperação por processos tecnológicos disponíveis e economicamente viáveis, não apresentem outra possibilidade que não a disposição final ambientalmente adequada”*.

Percebe-se, assim, que, ao promover-se a comparação entre resíduos sólidos e rejeitos, fica claro que estes, os rejeitos, são bens que, depois de exauridas todas as possibilidades de reaproveitamento após a submissão à escala de priorização de gerenciamento contemplada no art. 9º, da PNRS, só são passíveis de disposição final ambientalmente adequada, enquanto àqueles, os resíduos sólidos, ainda podem ser objeto de novos usos, inclusive com a reinserção na cadeia produtiva.

O gerenciamento pode, e deve ser executado de forma compatível com cada tipo de resíduo sólido, o qual é dotado de classificação própria, seja quanto à origem seja em

relação à periculosidade. Apesar da LDNSB não dispor, de forma expressa, sobre o tipo de classificação adotada, dá a entender que optou pela classificação quanto à origem, porque faz referência aos resíduos sólidos urbanos, domiciliares, comerciais, industriais e de serviços (art. 3º, inc. I, alínea “c” c/c art. 6º c/c art. 7º, da LDNSB). Coube à PNRS, em seu art. 13, dispor, de forma clara, que os resíduos sólidos, em âmbito nacional, serão classificados quanto à origem e à periculosidade.

Quanto à origem, os resíduos sólidos serão classificados da seguinte forma: (1) domiciliares, que são originários de atividades domésticas em residências urbanas; (2) de limpeza urbana, que são originários da varrição, limpeza de logradouros e vias públicas e outros serviços de limpeza urbana; (3) urbanos, que abarcam os resíduos sólidos domiciliares e de limpeza urbana; (4) de estabelecimentos comerciais e prestadores de serviços, que são os geradores por essas atividades, excetuados os resíduos sólidos classificados como de limpeza urbana, de saneamento básico, de serviços de saúde, de construção civil e de transportes; (5) de serviços públicos de saneamento básicos, os gerados por essas atividades, excetuados os resíduos sólidos classificados como urbanos; (6) industriais, que são gerados nos processos produtivos e instalações industriais; (7) de serviços de saúde, os quais decorrem da geração dos serviços de saúde, segundo definido em regulamento ou norma estabelecida pelos órgãos do sistema nacional de meio ambiente (SISNAMA) e do sistema nacional de vigilância sanitária (SNVS); (8) de construção civil, que são gerados nas construções, reformas, reparos e demolições de obras de construção civil, incluídos os resultantes da preparação e escavação de terrenos para obras civis; (9) agrossilvopastoris, que decorrem das atividades agropecuárias e silviculturais, relacionados a insumos utilizados nessas atividades; (10) de serviços de transportes, que são originários de portos, aeroportos, terminais alfandegários, rodoviários e ferroviários e passagens de fronteira; e, (11) de mineração, que são gerados a partir das atividades de pesquisa, extração ou beneficiamento de minérios.

Paralelamente a essa classificação quanto à origem, os resíduos sólidos também podem ser classificados quanto à periculosidade, nos seguintes moldes: (1) perigosos, que são os resíduos sólidos, que, em razão de suas características de inflamabilidade, corrosividade, reatividade, toxicidade, patogenicidade, carcinogenicidade, teratogenicidade e mutagenicidade, apresentam significativo risco à saúde pública ou à qualidade ambiental, segundo lei, regulamento ou norma técnica; e, (2) não perigosos, quando os resíduos sólidos não apresentarem risco à saúde pública ou à qualidade ambiental, em razão da inexistência das características encontradas nos resíduos perigosos.

5.3.5.3.2 Geradores de resíduos sólidos e sua responsabilidade

O inc. IX, do art. 3º, da PNRS define os geradores de resíduos sólidos como “*pessoas físicas ou jurídicas, de direito público ou privado, que geram resíduos sólidos por meio de suas atividades, nelas incluído o consumo*”.

A LDNSB não apresenta a definição dos geradores de resíduos sólidos, mas estabelece, em seu art. 6º, que os resíduos sólidos originários de atividades comerciais, industriais e de serviços, cuja responsabilidade pelo manejo não seja atribuída ao gerador, podem,

por decisão do Poder Público, ser considerados resíduos sólidos urbanos. Antes, porém, o art. 5º, da LDNSB estabelece que não representam serviços públicos as ações e os serviços de saneamento básico de responsabilidade privada, incluindo o manejo de resíduos sólidos de responsabilidade do gerador.

Em outras palavras, a LDNSB traz, nos artigos mencionados, as bases da responsabilidade dos geradores pela geração dos seus resíduos sólidos, notadamente daqueles classificados como não urbanos, imputando-lhes a execução do gerenciamento desses resíduos sólidos em regime de mercado, sendo, assim, distinto dos serviços públicos de resíduos sólidos. Todavia, o Município poderá, de forma subsidiária, em virtude de impeditivos técnicos e econômicos, chamar para si a responsabilidade pelo gerenciamento desses resíduos gerados pelos geradores, quando, então, as atividades dos geradores serão submetidas ao mesmo regime jurídico público do gerenciamento dos resíduos sólidos urbanos.

A PNRS, em seu art. 27, reconhece a responsabilidade do gerador dos resíduos sólidos classificados como não urbanos, isto é, os resíduos sólidos que forem classificados quanto à origem: (1) de serviços públicos de saneamento básico; (2) industriais; (3) de serviços de saúde; (4) de construção civil; (5) de mineração; (6) de comércio e de prestação de serviços, desde que sejam considerados perigosos ou, ainda não sejam, possuam natureza, composição ou volume que não permita a sua equiparação como resíduo sólido domiciliar, segundo decisão do Poder Público municipal; (7) de transporte; e, (8) agrossilvopastoris.

Mais que isso, o art. 27 e seu §1º, da PNRS imputa ao gerador desses resíduos não só a responsabilidade pela implementação e operacionalização do plano de gerenciamento de resíduos sólidos (PGRS), mas também reitera a sua obrigação pela execução das atividades de gerenciamento dos resíduos, sem prejuízo de responder pelo dano que vier a causar. Remarque-se que, tal qual previsto na LDNSB, a execução, pelo gerador, das atividades de gerenciamento de resíduos sólidos não urbanos dar-se-á em regime de mercado, vez que não constitui serviço público propriamente dito. Logo, os geradores poderão prestar, de per si ou por meio da contratação de terceiros, inclusive o próprio Poder Público mediante a devida contraprestação, as atividades de gerenciamento desses resíduos sólidos (art. 27 e seu §1º, da PNRS).

5.3.5.3.3 Limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos

O art. 3º, inc. I, alínea “c”, da LDNSB conceitua o serviço de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, que fazem parte do sistema de saneamento básico, como o “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”. Mais adiante, o art. 7º, incs. I a III, da LDNSB estabelece que o serviço de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos é composto pelas seguintes atividades: (1) coleta, transbordo e transporte dos resíduos sólidos domiciliares e públicos; (2) triagem para fins de reuso ou reciclagem e tratamento, inclusive por compostagem, e destinação final; e, (3) varrição, capina e poda de árvores em vias e logradouros públicos e outros eventuais serviços pertinentes à limpeza pública urbana.

Nesse contexto, pode-se afirmar que o serviço de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos compreende, de um lado, a limpeza pública urbana que se desdobra em varrição, capina, poda de árvores em vias e logradouros públicos e outras atividades correlatas e, do outro, o manejo de resíduos sólidos que é composto pelas atividades de coleta, transporte, transbordo, triagem, tratamento e destinação final; o que é reiterado pelo inc. XIX, do art. 3º, da PNRS.

Não obstante, a PNRS faz a distinção entre destinação final ambientalmente adequada e a disposição final ambientalmente adequada, a fim de correlacionar aquele, a destinação final, com os resíduos sólidos que ainda podem ser passíveis de novos usos, inclusive reinserção na cadeia produtiva, e este último, a disposição final, com os rejeitos que não tem mais proveito para qualquer fim. Daí porque, o inc. VII, do art. 3º, da PNRS conceitua a destinação final ambientalmente adequada como a “*destinação de resíduos que inclui a reutilização, a reciclagem, a compostagem, a recuperação e o aproveitamento energético ou outras destinações admitidas pelos órgãos competentes do SISNAMA [Sistema Nacional de Meio Ambiente], do SNVS [Sistema Nacional de Vigilância Sanitária] e do SUASA [Sistema Único de Atenção à Sanidade Agropecuária], entre elas a disposição final, observando normas operacionais específicas de modo a evitar danos ou riscos à saúde pública e à segurança e a minimizar os impactos ambientais adversos*”, enquanto o inc. VIII, do art. 3º, da PNRS define a disposição final ambientalmente adequada como a “*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*”.

5.3.5.3.4 Coleta seletiva

O inc. V, do art. 3º, da PNRS define a coleta seletiva como “*coleta de resíduos sólidos previamente segregados conforme sua constituição ou composição*”. Indo mais adiante e em harmonia com a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida do produto – o que será visto mais a frente –, o art. 36, inc. II, da PNRS prevê que o Município, segundo o plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos (PMGIRS), poderá estabelecer sistema de coleta seletiva, devendo priorizar a contratação direta, mediante dispensa de licitação, das organizações de catadores com vista à consecução desse serviço de coleta (art. 36, §1º e §2º, da PNRS).

Logo, a coleta seletiva, cuja responsabilidade pela prestação, direta ou indiretamente mediante contratação com dispensa de licitação de organização de catadores, é do Município (art. 11, do Decreto nº 7.404/2010), dar-se-á mediante a segregação na origem dos resíduos sólidos, segundo a sua constituição ou composição. Inicialmente, deve-se realizar, no mínimo, a separação de resíduos em secos e úmidos. Depois, progressivamente, é recomendável estender a separação dos resíduos secos em suas parcelas específicas, consoante metas estabelecidas nos PMGIRS's, com vista ao atendimento da escala de priorização de gerenciamento de resíduos sólidos (art. 9º, §1º e §2º, do Decreto nº 7.404/2010).

No intuito de conferir eficiência e eficácia ao sistema de coleta seletiva, os usuários têm um papel fundamental, vez que não só deverão segregar de forma diferenciada os resíduos sólidos e acondicioná-los adequadamente, mas também disponibilizar

adequadamente os resíduos que forem passíveis de reutilização e reciclagem, segundo o PMGIRS e a legislação aplicável (art. 35, incs. I e II, da PNRS c/c art. 9º, §3º, do Decreto nº 7.404/2010).

5.3.5.3.4.1 *Inserção das organizações de catadores no sistema de coleta seletiva, triagem e beneficiamento dos resíduos sólidos urbanos passíveis de reciclagem*³²

Antes do advento da Tríade Legal do Saneamento Básico, os Municípios não contavam com um instrumento jurídico adequado que viabilizasse, de forma segura, a contratação das organizações de catadores, possibilitando, assim, que fossem integrados como prestadores de serviços no sistema de coleta seletiva. Em regra, os Municípios recorriam, e ainda hoje recorrem à formalização de convênios administrativos com as organizações de catadores, a fim de assegurar apoio técnico, financeiro e/ou recursos materiais para consecução das atividades de coleta seletiva de resíduos sólidos passíveis de reciclagem com a respectiva triagem e beneficiamento.

Ocorre que os convênios administrativos e outros instrumentos congêneres, além de serem instrumentos precários que não asseguram a devida sustentabilidade financeira para fazer frente às exigências da consecução do sistema de coleta seletiva com qualidade, restam vedados para formalizar a prestação dos serviços de saneamento básico, incluso os de manejo de resíduos sólidos, notadamente àqueles de coleta seletiva, de triagem e de beneficiamento de resíduos sólidos passíveis de reciclagem, segundo vedação expressa no art. 10, *caput*, da LDNSB; o que já foi objeto de comentários no item “5.3.1. Vedação à formalização de instrumento precário para o gerenciamento dos serviços de saneamento básico”, deste documento.

O art. 57, da LDNSB fez inserir o inc. XXVII ao rol dos incisos do art. 24, da LLCA com vista a assegurar a contratação direta, mediante dispensa de licitação, das organizações de catadores pelo Poder Público municipal para a consecução das atividades de coleta seletiva de resíduos sólidos urbanos passíveis de reciclagem com a respectiva triagem e beneficiamento, sem embargo da realização da comercialização desses resíduos. Todavia, a contratação direta referida só poderá ocorrer se forem cumpridas as condicionantes estabelecidas no próprio inc. XXVII, do art. 24, da LLCA, que define a forma de acesso ao mercado de resíduos sólidos pelas organizações de catadores. Explique-se.

A LLCA estabelece, inicialmente, que o Município poderá contratar os serviços de coleta, processamento e comercialização de resíduos sólidos urbanos recicláveis e reutilizáveis. Logo, o objeto da contratação a ser usufruído pela Administração Pública local é a coleta, no caso, seletiva – em que, em tese, se insere o transporte também -, assim como o processamento - que, em última análise, constitui na triagem e no beneficiamento primário de resíduos sólidos – e, ainda, a comercialização de resíduos sólidos urbanos passíveis de reciclagem e de reutilização, nos termos definidos pelos inc. XV e XVIII, do art. 3º, da PNRS, respectivamente.

³² Para um aprofundamento do tema, ver: ARAÚJO, Marcos Paulo Marques. “Contratação das Organizações de Catadores e seu Rito Jurídico”. In: LIMA, Francisco de Paula Antunes (coord.). Prestação de Serviços de Coleta Seletiva por Empreendimentos de Catadores: Instrumentos Metodológicos para Contratação. Belo Horizonte: Instituto Nenuca de Desenvolvimento Sustentável (INSEA), 2013. p. 17/25.

Vale, aqui, abrir um rápido parêntese para registrar que tem ocorrido divergência sobre a viabilidade de o Município buscar a contratação das organizações de catadores para auferir os serviços de processamento e, mais do que isso, comercialização de resíduos sólidos passíveis de reciclagem. Isso se explica porque, a Administração Pública não obterá nenhum benefício com a venda do material reciclado, nem sequer com a triagem e o beneficiamento primário dos resíduos sólidos, que, em última análise, representam fases preparatórias para a comercialização desse material. Contudo, não há como negar que o processamento dos resíduos sólidos, que, depois, desdobra-se na comercialização do material reciclado, pode vir a constituir, sim, um serviço urbano ambiental prestado que resultará na minimização do impacto ambiental e sanitário decorrente do reaproveitamento desses resíduos; o que representa, portanto, parte do objeto a ser usufruído pelo Município com busca da contratação das organizações de catadores.

Indo mais adiante, a LLCA atrela a contratação do objeto à existência de áreas que sejam beneficiadas por programa de coleta seletiva, porque, dessa forma, poderá ser conferida escala, eficiência e celeridade aos serviços contratados, em razão do envolvimento da população mediante a segregação na origem dos resíduos sólidos urbanos a serem ofertados para as organizações de catadores.

A LLCA prevê, ainda, que o objeto contratado deverá ser ofertado por associações ou cooperativas, desde que seja integrada, única e exclusivamente, por pessoas físicas de baixa renda reconhecidas pelo Poder Público como catadores de materiais recicláveis. Com efeito, somente poderão ter acesso formal ao mercado da coleta seletiva as organizações de catadores legalmente estabelecidas, viabilizando, assim, a emissão de nota fiscal para fins de recebimento dos serviços prestados. Mais do que isso, essas organizações deverão ser formadas por associados ou cooperativados hipossuficientes, que, porém, devem ser reconhecidos pelo Poder Público local como catadores de materiais recicláveis. Em que pese a LLCA ser silente sobre a forma dessa declaração, nada impede que seja realizada uma autodeclaração apresentada pelos associados ou cooperativados perante o Poder Público para que sejam reconhecidos como catadores.

Por fim, a LLCA exige que os membros das organizações de catadores façam uso dos equipamentos de proteção individual (EPI's), nos termos estabelecidos nas normas técnicas, ambientais e de saúde pública. Dessa forma, pretende-se assegurar a integridade física dos catadores de materiais recicláveis mediante o uso de equipamento adequado, minimizando-se, assim, a exposição deles aos agentes nocivos da saúde decorrentes do manejo de resíduos sólidos urbanos.

Todavia, não basta, apenas, o atendimento das condicionantes estabelecidas pelo inc. XXVII, do art. 24, da LLCA para assegurar a contratação direta das organizações de catadores para a prestação dos serviços de coleta seletiva. Faz-se necessário, sim, a instauração de prévio processo administrativo que assegure a tramitação da formalização da dispensa de licitação em prol da contratação direta dessas organizações, nos termos estabelecidos pelos art. 26, parágrafo único, incs. I até IV c/c art. 38, da LLCA. Findo, então, esse processo administrativo de dispensa de licitação, promover-se-á a subscrição do contrato administrativo de prestação de serviços de coleta seletiva, cuja modelagem deverá cumprir, integral e plenamente, o disposto no art. 55, da LLCA.

Percebe-se, assim, que, com o advento da Tríade Legal do Saneamento Básico, operou-se o estabelecimento de uma relação jurídica formal entre as organizações de catadores

com o Poder Público com vistas à remuneração dos serviços prestados de coleta seletiva e, por conseguinte, à superação de um processo de precarização do trabalho dos cooperativos, resultando, assim, na elevação dos catadores ao patamar de agentes econômicos com acesso ao mercado público de resíduos sólidos, tal qual qualquer outro prestador do setor; o que é facilitado pela possibilidade de o Município contratar, diretamente, pela via da dispensa de licitação, essas organizações.

5.3.5.4 Interrupção da prestação dos serviços de saneamento básico

A rigor, a prestação dos serviços de saneamento básico não poderá ser interrompida em observância ao princípio da continuidade dos serviços públicos. Excepcionalmente, a execução poderá ser interrompida nos seguintes casos (art. 40, incs. I, II e IV, da LDNSB e art. 17, incs. I, II e III, do Decreto Federal nº 7.217/2010):

- ✓ Situações que atinjam a segurança de pessoas e bens, especialmente as de emergência e as que coloquem em risco a saúde da população ou de trabalhadores dos serviços de saneamento básico;
- ✓ Manipulação indevida, por parte do usuário, da ligação predial, inclusive medidor, ou qualquer outro componente da rede pública; ou,
- ✓ Necessidade de efetuar reparos, modificações ou melhorias nos sistemas por meio de interrupções programadas, que deverão ser previamente comunicadas ao regulador e aos usuários no prazo estabelecido na norma de regulação, sendo preferencialmente superior a 48 (quarenta e oito) horas (art. 40, §1º, da LDNSB e art. 17, §2º, do Decreto Federal nº 7.217/2010).

Sem prejuízo do exposto acima, a execução do serviço de abastecimento de água potável também poderá ser interrompida nas hipóteses que seguem (art. 40, incs. III e V, da LDNSB e art. 17, §1º, incs. I e II, do Decreto Federal nº 7.217/2010), após aviso ao usuário, com comprovação do recebimento e antecedência mínima de 30 (trinta) dias da data prevista para a suspensão correspondente (art. 40, §2º, da LDNSB):

- ✓ Negativa do usuário em permitir a instalação de dispositivo de leitura de água consumida; e,
- ✓ Inadimplemento pelo usuário do pagamento devido pela prestação do serviço de abastecimento de água.

A interrupção ou a restrição do fornecimento do serviço de abastecimento de água potável por inadimplência a estabelecimentos de saúde, a instituições educacionais e de internação coletiva de pessoas e a usuário residencial de baixa renda beneficiário de tarifa social deverá obedecer a prazos e critérios que preservem condições mínimas de manutenção da saúde das pessoas atingidas (art. 40, §3º, da LDNSB e art. 17, §3º, do Decreto Federal nº 7.217/2010).

6 Responsabilidade Compartilhada e Logística Reversa.

6.1 RESPONSABILIDADE COMPARTILHADA PELO CICLO DE VIDA DOS PRODUTOS

O inc. XVII, do art. 3º, da PNRS conceitua a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos como o “conjunto de atribuições individualizadas e encadeadas dos fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes, dos consumidores e dos titulares dos serviços públicos de limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos [leia-se, Municípios] para minimizar o volume de resíduos sólidos e rejeitos gerados, bem como para reduzir os impactos causados à saúde humana e à qualidade ambiental decorrentes do ciclo de vida dos produtos”. Este ciclo de vida dos produtos é definido como a “série de etapas que envolvem o desenvolvimento do produto, a obtenção de matérias-primas e insumos, o processo produtivo, o consumo e a disposição final”, segundo estabelece o inc. IV, do art. 3º, da PNRS.

A partir do exame da definição legal, é possível afirmar que a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos representa, em última análise, um regime solidário de complexas atribuições, que são desempenhadas de forma individualizada e encadeada pelo Poder Público, pela iniciativa privada e pelo consumidor. Estes, em última análise, representam subsistemas, os quais, apesar de terem uma posição estanque no ciclo produtivo, gozam de maior ou de menor grau de prerrogativas e de deveres que são interdependentes, segundo a participação no processo de reinserção dos produtos pós-uso e da fração de resíduos sólidos passíveis de reciclagem no ciclo produtivo.

6.2 SISTEMA DE LOGÍSTICA REVERSA

O inc. XII, do art. 3º, da PNRS estabelece que a logística reversa é um “instrumento de desenvolvimento econômico e social caracterizado por um 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 que é repetido no art. 13, do Decreto nº 7.404/2010.

Logo, o sistema de logística reversa (SLR), que constitui um desdobramento material da responsabilidade compartilhada do ciclo de vida dos produtos (art. 3º, inc. XVII, da PNRS), representa um conjunto de ações, procedimentos e meios estruturados que comporão um sistema voltado para a reinserção dos produtos pós-uso e/ou da fração de resíduos sólidos urbanos, passível de reciclagem no ciclo produtivo, seja o mesmo seja outro, ou, se não viável, o encaminhamento para a destinação final ambientalmente adequada (art. 3º, inc. XII, da PNRS; e, art. 13, do Decreto regulamentar nº 7.404/2010). Nesse contexto, os subsistemas, em reflexo à responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos, são dotados de um feixe de atribuições encadeados voltados para a coleta da matéria-prima secundária referida, que, depois, será restituída ao subsistema empresarial, a fim de que possa ser reintroduzida no ciclo produtivo ou, se não for possível, encaminhada para a destinação final ambientalmente adequada.

O subsistema empresarial, segundo o seu grau de participação no ciclo produtivo, tem um feixe maior de atribuições em sede da responsabilidade compartilhada, que, por sua vez, vai se desdobrar no desempenho de uma atuação plena e integral em prol da implantação, manutenção e financiamento do SLR (art. 31, incs. I até IV, da PNRS); o que vai ao encontro dos princípios objetivos gerais e setoriais da PNRS.

Consequentemente, a intervenção do subsistema do Poder Público no SLR se dará, em regra, de forma indireta, seja pela via da regulação seja pelo caminho do processo fiscalizatório, sem prejuízo de impor sanção pela degradação ambiental decorrente da reinserção da matéria-prima secundária, isto é, dos produtos pós-uso e fração dos resíduos sólidos urbanos passível de reciclagem, no ciclo produtivo. Esta é a regra geral. Excepcionalmente, o subsistema do Poder Público poderá atuar, diretamente, quando o subsistema empresarial não tiver condições técnicas e/ou econômicas para fazê-lo, reconhecendo-se, assim, relevante interesse público em prol da preservação do meio ambiente e da proteção da saúde da população segundo reconhecido em lei (arts. 173 e 174, da CRFB/1988).

Daí, o §7º, do art. 33, da PNRS prevê que o Município, na qualidade de titular do serviço de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, poderá, de forma subsidiária, desempenhar atividades para a manutenção do SLR, desde que haja prévia definição de direitos e de deveres em sede de acordo setorial ou de termo de compromisso firmado com o subsistema empresarial e, ainda assim, mediante a devida contraprestação por este último subsistema, o empresarial. Sem embargo do exposto, os Municípios têm a responsabilidade de regular e de fiscalizar a reinserção da matéria-prima secundária no ciclo produtivo, constituindo, assim, mais uma forma de intervenção indireta no SLR.

Afora os subsistemas participantes da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos e, partir do seu desdobramento, do SRL, os consumidores, que também gozam de responsabilidade, vão ter um papel fundamental em prol da manutenção do SLR, pois são eles que, após a devida segregação na origem, vão ofertar os produtos pós-uso e a fração de resíduos sólidos urbanos passível de reciclagem para o SLR e para o sistema de coleta seletiva, respectivamente (art. 35, incs. I e II, da PNRS).

6.3 PRODUTOS PÓS USO SUBMETIDOS AO SISTEMA DE LOGÍSTICA REVERSA

Uma vez estabelecidas as bases da responsabilidade e seus respectivos graus de participação de cada um dos subsistemas na responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos e, por conseguinte, no SLR, a PNRS, em seu art. 33, vai mais além e estabelece o rol de produtos que estão submetidos, de forma obrigatória, ao SLR, a saber:

- ✓ agrotóxicos, seus resíduos e embalagens, assim como outros produtos cuja embalagem, após o uso, constitua resíduo perigoso, observadas as regras de gerenciamento de resíduos perigosos previstas em lei ou regulamento, em normas estabelecidas pelos órgãos do sistema nacional de meio ambiente (SISNAMA), do sistema nacional de vigilância sanitária (SNVS) e do sistema único de atenção à sanidade agropecuária (SUASA), ou, ainda, em normas técnicas (inc. I);

- ✓ pilhas e baterias (inc. II);
- ✓ pneus (inc. III);
- ✓ óleos lubrificantes, seus resíduos e embalagens (inc. IV);
- ✓ lâmpadas fluorescentes, de vapor de sódio e mercúrio e de luz mista (inc. V);
- ✓ produtos eletroeletrônicos e seus componentes (inc. VI).

Afora os produtos pós-uso submetidos, de forma obrigatória, ao SLR, este pode incidir, ainda, sobre produtos comercializados em embalagens plásticas, metálicas ou de vidro e aos demais produtos e embalagens, segundo vier a ser estabelecido em sede de acordo setorial ou termo de compromisso formalizado entre os subsistemas do Poder Público e do empresarial ou, se não houver consenso, regulamento expedido por aquele, o Poder Público (art. 33, §1º, da PNRS; e, art. 17, do Decreto nº 7.404/2010). Para efeitos da definição dos produtos pós-uso a serem submetidos ao SLR, deve-se levar em consideração, de forma prioritária, o grau e a extensão do impacto à saúde pública e ao meio ambiente dos resíduos sólidos gerados e, ainda, a viabilidade técnica e econômica da logística reversa correspondente (art. 33, §1º e §2º, da PNRS; e, art. 17, parágrafo único, do Decreto nº 7.404/2010).

Vale o reparo, por fim, que a maior parte dos produtos destacados acima submetidos ao SLR já era objeto de disciplinamento na legislação federal, notadamente nas resoluções emanadas do CONAMA, que estabeleciam, e continuam prevendo verdadeiros SLR setoriais.

6.4 IMPLEMENTAÇÃO DO SISTEMA DE LOGÍSTICA REVERSA E SEUS INSTRUMENTOS

Preliminarmente, ressalte-se que a implantação do SLR será objeto de orientação estratégica pelo Comitê Orientador para a Implantação de Sistemas de Logística Reversa (Comitê Orientador) (art. 34, inc. I, Decreto nº 7.404/2010), que é composto pelos Ministros de Estado arrolados nos incs. I a V, do art. 33, do Decreto nº 7.404/2010, cabendo a Presidência ao Ministro do Meio Ambiente (art. 33, §1º, do Decreto nº 7.404/2010).

Afora isso, o Ministério do Meio Ambiente (MMA) desempenhará a função de secretaria-executiva do Comitê Orientador, expedindo os atos decorrentes das decisões colegiadas (art. 33, §2º, do Decreto nº 7.404/2010). O Comitê Orientador será assessorado por grupo técnico composto por representantes de cada um dos Ministérios que já o integram (art. 33, §3º, do Decreto nº 7.404/2010). Todavia, quando estiver em deliberação temas afetos ao SLR que envolvam os demais órgãos federais, as outras esferas de Governo e a sociedade civil, estes serão convidados para integrar o grupo técnico referido (art. 33, §4º, incs. I a III, do Decreto nº 7.404/2010).

Vale o reparo que a implementação, de fato, do SLR ocorrerá mediante a formalização dos seguintes instrumentos: (1) acordo setorial; (2) termo de compromisso; ou, (3)

regulamento (art. 15, incs. I a III, do Decreto nº 7.404/2010), cuja avaliação, análise, aprovação e expedição desses instrumentos, inclusive dos estudos técnicos que os subsidiam, será feita pelo Comitê Orientador (art. 34, incs. II, IV, VI e IX, do Decreto nº 7.404/2010).

Não sem livre de crítica, é possível afirmar que a aplicação desses instrumentos dar-se-á de forma subsidiária. Ou seja, parte-se, inicialmente, para o acordo setorial, que, apesar de ter natureza contratual, segue a via da consensualidade entre os subsistemas. Se, porventura, a via de consensualidade não tiver êxito, o Chefe do Executivo expedirá decreto regulamentar para estatuir as regras do SLR. Por fim, quando não existir, em uma mesma área de abrangência, acordo setorial ou regulamento e, mais do que isso, houver a pretensão de serem fixados compromissos e metas mais rígidos do que os previstos nesses instrumentos, pode-se empregar o termo de compromisso.

Os acordos setoriais e os termos de compromisso, que tiverem como objeto assegurar a participação do subsistema empresarial na execução de ações contidas no PMGIRS em relação aos produtos pós-consumo ainda não submetidos ao SLR e, ainda, promover a inserção das embalagens plásticas, metálicas, de vidro e outras embalagens e produtos no SLR, terão abrangência nacional, regional, estadual e municipal (art. 34, da PNRS).

Todavia, os instrumentos firmados em âmbito nacional terão prevalência sobre âmbito regional e estadual, e estes sobre os formalizados na esfera nacional (art.34, §1º, da PNRS). Mais do que isso, os acordos firmados com menor abrangência geográfica podem ampliar, mas não abrandar as medidas de proteção ambiental constantes nos acordos setoriais e nos termos de compromisso firmados com maior abrangência geográfica (art. 34, §2º, da PNRS).

Trata-se, assim, de aplicação do princípio da preponderância de interesse, em que o interesse nacional contido nos instrumentos do SLR vai imperar sobre o regional e/ou o estadual, enquanto este vai prevalecer sobre o local, sendo lícito, ao revés, que a esfera local estatua normas protetoras ambientais mais rígidas que a estadual e/ou regional, enquanto esta poderá fazer o mesmo, ainda que as nacionais sejam mais brandas.

7 Licenciamento Ambiental

7.1 ASPECTOS GERAIS

O inc. IV, do §1º, do art. 225, da CRFB/88, ao densificar os princípios da precaução e da prevenção ambientais, os quais determinam que o Poder Público e a sociedade civil devem evitar, por um lado, a degradação ambiental quando puder ser previamente identificada e, por outro, minimizar o dano quando não for possível contorná-lo, exige para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação ao meio ambiente estudo prévio de impacto ambiental.

A parte inicial, do art. 10, da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), ao ser recepcionada pela CRFB/88 e integrar a eficácia da norma constitucional referida, dispõe que a construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva e potencialmente poluidores, bem como os capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento ambiental. Repita-se que não é qualquer atividade que se sujeitará ao licenciamento ambiental, mas, sim, àquela que cause, potencial ou efetiva, degradação ao meio ambiente.

O licenciamento ambiental exige para cada fase do empreendimento três espécies de licenças específicas, a saber: (1) licença prévia – LP, que autoriza a instalação do projeto na sua fase preliminar; (2) licença de instalação – LI, que tem relação com o início da implantação do empreendimento, verificando se está de acordo com a licença anterior; e, (3) licença de operação – LO, que autoriza o funcionamento da atividade em consonância com as licenças anteriores (art. 8º, incs. I a III e seu parágrafo único, da Resolução nº 237/1997 do CONAMA). O empreendedor deverá, ainda, promover a elaboração do Estudo de Impacto Ambiental – EIA ou EPIA e do Relatório de Impacto Ambiental – RIMA - este último deverá refletir as conclusões daquele - (art. 9º da Resolução nº 01/1986 do CONAMA), para que se obtenha a concessão da LI e das demais licenças que deverão ser compatíveis com a mesma.

A União, os Estados e o Distrito Federal, no exercício de suas competências legislativas concorrentes (art. 24, inc. VI da CRFB/88), bem como o Município, no desempenho de sua autonomia municipal e suplementando a legislação federal e estadual (art. 30, inc. I e II da CRFB/88), ao disporem sobre a proteção do meio ambiente e controle da poluição, cada qual de acordo com a sua área de interesse, podem promover o licenciamento ambiental para a atividade danosa ao meio ambiente. Os entes políticos, portanto, possuem competência administrativa ou material comum para protegerem o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas (art. 23, incs. VI e VII da CRFB/88), ou seja, têm o poder-dever de assegurar a preservação do meio ambiente, aplicando a legislação ambiental por eles editada.

A parte final, do art. 10, da PNMA, porém, dispõe que o licenciamento ambiental de atividades que provoquem, ainda que potencialmente, dano ao meio ambiente será da competência do órgão estadual competente, integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, em caráter supletivo, sem prejuízo de outras licenças exigíveis. Estas licenças não têm relação com aquelas que integram o procedimento administrativo

do licenciamento ambiental, mas sim com as demais administrativas exaradas pelo Poder Público, como, por exemplo, licença municipal de localização ou funcionamento de estabelecimento privado.

O mesmo entendimento pode ser extraído da leitura do art. 2º, da Resolução nº 01/1986 do CONAMA que, ao exigir o licenciamento ambiental e a elaboração do EIA/RIMA de atividades danosas, ainda que potencialmente, ao meio ambiente, submete à aprovação do órgão estadual competente e, ainda, do IBAMA, em caráter supletivo, o respectivo estudo e seu relatório.

Noutro giro, o §4º, do art. 10 da PNMA, alterada pela Lei nº 7.804, de 18 de julho de 89, atribuiu ao IBAMA o licenciamento ambiental de atividades e obras que representem significativo impacto ambiental de âmbito nacional ou regional. O dispositivo foi reproduzido, de forma semelhante, no art. 4º da Resolução nº 237/1997 do CONAMA, que incumbiu o IBAMA de promover o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades com significativo impacto ambiental de âmbito nacional ou regional.

O art. 5º da Resolução nº 237/1997 do CONAMA conferiu aos órgãos estadual e distrital competentes, integrantes do SISNAMA, atribuição para promover o licenciamento ambiental dos empreendimentos e atividades arroladas em seus incisos. O art. 6º da Resolução nº 2637/97 do CONAMA também atribuiu ao órgão municipal, como legítimo integrante do SISNAMA (art. 6º, inc. VI da Lei nº 6.938/1981), após ouvidos os órgãos competentes da União, dos Estados e do Distrito Federal, atribuição para, quando couber, realizar o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades de impacto ambiental local e daquelas que lhe forem delegadas pelo Estado por instrumento legal ou convênio.

Assim sendo, o legislador federal e o CONAMA, ao reverem suas posições e promoverem alterações no arcabouço normativo ambiental, tentaram compatibilizar o sistema de licenciamento ambiental às normas constitucionais definidoras de competência dos entes políticos sobre matéria ambiental. Logo, o fator determinante que identificará qual é o membro da Federação competente para conceder a licença ambiental será a respectiva área de interesse, isto é, predominância nacional sobre a regional e esta sobre a local.

O art. 7º da Resolução nº 237/1997 do CONAMA, porém, determina que os empreendimentos e as atividades, efetiva ou potencialmente, danosas ao meio ambiente somente poderão ser licenciadas por um único ente federativo, segundo a respectiva área de interesse. Busca-se, assim, evitar eventuais conflitos federativos no processo de licenciamento ambiental e, por conseguinte, duplicidade de procedimentos, atendendo-se, por conseguinte, ao critério da preponderância de interesses em relação à abrangência do dano ambiental, potencial ou efetivo.

Uma vez que o inadequado gerenciamento dos serviços de saneamento básico, inclusive de resíduos sólidos, poderá causar impacto negativo ao meio ambiente com grave risco para a saúde da população, é forçoso concluir que deverá ser submetido ao processo de licenciamento ambiental com os estudos técnicos correspondentes.

Nesse sentido, os incs. V e X, do art. 2º da Resolução nº 01/1986 do CONAMA, que dispôs sobre o licenciamento ambiental, já previam a elaboração do EIA/RIMA para a

instalação de sistema de destinação final de esgotos, assim como tratamento e destinação final de resíduos sólidos perigosos.

No mesmo sentido, o Anexo I, da Resolução nº 237/1997 do CONAMA, que aperfeiçoou o disciplinamento acerca do licenciamento ambiental, submeteu às seguintes atividades do saneamento básico à respectiva licença ambiental, sem prejuízo de outras: (1) tratamento de água potável; (2) sistema de redes, elevatória e tratamento de esgotos; e, (3) tratamento e destinação final de resíduos sólidos urbanos, de serviços de saneamento básico, de serviços de saúde, industriais e, ainda, perigosos.

Sem embargo exposto, a LDNSB com o seu Decreto Federal nº 7.217/2010 e a PNRS com o seu Decreto Federal nº 7.404/2010 trazem normas outras para orientar o processo de licenciamento ambiental dos serviços de saneamento básico, inclusive de resíduos sólidos; o que será objeto de aprofundamento nos itens que seguem.

7.2 SERVIÇOS DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA POTÁVEL E ESGOTAMENTO SANITÁRIO

O licenciamento ambiental das unidades de tratamento de esgotos sanitários e de efluentes gerados nos processos de tratamento de água deverá levar em consideração etapas de eficiência, inclusive a partir da capacidade de pagamento dos usuários, a fim de alcançar, progressivamente, os padrões estabelecidos pela legislação ambiental e os das classes dos corpos hídricos receptores (art. 44, da LDNSB e art. 22, §1º, do Decreto Federal nº 7.217/2010). Adite-se que a autoridade ambiental competente estabelecerá procedimentos simplificados de licenciamento ambiental para as atividades dos serviços de saneamento referidos em razão do porte das unidades e dos impactos ambientais esperados (art. 44, §1º, da LDNSB e art. 22, §2º, do Decreto Federal nº 7.217/2010).

Afora o exposto, a autoridade ambiental competente estabelecerá metas progressivas para que a qualidade dos efluentes das unidades de tratamento de esgotos sanitários atendam aos padrões das classes dos corpos hídricos receptores a partir dos níveis presentes de tratamento e da tecnologia disponível, assim como a capacidade de pagamento dos usuários envolvidos (art. 44, §2º, da LDNSB e art. 22, §3º, do Decreto Federal nº 7.217/2010).

Ao CONAMA e ao Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH), segundo as respectivas competências, caberão editar normas regulamentares para assegurar o cumprimento do licenciamento ambiental das atividades de saneamento básico referidas pautadas eficiência (art. 22, §4º, do Decreto Federal nº 7.217/2010).

7.3 SERVIÇOS DE MANEJO DE RESÍDUOS SÓLIDOS PERIGOSOS

A PNRS, em seu art. 37, prevê que a instalação e o funcionamento de empreendimento ou atividade que gere ou opere resíduos sólidos perigosos podem ser autorizados ou licenciados pelos órgãos responsáveis pelo licenciamento ambiental do SISNAMA, desde que os responsáveis pelos resíduos comprovem deter, no mínimo, capacidade técnica e econômica, assim como condições de prover os cuidados necessários no gerenciamento desses resíduos.

Mais do que isso, a PNRS estabelece que esses órgãos do SISNAMA, em sede do licenciamento ambiental dos empreendimentos ou atividades que operem com resíduos sólidos perigosos, poderão exigir dos responsáveis pelos resíduos sólidos a contratação de seguro de responsabilidade civil por danos causados ao meio ambiente ou à saúde pública, observadas as regras de cobertura e os limites máximos de contratação fixados em regulamento, assim como porte da empresa responsável (art. 40 e parágrafo único). Coube ao Decreto Federal nº 7.404/2010, em seu art. 67 regulamentar a exigibilidade da contratação desse seguro de riscos ambientais pelo gerenciamento de resíduos sólidos perigosos.

8 Crimes Ambientais, Infrações Administrativas e Proibições no Saneamento Básico

8.1 CRIMES AMBIENTAIS

Antes da edição da LDNSB com o seu Decreto Federal nº 7.217/2010 e da PNRS com o seu Decreto Federal nº 7.404/2010, a Lei Federal nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, Lei de Crimes Ambientais (LCA), tipificou, em seu art. 54, o crime de poluição como aquele que provoca “poluição de qualquer natureza em níveis tais que resultem ou possam resultar em danos à saúde humana, ou que provoquem a mortandade de animais ou a destruição significativa da flora”, cuja pena é de reclusão de 1 (um) até 4 (quatro) anos, e multa. Todavia, §2º, do art. 54, da LCA estabeleceu uma agravante, segundo a qual se o crime “*causar poluição hídrica que torne cessaria a interrupção do abastecimento público de água de uma comunidade*”, a pena será de 1 (um) até 5 (cinco) anos.

Com o advento da PNRS e do seu Decreto Federal nº 7.404/2010, sinalizou-se que a conduta comissiva ou omissiva das pessoas físicas ou jurídicas que importe em inobservância do novo marco regulatório dos resíduos sólidos poderá, e será tipificada como crime ambiental nos termos da LCA, sem prejuízo da obrigação de reparação do dano causado independentemente da culpa (art. 51, da PNRS).

O art. 52, da PNRS faz encartar na obrigação de relevante interesse ambiental a atribuição do gerador de resíduos sólidos de manter atualizada e disponível informação completa sobre a implementação e a operacionalização do PGRS para fins de controle das autoridades competentes. Mais do que isso, também constitui como obrigação de relevante interesse ambiental as seguintes atribuições dos geradores de resíduos sólido perigosos, a saber: (1) manter registro atualizado e facilmente acessível de todos os procedimentos relacionados à implementação e à operacionalização do plano de gerenciamento de resíduos sólidos perigosos (PGRSP); (2) informar anualmente ao órgão competente do SISNAMA e, se couber, do SNVS sobre a quantidade, natureza, destinação temporária ou final dos resíduos sólidos perigosos; (3) adotar medidas destinadas a reduzir o volume e a periculosidade de resíduos sólidos perigosos, assim como aperfeiçoar o seu gerenciamento; e, (4) informar imediatamente aos órgãos competentes sobre a ocorrência de acidentes ou outros sinistros relacionados aos resíduos sólidos perigosos. Se, porventura, o gerador dos resíduos sólidos for omisso no cumprimento do seu dever legal de assumir essas obrigações de relevante interesse ambiental, poderá ter a sua conduta tipificada como crime ambiental contra administração pública e, por conseguinte, ser apenado como detenção de 1 até 3 anos, e multa (art. 68, da LCA).

A LCA, em seu art. 56, tipifica como crime de poluição “*produzir, processar, embalar, importar, exportar, comercializar, fornecer, transportar, armazenar, guardar, ter em depósito ou usar produto ou substância tóxica, perigosa ou nociva à saúde humana ou ao meio ambiente, em desacordo com as exigências estabelecidas na legislação própria*”, estabelecendo, por conseguinte, pena de reclusão de 1 a 4 anos, e multa.

Ocorre que a redação do §1º, do art. 56, da LCA foi alterada pelo art. 53, da PNRS, que, por sua vez, estendeu o tipo do crime ambiental suscitado para conduta daquele que (i) abandona os produtos ou substâncias tóxicas, perigosas ou nocivas à saúde ou, então,

os utiliza em desacordo com as normas ambientais ou de segurança, ou, ainda, (ii) manipula, acondiciona, armazena, coleta, transporta, reutiliza, recicla ou dá destinação final a resíduos perigosos de forma diversa da estabelecida em legislação. O descumprimento desse tipo importará em pena de reclusão de 1 até 4 anos, e multa.

8.2 INFRAÇÕES ADMINISTRATIVAS

O art. 84, do Decreto Federal nº 7.404/2010 alterou a redação do art. 62, do Decreto Federal 6.514, de 22 de julho de 2008³³, para estabelecer as infrações administrativas relacionadas com a prática de poluição ambiental voltadas para a inadequada gestão e gerenciamento de resíduos sólidos, assim como as especificidades do procedimento de aplicação dessas infrações, as sanções administrativas correspondentes e os delineamentos técnicos necessários para a tipificação dessas infrações administrativas.

Por conseguinte, o Decreto Federal nº 7.404/2010, em seu art. 85, faz acrescentar o art. 71 – A ao Decreto Federal nº 6.514/2008, a fim de tipificar como infração administrativa a conduta comissiva de “*importar resíduos sólidos perigosos e rejeitos, bem como os resíduos sólidos cujas características causem dano ao meio ambiente, à saúde da pública e animal e à sanidade vegetal, ainda que para tratamento, reforma, reuso, reutilização ou recuperação*”, resultando, em caso de inobservância deste tipo administrativo, a aplicação de multa que pode variar entre R\$500,00 (quinhentos reais) até 10.000.000,00 (dez milhões de reais).

8.3 PROIBIÇÕES

A PNRS, em seu art. 47, incs. I até IV proíbe as seguintes formas de destinação final de resíduos sólidos ou disposição final de rejeitos: (1) lançamento em praias, no mar ou em quaisquer corpos hídricos; (2) lançamento *in natura* a céu aberto, excetuados os resíduos de mineração; (3) queima a céu aberto ou em recipientes, instalações e equipamentos não licenciamentos para essa finalidade; e, (4) outras formas vedadas pelo Poder Público. Sem embargo do exposto, admite-se a queima a céu aberto em caso de situação de emergência sanitária decretada, desde que autorizada e acompanhadas pelos órgãos competentes do SISNAMA, do SNVS e, quando couber, do SUASA (art. 47, §1º, da PNRS).

Sem embargo do exposto, a PNRS, em seu art. 48, incs. I até V, veda, nas áreas de destinação final de resíduos sólidos ou disposição final de rejeitos, as seguintes atividades: (1) utilização dos rejeitos dispostos como alimentação; (2) catação, observadas as metas para eliminação dos lixões e recuperação das áreas degradadas com a incorporação social e emancipação econômica dos(as) catadores(as) atuantes nessas áreas; (3) criação de animais domésticos; (4) fixação de habitações temporárias ou permanentes; (5) outras atividades vedadas pelo Poder Público.

³³ Decreto Federal nº 6.514, de 22 de julho de 2008, que dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, estabelece o processo administrativo federal para apuração destas infrações, e dá outras providências.

O art. 49, da PNRS proíbe a importação de resíduos sólidos perigosos e rejeitos, assim como de resíduos sólidos cujas características causem dano ao meio ambiente, à saúde pública e animal e à sanidade vegetal, ainda que para tratamento, reforma, reuso, reutilização ou recuperação. Mais do que isso, a PNRS, em seu art. 54, prevê o prazo de 4 anos a contar da sua publicação para a implantação da disposição final ambientalmente adequada de rejeitos, observada a escala de priorização do gerenciamento dos resíduos sólidos, constituindo, assim, prazo final para encerramento dos vazadouros a céu aberto.

Parte.2

Marco Regulatório Estadual

1 Políticas Públicas e Programas Estaduais de Saneamento Básico: Panorama Geral

Conforme exposto anteriormente, o Estado do Rio de Janeiro, no exercício de sua competência constitucional complementar para dispor sobre temas transversais ao saneamento básico, especialmente resíduos sólidos, já podia, e segue com o poder de legislar sobre a matéria para adequá-la à sua realidade estadual. Caso, porém, as leis e os atos normativos estaduais venham a colidir com as normas da LDNSB e da PNRS podem restar gravados de inconstitucionalidade quanto à forma por desrespeitar a competência da União para instituir, de forma privativa, as diretrizes nacionais sobre saneamento básico, em que se encartam os resíduos sólidos, e, por conseguinte, inobservar o princípio do pacto federativo (art. 18, da CRF/1988).

A Constituição do Estado do Rio de Janeiro de 1989 (CERJ/1989), em seus arts. 73, inc. IX e 239, reitera a competência administrativa comum do Estado para realizar atividades materiais pertinentes à melhoria das condições de saneamento básico, sem, porém, implicar na edição de lei para tanto. Contudo, o art. 74, incs. V; VI; VIII; IX; e, XII, da CERJ/1989 consagra a competência do Estado para dispor, de forma concorrente com os demais entes políticos, sobre temas transversais ao saneamento básico, autorizando-o, assim, a editar leis e demais atos normativos a respeito da matéria, inclusive resíduos sólidos, para atender às suas necessidades estaduais, observadas diretrizes estabelecidas na LDNSB e na PNRS.

Dessa forma, o Estado do Rio de Janeiro, calcado nessa competência constitucional e, mais do que isso, na determinação contida no art. 261, §1º, inc. XXI, da CERJ/1989 que propugna pela implementação de uma política setorial de resíduos sólidos, editou a Lei Estadual nº 4.191/2003, Política Estadual de Resíduos Sólidos do Rio de Janeiro (PESTRS)³⁴, que foi objeto de regulamentação pelo Decreto Estadual nº 41.084/2007³⁵.

A PESTRS traz os princípios, objetivos e diretrizes que orientam a gestão dos resíduos sólidos, sem prejuízo de apontar os instrumentos que regerão essa gestão. A PESTRS contempla regras sobre licenciamento ambiental e fiscalização dos serviços de resíduos sólidos, assim como estabelece proibições e infrações administrativas pelo manejo inadequado de resíduos sólidos com as sanções correspondentes. A PESTRS avança no gerenciamento dos resíduos sólidos, classificando-os quanto à origem e imputando responsabilidade ao gerador desses resíduos. A PESTRS busca harmonizar-se com a Lei Estadual nº 3.325/1999, Política Estadual de Educação Ambiental (PEEA)³⁶ com vista a incluir a temática dos resíduos sólidos no processo de educação ambiental. Por fim, a PESTRS assegura apoio técnico para estudos, projetos e programas que possibilitem a superação de problemas ambientais relacionados com o setor de resíduos sólidos.

O Decreto Estadual nº 41.084/2007, ao regulamentar a PESTRS, cria o programa estadual “RIO SEM LIXÃO”, que tem por objetivo promover, em curto, médio e longo prazo dada a complexidade da matéria, mediante a articulação integrada da Secretaria de Estado de Obras (SEOBRAS) e da Secretaria de Estado do Ambiente (SEA), a

³⁴ Lei Estadual nº 4.191, de 30 de setembro de 2003, que dispõe sobre a política estadual de resíduos sólidos e dá outras providências.

³⁵ Decreto Estadual nº 41.084, de 20 de dezembro de 2007, que regulamenta a Lei Estadual nº 4.191/2003, Política Estadual de Resíduos Sólidos

³⁶ Lei Estadual nº 3.325, de 17 de dezembro de 1999, que dispõe sobre a educação ambiental, institui a Política Estadual de Educação Ambiental, cria o Programa Estadual de Educação Ambiental e complementa a Lei Federal nº 9.795/99, no âmbito do Estado do Rio de Janeiro.

erradicação dos lixões e dos vazadouros clandestinos, no território estadual, tornando viável o controle da poluição, da contaminação e da minimização dos seus impactos ambientais; o que deve ocorrer mediante o fomento dos consórcios públicos formados por Municípios voltados para a gestão e o gerenciamento de resíduos sólidos, inclusive a remediação dos lixões existentes com a captação do gás metano para obtenção do crédito de carbono.

O Poder Executivo estadual editou, em 19 de dezembro de 2008, o Decreto 41.605³⁷, que institui de comissão especial para a elaboração de proposta legislativa com vista à implantação da política estadual de saneamento básico. Todavia, o Estado, até o presente momento, ainda não conta com uma política estadual de saneamento básico, que não só contemple os demais serviços de saneamento básico, mas também busque harmonizar todos os serviços do sistema de saneamento.

Em 2011, o Estado do Rio de Janeiro editou o Decreto Estadual nº 42.930³⁸, que, ao revogar tacitamente o Decreto Estadual nº 41.084/2007, estabeleceu o programa estadual “PACTO PELO SANEAMENTO”, que, por sua vez, compreende os subprogramas “RIO + LIMPO” e “LIXÃO ZERO” (art. 8º, incs. I e II, do Decreto Estadual nº 42.930/2011), e tem por objetivo universalizar o acesso aos serviços do sistema de saneamento básico no Estado do Rio de Janeiro para minimizar os impactos negativos decorrentes da inexistência de tais sistemas sobre a saúde da população, o meio ambiente e o setor produtivo econômico (art. 1º, *caput*, do Decreto Estadual nº 42.930/2011).

O programa estadual “PACTO PELO SANEAMENTO”, cujas diretrizes próprias seguem consignadas no art. 2º, incs. I até IX, do Decreto Estadual nº 42.930/2011, será implementado mediante ações integradas e consensuais entre o Estado do Rio de Janeiro, por meio da SEA, e os Municípios, contando, ainda, com a participação da Companhia Estadual de Águas e Esgotos (CEDAE) e dos Comitês de Bacias Hidrográficas, sem prejuízo da atuação do Instituto Estadual do Ambiente (INEA), na qualidade de entidade estadual responsável pelo licenciamento ambiental e pela fiscalização do sistema de saneamento básico, e da Agência Reguladora de Energia e Saneamento Básico do Estado do Rio de Janeiro (AGENERSA), no papel de entidade de regulação estadual para exercer atividade regulatória e fiscalizatória dos serviços integrantes do sistema de saneamento básico (art. 3º, §1º e §2º, do Decreto Estadual nº 42.930/2011).

Mais do que isso, o programa estadual “PACTO PELO SANEAMENTO” também deverá levar em consideração a cooperação federativa na forma de convênio administrativo comum e, ainda, de gestão associada, seja por meio do convênio de cooperação seja mediante as áreas de consorciamento, a fim de que possa ter as suas ações estratégicas materializadas. Os prestadores públicos, CEDAE e serviços autônomos municipais de água e de esgotos (leia-se, SAAE’s), e os prestadores privados, concessionários, permissionários e parceiros privados, também podem, e devem ser envolvidos no

³⁷ Decreto Estadual nº 41.605, de 19 de dezembro de 2008, que institui a comissão especial para elaboração de proposta legislativa visando à implantação da política estadual de saneamento básico.

³⁸ Decreto Estadual nº 42.930, de 18 de abril de 2011, que cria o Programa Estadual Pacto pelo Saneamento.

processo de construção desse programa estadual (art. 4º, §1º até §3º, do Decreto Estadual nº 42.930/2011).

O subprograma “RIO + LIMPO” tem por objetivo levar esgotamento sanitário a 80% (oitenta por cento) da população do Estado do Rio de Janeiro até 2018. Para tanto, o subprograma “RIO + LIMPO” será executado por meio da elaboração de estudos, planos e projetos, assim como da construção de sistemas de coleta e tratamento de esgotos, incluindo eventual reforço nos sistemas de adução de água para viabilização do referido esgotamento sanitário, sem prejuízo da valorização dos resíduos gerados nos processos de tratamento de água e de esgoto (art. 8º, §1º, do Decreto Estadual nº 42.930/2011).

O subprograma “LIXÃO ZERO” busca promover a erradicação dos lixões em território estadual até 2014, e a remediação dessas áreas impactadas até 2016. Nesse sentido, o subprograma “LIXÃO ZERO” deverá ser implementado por meio de ações de aprimoramento ou ampliação do adequado manejo de resíduos sólidos em ambiente de consorciamento com a remediação dos lixões (art. 8º, §2º, inc. I, do Decreto Estadual nº 42.930/2011).

Afora isso, o subprograma “LIXÃO ZERO” também será implementado em sede de ação estatal na modalidade “COMPRA DO LIXO TRATADO”, em que o Estado formaliza convênio administrativo com os Municípios e, num momento vindouro, com os consórcios públicos para promover a transferência voluntária, de forma temporária, de recursos públicos para ambos tomando por base a tonelada de resíduos sólidos urbanos, desde que, além de ofertarem a devida contrapartida, realizem a destinação final ambientalmente adequada de resíduos sólidos, seja em aterro sanitário seja em unidade de geração de energia, mas, em qualquer dos casos, observado o devido licenciamento ambiental (art. 8º, §2º, inc. II, do Decreto Estadual nº 42.930/2011).

No âmbito do programa estadual “PACTO PELO SANEAMENTO” e, mais do que isso, integrado a este programa, editou-se o Decreto Estadual nº 42.931, de 18 de abril de 2011³⁹, que veio a instituir o Programa de Saneamento Ambiental dos Municípios do Entorno da Baía de Guanabara (PSAM), cujo objetivo primordial é promover a melhoria ambiental e qualidade de vida da população residente nos Municípios do entorno da Baía de Guanabara, e contará com recursos decorrentes de contratação de operação de crédito tomado junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), segundo autorizado pela Lei Estadual nº 5.845, de 21 de dezembro de 2010 (art. 1º, do Decreto Estadual nº 42.931/2011)⁴⁰.

O PSAM, que segue sob a coordenação da SEA, inclusive com a atribuição de responder em nome do Estado do Rio de Janeiro perante o BID, será objeto de planejamento e de execução pela Unidade Executora do PSAM (UEPSAM), que constitui instância administrativa, técnica e financeira desse programa, sendo dotada de unidade orçamentária própria (arts. 1º, parágrafo único, e 2º, do Decreto Estadual nº

³⁹ Decreto Estadual nº 42.931, de 18 de abril de 2011, que dispõe sobre o Programa de Saneamento Ambiental dos Municípios do Entorno da Baía de Guanabara (PSAM), cria, sem acréscimo de despesas, na estrutura administrativa do Estado do Rio de Janeiro, a unidade executora do PSAM (UEPSAM), e dá outras providências.

⁴⁰ Lei Estadual nº 5.845, de 21 de dezembro de 2010, que autoriza o Poder Executivo a contratar operação de crédito junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID, na forma definida, e dá outras providências.

42.931/2011). A estrutura organizacional interna, a designação dos representantes e as atribuições dos órgãos internos do UEPSAM seguem previstas no próprio do Decreto Estadual nº 42.931/2011.

No intuito de abrir caminho para que o Estado do Rio de Janeiro pudesse vir a integrar os consórcios públicos fluminenses, o Poder Executivo estadual editou, ainda em 2011, o Decreto Estadual nº 43.153⁴¹ que estabelece condicionantes para o Estado participar de consórcios públicos destinados à gestão associada dos serviços de manejo de resíduos sólidos, observado o disposto na LCP e no seu Decreto Federal nº 6.017/2007, a saber: (1) subscrição e celebração dos seguintes instrumentos: (a) protocolo de intenções; (b) contrato de rateio; e, se couber, (c) contrato de programa; e, (2) regulação, pela AGENERSA, dos serviços públicos de manejo de resíduos sólidos.

Vale sinalizar que o contrato de rateio deverá contemplar a dedução do montante financeiro aportado pelo Estado nos investimentos estaduais relacionados com a gestão de resíduos sólidos realizados nos Municípios consorciados, sem embargo desse contrato estabelecer a responsabilidade financeira de cada consorciado, assegurando a devida transferência, por parte dos Municípios, de um acréscimo de, no mínimo, 0,5% para a formação de um fundo de reserva com a finalidade de garantir eventuais atrasos em pagamento de parcelas derivadas pelos Municípios consorciados.

A representação do Estado do Rio de Janeiro junto aos consórcios públicos dar-se-á mediante a SEA, a qual está autorizada a criar, no âmbito da sua estrutura administrativa organizacional, uma unidade de gestão de programa (UGP), que terá a competência de fiscalizar os contratos de rateio e de programa e, quando solicitada, fornecer o devido apoio técnico ao consorciamento, desde que o Estado seja o signatário desses contratos.

A partir do estabelecimento das condicionantes para o Estado do Rio de Janeiro fazer parte das áreas de consorciamento, o Poder Executivo estadual buscou junto à Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (ALERJ) autorização para o Estado participar, de forma efetiva, dos consórcios públicos fluminenses, vindo a obter a devida vênua legal mediante a edição das Leis Estaduais nº 6.333, de 15 de outubro de 2012⁴², e nº 6.334, de 15 de outubro de 2012⁴³.

A Lei Estadual nº 6.333/2012 autorizou o Estado do Rio de Janeiro a participar do Consórcio Público de Gestão de Resíduos Sólidos da Baixada Fluminense, que é integrado pelos Municípios de Belford Roxo, Duque de Caxias, Mesquita, Nilópolis, Nova Iguaçu e São João de Meriti, a fim de promover a gestão associada dos serviços de

⁴¹Decreto Estadual nº 43.153, de 25 de agosto de 2011, que dispõe sobre a participação do Estado do Rio de Janeiro nos Consórcios Públicos de Direito Público para a gestão associada e íntegra de resíduos sólidos, garantido sua sustentabilidade.

⁴² Lei Estadual nº 6.333, de 15 de outubro de 2012, que autoriza o Poder Executivo a participar do Consórcio Público de Gestão de Resíduos Sólidos da Baixada Fluminense, integrado pelos Municípios de Belford Roxo, Duque de Caxias, Mesquita, Nilópolis, Nova Iguaçu e São João de Meriti para, em regime de gestão associada, executar os serviços públicos de manejo de resíduos sólidos.

⁴³ Lei Estadual nº 6.334, de 15 de outubro de 2012, que autoriza o Poder Executivo a participar dos seguintes Consórcios doravante denominados de: Lagos 1; Centro Sul 1; Sul Fluminense 1; Vale do Café; Noroeste; Serrana 1; Serrana 2 para todos, em regime de gestão associada, executar os serviços públicos de manejo de resíduos sólidos.

manejo de resíduos sólidos, que, por sua vez, será objeto de regulação pela AGENERSA.

No mesmo viés, a Lei Estadual 6.334/2012 autorizou o Estado do Rio de Janeiro a participar de mais 7 consórcios públicos, a saber: (1) Lagos 1, que é composto pelos Municípios de Araruama, Saquarema e Silva Jardim ; (2) Centro Sul 1, que é integrado pelos Municípios de Engenheiro Paulo de Frontin, Mendes, Paracambi, Japeri e Queimados; (3) Sul Fluminense 2, que compreende dos Municípios de Resende, Itatiaia, Bocaina de Minas, Porto Real e Quatis; (4) Vale do Café, que abriga os Municípios de Vassouras, Barra do Piraí, Rio das Flores e Valença; (5) Noroeste, que é composto pelos Municípios de Aperibé, Cambuci, Cardoso Moreira, Italva, Itaocara São Fidelis, Santo Antônio de Pádua, Itaperuna, São José de Ubá, Laje de Murié, Bom Jesus de Itabapoana, Miracema, Porciúncula, Natividade e Varre Saí; (6) Serrana 1, que abriga os Municípios de Carmo, Sumidoro, São José do Vale do Rio Preto e Teresópolis; e, (7) Serrana 2, que é integrado pelos Municípios de Três Rios, Areal, Comendador Levy Gasparian, Paraíba do Sul, Petrópolis e Sapucaia. Todos estes consórcios públicos também têm por objetivo promover a gestão associada dos serviços de manejo de resíduos sólidos, que será submetida à regulação pela AGENERSA.

A partir da autorização legal dada para o Estado integrar os consórcios públicos, agora, interfederativos, a SEA ofertou e, ainda, vem ofertando apoio técnico para esses consorciamentos, promovendo a modelagem dos instrumentos jurídicos que não só possibilitarão o ingresso do Estado nesses consórcios, mas também estabelecerão um padrão consensual semelhante na condução dos programas e das políticas públicas para o setor de resíduos sólidos.

No final de 2012, o Estado do Rio de Janeiro editou a Lei Estadual nº 6.362⁴⁴, que, ao estabelecer normas legais estaduais para o gerenciamento dos resíduos sólidos e, ainda, reconhecer os caminhos já trilhados pelo Estado no processo da gestão associada desse setor, traz, inicialmente, a seguinte definição dos aterros sanitários situados em território fluminense:

- (1) **aterro sanitário público municipal**: aquele com licença ambiental emitida em nome do Município, ou de entidade integrante de sua administração indireta, e que seja operado pelo próprio Município ou por entidade integrante de sua administração indireta;
- (2) **aterro sanitário público concedido**: aquele cuja operação tenha sido objeto de delegação contratual, em regime de concessão ou permissão, à empresa privada, pelo Poder Público;
- (3) **aterro sanitário regional**: aquele constituído no âmbito da gestão compartilhada pelo viés da região metropolitana, da aglomeração urbana e/ou da microrregião e da gestão associada, notadamente pelo viés do consórcio público de que o Estado participe; e,

⁴⁴ Lei Estadual nº 6.362, de 19 de dezembro de 2012, que estabelece normas suplementares sobre o gerenciamento estadual para disposição final ambientalmente adequada de resíduos sólidos em aterros sanitários.

(4) **aterro sanitário autorizado**: aquele empreendimento privado que, ainda que detenha licenciamento ambiental e alvará de funcionamento para promover o tratamento e a destinação final ambientalmente adequada de resíduos sólidos, não possui delegação contratual, em regime de concessão ou de permissão, do Município, dos Conselhos Deliberativos das aglutinações municipais ou das Assembleias Gerais dos consórcios públicos para prestação dos serviços de manejo de resíduos sólidos referidos.

A Lei Estadual nº 6.362/2012 reitera, ainda, a atuação fundamental e estratégica de duas entidades públicas integrantes da Administração Pública estadual com inserção na gestão e no gerenciamento de resíduos sólidos, quais seja, o INEA e a AGENERSA.

O INEA, em caso de perigo ou risco eminente de grava lesão ao meio ambiente ou à saúde pública, poderá, pela via da consensualidade com as autoridades municipais, adotar, de forma motivada, providências acauteladoras relacionadas ao funcionamento dos aterros sanitários, tal qual classificados anteriormente. Caso, porém, as medidas acauteladoras referidas não forem suficientes para o resguardo do interesse público, o Governador do Estado do Rio de Janeiro, mediante solicitação do Secretário de Estado do Ambiente, após parecer técnico do INEA, poderá decretar a intervenção nos aterros sanitários, pelo prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias, prorrogáveis por igual período, com a assunção da sua operação, no estado em que se encontrarem, incluindo a ocupação e utilização do local, instalações, equipamentos, material e pessoal, todos empregados no gerenciamento dos serviços de resíduos sólidos, sem prejuízo de ser dada ampla informação às autoridades locais e à sociedade através da realização de audiência pública em até 60 (sessenta) dias após o ato de intervenção.

A AGENERSA desempenhará, de plano, regulação sobre os aterros sanitários regionais e autorizados, a partir da data a ser fixada pelo Governador do Estado do Rio de Janeiro por meio de regulamento próprio. Todavia, a regulação dos aterros sanitários municipais e concedidos também pode, e deve ser feita pela AGENERSA, desde que haja a devida autorização dada pelo Município.

Conforme será aprofundado mais adiante, o Estado do Rio de Janeiro, por intermédio da SEA, concluiu, em 2013, a elaboração do Plano Estadual de Resíduos Sólidos (PERS)⁴⁵, que, além de observar o conteúdo mínimo estabelecido no art. 17, da PNRS para a composição do planejamento de resíduos sólidos para a esfera estadual e, certamente, aproveitar o diagnóstico com os encaminhamentos da META 1 (Estudo de Regionalização Estadual), do Plano Estadual de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos – PEGIRS (PEGIRS), consolida as ações estatais já trilhadas pelo Estado em prol da gestão e do gerenciamento de resíduos sólidos, sem prejuízo de propugnar por novas estratégias que possibilitem o aperfeiçoamento do setor de resíduos sólidos, especialmente no campo da cooperação federativa pelo viés do consorciamento, agora, com a participação do Estado do Rio de Janeiro.

Não obstante, o Estado do Rio de Janeiro ainda não avançou na elaboração do seu Plano Estadual de Saneamento Básico, que, com respaldo na LDNSB e seu Decreto

⁴⁵ Ver: Brasil. Estado do Rio de Janeiro. Plano Estadual de Resíduos Sólidos; Relatório Síntese - 2013. Secretaria do Estado do Ambiente, 2013. Disponível em: <http://download.rj.gov.br/documentos/10112/1941396/DLFE-66812.pdf/PLANOESTADUALDERESIDUOSSOLIDOSDORIODEJANEIRO.pdf>

Federal nº 7.217/2010, venha a estabelecer princípios, objetivos, diretrizes, instrumentos e demais normas para orientar a gestão e o gerenciamento dos demais serviços de saneamento básico, sem prejuízo de promover a compatibilização com o PERS.

Vale o reparo que a obrigação da elaboração do PERS, já cumprida, e do plano estadual de saneamento básico, ainda pendente, é e continua sendo da SEA, nos termos parágrafo único, do art. 7º, do Decreto Estadual nº 42.930/2011.

Afora todo o exposto, o Estado do Rio de Janeiro já expediu leis, decretos, resoluções, deliberações normativas, portarias etc. que orientam a gestão e o gerenciamento do saneamento básico, incluso dos resíduos sólidos, assim como outros atos normativos sobre temas transversais ao saneamento básico, os quais, ainda que indiretamente, norteiam o setor de saneamento. Este quadro normativo disciplinador, além de ser objeto de exame ao longo desse documento, está compilado na forma do Anexo II.

2 Plano Estadual de Resíduos Sólidos do Rio de Janeiro (PERS/RJ)⁴⁶

⁴⁶ Para conferir a íntegra do relatório síntese do PERS, vale conferir: Brasil. Estado do Rio de Janeiro. Plano Estadual de Resíduos Sólidos; Relatório Síntese - 2013. Secretaria do Estado do Ambiente, 2013. Disponível em: <http://download.rj.gov.br/documentos/10112/1941396/DLFE-66812.pdf/PLANOESTADUALDERESIDUOSSOLIDOSDORIODEJANEIRO.pdf>

2.1 ANTECEDENTES

O Estado do Rio de Janeiro, por intermédio da SEA, firmou, em 2007, com a União, representada pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA), o Convênio MMA/SRHU/0010/2007 para a elaboração do Plano Estadual de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PEGIRS), nos termos das diretrizes da PESTRS e das demais leis de regência do setor de saneamento básico. Para tanto, a Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) veio a ser contratada, por meio do Contrato 012/2008, para a consecução do PEGIRS, mas o seu trabalho restringiu-se à elaboração da META 1 (Estudo de Regionalização Estadual), restando pendentes as duas outras metas desse planejamento, META 2 (Elaboração do Plano Estadual de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos – PEGIRS) e META 3 (Consórcios Públicos). Eis, o conteúdo dessas METAS, do PEGIRS:

- ✓ **Meta 1 - Estudo de Regionalização Estadual:** compreende o levantamento de dados secundários e informações existentes com discussões regionais preliminares, e a elaboração de critérios e metodologia de análise para a definição da proposta de hierarquização dos consórcios e identificação de eventuais soluções individualizadas;
- ✓ **Meta 2 - Elaboração do PEGIRS:** abrange a avaliação e adequação do arranjo institucional, orçamentário e da legislação existente; a avaliação das alternativas tecnológicas atuais e proposta de adequação em função do prognóstico de evolução na geração de resíduos sólidos e das regionalizações; as avaliações e a adequação de Programas de Mobilização Social e Educação Ambiental; a elaboração de Plano Social, com foco na situação de catadores de resíduos sólidos urbanos; o estudo e conceituação preliminar de aplicabilidade de conceitos de mecanismo de desenvolvimento limpo (MDL) aos arranjos propostos; e a elaboração de um Sistema de Informações em resíduos sólidos urbanos.
- ✓ **Meta 3 – Consórcios Públicos:** resulta na realização de apoio aos consórcios públicos formados, englobando o levantamento e avaliação de iniciativas já existentes de cooperação técnica intermunicipal; a formatação de modelo de cooperação técnica intermunicipal para casos prioritários de destinação final conjunta de resíduos sólidos municipais; o apoio de consultoria técnico-jurídica visando constituição dos consórcios; e a hierarquização dos consórcios a serem implementados prioritariamente.

Cabe, aqui, abrir um parêntese para ressaltar que a conclusão da META 1, do PEGIRS possibilitou a construção do diagnóstico da gestão e do gerenciamento de resíduos sólidos e, ainda, o delineamento da proposta preliminar dos arranjos de regionalização de resíduos sólidos, que, por sua vez, serviu de base para a construção da contratação dos consórcios públicos intermunicipais existentes no território fluminense. A partir dessa proposta preliminar de regionalização de resíduos sólidos, o Estado do Rio de Janeiro, por intermédio da SEA, passou a envidar esforços, de forma estratégica, para apoiar com recursos técnicos e financeiros os Municípios e, prioritariamente, as áreas de consorciamento que foram, e estão em formação, a fim de que pudessem promover, de forma adequada, a gestão e o gerenciamento de resíduos sólidos.

Diante desse cenário, o Estado do Rio de Janeiro e a União repactuaram o Convênio MMA/SRHU/0010/2007, cujo objetivo passou a ser não só a consecução das METAS 2 e 3, mas também a elaboração um planejamento estadual para o setor de resíduos sólidos que levassem em consideração o conteúdo mínimo estabelecido na PNRS e no seu Decreto Estadual nº 7.404/2010 sob nova metodologia proposta. Para tanto, o Estado do Rio de Janeiro, por meio da SEA, promoveu processo licitatório para contratação de empresa de consultoria para a elaboração do Plano Estadual de Resíduos Sólidos do Rio de Janeiro (PERS).

A empresa de consultoria contratada, **Ecologus Engenharia Consultiva Ltda.**, realizou a elaboração de 37 estudos, que, mais tarde, vieram a ser condensados em 11 produtos, e um relatório síntese como resultado de todo o trabalho ensejador do PERS, que, por sua vez, foi objeto de amplo controle social mediante a realização do seminário específico desse planejamento datado de 02 de setembro de 2013 e consulta pública do relatório síntese na página eletrônica da SEA⁴⁷.

O PERS, que, repita-se, foi elaborado em consonância com a LCP e o seu Decreto Federal nº 6.017/2007, a LDNSB e o seu Decreto Estadual nº 7.217/2010, e, especialmente, a PNRS e o seu Decreto Federal nº 7.404/2010, assim como com a PESTRS e o seu Decreto Estadual nº 41.084/2007, segundo as diretrizes e encaminhamentos da META 1, do PEGIRS, apresenta um conjunto de metas, orientações e instrumentos relacionados aos aspectos institucionais, ambientais, sanitários, econômicos, financeiros, sociais e normativos que devem nortear a tomada de decisões, ações e programas realizados pelos gestores públicos, sejam estaduais sejam municipais, e, ainda, a atuação do setor produtivo em prol do aperfeiçoamento da gestão e do gerenciamento dos resíduos sólidos no Estado do Rio de Janeiro. Trata-se, portanto, de um planejamento estratégico voltado para orientar as políticas públicas capazes de potencializar o setor de resíduos sólidos, em sintonia com o novo cenário para o saneamento básico, em que se inserem os resíduos sólidos, no Brasil.

Afora isso, o PERS, em consonância com o Subprograma Estadual LIXÃO ZERO, do Programa Estadual PACTO PELO SANEAMENTO, reitera e reforça a ação prioritária estratégica estadual em prol da contratação de consórcios públicos intermunicipais, que, agora, com a participação do Estado do Rio de Janeiro, serão interfederativos, voltados para a gestão e o gerenciamento, ambos associados, de resíduos sólidos, conferindo, assim, ganho de escala para o setor de resíduos sólidos com redução de custos para os Municípios e o próprio Estado consorciados, sem prejuízo da formação de arranjos regionais que potencializam o fluxo de resíduos sólidos em escala intermunicipal para assegurar o tratamento e a destinação final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos nos aterro sanitários regionais ou, até mesmo, autorizados.

⁴⁷ Disponível em: <http://ivconferenciadoambioterj.tumblr.com/>

2.2 AÇÕES ESTRATÉGICAS PARA O APERFEIÇOAMENTO DA COOPERAÇÃO FEDERATIVA PARA A GESTÃO DOS RESÍDUOS SÓLIDOS NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

O PERS reconhece que o Estado do Rio de Janeiro, por intermédio da SEA, andou bem em apoiar, fomentar e, agora, integrar as áreas de consorciamento, constituindo, assim, ação estratégica prioritária que o Estado vem implementando em larga escala.

Não obstante, é certo que nem todos os Municípios buscaram a via do consorciamento para promover a gestão e o gerenciamento dos seus resíduos. Isso, porém, não significa que esses Municípios não tenham adotado, ainda que informalmente, uma atuação consensual para promover o gerenciamento dos resíduos sólidos; o que não há é uma formalização jurídica e institucional desses arranjos regionais. Paralelamente a isso, alguns Municípios até chegaram a adotar a gestão associada pelo viés do consorciamento, mas ora encontraram entraves processo de construção do consórcio público ora não atuaram de maneira consorciada mesmo tendo percorrido todo o ciclo do processo de formação do consórcio público. Trata-se, assim, de outros arranjos regionais que carecem de uma modelagem jurídica e institucional mais consistente para o aperfeiçoamento da gestão e do gerenciamento dos resíduos sólidos.

Nesse contexto, o PERS propugna que o Estado deve estimular e, se e quando possível, adotar instrumentos de cooperação federativa para além do consorciamento, que estabeleçam, a partir de níveis e de graus de consensualidade, seja pela via da cooperação seja pelo viés da coordenação, a agregação dos Municípios fluminenses não consorciados, mas regionalizados para o aprimoramento da gestão e do gerenciamento dos resíduos sólidos pautado na segurança jurídica e institucional. Explique-se.

Tendo em vista a ação estratégica prioritária do Estado do Rio de Janeiro em prol da formalização de consórcios públicos para a gestão e o gerenciamento, ambos associados, de resíduos sólidos, faz-se necessário que haja a consolidação das áreas de consorciamentos existentes, assim como conferir continuidade a esse processo até que os consórcios públicos alcancem a devida sustentabilidade financeira e técnica, e, quem sabe, até mesmo a sua maturidade institucional. Além disso, nada impede que o Estado fomente e, se for o caso, dê ensejo a outras e novas áreas de consorciamento, convertendo, assim, os arranjos regionais existentes em consórcios públicos.

Caso, porém, surjam entraves nesse processo de avanço dos atuais e/ou dos novos consórcios públicos, o Estado poderá adotar, de forma subsidiária pelo viés da consensualidade, o convênio de cooperação agregado ao contrato de programa. Nesse caso, o convênio de cooperação será usado para conferir a gestão associada dos serviços de resíduos sólidos entre os Municípios periféricos e/ou os consórcios públicos com o Município polo, sendo, porém, necessário que haja a concretização da prestação dos serviços de resíduos sólidos mediante contrato de programa. Há, aqui, uma ação estratégica subsidiária consensual para o aprimoramento dos arranjos regionais que não se converteram em consórcios públicos, cuja configuração e emprego vai depender de cada caso concreto.

Indo mais adiante, se, porventura, a ação estratégica prioritária do consorciamento não avançar da forma esperada e, mais do que isso, a ação estratégica subsidiária consensual do convênio de cooperação agregado ao contrato de programa não alcançar

o êxito pretendido, o Estado poderá promover uma intervenção coordenada, e criar microrregiões voltadas especificamente para o setor de resíduos sólidos; o que é fomentado pela PNRS e seu Decreto Federal nº 7.404/2010. Pretende-se, assim, promover uma ação estratégica subsidiária coordenada pautada na gestão compartilhada como alternativa última para as demais ações estratégicas consensuais que buscam a gestão associada para aprimorar, em sua plenitude, os serviços de resíduos sólidos.

A figura abaixo traz a representação gráfica das ações estratégicas prioritária e subsidiária, seja consensual seja coordenada, conferindo, assim, uma ideia de hierarquização radial dessas ações segundo o raio do nível de implementação dos instrumentos de cooperação federativa correspondentes.

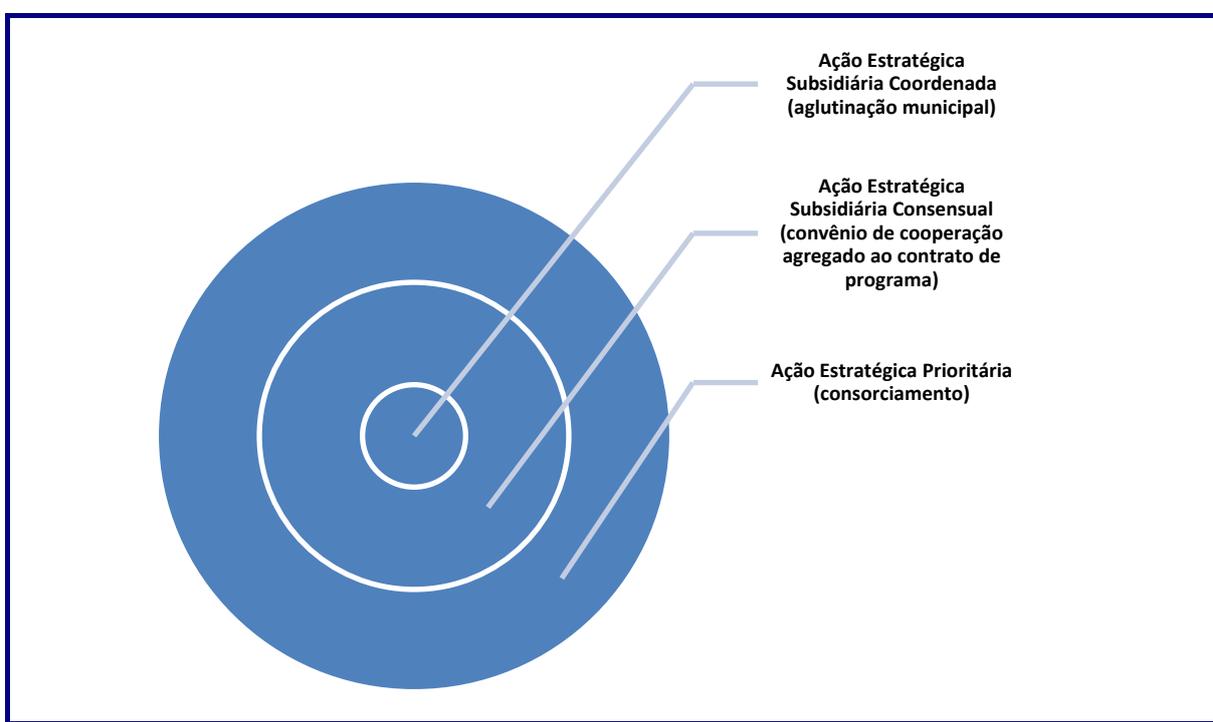


FIGURA 2.2-1: AÇÃO ESTRATÉGICA PRIORITÁRIA E SUBSIDIÁRIA (CONSENSUAL E COORDENADA)

2.3 PROPOSTA DE REGIONALIZAÇÃO PARA A GESTÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS: CONSÓRCIOS PÚBLICOS E ARRANJOS REGIONAIS

O PERS, a partir das diretrizes e dos encaminhamentos da META 1, do PEGIRS, calcado na LCP e no seu Decreto Federal nº 6.017/2007, na LDNSB e no seu Decreto Estadual nº 7.217/2010, e, especialmente, na PNRS e no seu Decreto Federal nº 7.404/2010, bem como na PESTRS e no seu Decreto Estadual nº 41.084/2007, apresenta uma proposta de regionalização de resíduos sólidos, que busca agregar aspectos técnicos, operacionais, institucionais, jurídicos, econômicos e, ainda, políticos em prol da formação de escalas ótimas para o gerenciamento dos resíduos sólidos materializado pela via da cooperação federativa, notadamente pela ação estratégica prioritária do consorciamento adotado pelo Estado do Rio de Janeiro.

A proposta de regionalização de resíduos sólidos do PERS vai mais além, e busca estabelecer a universalização dos serviços de resíduos sólidos com a redução dos custos desses serviços a ser suportado pelos Municípios e, certamente, pelo próprio Estado do Rio de Janeiro, respeitando, evidentemente, a sustentabilidade financeira do setor de resíduos sólidos a ser alcançada mediante a ambiência de gestão e de gerenciamento desses resíduos, ambos associados.

Nesse sentido, os 92 Municípios fluminenses seguem divididos em áreas já institucionalizadas de consorciamento e, se, porventura, os Municípios não optarem pela via de consorciamento, propugna-se pela formação de arranjos regionais para assegurar o fluxo de resíduos sólidos para assegurar o tratamento e a destinação final ambientalmente adequada de resíduos sólidos.

Reitere-se que, segundo sinalizado anteriormente, o PERS propõe, calcado nas ações estratégicas prioritária e subsidiária, seja consensual seja coordenada, de resíduos sólidos, que os arranjos regionais referidos sejam, inicialmente, convolados em áreas de consorciamento. Contudo, se, porventura, não houver viabilidade dessa convolação, deve-se buscar a gestão associada pela via do convênio de cooperação entre os Municípios periféricos e/ou os consórcios públicos com o Município polo, materializando-se a prestação dos serviços de resíduos sólidos por meio da formalização de contrato de programa. Caso, porém, não seja possível a adoção da ação estratégica prioritária do consorciamento ou, ainda, da ação estratégica subsidiária consensual do convênio de cooperação agregado ao contrato de programa para conformar os arranjos regionais em exame, nada impede que o Estado recorra à gestão compartilhada mediante a via coordenação, e institua microrregiões voltadas para o setor de resíduos sólidos.

Diante do cenário atual, o PERS prevê que, aproximadamente, 68 (sessenta e oito) Municípios fluminenses, integrantes de áreas de consorciamento ou, então, de arranjos regionais, que corresponde aproximadamente a 93% (noventa e três por cento) da quantidade de resíduos sólidos gerados no Estado do Rio de Janeiro, serão beneficiados com o correto tratamento e a destinação final ambientalmente adequada de resíduos sólidos nos aterros sanitários regionais e/ou autorizados, nos termos classificados pela Lei Estadual nº 6.362/2012. Evidentemente que essa conformação de cooperação federativa dos Municípios fluminenses é fluída, e pode vir a ser alterada em função da implantação de novas tecnologias, instalação de logísticas operacionais outras e, até mesmo, novas convergências políticas, sem embargo de fatores outros externos.

Vale reparo que, a princípio, as áreas de consorciamento e, ainda, os arranjos regionais atuarão, de forma prioritária, no tratamento e na destinação final ambientalmente adequada de resíduos sólidos, segundo apontado. Todavia, o PERS estabelece que essa atuação seja expandida para assunção de outras atividades de gerenciamento de resíduos sólidos e, até mesmo, do sistema de logística reversa, otimizando-se, assim, os espaços e os equipamentos já instalados nos consórcios públicos e usufruídos pelos arranjos regionais.

Apesar de a proposta de regionalização dos resíduos sólidos do PERS propugnar pela formação de consórcios públicos ou, até mesmo, a conformação de arranjos regionais para conferir a devida sustentabilidade operacional, jurídica, institucional e financeira para o setor estadual de resíduos sólidos, alguns Municípios optaram por solução individual de gerenciamento de resíduos sólidos, não fazendo parte, assim, de nenhuma alternativa de cooperação federativa fomentada pelo Estado do Rio de Janeiro. Isso se explica porque, os Municípios já vinham operando os seus sistemas de resíduos sólidos dessa forma, e respeitou-se a autonomia municipal que lhes é inerente. Com efeito, o PERS não só reconheceu, mas também incorporou as soluções individuais para a gestão e o gerenciamento de resíduos sólidos.

A proposta de regionalização de resíduos sólidos propugnada pelo PERS segue, abaixo, na forma de mapa:



Para fins do presente trabalho, interessa-nos, a princípio, a proposta de regionalização de resíduos sólidos fomentada pelo PERS⁴⁸ para o arranjo regional Sul Fluminense, onde está situado o Município de Volta Redonda, cujas proposições para o aperfeiçoamento da gestão dos serviços de resíduos sólidos compreendem o que segue:

➤ **Arranjo regional Sul Fluminense I**

O Arranjo Sul Fluminense I, que congrega os Municípios de Barra Mansa, Volta Redonda, Pinheiral e Rio Claro, é servido pelo complexo de tratamento de resíduos sólidos de Barra Mansa (CTR Barra Mansa), que é classificado como concedido municipal pela Lei Estadual nº 6.362/2012, vez que é objeto de delegação contratual pela via da concessão pelo Município de Barra Mansa.

O CTR Barra Mansa, que é composto por aterro sanitário e unidades de tratamento de resíduos sólidos de serviços de saúde, de beneficiamento de resíduos sólidos de construção civil e de tratamento biogás, já recebe os resíduos sólidos do Município de Barra Mansa, sem prejuízo de vir a receber os resíduos sólidos dos Municípios de Volta Redonda, Pinheiral e Rio Claro. Afora isso, o Município de Barra do Piraí, que integra o Consórcio Vale do Café, tende a levar uma parcela de seus resíduos sólidos para o CTR Barra Mansa também.

O Município de Piraí conta com um aterro sanitário próprio – que, por isso, é classificado como aterro sanitário municipal pela Lei Estadual nº 6.362/2012 -, cuja vida útil remanescente é curta. Finda a vida útil desse aterro sanitário, o Município de Piraí tem a tendência de levar seus resíduos sólidos para o CTR Barra Mansa.

⁴⁸ Para um exame integral da proposta de regionalização dos resíduos sólidos do PERS para todo o Estado do Rio de Janeiro, vale conferir a íntegra do relatório síntese deste planejamento estadual, que está disponível em: <http://download.rj.gov.br/documentos/10112/1941396/DLFE-66812.pdf/PLANOESTADUALDERESIDUOSSOLIDOSDORIODEJANEIRO.pdf>

3 Regulação e fiscalização

No âmbito estadual, a Lei Estadual nº 4.556/2005⁴⁹ instituiu a AGENERSA, autarquia estadual especial dotada de autonomia administrativa, técnica e financeira, cujo objetivo é desempenhar o poder regulatório, acompanhando, controlando e fiscalizando as concessões e permissões de serviços públicos concedidos, em regime de concessão ou de permissão, em que o Estado figure como Poder Concedente ou Permitente, nos termos das normas legais, regulamentares e consensuais pertinentes, assim como por serviços autônomos dos Municípios (leia-se, SAAE's), estes, respeitados, os limites de autonomia municipal, mediante convênios. Dentre os serviços públicos concedidos objeto de regulação pela AGENERSA, destacam-se os serviços de esgoto sanitário e industrial, de abastecimento de água, e, ainda, de coleta e disposição de resíduos sólidos (art. 2º, do §2º, do inc. II, da Lei Estadual nº 4.556/2005). Pouco tempo depois, foi editado o Decreto Estadual nº 38.618, de 08 de dezembro de 2005⁵⁰, que instituiu o regulamento interno da AGENERSA, e previu normas sobre a estrutura administrativa, a designação de cargos, o funcionamento interno e, ainda, as atribuições dessa agência.

Em outras palavras, a AGENERSA, que representa a entidade de regulação pertencente a estrutura administrativa do Estado do Rio de Janeiro submetida ao regime princípio lógico estabelecido no art. 21, incs. I e II, da LDNSB e arts. 28, incs. I e II, do Decreto Federal nº 7.217/2010, possui competência regulatória para acompanhar, controlar e fiscalizar os serviços de abastecimento de água potável, de esgotamento sanitário e de manejo de resíduos sólidos de serviços públicos de saneamento básico objeto de delegação do Estado, que figure como Poder Concedente, ou, então, dos SAAE's. Neste último caso, os SAAE's podem ser objeto de regulação e de fiscalização, desde que seja formalizado convênio entre o Município e a AGENERSA para tanto.

Não obstante, o aperfeiçoamento da legislação estadual com o estabelecimento das condicionantes para o Estado participar de consorciamento, a autorização legislativa conferida ao Estado para integrar consórcios públicos específicos e, mais do que isso, o disciplinamento legal estadual sobre o aprimoramento da gestão associada e compartilhada dos aterros sanitários, tudo isso acabou por ampliar, ainda que indiretamente, a competência regulatória da AGENERSA sobre os serviços públicos de manejo de resíduos sólidos, especialmente aqueles geridos em sede do consorciamento. Senão, vejamos.

O Decreto Estadual nº 43.153/2011, ao dispor sobre a participação do Estado do Rio de Janeiro nos consórcios públicos de direito público para a gestão associada e integrada de resíduos sólidos com vista à sustentabilidade desses consórcios, já estabelece como condição para participação do Estado no consorciamento o desempenho da competência regulatória sobre os serviços públicos de manejo de resíduos sólidos pela AGENERSA (art. 2º, §1º, inc. II, do Decreto Estadual nº 43.153/2011).

Tanto o art. 3º, da Lei Estadual nº 6.333/2012 quanto o art. 3º, da Lei Estadual nº 6.334/2012 determinam que a AGENERSA desempenhará a sua competência regulatória

⁴⁹ Lei Estadual nº 4.556, de 06 de junho de 2005, que cria, estrutura, dispõe sobre o funcionamento da Agência Reguladora de Energia e Saneamento Básico do Estado do Rio de Janeiro – AGENERSA, e dá outras providências.

⁵⁰ Decreto Estadual nº 38.618, de 08 de dezembro de 2005, que regulamenta e fixa a estrutura administrativa, atribuições e fixa a estrutura administrativa, atribuições e normas de funcionamento da AGENERSA, conforme caput, do artigo 1º, da Lei Estadual nº 4.556, de 06 de junho de 2005.

sobre os serviços públicos de manejo de resíduos sólidos urbanos prestados pelos consórcios públicos interfederativos que o Estado Rio de Janeiro fizer parte.

No tocante à fonte de receita da AGENERSA, as Leis Estaduais nº 6.333/2012 e nº 6.334/2012 asseguraram taxa de regulação de 0,5% incidente sobre o somatório das receitas auferidas mensalmente pelos concessionários nas atividades objeto de regulação a partir do consorciamento, excluídos os “tributos”⁵¹ sobre elas incidentes, constituindo, assim, outras fontes de receitas, que não se inserem no montante de 0,5% da taxa de regulação estabelecida na Lei Estadual nº 4.556/2005. Esta taxa de regulação deverá ser recolhida pelos concessionários em favor da AGENERSA (parágrafo único, do art. 3º, da Lei Estadual nº 6.333/2012 e parágrafo único, do art. 3º, da Lei Estadual nº 6.334/2012).

O art. 6º, da Lei Estadual nº 6.362/2012 estabelece que, a partir de data fixada pelo Chefe do Executivo, a AGENERSA desempenhará, de plano, regulação sobre os aterros sanitários regionais e autorizados. Por outro lado, a regulação dos aterros sanitários municipais e concedidos pode ser feita pela AGENERSA, desde que haja prévia autorização dada pelo Município (parágrafo único, do art. 6º, da Lei Estadual nº 6.362/2012).

Afora todo exposto, a Lei Estadual nº 6.364, de 19 de dezembro de 2012⁵², criou, no âmbito da estrutura administrativa da AGENERSA, a Câmara de Regulação de Resíduos Sólidos (CARES), que, segundo veio a ser definido no Decreto Estadual nº 44.217, de 20 de maio de 2013⁵³, que, por sua vez, alterou o Decreto Estadual nº 38.618/2005, tem por atribuição precípua promover, em síntese, a regulação, a fiscalização e o controle sobre os serviços de resíduos sólidos geridos pelos Municípios ou, ao revés, pelas áreas de consorciamento objeto de concessão ou não, os quais venham a ser submetidos à competência regulatória dessa agência reguladora, observado o devido processo regulatório (art. 5º, Decreto Estadual nº 44.217/2013).

Sem prejuízo do exposto, ao Instituto Estadual do Ambiente – INEA fica resguardada a competência fiscalizatória sob o viés ambiental dos serviços de resíduos sólidos prestados, diretamente ou de forma contratada, pelo Município, segundo preconiza a Lei Estadual nº 6.362/2012.

Vale ressaltar que, nessa quadra atual, a execução dos serviços de saneamento básico prestados pela CEDAE não está submetida à regulação da AGENERSA, mas esta ausência regulatória já tem data para acabar. Isso se explica porque, o Decreto Estadual nº 43.982, de 11 de dezembro de 2012⁵⁴, ao submeter a CEDAE à regulação e à

51 Vale esclarecer que há equívoco formal tanto no parágrafo único, do art. 3º, da Lei Estadual nº 6.333/2012 quanto no parágrafo único, do art. 3º, da Lei Estadual nº 6.334/2012, vez que ambas se referem a “produtos”, e não “tributos”; o que representa, de fato, a intenção do legislador.

52 Lei Estadual nº 6.364, de 19 de dezembro de 2012, que cria, na estrutura administrativa da Agência Reguladora de Energia e Saneamento Básico do Estado do Rio de Janeiro – AGENERSA, os cargos que menciona.

53 Decreto Estadual nº 44.217, de 20 de maio de 2013, que altera e acrescenta dispositivos do Decreto nº 38.618, de 08 de dezembro de 2005, que regulamenta e fixa a estrutura administrativa, atribuições e fixa a estrutura administrativa, atribuições e normas de funcionamento da AGENERSA, e dá outras providências.

54 Decreto Estadual nº 43.982, de 11 de dezembro de 2012, que submete a Companhia Estadual de Águas e Esgotos – CEDAE a fiscalização e a regulação de suas atividades por parte da

fiscalização da AGENERSA, estabelece, sim, ambiente regulatório em que a CEDAE deverá subordinar-se, mas o posterga para agosto de 2015 (art. 1º, §1º, do Decreto Estadual n.43.982/2012). Até o prazo previsto para a submissão da CEDAE ao ambiente regulatório, caberá a uma equipe de transição formada pela CEDAE, AGENERSA e Casa Civil adotar os procedimentos necessários para o estabelecimento desse ambiente, especialmente por meio da avaliação do conjunto de diplomas normativos que regulam e definem as obrigações da CEDAE (art.1º, §3º e §4º, do Decreto Estadual n.43.982/2012).

Agência Reguladora de Energia e Saneamento Básico do Rio de Janeiro – AGERNERSA, e dá outras providências.

4 Controle Social

O Estado do Rio de Janeiro, com respaldo no art. 261, §1º, inc. XXII, da CERJ/1989, instituiu o Conselho Estadual de Meio Ambiente do Estado do Rio de Janeiro (CONEMA), órgão estadual de composição paritária com a participação dos Poderes Executivo e Legislativo, comunidades científicas e associações, cujo detalhamento da composição, organização e competência tem sede nos Decretos Estaduais nº 40.744, de 25 de abril de 2007⁵⁵, nº 42.822, de 31 de janeiro de 2011⁵⁶ e nº 41.286, de 06 de maio de 2008⁵⁷.

O CONEMA, órgão colegiado, deliberativo, consultivo integrante da SEA, detém, dentre as suas competências, atribuição para propor objetivos e metas para a Política Estadual de Meio Ambiente do Rio de Janeiro (PEMA/RJ), que foi instituída pelo Decreto-Lei nº 134, de 16 de junho de 1975⁵⁸ (art. 3º, incs. II, do Decreto Estadual nº 40.744/2007), sem prejuízo de propor a adoção de medidas para o aperfeiçoamento da PEMA/RJ (art. 1º, inc. I, do Decreto Estadual nº 41.286/2008).

Consoante previsto na Resolução n.º60, de 30 de maio de 2014⁵⁹, Regimento Interno do CONEMA (RI-CONEMA), o Conselho já conta com uma câmara técnica de saneamento e desenvolvimento econômico, de cunho permanente (art. 16, do RI - CONEMA), que poderá receber, previamente, matérias submetidas ao CONEMA, e atreladas à sua esfera de competência para análise técnica pertinente (art. 11, do RI – CONEMA); o que dar-se-á mediante a emissão de parecer sobre a matéria, o qual deverá ser apresentado e submetido à deliberação do Plenário, do CONEMA (art. 14, do RI – CONEMA).

Sem embargo do exposto, a câmara técnica de saneamento e desenvolvimento econômico tem, ainda, as seguintes incumbências: (i) emitir pareceres sobre as proposições e demais assuntos a elas encaminhados; (ii) promover estudos e pesquisas sobre assuntos de sua competência específica; (iii) acompanhar as atividades dos órgãos públicos e particulares relacionadas com a matéria de sua competência; e, (iv) elaborar e apresentar ao Plenário proposições ligadas à sua área de atuação (art. 13, inc. I até IV, da Resolução n.º60/2014).

A câmara técnica de saneamento e desenvolvimento econômico, cuja coordenação cabe a um dos seus membros eleitos na primeira reunião dessa câmara, poderá, após entendimento com a Secretaria Executiva do CONEMA, criar grupo de trabalho para estudar, discutir e apresentar proposições sobre as matérias que lhe competem (arts. 15 e 17, do RI – CONEMA).

Em suma, o CONEMA, por meio da câmara técnica de saneamento e desenvolvimento econômico, pode, e deve promover o controle social, em âmbito estadual, dos serviços

⁵⁵ Decreto Estadual nº 40.744, de 25 de abril de 2007, que dispõe sobre a organização, competência e funcionamento do Conselho Estadual do Meio Ambiente – CONEMA.

⁵⁶ Decreto Estadual nº 42.822, de 31 de janeiro de 2011, que dá nova redação aos dispositivos que menciona e determina outras providências.

⁵⁷ Decreto Estadual nº 41.286, de 06 de maio de 2008, que transfere ao Conselho Estadual de Meio Ambiente – CONEMA as atribuições da Câmara de Normatização da Comissão Estadual de Controle Ambiental – CECA, estabelecidas no inciso I, do §1º, do art. 5º, do Decreto nº 21.287, de 23 de janeiro de 1995.

⁵⁸ Decreto-Lei nº 134, de 16 de junho de 1975, que dispõe sobre a prevenção e o controle da poluição do meio ambiente no Estado do Rio de Janeiro e dá outras providências.

⁵⁹ Resolução n.º60, de 30 de maio de 2014, do CONEMA, que estabelece o Regimento Interno do Conselho Estadual de Meio Ambiente – CONEMA.

de saneamento básico; o que vai ao encontro do art. 47, §1º, do Decreto Federal nº 7.217/2010.

5 Sustentabilidade Financeira

5.1 OBTENÇÃO DE RECURSOS PÚBLICOS ESTADUAIS DECORRENTES DE PROJETOS NO SETOR DE SANEAMENTO BÁSICO FINANCIADOS PELO FECAM

A CERJ/1989, em seu art. 263, autoriza a criação, por meio de lei específica, do Fundo Estadual de Conservação Ambiental e Desenvolvimento Urbano (FECAM), destinado à implementação de programas e projetos de recuperação e preservação do meio ambiente, bem como de desenvolvimento urbano, vedada sua utilização para pagamento de pessoal da administração pública, direta e indireta, ou de despesas de custeio de sua finalidade.

A integração da eficácia do art. 263, da CERJ/1989 adveio da recepção da Lei Estadual nº 1.060, de 10 de novembro de 1986⁶⁰, cuja redação sofreu sucessivas alterações pelas Leis Estaduais nº 2.575, de 19 de junho de 1996⁶¹, nº 3.520, de 27 de dezembro de 2000⁶² e nº 4.143, de 28 de agosto de 2003⁶³. Coube ao Decreto Estadual nº 10.973, de 09 de fevereiro de 1988⁶⁴ regulamentar a Lei Estadual nº 1.060/1986, pormenorizando as normas atinentes ao FECAM.

O FECAM é provido com 5% dos 20% que o Estado do Rio de Janeiro faz jus a título de compensação pela exploração dos recursos naturais do seu território conforme assegurado no §1º, do art. 20, da CRFB/1988, sem prejuízo de outras fontes de recursos (art. 263, §1º, incs. I a V, da CERJ/1989 c/c art. 3º, alíneas “a” até “g”, da Lei Estadual nº 1.060/1986). Dentre os projetos e os projetos ambientais que podem ser objeto de financiamento pelo FECAM, destacam-se o que segue: (1) implantação de sistema de coleta e de tratamento de esgotos; (2) implantação de sistemas de coleta de lixo, com ênfase na coleta seletiva e destinação final adequada de resíduos sólidos urbanos e sua reciclagem; (3) programas de tratamento e destinação final de lixo químico (incs. I, II e XV, do §3º, do art. 263, da CERJ/1989).

Outrossim, é plenamente possível utilizar-se recursos do FECAM para financiar projetos e programa relativos ao aperfeiçoamento da gestão e do gerenciamento de saneamento básico, incluso os resíduos sólidos, segundo previsto no art. 10, incs. I e II, do Decreto Estadual nº 42.930/2011. Para tanto, deverão ser observadas as normas e os critérios estabelecidos pelo Conselho Superior do FECAM, responsável pelo gerenciamento desse fundo, sem prejuízo de atender as normas de controle de contas estabelecidas

⁶⁰ Lei Estadual nº 1.060, de 10 de novembro de 1986, que institui o Fundo Especial de Controle Ambiental – FECAM, e dá outras providências.

⁶¹ Lei Estadual nº 2575, de 19 de junho de 1996, que acrescenta dispositivos à Lei nº 1060, de 10 de novembro de 1986, e dá outras providências.

⁶² Lei Estadual nº 3.520, de 27 de dezembro de 2000, que altera a redação dos artigos 2º, 4º e 9º, da Lei nº 1060, de 10 de novembro de 1986, e dá outras providências.

⁶³ Lei Estadual nº 4.143, de 28 de agosto de 2003, que altera a redação do art. 3º, alínea “a”, da Lei nº 1.060, de 10 de novembro de 1986, alterada pela Lei nº 2.575, de 19 de junho de 1996, e dá outras providências.

⁶⁴ Decreto Estadual nº 10.973, de 09 de fevereiro de 1988, que cria o Fundo Especial de Controle Ambiental – FECAM, e dá outras providências.

pelo Decreto Estadual nº 41.369, de 27 de junho de 2008⁶⁵. (art. 263, §2º, da CERJ/1989 c/c arts. 4º e 9º, alíneas “b” e “c” da Lei Estadual nº 1.060/1986).

5.2 ICMS ECOLÓGICO

A Lei Estadual nº 2.664, de 26 de dezembro de 1996⁶⁶, cuja redação foi alterada pela Lei Estadual nº 5.100, de 04 de outubro de 2007⁶⁷, assegura ao Município recebimento de ¼ dos 25% à título de imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação – ICMS, sendo que 2,5% desse ¼ será voltado para atender ao critério de conservação ambiental. Dentre os componentes da conservação ambiental, encontra-se (i) o índice de qualidade ambiental de recursos hídricos, em que se encarta a prestação adequada dos serviços de abastecimento de água potável e esgotamento sanitário, e (ii) a coleta e disposição adequada de resíduos sólidos. A primeira componente contará com 30%, enquanto a segunda deterá 25%, que incidirão sobre o 2,5% do ICMS voltado para a conservação ambiental. (arts. 1º, inc. I; e, 2º, inc. III, §2º, inc. III, da Lei Estadual nº 2.664/1996). Trata-se, assim, do chamado ICMS Ecológico.

Os índices percentuais a serem percebidos por Municípios em razão do critério de conservação ambiental são calculados, anualmente, pela Fundação CIDE em cooperação com a SEA, atendendo às definições técnicas estabelecidas em regulamento (art. 2º, §3º, da Lei Estadual nº 2.664/1996). Coube ao Decreto Estadual nº 41.844, de 04 de maio de 2009⁶⁸ estabelecer as definições técnicas para alocação de percentual a ser distribuído aos Municípios em função do recebimento do ICMS Ecológico.

Ressalte-se que o recebimento do ICMS Ecológico pelo Município fica condicionado a existência de sistema municipal de meio ambiente, que deverá conter, pelo menos: (1) conselho municipal de meio ambiente; (2) fundo municipal de meio ambiente; (3) órgão administrativo executor da política ambiental municipal; (4) guarda municipal ambiental (art. 3º, da Lei Estadual nº 2.664/1996).

⁶⁵ Decreto Estadual nº 41.369, de 27 de junho de 2008, que define procedimentos para o acompanhamento da aplicação de recursos provenientes do Fundo Estadual de Conservação Ambiental e Desenvolvimento Urbano – FECAM.

⁶⁶ Lei Estadual nº 2.664, de 27 de dezembro de 1996, que dispõe sobre a distribuição aos Municípios de parcela de 25% do produto da arrecadação do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação – ICMS.

⁶⁷ Lei Estadual nº 5.100, de 04 de outubro de 2007, que altera a Lei Estadual nº 2.664, de 27 de dezembro de 1996, que dispõe sobre a distribuição aos Municípios de parcela de 25% do produto da arrecadação do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação – ICMS, incluindo o critério de conservação ambiental, e dá outras providências.

⁶⁸ Decreto Estadual nº 41.844, de 04 de maio de 2009, que estabelece definições técnicas para alocação de percentual a ser distribuído aos Municípios em função do ICMS Ecológico.

5.3 SUBPROGRAMA “LIXÃO ZERO”: COMPRA DO LIXO TRATADO⁶⁹

Conforme já visto anteriormente, o subprograma “LIXÃO ZERO”, que se encaixa do programa estadual “PACTO PELO SANEAMENTO”, tem, dentre as suas modalidades de ações estatais para o aperfeiçoamento da gestão e do gerenciamento de resíduos sólidos, o “COMPRA DO LIXO TRATADO” em que o Estado, por meio de convênio administrativo comum, promove a transferência voluntária, de forma temporária não superior a 5 (cinco) anos, de recursos públicos no valor de R\$25,00 por tonelada para os Municípios e, num momento futuro, para as áreas de consórcio, a fim de que possam realizar o devido tratamento e destinação final ambientalmente adequada de resíduos sólidos em aterro sanitário e/ou em central de tratamento de resíduos sólidos, com geração de energia, ambos devidamente licenciados (art. 8º, §2º, inc. II, alíneas “a” e “b”, do Decreto Estadual nº 42.930/2011).

Para tanto, os beneficiários, sejam os Municípios sejam os consórcios públicos, deverão, além de ofertarem a devida contrapartida financeira, promover o aperfeiçoamento da gestão e do gerenciamento de resíduos sólidos, inclusive a comprovação da ampliação da cobertura dos serviços de coleta seletiva e de reciclagem (art. 8º, §2º, inc. II, alíneas “c”, do Decreto Estadual nº 42.930/2011).

⁶⁹ Para maiores informações sobre o Programa Compra do Lixo Tratado, ver: <http://www.rj.gov.br/web/sea/exibeconteudo?article-id=926885>

6 Gerenciamento

6.1 ASPECTOS GERAIS

Apesar de o Estado não constituir titular dos serviços de saneamento básico, exceto em sede da gestão compartilhada concretizada pelas aglomerações municipais em que divide esta função com os Municípios, o Estado do Rio de Janeiro busca assumir um papel de protagonismo na promoção de ações estatais em prol do aperfeiçoamento da gestão do saneamento básico, mas, sempre, com respeito à autonomia municipal que se revela com adoção de soluções consensuais, em afinidade com a cooperação federativa; o que constitui um dos valores fundamentais do programa estadual “PACTO PELO SANEAMENTO”.

Justamente por isso, o Estado busca formas diversas para apoiar o gerenciamento dos serviços de saneamento básico, seja na designação da companhia estadual de águas e esgotos (CEDAE) como prestador dos serviços de abastecimento de água potável e esgotamento sanitário em prol dos Municípios fluminenses seja na própria adesão em áreas de consorciamento com a participação desses Municípios para promover a gestão associada do manejo de resíduos sólidos; o que será objeto de exame nos itens que seguem.

6.2 SERVIÇOS DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA POTÁVEL E DE ESGOTAMENTO SANITÁRIO

6.2.1 Antecedentes

No processo de fusão do Estado da Guanabara com o Estado do Rio de Janeiro, o Estado do Rio de Janeiro, com respaldo no Decreto- Lei nº 39, de 24 de março de 1975⁷⁰, instituiu a Companhia Estadual de Águas e Esgotos (CEDAE), que decorreu da absorção da Companhia Estadual de Águas da Guanabara (CEDAG), da Empresa de Saneamento da Guanabara (ESAG) e da Companhia de Saneamento do Rio de Janeiro (SANERJ), para promover a gerenciamento dos serviços de abastecimento de água potável e de esgotamento sanitário para todos os Municípios fluminenses. No ano seguinte, editou-se o Decreto Estadual nº 553, de 16 de janeiro de 1976⁷¹, que traz as normas regulamentares para execução dos serviços de saneamento básico prestados pela CEDAE para os Municípios.

⁷⁰ Decreto-Lei Estadual nº 39, de 24 de março de 1975, que dispõe sobre entidades da Administração Estadual indireta e fundação, no âmbito da Secretaria de Estado de Obras e Serviços Públicos, e dá outras providências.

⁷¹ Decreto Estadual nº 553 de 16 de janeiro de 1976, que aprova o regulamento dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário do Estado do Rio de Janeiro a cargo da CEDAE.

Na época, buscava-se a implementação do Plano Nacional de Saneamento (PLANASA), que constituiu, em apertada síntese, um programa do Governo Federal para promover a universalizar os serviços de abastecimento de água potável, num primeiro momento, e, só depois, de esgotamento sanitário. Para tanto, fomentou-se que os Municípios promovessem, ainda que por instrumentos consensuais precários, a delegação desses serviços para as companhias estaduais criadas pelo Estado; o que, como se percebe, acarretou a instituição da CEDAE, que tem a particularidade de ter sido fruto da fusão do Estado da Guanabara com o Estado do Rio de Janeiro.

Exceto os Municípios que optaram por soluções locais com a manutenção de seus SAAE's, a maioria dos Municípios acabou por aderir ao PLANASA, porque, dessa forma, poderiam ter acesso aos recursos federais provenientes do Banco Nacional de Habitação (BNH). Todavia, a delegação referida não veio acompanhada de um processo de planejamento municipal, nem sequer de regulação e fiscalização também de âmbito municipal, resultando, portanto, num alijamento desses Municípios da gestão dos serviços de saneamento básico. A preocupação primordial era centralizar os serviços nas companhias estaduais, que tinham capacidade de projetar e de gerenciar os serviços de saneamento básico com vista à universalização dos serviços, repita-se.

A partir da extinção do BNH com a escassez de recursos públicos federais a serem transferidos para os Municípios, da crise do petróleo sentida na década de oitenta que atingiu o país e, por conseguinte, impôs a ausência de investimentos em diversos setores relacionados, direta ou indiretamente, com a infraestrutura nacional e, mais do que isso, da derrocada do regime militar, operou-se o fim do PLANASA com o seu desmonte, que veio seguido de uma grave ausência de investimento no setor de saneamento básico por longos anos.

Com o advento da redemocratização do país que culminou com a promulgação de uma nova Constituição, a de 1988, os Municípios passam a ser alçados à condição de entes políticos, e carregam com eles não só as obrigações, mas também as prerrogativas decorrentes dessa nova condição, que, certamente, contribuiu para uma mudança de postura no diálogo travado com os demais entes políticos.

Tempos depois, desembarca no Brasil o ideário do neo-liberalismo com a releitura do "Estado Mínimo" experimentado e implementado em diversas partes do mundo, que culmina com a reforma do Estado brasileiro, chamado de Estado Gerencial, em que o Poder Público Central se encarrega do planejamento, da regulação e da fiscalização dos serviços públicos, cabendo-lhe, por conseguinte, promover a delegação contratual desses serviços públicos para iniciativa privada, que, em tese, é dotada de maior eficiência e capacidade de investimento. Inicia-se, assim, um movimento de privatização no setor de saneamento básico também.

Justamente por esses motivos, alguns Municípios começam a denunciar as delegações feitas para as companhias estaduais, e retomam os serviços de saneamento básico com vista à delegação contratual para a iniciativa privada, em razão da falta de investimento no setor e da precariedade dos serviços prestados por estas companhias. Paralelamente a isso, os próprios Estados também se movimentaram para promover a privatização de suas companhias estaduais mediante a abertura de capital social ou, mais ainda, a alienação integral das ações para o setor privado com a consequente transferência de

domínio dos serviços de saneamento básico, concentrando-se na realização das atividades de planejamento, regulação e fiscalização desses serviços.

Não obstante, as características técnica, operacional e financeira dos serviços de saneamento básico que o configuram como um monopólio natural e, por conseguinte, resultam na diminuição da competitividade do setor, a tensão provocada entre Municípios e Estados no processo de retomada das delegações para as companhias estaduais e, mais do que isso, a ausência de definição sobre a titularidade dos serviços de saneamento básico agregado com a inexistência de um marco regulatório apropriado para esses serviços, tudo isso acabou por frear o processo de privatização do setor de saneamento.

Nessa quadra atual, o advento da “Tríade Legal do Saneamento Básico” e, ainda, a definição da titularidade dos serviços de saneamento básico trouxeram novas perspectivas para o setor de saneamento, que, além de ser marcado pela definição e pela delimitação da função da gestão e do gerenciamento para o saneamento básico, voltou a contar com investimentos públicos dos Governos federal e estadual para a sua universalização com a manutenção da sustentabilidade financeira do sistema.

6.2.2 Atuação da CEDAE no Gerenciamento dos Serviços de Saneamento Básico

Em regra, o Estado do Rio de Janeiro tem buscado a via da gestão associada materializada pelo convênio de cooperação junto aos Municípios fluminenses para autorizar a materialização das atividades da gestão e do gerenciamento em território local, notadamente a prestação dos serviços de abastecimento de água potável e de esgotamento sanitário pela CEDAE. Uma vez instalada a ambiência de gestão associada, os Municípios recorrem à formalização de contrato de programa com a CEDAE para prestação dos serviços referidos.

Não obstante, faz-se necessário que seja aperfeiçoada a relação jurídica travada entre o Estado, os Municípios e a CEDAE em sede da gestão associada materializada pelo convênio de cooperação agregada ao contrato de programa. Isso se explica porque, tanto os convênios de cooperação quanto os contratos de programa não são pautados nos planos municipais e/ou regionais de saneamento básico, assim como a prestação dos serviços pela CEDAE ainda não são submetidos à regulação e à fiscalização de uma entidade de regulação, segundo propugnado pela LDNSB e seu Decreto Federal nº 7.217/2010, e visto anteriormente nesse trabalho.

Como se não bastasse isso, ainda está em vigor o Decreto Estadual nº 25.997, de 27 de janeiro de 2000⁷², que delega ao Presidente da CEDAE competência para promover a fixação da tarifa dos serviços de saneamento a cargo dessa companhia, assim como o reajuste e a revisão tarifária correspondente. Trata-se, na verdade, de uma invasão da competência do titular dos serviços de saneamento básico no processo de gestão desses serviços, notadamente na realização da modelagem da sustentabilidade financeira dos

⁷² Decreto Estadual nº 25.997, de 27 de janeiro de 2000, que delega competência ao Presidente da CEDAE para a prática de atos que menciona.

serviços de saneamento básico que deve ser precedida de estudo de viabilidade técnica e econômica segundo previsto pela LDNSB e seu Decreto Federal nº 7.217/2010. Daí, resta claro que competência para a CEDAE estabelecer qualquer tipo de precificação desses serviços, exceto cobrá-los segundo os limites definidos no contrato de programa e, mais do que isso, no plano municipal e/ou regional de saneamento básico.

A CERJ, em seu art. 277, estabelece que os lançamentos dos esgotos decorrentes da atividade de coleta dos serviços de esgotamento sanitário nos corpos hídricos deverão ser precedidos, no mínimo, de tratamento primário completo, na forma da lei. No intuito de assegurar a preservação dos corpos hídricos, resta-se vedada a interligação da rede de drenagem de águas pluviais com a de esgotamento sanitário (os §1º, do art. 277, da CERJ/1977), assim como exige-se a implantação de bacias de contenção para as águas pluviais do sistema drenagem, notadamente quando esse sistema de drenagem envolver atividades poluidoras. Acrescente-se que coube à Lei Estadual n.º 2.661, de 27 de dezembro de 1996, promover a integração da eficácia do art. 277, da CERJ, e estabelecer a exigência de níveis mínimos de tratamento de esgotos antes mesmo de seu lançamento nos corpos hídricos.

Sem embargo do exposto, o art. 282, da CERJ/1989 prevê que os prestadores dos serviços de abastecimento de água potável, sejam públicos sejam privados, deverão divulgar, semestralmente, para a população um relatório de monitoramento da água, que será elaborado por instituição com reconhecida capacidade técnica e científica. O relatório de monitoramento referido deverá incluir a avaliação de parâmetros a serem definidos pelos órgãos estaduais de saúde e de meio ambiente, segundo estabelece o parágrafo único, do art. 282, da CERJ/1989.

6.3 SERVIÇOS DE MANEJO DE RESÍDUOS SÓLIDOS

Conforme sinalizado no exame do PERS, o Estado do Rio de Janeiro, por intermédio da SEA, ofertou, e continua fomentando apoio aos consórcios públicos intermunicipais, que, agora, com a participação do Estado, passarão a ser interfederativos, para o desempenho primordial da gestão e do gerenciamento, ambos associados, dos resíduos sólidos. Trata-se, portanto, de ação estratégia prioritária fomentada, e adotada pelo próprio Estado.

Nessa quadra atual, as áreas de consorciamentos delineados pelo PERS, que, a princípio, atendem às condicionantes para o Estado integrar consórcios públicos e, mais do que isso, já contam com a autorização legal para o Estado constituir ente consorciado, tem atuação precípua no gerenciamento das atividades de transbordo, transporte secundário, tratamento e destinação final ambientalmente adequada de resíduos sólidos, sem prejuízo de realizarem, em futuro próximo, outras atividades de gerenciamento desses resíduos e, ainda, de sistema de logística reversa, quando vierem a ser

⁷³ Lei Estadual n.º 2.661, de 27 de dezembro de 1996, que regulamenta o disposto no art. 277, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro no que se refere à exigência de níveis mínimos de tratamento de esgotos sanitários, antes de seu lançamento em corpos hídricos, e dá outras providências.

formalizados os acordos setoriais, seja em sede nacional seja no âmbito do próprio Estado do Rio de Janeiro.

Todavia, cada um dos 8 (oito) consórcios públicos previstos no território fluminense possuem estágios de evolução diferentes, vez que, apesar de a maior parte dos consorciamentos já estarem devidamente formalizados, alguns desses consórcios públicos ainda não foram instalados, nem sequer atuam de forma consorciada no desempenho de suas funções precípua, inclusive no gerenciamento dos resíduos sólidos.

Não há como negar, porém, que esses consórcios públicos ainda estão em processo de consolidação, e, com o ingresso efetivo do Estado do Rio de Janeiro nesses consorciamentos, espera-se que passem a deter, ao longo do tempo, fortalecimento técnico, logístico, institucional e financeiro, podendo, assim, promover, de forma universal, a gestão e o gerenciamento, ambos associados, dos resíduos sólidos com a redução dos custos correspondentes.

Vale o reparo que há a pretensão de que o Estado do Rio de Janeiro, ao ingressar nos consórcios públicos, promova, a princípio, a transferência, por meio de contrato de rateio, de maior aporte de recursos públicos estaduais para essas áreas de consorciamento, e, posteriormente, com o decurso do tempo, venha a reduzir a sua participação financeira. Com isso, espera-se que os consórcios públicos existentes no território fluminense passem a deter, de imediato, maior sustentabilidade financeira para o desempenho de suas ações no setor de resíduos sólidos, sem embargo de que, também ao longo do tempo, aufera a autonomia necessária para assumir as suas funções precípua.

Repita-se que o PERS propõe para os arranjos regionais, que não se converteram em consórcios públicos, a adoção da ação estratégica subsidiária consensual constituída pelo convênio de cooperação agregado pelo contrato de programa. Esta proposta pode, e deve ser ampliada para alcançar o Arranjo Regional Sul Fluminense I, em que a Cidade de Volta Redonda está inserida.

Para tanto, o Estado poderá fomentar, de forma subsidiária pelo viés da consensualidade, o convênio de cooperação a ser celebrado entre os Municípios periféricos e/ou os consórcios públicos com o Município polo, sede da unidade de aterro sanitário ou de CTR, para autorizar a gestão e o gerenciamento de resíduos sólidos, notadamente o tratamento e a destinação final ambientalmente adequada desses resíduos.

Uma vez instalada a ambiência da gestão associada com o convênio de cooperação, recorre-se à formalização do contrato de programa entre os Municípios periféricos e/ou os consórcios públicos com o próprio Município sede, para que haja o gerenciamento contrato dos serviços de resíduos sólidos.

7 Responsabilidade Compartilhada e Logística Reversa em Âmbito Estadual

Conforme já visto anteriormente, o Estado do Rio de Janeiro, no exercício de sua competência legislativa concorrente para dispor sobre temas transversais aos resíduos sólidos, na vertente da produção e do consumo, podia, e está autorizado a legislar sobre o SLR, desde que observe o disposto na PNRS e no seu Decreto Federal nº 7.404/2010, sob pena de incorrer em inconstitucionalidade formal por inobservar a competência da União para estabelecer normas gerais sobre o assunto.

Tal qual ocorre em nível federal, o Estado do Rio de Janeiro, com respaldo a competência legislativa concorrente referida, já conta com um marco regulatório que busca orientar o SLR, em nível estadual, para fazer reinserir a matéria prima secundária submetida de forma obrigatória ou não a esse sistema. Todavia, é certo que o marco regulatório deve ser objeto de modernização, sistematização e aperfeiçoamento e, mais do que isso, compatibilização com a PNRS e seu Decreto Federal nº 7.404/2010. Senão, vejamos.

A Lei Estadual nº 2.939, de 08 de maio de 1998⁷⁴, autorizou o Poder Executivo estadual a criar meios seguros e eficazes para a logística reversa de baterias usadas e de telefones celulares, em todo território estadual, exigindo que os comerciantes desses produtos pós-uso devessem manter, obrigatoriamente, local visível e adequado recipiente para seu recolhimento. Mais tarde, a Lei Estadual nº 3.183, de 28 de janeiro de 1999⁷⁵, que revogou tacitamente a Lei Estadual nº 2.939/1998, também chegou a autorizar o Poder Executivo estadual a instituir normas e procedimentos para a logística reversa de pilhas e baterias em geral, inclusive de celulares.

Todavia, a Lei Estadual nº 3.415, de 29 de maio de 2000⁷⁶, ao revogar expressamente a Lei Estadual nº 3.183/1999, acabou por disciplinar o assunto, prevendo que os comerciantes de baterias de telefones celulares e veículos automotores, assim como de pilhas, estão obrigados a manter, no âmbito do território estadual, em local visível e adequado recipientes especiais para o seu recolhimento (art. 1º). A Lei Estadual nº 3.415/2000 também atribui aos comerciantes a responsabilidade pelo encaminhamento do material pós uso para o respectivo fabricante, seja para reciclagem seja para incineração (art. 2º).

A Lei Estadual nº 3.206, de 12 de abril de 1999⁷⁷, autorizou o Poder Executivo a expedir normas e procedimentos para a logística reversa de garrafas e embalagens, inclusive criação de taxa específica para tanto. Todavia, a Lei Estadual nº 3.369, de 07 de janeiro de 2000⁷⁸, ao disciplinar integralmente o disposto na Lei Estadual nº 3.206/1999, acabou por revogar tacitamente esta última, reconhecendo a responsabilidade compartilhada do setor privado participante da produção das garrafas e embalagens pela destinação final

⁷⁴ Lei Estadual nº 2.939, de 08 de maio de 1998, dispõe sobre o transporte e o armazenamento de baterias usadas de celulares.

⁷⁵ Lei Estadual nº 3183, de 28 de janeiro de 1999, que autoriza o Poder Executivo a criar normas e procedimento para serviço de coleta e disposição final de pilhas.

⁷⁶ Lei Estadual nº 3415, de 29 de maio de 2000, que dispõe sobre a coleta de baterias de telefones celulares e de veículos automotores, e dá outras providências.

⁷⁷ Lei Estadual nº 3206, de 12 de abril de 1999, autoriza o Poder Executivo a criar normas e procedimentos para a realização dos serviços de coleta, reciclagem e disposição final de embalagens e garrafas plásticas.

⁷⁸ Lei Estadual nº 3.369, de 07 de janeiro de 2000, que estabelece normas para a destinação final de garrafas plásticas e dá outras providências.

ambientalmente adequada, notadamente pelo processo de reciclagem e/ou de reaproveitamento dessa matéria prima-secundária no ciclo produtivo, assim como pelo estabelecimento e manutenção, em conjunto, dos procedimentos de recompra das garrafas plásticas e embalagens pós o uso pelos consumidores (arts. 1º e 2).

A Lei Estadual nº 3.369/2000 proíbe não só a divulgação nos rótulos das embalagens e das garrafas do descarte inadequado, assim como o descarte, em si, em vazadouros, corpos d'água ou qualquer outro local inadequado, sob pena de implicar em dano ambiental e de incorrer em sanção administrativa, notadamente multa (arts. 6º até 9º). Por fim, a Lei Estadual nº 3.369/2000 prevê que o Estado e os Municípios deverão adotar todas as medidas que forem necessárias à sua aplicação, inclusive a edição de normas suplementares para tanto (art. 11). Coube ao Decreto Estadual nº 31.819, de 09 de setembro de 2002⁷⁹, regulamentar a Lei Estadual nº 3.369/2000, a fim de estabelecer normas e procedimentos para a logística reversa das garrafas e embalagens.

A Lei Estadual nº 3.972, de 24 de setembro de 2002⁸⁰, veio estabelecer, no plano estadual, normas sobre o uso, a produção, o consumo, o comércio, o transporte interno, o armazenamento e o destino final dos resíduos e embalagens de agrotóxicos e de seus componentes e afins, assim como o controle, a inspeção e a fiscalização sobre os procedimentos referentes a esses produtos pós-uso. Em última análise, a Lei Estadual nº 3.972/2002 nada mais fez do que incorporar e, na maior parte das vezes, reproduzir no ordenamento jurídico estadual as normas estabelecidas na Lei Federal nº 7.802/1989, que dispõe sobre a pesquisa, a experimentação, a produção, a embalagem e rotulagem, o transporte, o armazenamento, a comercialização, a propaganda comercial, a utilização, a importação, a exportação, o destino final dos resíduos e embalagens, o registro, a classificação, o controle, a inspeção e a fiscalização de agrotóxicos, seus componentes e afins.

A Lei Estadual nº 4.868, de 11 de outubro de 2006⁸¹, prevê que as lâmpadas fluorescentes comercializadas no Estado do Rio de Janeiro devem conter, em suas embalagens, a relação dos componentes químicos e os riscos dos mesmos à saúde humana, sob pena de vir a ser recolhida pelo órgão fiscalizador competente (arts. 1º e 4º).

Posteriormente, a Lei Estadual nº 5.131, de 14 de novembro de 2007⁸², atribuiu aos fabricantes, distribuidores, importadores, revendedores e comerciantes responsabilidade

⁷⁹ Decreto Estadual nº 31.819, de 09 de setembro de 2002, que regulamenta a Lei nº 3.369, de 07 de janeiro de 2000, que estabelece normas para destinação final de garrafas plásticas e dá outras providências.

⁸⁰ Lei Estadual nº 3.972, de 24 de setembro de 2002, que dispõe sobre o uso, a produção, o consumo, o comércio, o transporte interno, o armazenamento, o destino final dos resíduos e embalagens, de agrotóxicos e de seus componentes e afins e, bem assim, o controle, inspeção e fiscalização, e dá outras providências.

⁸¹ Lei Estadual nº 4.868, de 11 de outubro de 2006, que determina que os fornecedores de lâmpadas fluorescentes devam informar, nas suas embalagens, os componentes químicos utilizados e os riscos dos mesmos à saúde humana.

⁸² Lei Estadual nº 5.131, de 14 de novembro de 2007, que torna obrigatório que os estabelecimentos situados no Estado do Rio de Janeiro, que comercializam lâmpadas fluorescentes, coloquem à disposição dos consumidores lixeira para a sua coleta quando descartadas ou inutilizadas, e dá outras providências.

compartilhada pelas lâmpadas fluorescentes no âmbito estadual, obrigando-os a colocar à disposição dos consumidores recipientes adequados para o descarte desses produtos, que deverão ser instalados em locais visíveis e conter informações sobre o seu adequado descarte (art. 1º e parágrafo único). A Lei Estadual nº 5.131/2007 estabelece prazo de 90 (noventa) dias a contar da sua publicação para os estabelecimentos se adequarem às suas normas, sem prejuízo de trazer imposição de sanção, na forma de multa, para aqueles que a desrespeitarem (arts. 2º e 3º). Coube ao Decreto Estadual nº 41.725, de 17 de março de 2009⁸³, regulamentar a Lei Estadual nº 5.131/2007, dispondo sobre os procedimentos da logística reversa das lâmpadas fluorescentes, notadamente o seu descarte adequado.

Ainda no âmbito da logística reversa estadual, a Lei Estadual nº 5.502, de 15 de julho de 2009⁸⁴, estabelece os procedimentos, em sede estadual, para recolhimento e substituição das sacolas plásticas em estabelecimentos comerciais, a fim de colocá-las à disposição do ciclo de reciclagem e proteção do meio ambiente (art. 1º). A Lei Estadual nº 5.502/2009 prevê que o setor empresarial proprietário desses estabelecimentos deverão promover a coleta e a substituição das sacolas ou sacos plásticos, cuja definição consta no texto legal, para acondicionamento e entrega dos produtos e mercadorias aos clientes por meio da devida compensação (art. 2º, §1º e §2º). A substituição dessas sacolas e sacos plásticos deverá ocorrer de forma decrescente num lapso temporal de 3 (três) até 1(um) ano segundo o porte da empresa (art. 2º, §3º).

Caso, porventura, o setor empresarial não tiver promovido a devida substituição dessas sacolas e sacos plásticos, ficam obrigados a recebê-los, independentemente do estado de conservação e origem, mediante a devida compensação ao consumidor, segundo os casos, procedimentos e valores previstos no art. 3º, da Lei Estadual nº 5.502/2009. Ao revés, se o setor empresarial tiver cumprido o objetivo de substituir as sacolas e os sacos plásticos, ficará desobrigado de realizar as medidas de compensatórias suscitadas (art. 4º, da Lei Estadual nº 5.502/2009).

A Lei Estadual nº 5.502/2009 traz regras também para o processo de educação ambiental estadual, vez que prevê que a PEEA terá como seu objetivo conscientizar a população sobre os danos causados pelo uso e descarte inadequado das sacolas e dos sacos plásticos e, ainda, determina que os estabelecimentos comerciais deverão possuir placas informativas sobre o potencial dano ao meio ambiente pelo descarte inadequado desse material (arts. 5º e 6º).

A Lei Estadual nº 5.502/2009, em seu art. 7º, estabelece que o Poder Executivo deve fomentar as empresas produtoras de plásticos, situados no polo Gás Químico, em Duque de Caxias, no Complexo Petroquímico, em Itaboraí (COMPERJ) ou, ainda, em qualquer Município fluminense, a buscar novas resinas derivadas da produção de petróleo ou composições químicas que levem a produção de novas sacolas não poluentes (leia-se, biodegradáveis).

⁸³ Decreto Estadual nº 41.725, de 17 de março de 2009, que regulamenta a Lei Estadual nº 5.131/2007, que trata da coleta de lâmpadas fluorescentes.

⁸⁴ Lei Estadual nº 5.502, de 15 de julho de 2009, que dispõe sobre a substituição e recolhimento de sacolas plásticas em estabelecimentos comerciais localizados no Estado do Rio de Janeiro como forma de colocá-las à disposição do ciclo de reciclagem e proteção ao meio ambiente fluminense e acrescenta o artigo 98-A à Lei Estadual nº 3467/2000.

A Lei Estadual nº 5.502/2009, ao alterar a Lei Estadual nº 3.467, de 14 de setembro de 2000⁸⁵, estabelece infração administrativa aos estabelecimentos que não promoverem a substituição e o recolhimento das sacolas e dos sacos plásticos, apenando-os com sanção de multa administrativa (art. 8º).

Sem embargo do exposto, o PERS veio a estabelecer as ações estratégicas estatais a serem implementadas pelo Estado do Rio de Janeiro em prol da materialização do SLR, em âmbito estadual, com a imputação da responsabilidade de cada subsistema, Poder Público, empresariado e consumidores, segundo o grau de participação de cada um deles no ciclo produtivo, segundo os princípios, diretrizes e objetivos consignados na PNRS e no Decreto Federal nº 7.404/2010. A íntegra dessas ações estratégicas estaduais e demais caminhos a serem trilhados pelo Estado no processo de construção do SLR estadual se encontra no PERS, o qual se remete⁸⁶.

⁸⁵ Lei Estadual nº 3.467, de 14 de setembro de 2000, que dispõe sobre as sanções administrativas derivadas de condutas lesivas ao meio ambiente no Estado do Rio de Janeiro, e dá outras providências.

⁸⁶ Ver relatório síntese do PERS, em especial pags. 96/101: Brasil. Estado do Rio de Janeiro. Plano Estadual de Resíduos Sólidos; Relatório Síntese - 2013. Secretaria do Estado do Ambiente, 2013. Disponível em: <http://download.rj.gov.br/documentos/10112/1941396/DLFE-66812.pdf/PLANOESTADUALDERESIDUOSSOLIDOSDORIODEJANEIRO.pdf>

8 Licenciamento Ambiental

O Decreto-Lei Estadual nº 134, de 16 de junho de 1975, que institui a Política Estadual de Meio Ambiente (PEMA), e veio a ser recepcionada pelo ordenamento jurídico pátrio e estadual, prevê, em seu art. 2º, que os “*resíduos líquidos, sólidos, gasosos ou em qualquer estado de agregação da matéria, provenientes de atividades industriais comerciais, agropecuárias, domésticas, públicas, recreativas e outras, exercidas no Estado do Rio de Janeiro, só poderão ser despejados em águas interiores ou costeiras, superficiais ou subterrâneas existentes no Estado, ou lançadas na atmosfera ou no solo, se não causarem ou tenderem a causar a poluição*”. Mais do que isso, o §2º, do art. 2º, da PEMA estendeu a condicionante do lançamento referido para quaisquer tipos de resíduos lançados nas águas, no ar ou no solo, direta ou indiretamente, através de quaisquer meios de lançamentos, inclusive a rede pública de esgoto.

Para tanto, os lançamentos dos materiais referidos devem ser precedidos de autorização da Comissão Estadual de Controle Ambiental (CECA), após a instrução e parecer técnico da extinta Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente (FEEMA) (§1º, do art. 2º, da PEMA).

Com o advento da CERJ/1989, restou expresso, em seu art. 261, §1º, inc. X a exigibilidade de elaboração prévia de estudo de impacto ambiental, a que se dará publicidade, para a implantação de instalações ou de atividades, efetiva ou potencialmente causadoras de alterações significativas no meio ambiente, na forma da lei.

Recentemente, coube à Lei Estadual nº 5.101, de 04 de outubro de 2007, que institui o INEA, fazer encarta, dentre as atribuições dessa entidade, competência para “*conduzir os processos de licenciamento ambiental de competência estadual e expedir as respectivas licenças, determinando a realização e aprovando os estudos prévios de impacto ambiental*” (inc. I, do art. 5º, da Lei Estadual nº 5.101/2007). Esta é a regra geral.

Excepcionalmente, caberá à CECA expedir licença ambiental nas seguintes hipóteses: (1) atividades e empreendimentos executados pelo INEA e que estejam sujeitos ao licenciamento ambiental; (2) atividades e empreendimentos listados nos incs. III, V e XII, do art. 1º, da Lei Estadual nº 1.356, de 03 de outubro de 1988⁸⁷; e, (3) outras atividades potencialmente causadoras de significativa degradação do meio ambiente especificadas no Decreto Estadual nº 41.628, de 12 de janeiro de 2009⁸⁸, que regulamenta a Lei Estadual nº 5.101/2007 (§1º, do art. 5º, da Lei Estadual nº 5.101/2007).

Logo, a CECA terá a atribuição de promover a licença ambiental de empreendimento de emissário submarino de esgotos sanitário, assim como a licença prévia das atividades de tratamento e destinação final de resíduos sólidos perigosos (art. 56, incs. II e III, do Decreto Estadual nº 41.628/2009 c/c art. 1º, incs. V e XI, da Lei Estadual nº 1.356/1988), sem prejuízo da exigibilidade de EPIA/RIMA. Acrescente-se que caberá ao INEA promover a expedição das demais licenças, de operação e de instalação, para as atividades de tratamento e de destinação final de resíduos sólidos perigosos, segundo prevê o inc. II, do art. 57, do Decreto Estadual nº 41.628/2009.

⁸⁷ Lei Estadual nº 1.356, de 03 de outubro de 1988, que dispõe sobre os procedimentos vinculados à elaboração, análise e aprovação dos estudos de impacto ambiental.

⁸⁸ Decreto Estadual nº 41.628, de 12 de janeiro de 2009, que estabelece a estrutura organizacional do Instituto Estadual do Ambiente – INEA, criado pela Lei nº 5.101, de 04 de outubro de 2007, dá outras providências.

Vale o reparo que o Decreto Estadual nº 42.195, de 02 de dezembro de 2009⁸⁹, ao tratar do sistema de licenciamento ambiental (SLAM) para todo o Estado do Rio de Janeiro, reitera a exigibilidade de licenciamento ambiental para as seguintes atividades dos serviços do sistema de saneamento básico: (1) captação, tratamento, distribuição e abastecimento de água potável; (2) coleta e tratamento de esgotamento municipal; (3) coleta e tratamento de esgotamento; e, (3) limpeza pública, remoção e processamento de resíduos sólidos urbanos, assim com destinação final em aterro sanitário. Afora isso, o Decreto Estadual nº 42.195/2009 traz os conceitos técnicos para o licenciamento ambiental, disciplina os tipos de licenças ambientais, inclusive de cunho simplificado segundo o porte do impacto ambiental, o procedimento e seu rito do licenciamento ambiental e, ainda, os critérios de classificação das atividades e empreendimentos passíveis de licenciamento.

No âmbito da gestão estadual dos resíduos sólidos, a PESTRS, em seu art. 16, incs. I e II, reitera a submissão ao prévio licenciamento ambiental pelo órgão estadual competente as seguintes atividades, sem prejuízo de outras autorizações legalmente exigidas: (1) obras de unidades de transferências, tratamento e disposição final de resíduos sólidos classificados como urbanos e industriais; e, (2) atividades e obras de coleta, transporte, tratamento e disposição final de resíduos sólidos classificados como de serviços de saúde e de transporte.

Acrescente-se que os critérios e padrões para o licenciamento ambiental mencionado serão fixados e estabelecidos pelo órgão ambiental competente, segundo a legislação aplicável, sem prejuízo de que as atividades geradoras apresentem o PGRS correspondentes, incluídos os instrumentos de avaliação e controle, segundo prevê o art. 16, §1º e §2º, da PESTRS.

⁸⁹ Decreto Estadual nº 42.195, de 02 de dezembro de 2009, que dispõe sobre o sistema de licenciamento ambiental – SLAM, e dá outras providências.

9 Infrações Administrativas e Proibições no Saneamento

Antes da edição da PESTRS, a Lei Estadual nº 3.467, de 14 de setembro de 2000⁹⁰, Lei Estadual de Sanções Administrativas (LESA), tipificou, em seu art. 61, como infração administrativa geradora de poluição a conduta do infrator que “*causar poluição de qualquer natureza em níveis tais que resultem ou possam resultar em danos à saúde humana, ou que provoquem a mortandade de animais ou a destruição significativa da flora*”, resultando na aplicação de multa no valor de R\$1.000,00 (mil reais) até R\$50.000.000,00 (cinquenta milhões de reais), ou multa diária. Por conseguinte, os incs. III e V, do §1º, do art. 61, da LESA estende a infração administrativa de poluição para as seguintes condutas do infrator apenas com as mesmas sanções administrativas, a saber: (1) “*causar poluição hídrica que torne necessária a interrupção do abastecimento público de água de uma comunidade*”; e, (2) “*lançar resíduos sólidos, líquidos ou gasosos ou detritos, óleos ou substâncias oleosas em desacordo com as exigências estabelecidas em leis ou regulamentos*”.

Afora isso, a LESA, em seu art. 92, tipifica como infração administrativa a conduta que importa em “*poluir o solo por lançamento de resíduos sólidos ou líquidos*” cuja multa será de R\$1.000,00 (mil reais) até R\$500.000,00 (quinhentos mil de reais). Mais adiante, a LESA, em seu art. 93, também estabelece como infração administrativa a conduta de “*poluir, por qualquer forma ou meio, o solo ou corpos hídricos dificultando ou impedido, ainda que temporariamente, o seu uso por terceiros*”, resultando, por conseguinte, na aplicação de multa no valor de R\$1.000,00 (mil reais) até R\$1.000.000,00 (um milhão de reais).

Noutro giro, a PESTRS tipifica como infração administrativa toda ação ou omissão que importe em inobservância dos seus preceitos legais, assim como desobediência as determinações dos regulamentos ou normas dela decorrentes, sob pena de aplicação de sanções administrativas, que vão desde advertência por escrito, multa, simples ou diária, interdição e até outras sanções previstas na LESA, assegurado o devido processo legal ao infrator (art. 18 e seu parágrafo único, da PESTRS).

Especificamente quanto às atividades geradoras, transportadoras e executoras das atividades de manejo de resíduo sólido em sede estadual, a PESTRS tipifica como infração administrativa o desrespeito ao disposto nos seus preceitos legais, sob pena de sanção administrativa, que abarca desde multa, simples ou diária, perda, restrição ou suspensão do direito de obter financiamento ou receber benefícios fiscais, suspensão da atividade, embargos das obras até a cassação da licença ambiental (art. 19, incs. I até VI, da PESTRS).

Sem embargo do exposto, a PESTRS, em seu art. 3º, §1º, incs. I até V, reitera, apesar de anterior, em grande parte, as vedações constantes na PNRS, proibindo, assim, o que segue: (1) lançamento e disposição dos resíduos sólidos a céu aberto; (2) queima dos resíduos sólidos ao ar livre ou em instalações, caldeiras ou fornos não licenciados pelo órgão estadual competente pelo licenciamento ambiental; (3) lançamento ou disposição dos resíduos sólidos em mananciais e em suas áreas de drenagem, cursos d'água, lagoas, praias, áreas de várzea, terrenos baldios, cavidades subterrâneas, poços e

⁹⁰ Lei Estadual nº 3.467, de 14 de setembro de 2000, que dispõe sobre as sanções administrativas derivadas de condutas lesivas ao meio ambiente no Estado do Rio de Janeiro, e dá outras providências.

cacimbas, mesmo que abandonadas em áreas de preservação permanente e em áreas sujeitas a inundação num prazo menor que 100 anos; (4) lançamento dos resíduos sólidos em sistemas de drenagem de águas pluviais, de esgotos, de eletricidade, de telefone, bueiros e assemelhados; e, (5) infiltração dos resíduos sólidos no solo, sem projeto aprovado pelo órgão de controle ambiental competente; e, (6) disposição de resíduos sólidos em locais não adequados, em áreas urbanas ou rurais.

Vale o reparo que, ainda, que o art. 278, da CERJ/1989, em seu art. 278, já vedada a instalação de unidades de tratamento e de destinação final de resíduos sólidos à margem de rios, lagos, lagoas, manguezais e mananciais.

Parte.3

Marco Regulatório Municipal

1 Delimitação e o resultado do levantamento do marco regulatório municipal para a composição legal municipal de Saneamento Básico

Preliminarmente, ressalte-se que, no processo de construção do diagnóstico legal de saneamento básico do Município de Volta Redonda, RJ, promoveu-se, inicialmente, um “check list” dos atos normativos e dos instrumentos contratuais e negociais, que disciplinam, direta ou indiretamente, a gestão e o gerenciamento local de saneamento básico, assim como os demais temas transversais aos serviços de saneamento.

A partir desse “check list”, a equipe de campo da empresa de consultoria contratada restou devidamente instruída para promover, localmente, o levantamento dos instrumentos legais, contratuais e consensuais do marco regulatório do saneamento básico perante os órgãos, departamentos e entidades da Administração Pública municipal, sem prejuízo de realizar o levantamento desses documentos junto à página eletrônica do próprio Município de Volta Redonda, RJ.

Ocorre, porém, que não se conseguiu promover o levantamento, seja por fonte de pesquisa primária seja por fonte secundária, de todos os instrumentos legais, contratuais e consensuais do setor de saneamento básico do Município de Volta Redonda listados no check list, ainda que tenha havido pedido de reiteração das informações demandadas perante as autoridades municipais. Isso se explica porque, ou o Município não contava com os diplomas legais e os instrumentos jurídicos pesquisados ou não os disponibilizou dentro do tempo hábil necessário para a construção do diagnóstico legal municipal sinalizado no cronograma físico do PMSB & PMGIRS/Volta Redonda.

Diante do cenário exposto, optou-se por não dar prosseguimento ao levantamento de todos os diplomas legais e os instrumentos jurídicos sinalizados no check list, mas, sim, selecionar àqueles que afetam, diretamente, os serviços de saneamento básico do Município de Volta Redonda. Finda a fase de levantamento e catalogação dos dados primários e secundários, foi possível realizar, com base nesses dados, a elaboração, de forma adequada com a Tríade Legal do Saneamento Básico, do diagnóstico legal municipal do setor de saneamento básico.

Vale ressaltar, por fim, que segue, na forma do Anexo III – Marco Regulatório Municipal do Saneamento Básico, deste trabalho, uma tabela descritiva com os atos normativos e os instrumentos jurídicos negociais e consensuais do Município de Volta Redonda, RJ, endereçados para o setor de saneamento básico, que foram levantados e catalogados a partir do check list e, por conseguinte, usados na elaboração do presente diagnóstico legal municipal desse setor.

2 Políticas Públicas municipais de Saneamento Básico

2.1 ANTECEDENTES

Preliminarmente, ressalte-se que leis e atos normativos sobre meio ambiente, recursos hídricos, educação, saúde, urbanismo, finanças públicas e orçamento, tributação, consumo e outros temas transversais ao saneamento básico já carregavam normas que buscavam disciplinar, ainda que indiretamente, o setor do saneamento básico, contribuindo, na medida do possível, para construir, delimitar e modelar a gestão e o gerenciamento dos serviços de saneamento básico.

Com o advento da Tríade Legal do Saneamento Básico, é certo que foram estabelecidos princípios, objetivos, diretrizes e instrumentos próprios para o setor saneamento básico a partir da lógica de fluxo e refluxo formada entre a LCP, a LDNSB e a PNRS, sem, porém, que fossem deixadas de lado as leis e os atos normativos transversais referidos ao saneamento básico.

O Município de Volta Redonda não foge à regra geral, e não conta com uma política pública municipal de saneamento básico ou, ainda, uma de resíduos sólidos, que, calcado na Tríade Legal do Saneamento Básico, estabeleça um conjunto de normas organizadas de forma sistêmica, harmônica e compatível com a realidade local, a fim de disciplinar, e reger o setor do saneamento básico. Na verdade, o Município de Volta Redonda possui diferentes e diversos diplomas legais que tratam especificamente sobre cada um dos serviços de saneamento básico e, ainda, dispõem de forma intersetorial sobre os saneamento básico a partir de outros temas transversais ao setor do saneamento, como, por exemplo, posturas municipais, vigilância sanitária, urbanismo, meio ambiente etc., possibilitando, assim, que àqueles, os serviços de saneamento básico, norteiem e sejam norteados por estes últimos, os temas transversais ao saneamento básico.

Justamente por isso, o presente tópico apresentará o diagnóstico legal da legislação municipal intersetorial do setor de saneamento básico. Por conseguinte, os demais tópicos se atentarão para a análise jurídica das leis e dos atos normativos que incidem diretamente sobre a gestão e o gerenciamento do saneamento básico.

2.2 LEGISLAÇÃO MUNICIPAL DE SANEAMENTO BÁSICO

2.2.1 *Lei Orgânica do município de Volta Redonda*

A Lei Orgânica do Município de Volta Redonda de 1990 (LOMVR/1990), ao reconhecer a competência constitucional do Município para prover, de forma direta ou contratada, os serviços públicos de interesse local (art. 30, inc. V, da CRFB/1988), estabelece, em seu art. 5º, inc. XI, alínea “b”, que compete ao Município de Volta Redonda prover os serviços de limpeza pública, remoção e destinação final de resíduos sólidos domiciliares e outros resíduos sólidos de qualquer natureza. Mais adiante, a LOMVR/1990 amplia a

competência do Município no âmbito do saneamento básico, e lhe assegura a atribuição de promover a gestão e o gerenciamento dos serviços que seguem: (1) captação, tratamento e distribuição de água potável; (2) coleta, tratamento e destinação final de esgotos; (3) manejo de redes pluviais; e, (4) coleta, tratamento e destinação final de lixo (art. 277, da LOMVR/1990).

Nesse sentido, a LOMVR/1990, em seu art. 276, prevê que o Município deverá promover, segundo o seu Plano Diretor Urbano, programas voltados para o setor de saneamento básico com vista à melhoria das condições sanitárias e ambientais das áreas urbanas e os níveis de saúde da população; o que constitui reiteração do disposto no art. 23, inc. IX, da CRFB/1988. Mais do que isso, a LOMVR/1990 positiva como direito fundamental básico do cidadão do Município de Volta Redonda o acesso aos serviços de saneamento básico, em que se encartam os serviços de água potável, esgotamento sanitário, drenagem nas vias de circulação e limpeza urbana com manejo de resíduos sólidos (§1º, do art. 254, da LOM/VR)

Para tanto, as ações estatais do Município deverão ser pautadas nas seguintes diretrizes: (1) ampliar progressivamente sua responsabilidade pela prestação dos serviços básicos; (2) executar programas de saneamento em áreas pobres, atendendo à população de baixa renda com soluções adequadas e de baixo custo para o abastecimento de água potável e o esgotamento sanitário; e, (3) executar programas de educação sanitária e melhorar o nível da participação das comunidades na solução de seus problemas de saneamento (incs. I a III, do parágrafo único, do art. 276, da LOMVR/1990).

2.2.2 Serviço de abastecimento de água potável

Em 1993, o Município editou a Lei Municipal n.º2952/1993⁹¹, de autoria parlamentar, que atribui ao síndico e às empresas administradoras de imóveis residenciais multifamiliares e comerciais a obrigação de realizar, periodicamente, de no mínimo 06 meses e de no máximo 08 meses, a limpeza e higienização das caixas d'água e cisternas de reservação existentes em edifícios por eles administrados, sob pena de aplicação da sanção administrativa correspondente, após o devido processo administrativo legal.

O art. 3º, da Lei Municipal n.º2952/1993 impõe à Secretaria Municipal de Saúde (SMS) a atribuição por orientar, inspecionar e fazer cumprir a limpeza e a higienização em apreço.

O art. 3º, da Lei Municipal n.º2.952/1993, resta gravado de inconstitucionalidade formal, porque a Câmara Municipal, por meio desse ato normativo, não pode impor atribuições ao Poder Executivo local, incluso os órgãos e as entidades da Administração Pública direta e indireta municipal que lhe são subordinados, em prol da consecução de atividades de gestão de saneamento básico, sob pena de, ao fazê-lo, inobservar a competência deste último, do Poder Executivo, para gerir a máquina administrativa local com a deflagração do processo legislativo correspondente (art. 61, §1º, inc. II, alínea "e")

⁹¹ Lei Municipal 2.952, de 24 de setembro de 1993, que torna obrigatória a limpeza e a higienização periódica em caixas d'água e cisternas de reservação existentes em edifícios residenciais multifamiliares e comerciais.

c/c art. 84, inc. II, da CRFB/1988) e, por conseguinte, violar o princípio da separação dos Poderes (art. 2º, da CRFB/1988).

Antes mesmo da vigência da Lei Municipal n.º2.952/1933, o Conselho Deliberativo, do Serviço Autônomo de Água e de Esgotos de Volta Redonda (SAAE-VR), no exercício de sua competência deliberativa para promover a melhoria dos serviços de abastecimento de água potável e de esgotamento sanitário (art. 9º, inc. III, da Deliberação Municipal n.º901/1967⁹²), expediu a Resolução n.º004/1968⁹³, que aprovou o Regulamento dos Serviços de Água e de Esgotos do Município de Volta Redonda.

2.2.3 Serviço de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos

Antes mesmo da edição da LOMVR/1990, o Município de Volta Redonda editou a Lei Municipal n.º2.415/1989⁹⁴, que proíbe, em território municipal, o depósito, ainda que temporário, de resíduos sólidos de origem radioativa, atribuindo à Secretaria Municipal de Meio Ambiente (SMMA) a fiscalização para o cumprimento dessa proibição.

Em que pese o Município deter competência para dispor sobre o adequado ordenamento territorial com o planejamento, o controle de uso, o parcelamento e a ocupação do seu solo urbano (art. 30, inc. VIII, da CRFB/1988), parece-nos, não sem livre de críticas, que a Lei Municipal n.º2.415/1989 apresenta vício quanto à forma, vez que não se coaduna com a competência constitucional administrativa privativa da União para explorar os serviços e as instalações nucleares de qualquer natureza, assim como exercer o monopólio estatal sobre a lavra de minérios nucleares e seus derivados (art. 21, inc. XXIII, da CRFB/1988), e, portanto, não se conforma com o princípio do pacto federativo (art. 1º e 18, da CRFB/1988).

Em 1997, o Município editou a Lei Municipal n.º3.361⁹⁵, de origem parlamentar, que, ao dispor sobre o gerenciamento dos resíduos sólidos de serviços de saúde, disciplina o tratamento desses resíduos. A Lei Municipal n.º3.361/1997 prevê que os resíduos sólidos de serviços de saúde deverão ser recolhidos separadamente dos resíduos sólidos domiciliares e de estabelecimentos comerciais e prestadores de serviços, e levados para a incineração, que deverá observar as normas técnicas pertinentes para a sua realização. Para tanto, as clínicas e hospitais deverão promover a separação na origem dos resíduos sólidos de serviços de saúde, identificando-os, sem prejuízo de acondicionar os materiais cortantes e perfurantes em caixas apropriadas para esse fim.

Vale o reparo que a Lei Municipal n.º3.361/1997, em seu art. 2º e §1º, prevê que a Prefeitura Municipal estabelecerá convênio com empresa privada especializada no

⁹² Deliberação Municipal n.º901, de 19 de dezembro de 1967, que cria o Serviço Autônomo de Água e Esgotos, e dá outras providências.

⁹³ Resolução n.º004, de 11 de abril de 1968, que aprova o Regulamento de Água e de Esgotos de Volta Redonda, e dá outras providências.

⁹⁴ Lei Municipal n.º2.415, de 21 de junho de 1989, que proíbe o depósito de elementos radioativos no Município de Volta Redonda.

⁹⁵ Lei Municipal n.º3.361, de 30 de setembro de 1997, que dispõe sobre o tratamento do lixo hospitalar.

gerenciamento de resíduos sólidos de serviços de saúde, que, após a escolha do vencedor na licitação, se encarregará de realizar a incineração referida. Por fim, a Lei Municipal n.º3.361/1997, em seu art. 3º, atribui ao Poder Executivo a devida competência para regulamentar as penalidades a serem aplicadas pela inobservância das normas legais correspondentes.

O art. 2º e seu §1º e o art. 3º, ambos da Lei Municipal n.º3.361/1997, restam gravados de inconstitucionalidade formal, vez que a Câmara Municipal, por meio dessa lei municipal, não pode impor atribuições do Poder Executivo local em prol da consecução de atividades de gestão dos resíduos sólidos de serviços de saúde, sob pena de, ao fazê-lo, inobservar a competência deste último, do Poder Executivo, para gerir a máquina administrativa local com a deflagração do processo legislativo correspondente (art. 61, §1º, inc. II c/c art. 84, inc. II, da CRFB/1988) e, por conseguinte, violar o princípio da separação dos Poderes (art. 2º, da CRFB/1988).

Também em 1997, o Município editou a Lei Municipal n.º3.387⁹⁶, de autoria parlamentar, que autoriza o Poder Executivo municipal a firmar convênios com empresa privada para a implantação de usina de reciclagem de lixo. Para tanto, o Poder Executivo local deverá estabelecer as normas de funcionamento, e determinar o local onde será instalada a usina da reciclagem, cuja operação deverá observar as normas técnicas pertinentes. Por fim, a Lei Municipal n.º3.387/1997 prevê que o Poder Executivo municipal deveria regulamentá-la em 120 (cento e vinte) dias.

A Lei Municipal n.º3.387/1997 apresenta vício quanto à forma, porque não cabe à Câmara Municipal autorizar o Poder Executivo a desempenhar a atribuição de gestão de resíduos sólidos que já lhe é precípua, e, por conseguinte, instaurar um controle prévio externo que não encontra parâmetro no ordenamento constitucional do controle fiscalizatório do Legislativo (art. 71, inc. I até XI, da CRFB/1988), sob pena de, ao fazê-lo, violar a competência do Poder Executivo para gerir a máquina administrativa local com a deflagração do processo legislativo correspondente (art. 61, §1º, inc. II c/c art. 84, inc. II e VI, da CRFB/1988) e, ainda, inobservar o princípio da separação dos Poderes (art. 2º, da CRFB/1988).

A Lei Municipal n.º3664/2001⁹⁷, de autoria parlamentar, torna obrigatória a instalação de cobertura, fixa ou desmontável, mas feita de material rígido para evitar bolsões de água, em locais onde possa haver acúmulo de água com geração de foco do mosquito *Aedes Aegypti* situados em toda e qualquer espécie de indústria e de comércio, como, por exemplo, depósito de pneus, novos ou velhos, ferros-velhos e afins. Em caso de descumprimento da obrigatoriedade, o infrator será apenado com sanção pecuniária, e, se for reincidente, o valor da multa duplicará. Uma nova reincidência, importará em suspensão do alvará até que haja a corrigenda da falta. Por fim, a Lei Municipal n.º3.664/2001, em seu art. 3º, atribui ao Poder Executivo local competência para definir o órgão fiscalizador do cumprimento da obrigação e aplicador da sanção ao infrator.

⁹⁶ Lei Municipal n.º3387, de 11 de novembro de 1997, que autoriza o Poder Executivo a firmar convênios com empresas privadas para implantação de usinas de reciclagem de lixo.

⁹⁷ Lei Municipal n.º3.664, de 12 de julho de 2001, que dispõe sobre a obrigatoriedade de utilização de sistema de cobertura para evitar acúmulo de água, que se torna foco gerador de mosquito *Aedes Aegypti* – transmissor da dengue.

O art. 3º, da Lei Municipal n.º3.664/2001, resta gravado de inconstitucionalidade formal, vez que a Câmara Municipal, por meio desse ato normativo, não pode impor atribuições do Poder Executivo local em prol da consecução de atividades de gestão dos resíduos sólidos, notadamente o exercício de competência fiscalizatória sobre o setor, sob pena de, ao fazê-lo, violar a competência deste último, do Poder Executivo, para gerir a máquina administrativa local com a deflagração do processo legislativo correspondente (art. 61, §1º, inc. II, alínea “e” c/c art. 84, incs. II e VI, da CRFB/1988) e, por conseguinte, inobservar o princípio da separação dos Poderes (art. 2º, da CRFB/1988).

A Lei Municipal n.º3.791/2002⁹⁸, de autoria parlamentar, institui a colocação de coletores de resíduos sólidos passíveis de reciclagem em todas as escolas, creches, hospitais e praças públicas do Município, estabelecendo, por conseguinte, a definição desses resíduos sólidos. O art. 3º, da Lei Municipal n.º3.791/2002 atribui ao Poder Executivo local o prazo de 30 dias para regulamentá-la a partir da sua vigência, que se deu na data da sua publicação.

O art. 3º, da Lei Municipal n.º3.791/2002 apresenta vício quanto à sua forma, vez que a Câmara Municipal, por meio dessa lei municipal, não pode impor ao Poder Executivo prazo para regulamentar lei, sob pena de, ao fazê-lo, violar a competência do Chefe de Executivo de exercer o seu poder regulamentar (art. 84, inc. IV, da CRFB/1988) e, por conseguinte, desatender ao princípio da separação dos Poderes (art. 2º, da CRFB/1988).

Em 2008, o Município editou a Lei Municipal n.º 4.497⁹⁹, de autoria parlamentar, que prevê a substituição dos sacos plásticos e das sacolas plásticas por sacos ecológicos e sacolas ecológicas, trazendo, por conseguinte, a definição correspondente a cada um dessas embalagens e os materiais de que são feitas. A observância da substituição será facultativa no primeiro ano de vigência da lei, e obrigatória depois de decorrido esse prazo legal, segundo dispõe a Lei Municipal n.º 4.497.

A Lei Municipal n.º4.497/2008 se aplica aos estabelecimentos privados e, ainda, aos órgãos e às entidades do Poder Público local, e a inobservância pelo seu descumprimento importará em sanções administrativas que vão desde advertência, passando por multa pecuniária, indo para interdição do estabelecimento e, por fim, cassação do alvará, sendo que as duas últimas sanções, quais sejam, interdição do estabelecimento e cassação do alvará, não se aplicam à Administração Pública local.

O art. 6º, da Lei Municipal n.º4.497/2008 atribui ao Poder Executivo, por meio de seu órgão competente, a realização do acompanhamento e da fiscalização do cumprimento dessa lei municipal pelos estabelecimentos privados e pela Administração Pública. Afora isso, o art. 7º, da Lei Municipal n.º4.497/2008 autoriza o Poder Executivo a realizar campanha educativa e de conscientização dos munícipes a respeito da obrigatoriedade da substituição em comento.

⁹⁸ Lei Municipal n.º3.791, de 05 de novembro de 2002, que dispõe sobre a colocação de coletores para lixo reciclável nas escolas do Município, e dá outras providências.

⁹⁹ Lei Municipal n.º4.497, de 17 de novembro de 2008, que dispõe sobre a substituição do uso de sacos plásticos de lixo e de sacolas plásticas por sacos de lixo ecológicos e sacolas ecológicas, e dá outras providências.

Os arts. 6º e 7º da Lei Municipal n.º4.497/2008 restam gravados de inconstitucionalidade formal, porque a Câmara Municipal, por meio desse ato normativo, não pode determinar que o Poder Executivo exerça atividade fiscalizatória na gestão dos resíduos sólidos, nem sequer impor que desempenhe função educativa não formal que lhe é inerente com a deflagração de um controle prévio externo que não encontra parâmetro no ordenamento constitucional do controle fiscalizatório do Legislativo (art. 71, inc. I até XI, da CRFB/1988), sob pena de, ao fazê-lo, violar a competência do Poder Executivo para gerir a máquina administrativa local com a deflagração do processo legislativo correspondente (art. 61, §1º, inc. II c/c art. 84, inc. II e VI, da CRFB/1988) e, ainda, inobservar o princípio da separação dos Poderes (art. 2º, da CRFB/1988).

A Lei Municipal n.º4.762/2011¹⁰⁰, de autoria parlamentar, proíbe a implantação de aterro sanitário e de centro de tratamento de resíduos sólidos urbanos, industriais, de serviços de saúde e de construção civil a um raio inferior a 05 km da área urbana, de hospitais e mananciais hídricos do Município, sem embargo da instalação dessas unidades operacionais terem que observar as normas legais e técnicas pertinentes.

A Lei Municipal n.º4.813/2011¹⁰¹, de autoria parlamentar, cria o Programa Cidade Limpa, que tem por objetivo disciplinar os munícipes quanto à necessidade da observância da proibição de não jogar resíduos sólidos nas vias públicas, praças, jardins, passeios, canais, valas, lagos, rios, terrenos baldios, córregos e terrenos não edificadas, sejam públicos sejam privados. A Lei Municipal n.º4.813/2011 não só traz definições quanto aos resíduos sólidos, mas também veda o que segue: (1) derrame de óleo, gordura, graxa, tinta, lata de cal, cimento ou similares nos passeios e no leito das vias públicas; e, (2) obstruir com resíduos sólidos de qualquer natureza as caixas públicas receptoras, sarjetas, valas ou outras passagens de águas pluviais, assim como reduzir sua vazão por meio de tubulações, pontilhões ou outros dispositivos.

A Lei Municipal n.º4.813/2011, em seu art. 3º, §1º e §2º, alíneas “a” até “f”, atribui ao Poder Executivo responsabilidade pela implementação e fiscalização dessa lei. Para tanto, o Poder Executivo é incumbido de definir os locais apropriados para a colocação das lixeiras e cestas coletoras padronizadas, que deverão ser instaladas pela Cidade com fácil acesso pelo munícipe. Afora isso, o Poder Executivo, após a publicação da lei municipal, terá a obrigação de realizar campanhas educativas e de conscientização dos munícipes sobre o Programa Cidade Limpa, procurando, sempre, atingir os objetivos fixados na Lei Municipal n.º4.813/2011.

O art. 3º, §1º e §2º, alíneas “a” até “f”, da Lei Municipal n.º4.813/2011, apresenta vício quanto à forma, vez que a Câmara Municipal, por meio desse ato normativo, não pode impor atribuições ao Poder Executivo local para desempenhar função fiscalizatória sobre o setor de resíduos sólidos, nem sequer para promover campanhas de educação não formal, sob pena de, ao fazê-lo, violar a competência deste último, do Poder Executivo, para gerir a máquina administrativa local com a deflagração do processo legislativo correspondente (art. 61, §1º, inc. II, alínea “e” c/c art. 84, incs. II e VI, da CRFB/1988) e,

¹⁰⁰ Lei Municipal n.º4.762, de 18 de abril de 2011, que proíbe implantação de aterros sanitários e centro de tratamento de resíduos sólidos na forma que menciona.

¹⁰¹ Lei Municipal n.º4813, de 21 de outubro de 2011, que dispõe sobre o Programa Cidade Limpa no Município de Volta Redonda.

por conseguinte, inobservar o princípio da separação dos Poderes (art. 2º, da CRFB/1988).

A Lei Municipal n.º4.962/2013¹⁰², de autoria parlamentar, busca disciplinar a destinação final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos eletrônicos, aqui, chamados de lixo eletrônico (e-lixo), gerados no Município, trazendo, desde logo, o rol dos resíduos sólidos que podem ser enquadrados como tal. A Lei Municipal n.º4.962/2013 atribui aos importadores, fabricantes, distribuidores e comerciantes de produtos geradores do e-lixo responsabilidade pela especificação, em seus estabelecimentos, de local para coleta, acondicionamento e armazenamento, temporário e ambientalmente seguro, desses resíduos; o que deveria ter sido feito em até 120 dias a contar da publicação dessa lei municipal.

Os §1º até §3º, do art. 2º, da Lei Municipal n.º4.962/2013 atribui à Secretaria Municipal de Meio Ambiente (SMMA) competência para fiscalizar a reserva de local para destinação do e-lixo pelos importadores, fabricantes, distribuidores e comerciantes, sob pena de estes, ao não fazerem, serem apenados com sanção de advertência escrita e, em caso de reincidência, de interdição do estabelecimento.

O art. 3º, da Lei Municipal n.º4.962/2013 impõe à Secretaria Municipal de Serviços Públicos (SMSP), atribuição para promover a coleta programada do e-lixo segundo as demandas dos importadores, fabricantes, distribuidores e comerciantes, que, ainda assim, são responsáveis pela coleta, transporte e destinação final ambientalmente adequada desses resíduos sólidos nos termos estabelecidos pela SMSP.

Os arts. 4º e 5º, da Lei Municipal n.º4.962/2013 preveem que a Prefeitura Municipal deverá criar mecanismo para beneficiamento, reaproveitamento ou neutralização do e-lixo, observadas as normas e os procedimentos técnicos e legais, sem embargo de formalizar convênios com cooperativas, empresas ou organizações não governamentais devidamente reconhecidas nessa área de atuação para a realização do gerenciamento do e-lixo. Para tanto, a Prefeitura Municipal deverá contar com o apoio da Associação de Catadores de Lixo do Projeto Reciclar.

O art. 6º, da Lei Municipal n.º4.962/2013 atribui à Secretaria Municipal de Planejamento (SMP) competência para divulgar, periodicamente, a relação dos estabelecimentos autorizados a receber o e-lixo.

O art. 8º, da Lei Municipal n.º4.962/2013 impõe que o Poder Executivo deverá regulamentar essa lei no prazo de 90 dias a contar da sua vigência.

Os §1º até §3º, do art. 2º, assim como os arts. 3º até 6º, e, ainda, o art. 8º, da Lei Municipal n.º4.962/2013 restam gravados de inconstitucionalidade formal, porque a Câmara Municipal, por meio dessa lei, não pode impor atribuições ao Poder Executivo local, incluso os órgãos e as entidades da Administração Pública direta e indireta municipal que lhe são subordinados, em prol da consecução de atividades de gestão e de gerenciamento de e-lixo, notadamente o exercício da competência fiscalizatória sobre o

¹⁰² Lei Municipal n.º4.962, de 06 de setembro de 2013, que institui regras para a destinação final ambientalmente adequada de lixo eletrônico (e-lixo) no Município de Volta Redonda, e dá outras providências.

setor de resíduos, nem sequer estabelecer prazo para que o Poder Executivo venham a exercer o seu poder regulamentar, sob pena de, ao fazê-lo, inobservar a competência deste último, do Poder Executivo, para gerir a máquina administrativa local com a deflagração do processo legislativo correspondente (art. 61, §1º, inc. II, alínea “e” c/c art. 84, inc. II, da CRFB/1988) e, por conseguinte, violar o princípio da separação dos Poderes (art. 2º, da CRFB/1988).

Em 2014, o Município editou a Lei Municipal n.º5.020¹⁰³ que prevê a aplicação de sanção pecuniária ao munícipe que for flagrado jogando qualquer tipo de resíduos sólidos fora dos equipamentos destinados para este fim nos logradouros público da Cidade.

Para tanto, a Lei Municipal n.º5.020/2014 estabelece que o fiscal deverá lavrar auto de infração com as especificações legais pertinentes, sendo-lhe autorizado demandar apoio da força policial quanto o infrator se recusar ao cumprir ao disposto na lei local. Os infratores serão apenados com sanções pecuniárias de multa que variam de R\$50,00 até R\$250,00, e, em caso de reincidência, a multa será acrescida de 30% do seu valor correspondente. Os infratores poderão interpor, formalmente, recurso no prazo de 15 dias a contar da autuação, cabendo ao órgão fiscalizador deliberar sobre o recurso com a emissão do parecer correspondente num prazo de 30 dias.

O art. 5º e seu parágrafo único, da Lei Municipal n.º5.020/2014 impõe ao Poder Executivo atribuição para designar o órgão da Administração Pública local responsável pela fiscalização e execução desse ato normativo, inclusiva a criação de um cadastro interno de controle de multas aplicadas e os casos de reincidência.

O art. 5º e seu parágrafo único, da Lei Municipal n.º5.020/2014 apresenta vício quanto à forma, vez que a Câmara Municipal, por meio desse ato normativo, não poder impor atribuições de caráter administrativo para o Poder Executivo, notadamente o exercício do seu poder fiscalizatório, na gestão nos resíduos sólidos, sob pena de, ao fazê-lo, violar a competência do Poder Executivo para gerir a máquina administrativa local com a deflagração do processo legislativo correspondente (art. 61, §1º, inc. II, alínea “e” c/c art. 84, inc. II e VI, da CRFB/1988) e, ainda, inobservar o princípio da separação dos Poderes (art. 2º, da CRFB/1988).

Também no ano de 2014, editou-se a Lei Municipal n.º5.042¹⁰⁴, de autoria parlamentar, que institui a política de processamento e de beneficiamento de material oriundo de poda de árvores e roçadas que venha a gerar a compostagem orgânica, sem prejuízo de realizar a destinação final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos correspondentes que não forem passíveis de compostagem. Para tanto, todo o material resultante de poda de árvores e roçada gerado no Município deverá ser encaminhamento para o processamento e a beneficiamento com vista à compostagem. Afora isso, o Município é encarregado de realizar diversas ações, atividades e procedimentos

¹⁰³ Lei Municipal n.º5.020, de 10 de janeiro de 2014, que dispõe sobre a aplicação de multa ao cidadão que for flagrado jogando lixo nos logradouros públicos fora dos equipamentos destinados para este fim, e dá outras providências.

¹⁰⁴ Lei Municipal n.º5.042, de 25 de abril de 2014, que institui a política para o processamento e o beneficiamento de material oriundo de poda de árvores e roçadas, com destinação final ambientalmente adequada do material de composto orgânico resultante, no âmbito do Município de Volta Redonda, e dá outras providências.

necessários para conferir efetividade para a política de compostagem local, segundo o disposto nos incs. I até VIII, do art. 3º, da Lei Municipal n.º5.042/2014.

Em 23 de maio de 2014, o Município de Volta Redonda, por intermédio da Secretaria Municipal de Serviços Públicos (SMSP), editou norma técnica municipal, que, com lastro em atos normativos e técnicos federais e municipais, dispõe sobre o gerenciamento dos resíduos sólidos de serviços de saúde, e imputa responsabilidade ao gerador para tanto, devendo, assim, realizar, de forma direta ou por meio de contratação de empresa especializada, a sua consecução, observadas as normas legais e técnicas aplicáveis.

2.2.4 Quadro síntese das inconstitucionalidades

Em que pese o Município de Volta Redonda não contar com uma política municipal de saneamento básico, nem sequer uma de resíduos sólidos, é certo que, como já visto acima, detém diferentes e diversos diplomas legais que tratam, especificamente, sobre os serviços de saneamento básico. Ocorre que alguns desses atos normativos possuem dispositivos eivados de inconstitucionalidade formal, sendo, assim, nulos de pleno direito, e não detêm efeitos no ordenamento desde a sua origem.

Assim sendo, recomenda-se, como diretriz do futuro prognóstico legal, a supressão desses dispositivos legais maculados do ordenamento jurídico, após o devido processo legislativo, por iniciativa do próprio Chefe do Executivo; o que pode dar-se mediante a edição de uma política pública municipal de saneamento básico ou, então, uma de resíduos sólidos.

No intuito de conferir maior clareza e compreensão dos diplomas legais municipais em apreço, apresenta-se, abaixo, uma tabela com cada um desses diplomas e seus respectivos dispositivos gravados de vícios com a fundamentação jurídica correspondente para embasar a inconstitucionalidade alegada.

DIPLOMA LEGAL	DESCRIÇÃO	DISPOSITIVO(S) INCONSTITUCIONAL(IS)	FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA
Lei Municipal n.º 2.952/1993	Torna obrigatória a limpeza e a higienização periódica em caixas d'água e cisternas de reservação existentes em edifícios residenciais multifamiliares e comerciais	Artigo 3º	Inobserva a competência do Poder Executivo para gerir a máquina administrativa com a deflagração do processo legislativo (art. 61, §1º, inc. II, alínea "e" c/c art. 84, inc. II e VI, da CRFB/1988) e, ainda, viola o princípio da separação dos Poderes (art. 2º, da CRFB/1988).
Lei Municipal n.º 2.415/1989	Proíbe o depósito de elementos radioativos no Município de Volta Redonda.	Todos os artigos	Inobserva a competência da União para explorar os serviços e as instalações nucleares de qualquer natureza, assim como exercer o monopólio estatal sobre a lavra de minérios nucleares e seus derivados (art. 21, inc. XXIII, da CRFB/1988), e, ainda, desatende o princípio do pacto federativo (art. 1º e 18, da CRFB/1988).
Lei Municipal n.º 3.361/1997	Tratamento do lixo hospitalar.	Artigo 2º e seu §1º; e, Artigo 3º	Viola a competência do Poder Executivo para gerir a máquina administrativa com a deflagração do processo legislativo (art. 61, §1º, inc. II, alínea "e" c/c art. 84, inc. II e VI, da CRFB/1988) e, ainda, inobserva o princípio da separação dos Poderes (art. 2º, da CRFB/1988)
Lei Municipal n.º 3.387/1997	Autoriza o Poder Executivo a firmar convênios com empresas privadas para implantação de usinas de reciclagem de lixo.	Todos os artigos	
Lei Municipal n.º 3.664/2001	Dispõe sobre a obrigatoriedade de utilização de sistema de cobertura para evitar acúmulo de água, que se torna foco gerador de mosquito Aedes Aegypti – transmissor da dengue.	Artigo 3º	
Lei Municipal n.º 3.791/2002	Dispõe sobre a colocação de coletores para lixo reciclável nas escolas do Município, e dá outras providências.	Artigo 3º	
Lei Municipal n.º 4.497/2008	Dispõe sobre a substituição do uso de sacos plásticos de lixo e de sacolas plásticas por sacos de lixo ecológicos e sacolas ecológicas, e dá outras providências.	Artigos 6º e 7º	Viola a competência do Poder Executivo para gerir a máquina administrativa local com a deflagração do processo legislativo correspondente (art. 61, §1º, inc. II, alínea "e" c/c art. 84, inc. II e VI, da CRFB/1988) e, ainda, inobserva o princípio da separação dos Poderes (art. 2º, da CRFB/1988).
Lei Municipal n.º 4.813/2011	Dispõe sobre o Programa Cidade Limpa no Município de Volta Redonda.	Artigo 3º, §1º e §2º, alíneas "a" e "f"	
Lei Municipal n.º 4.962/2013	Institui regras para a destinação final ambientalmente adequada de lixo eletrônico (e-lixo) no Município de Volta Redonda, e dá outras providências.	§1º até §3º, do artigo 2º; artigos 3º até 6º; e, artigo 8º	
Lei Municipal n.º 5.020/2014	Dispõe sobre a aplicação de multa ao cidadão que for flagrado jogando lixo nos logradouros públicos fora dos equipamentos destinados para este fim, e dá outras providências.	Artigo 5º e seu parágrafo único	

2.3 LEGISLAÇÃO MUNICIPAL INTERSETORIAL DO SETOR DE SANEAMENTO BÁSICO

2.3.1 *Posturas Municipais*

Antes mesmo da edição da LOMVR/1990, o Município de Volta Redonda editou a Lei municipal n.º1415/1976, Código Administrativo (CA), o qual, em seus art.57 até art. 162, que, por sua vez, estão distribuídos em 16 Capítulos que formam o Título IV – Da Higiene Pública, traz, em síntese, normas legais com a imputação de atribuições para o Município e de responsabilidades para as demais pessoas físicas e/ou jurídicas de Direito Público e/ou Privado para promover e assegurar a higiene pública, seja na área urbana seja na zona rural, compreendendo as seguintes atividades, dentre outras: oferta da água potável com seu uso racional; tratamento dos esgotos, inclusive por meios simplificados, e sua destinação final sem realização da interligação com a rede de drenagem; execução da limpeza pública urbana com a colaboração do munícipe para evitar o descarte nos logradouros públicos e, ainda, manter o asseio na porta das unidades residenciais e comerciais; manejo dos resíduos sólidos, inclusa a colaboração do munícipe na segregação e na oferta desses resíduos sólidos para o sistema público de remoção; e, a execução do sistema de drenagem e sua rede sem que a munícipe venha a obstruí-lo.

Caso, porém, as pessoas físicas e/ou jurídicas de Direito Público e/ou Privado venham a despeitar as regras legais estabelecidas no CA sobre a higiene pública do Município, poderão vir a ser apenadas com sanções administrativas que vão desde multa, passando por apreensão de bens e cassação de alvará até o embargo e demolição de obras, após a realização do devido processo legal, em que se assegure o contraditório e a ampla defesa com a sua razoável duração e os meios que assegurem a celeridade de tramitação (arts. 5º a 26 c/c arts. 29 a 42 c/c arts. 49 a 51, da CA).

2.3.2 *Vigilância Sanitária*

A Lei n.º3.704/2001, Código de Vigilância Sanitária (CVS), ao estatuir normas de ordem pública e de interesse social com vista à proteção, defesa, promoção, prevenção e recuperação da saúde pública, atribui à vigilância sanitária local o controle e a fiscalização da produção, manipulação, armazenamento, transporte, distribuição, comércio, dispensação e uso de água para consumo humano (art. Art. 10, inc. VI, da CVS). O mesmo pode ser estendido para o setor de resíduos sólidos, em que a vigilância sanitária poderá participar, direta ou indiretamente, do controle e da fiscalização da coleta e da destinação final de esgotos, assim como da coleta, transporte e destinação final de resíduos sólidos, inclusive industriais (art. 11, inc. II, da CVS).

A inobservância do disposto no CVS importará em infração administrativa sanitária a ser devidamente autuada com a responsabilização da conduta do infrator, que vai desde

advertência e multa, passando por apreensão, interdição e inutilização de produtos até cancelamento de licença sanitária, após a realização do devido processo legal, em que se assegure o contraditório e a ampla defesa com a sua razoável duração e os meios que assegurem a celeridade de tramitação (art. 18 até art. 62 seguintes, do CVS).

2.3.3 Urbanismo

O Município de Volta Redonda, ao integrar a eficácia do inc. IV, do art. 5º, da LOMVR/1990, editou a Lei n.º4.441/2008, Plano Diretor Participativo de Desenvolvimento Urbano de Volta Redonda (PDPDU-VR), que, por conseguinte, veio a ser regulamentado pelo Decreto n.º11.199/2008. Trata-se, assim, de um instrumento institucional de planejamento voltado para ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da Cidade de Volta Redonda, e garantir o bem estar de seus habitantes (art. 2º, do PDPDU – VR).

Coube ao PDPDU – VR revogar a Lei n.º1411/1977, que criou o Plano Estrutural de Desenvolvimento Integrado do Município de Volta Redonda (PEDI – VR), e instituir o ordenamento do território e do desenvolvimento urbano e sustentável da Cidade de Volta Redonda, orientando as ações do Poder Executivo Municipal e de todos os agentes públicos ou privados com vista a obter um controle mais eficiente do uso e da ocupação do solo, a racionalização dos investimentos públicos, a orientação dos investimentos privados e a preservação, proteção e recuperação do meio ambiental natural ou construído (§4º, do art. 1º, do PDPDU – VR). Para tanto, o Poder Executivo está incumbido de estruturar adequadamente a sua administração e implementar processos de planejamento e de gestão participativa que possibilite a consecução dos prazos estabelecidos no PDPDU – VR (§5º, do art. 1º, do PDPDU – VR).

O art. 4º, do PDPDU – VR estabelece como modelo de Cidade a ser seguido a consciência da importância e do significado do seu papel no cenário regional e nacional, aberto às novas possibilidades de diversificação da economia, comprometida com a ampliação do desenvolvimento humano, o bem-estar e a segurança de todos os cidadãos, promotora do aperfeiçoamento das condições objetivas de vida colocadas à disposição da população local e das cidades vizinhas e convencida da singularidade do atual momento histórico, onde, pela primeira vez, de modo participativo e ativo, planeja seu futuro, profundamente preocupada com os recursos naturais, o meio ambiente e a qualidade de vida praticada. Por conseguinte, o inc. XVI, do art. 5º, do PDPDU – VR estabelece como missão estratégica da Cidade garantir e assegurar o saneamento ambiental universalizado em Volta Redonda.

Mais do que isso, o art. 6º, do PDPDU – VR vem a definir o desenvolvimento urbano como “o conjunto de ações públicas e privadas desencadeadas em prol do cumprimento da função social da Cidade e da realização de suas missões estratégicas ora estabelecidas”. Complementarmente, o §1º, do art. 6º, do PDPDU – VR traz as formas de concretização do desenvolvimento urbano, valendo destacar, dentre tantos, a universalização dos serviços de saneamento básico (inc. III, do §1º, do art. 6º, do PDPDU – VR).

Sem embargo do exposto, o PDPDU – VR, ao arrolar as diretrizes a serem observadas para o alcance do seu objetivo primordial, apresenta a necessidade de ser proporcionada a oferta de serviços relacionados ao saneamento ambiental adotando medidas que visem elevar os padrões de eficiência e sua universalização (art. 10º, inc. XV, do PDPDU – VR)

O art. 61, do PDPDU – VR não só positiva o conceito de urbanização integrada e exclusiva, mas também traz o seu conceito como o *“conjunto de obras e serviços de drenagem e saneamento ambiental, de pavimentação e sinalização de logradouros, de iluminação pública, entre outras melhoras urbanas, realizadas concomitantemente em áreas de especial interesse social visando sua integração urbanística à Cidade formal”*.

Vale o reparo que as zonas de especial interesse social – ZEIS, subdivididas nas áreas especiais arroladas no art. 24, do PDPDU – VR, *“são áreas caracterizadas pela ocupação da população de baixa renda, abrangendo assentamentos espontâneos, loteamentos irregulares, loteamentos clandestinos e empreendimentos habitacionais de interesse social, passíveis de regularização urbanística e fundiária diferenciada e que não se encontram integralmente em áreas de risco ou de proteção ambiental”* (art. 50, do PDPDU – VR). Acrescente-se, ainda, que o parágrafo único, do art. 50, do PDPDU – VR estende o conceito de ZEIS para os imóveis não edificadas, subutilizados ou não utilizados situados em áreas dotadas de infraestrutura e serviços urbanos ou que estejam recebendo investimentos desta natureza e definidos como destinados à implantação de programas habitacionais de interesse social pelo próprio PDPDU – VR.

O art. 71, do PDPDU – VR positiva o termo saneamento ambiental, e estabelece que ele, o saneamento ambiental, tem por objetivo atingir e manter o equilíbrio do meio ambiente, alcançando níveis crescentes de salubridade, e promover a sustentabilidade ambiental do uso e da ocupação do solo e a melhoria da qualidade de vida da população. Vale o reparo que, segundo o objetivo de atingir e manter o equilíbrio do meio ambiente, a política ambiental do Município de Volta Redonda se articulará com as políticas públicas, dentre elas, a universalização do saneamento básico, da drenagem urbana e da coleta e destinação final adequada de resíduos sólidos (§2º, do art. 62, do PDPDU – VR).

Em termos do rol de atividades integrantes do saneamento ambiental, o PDPDU – VR, em seu art. 72, estabelece que a gestão do saneamento ambiental deverá incorporar as atividades de abastecimento de água, esgotamento sanitário, manejo de águas pluviais, pavimentação, limpeza urbana, coleta e destinação final dos resíduos sólidos e controle de riscos de encostas urbanas.

No intuito de assegurar a gestão adequada do saneamento ambiental e, mais do que isso, alcançar o seu objetivo primordial, o saneamento ambiental deverá articular-se com as diversas políticas públicas, em destaque, as de gestão e proteção ambiental, de recursos hídricos, de saneamento básico, de drenagem urbana e coleta e destinação final de resíduos sólidos (§1º, do art. 72, do PDPDU – VR).

No tocante ao gerenciamento do saneamento ambiental, o §2º, do art. 72, do PDPDU – VR estabelece a vedação da interligação de redes, vez que prevê que o recolhimento do esgoto sanitário será efetuado em toda a zona urbana do Município por meio de tubulações em regime de separador absoluto. Acrescente-se também que o §4º, do art. 72, do PDPDU – VR dispõe que todas as obras do sistema viário e de construção de unidades habitacionais executadas no Município de Volta Redonda deverão contemplar

sistema de saneamento integrado. Mais do que isso, os órgãos responsáveis pela implantação e gestão das ações de saneamento ambiental integrado deverão articular os sistemas de informação de saneamento, saúde, desenvolvimento urbano, ambiental e defesa civil de forma a ter uma intervenção abrangente (§3º, do art. 72, do PDPDU – VR).

Em relação ao gerenciamento dos resíduos sólidos, notadamente a coleta seletiva, o art. 74, do PDPDU – VR estabelece, inicialmente, que o Município deverá incentivar programas de coleta seletiva e reciclagem em parcerias com a sociedade civil.

Por outro lado, o PDPDU – VR, ao tratar da atividade de destinação final de resíduos sólidos, prevê, de forma taxativa, que o Município deverá buscar mecanismos para o encerramento das atividades do lixão municipal, bem recuperar a área por ele ocupado (art. 75, do PDPDU – VR). Para tanto, o Poder Público buscará mecanismos para mapear e elaborar plano de recuperação para as áreas que foram utilizadas como lixão, assim como seus entornos (art. 78, do PDPDU – VR). Nesse caso, o poluidor responsável arcará com os custos desses estudos, e deverá remediar as áreas contaminadas (parágrafo único, do art. 78, do PDPDU – VR).

Uma vez encerradas as atividades do lixão, o Município deverá destinar uma nova área, adequada, para a construção da central de tratamento de resíduos sólidos (art. 76, do PDPDU – VR). Todavia, não será permitida a instalação de aterros sanitários Classe I no território do Município (art. 77, do PDPDU – VR).

Tendo em vista a necessidade de fazer incidir a gestão participativa no saneamento ambiental, o art. 73, do PDPDU – VR estabelece que deverão ser implantados mecanismos de controle social sobre todos os serviços prestados no âmbito do saneamento ambiental.

Nesse sentido, o art. 99, do PDPDU – VR, ao integrar a eficácia do art. 266 e seus §1º até §3º, da LOMVR/1990, institui o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano (CMDU), que constitui órgão colegiado, permanente e deliberativo com representação do Poder Público e da sociedade civil, e representa mais um instrumento de gestão participativa nos temas afetos à política urbana local. O CMDU tem, dentre as suas atribuições, a competência para acompanhar a elaboração, implementação e monitoramento dos planos setoriais, zelando pela integração das políticas de controle urbano, de transporte e acessibilidade urbana, de proteção e saneamento ambiental e de habitação (art. 100, inc. VII, do PDPDU-VR). Mais do que isso, o §5º, do art. 72, do PDPDU – VR prevê que os projetos de saneamento ambiental destinados a urbanização de áreas localizadas nas zonas especiais de interesse social – ZEIS terão que ser discutidos e aprovados no âmbito do CMDU em vista as especificidades dessas áreas.

Em outros termos, o CMDU, instância de gestão participativa e deliberativa, possui competência para acompanhar a elaboração, implementação e monitoramento dos planos municipais de saneamento básico e/ou de municipais de gestão integrada de resíduos sólidos, inclusive as ações de gerenciamentos que serão implementadas nas ZEIS segundo indicado no planejamento setorial; o que será profundado em tópico específico.

O art. 57, do PDPDU – VR cria o Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano e Habitação, que constitui órgão de natureza contábil-financeira, e tem por finalidade

financiar planos, programas e projetos que visem ao desenvolvimento urbano e a produção de moradia para os segmentos mais carentes da população. Os recursos do FMDUH, cuja receita decorre dos recursos públicos arrolados dos incs. I até XIV, do art. 59, do PDPDU – VR, poderão ser aplicados no ordenamento e direcionamento da expansão urbana, incluindo infraestrutura, drenagem e saneamento (art. 58, inc. III, do PDPDU – VR), sem prejuízo de outros planos, programas e projetos afetos ao desenvolvimento urbano e produção de moradia.

2.3.4 Zoneamento e uso do solo; e, parcelamento do solo

Antes mesmo da edição do PDPDU – VR, o Município de Volta Redonda editou a Lei n.º1412/1977, que estabelece normas de zoneamento e de uso do solo, chamada de Lei de Zoneamento e Uso do Solo (LZUS). Por conseguinte, foi expedida a Lei n.º1413/1977, que disciplina o parcelamento do solo, denominada, portanto, de Lei do Parcelamento do Solo (LPS).

Vale, aqui, abrir um parêntese para ressaltar que a LZUS foi editada sobre a égide do PEDI – VR, e, mais do que isso, buscou integrá-la. Agora, com o advento do PDPDU – VR, faz-se necessário uma interpretação da LZUS em conformidade com as normas do PDPDU – VR, prevalecendo, sempre, este último em relação àquele, em razão da especificidade e temporariedade. Sem embargo do exposto, a LZUS pode ser objeto de atualização legislativa ou, então, ser superada por uma nova lei de parcelamento, assim como de uso e ocupação do solo; o que parece propugnar o art. 129, incs. I e II, do PDPDU – VR. O mesmo entendimento se estende para a LPS.

De qualquer forma, utilizar-se-á, para os fins do presente estudo, a compatibilização, no que for possível, da LZUS e da LPS com o PDPDU – VR.

A LZUS tem por objetivo primordial disciplinar o uso do solo do Município de Volta Redonda, sem prejuízo de busca o alcance dos seguintes objetivos específicos: (1) estimular o uso adequado dos terrenos, tendo em vista a saúde, a segurança e o bem estar da população por meio da melhoria do meio ambiente e da preservação e restauração do equilíbrio ecológico; (2) regular o uso de terrenos, edifícios e construção para fins habitacionais, comerciais, industriais, recreacionais e outros; (3) regular a área das construções, sua localização e sua ocupação nos lotes; (4) evitar a concentração e a dispersão excessiva da população e a sobrecarga das vias de tráfego (art. 1º, inc. I até IV, da LZUS).

Em que pese a LZUS não trazer normas específicas sobre a gestão e/ou o gerenciamento do saneamento básico, é certo que o zoneamento e o uso solo, que, por sua vez, estão encartados na temática do urbanismo, constituem temas transversais ao saneamento, e, portanto, vão apresentar impactos, ainda que indiretos, na consecução dos serviços de saneamento, em razão da necessidade de promover a distribuição do solo da Cidade compatível com o sistema de drenagem, por exemplo.

Tal qual a LZUS, a LPS também não traz normas específicas sobre a gestão e/ou o gerenciamento do saneamento básico, mas constitui, sim, tema transversal o setor de

saneamento básico, e, assim, traz impactos, ainda que indiretos, para o saneamento, dada a exigibilidade de compatibilizar o parcelamento da terra com a instalação das redes de água e de esgotamento sanitário, por exemplo.

2.3.5 Edificações e obras

A Lei n.º1414/1976 institui normas sobre edificações e obras, e representa, em última análise, o Código de Edificações (CE) do Município de Volta Redonda, que buscou integrar a eficácia do PEDI-VR. Ocorre que, com o advento do PDPDU – VR, faz-se necessário uma interpretação da CE em conformidade com as normas do PDPDU – VR, prevalecendo, sempre, este último em relação àquele, em razão da especificidade e temporariedade. Nada obsta, que o CE seja objeto de atualização legislativa ou, ao revés, substituído por um nova código de edificações, indo, assim, ao encontro do disposto no art. 129, incs. I e II, do PDPDU – VR. De toda forma, empregar-se-á, para os fins do presente diagnóstico municipal legal, a compatibilização, no que for possível, do CE com o PDPDU – VR.

O CE prevê, inicialmente, que tanto as edificações residenciais multifamiliares quanto as edificações não residenciais destinadas ao comércio, aos serviços e às atividades profissionais deverão contar com local centralizado e de fácil acesso para remoção de resíduos sólidos a ser feita pelo sistema público de coleta correspondente (art. 11, inc. II c/c art. 33, do CE).

Afora isso, o CE, em seu art. 17, estabelece que as edificações não residenciais destinadas ao uso industrial, antes de promoverem o lançamento dos seus resíduos líquidos no sistema de esgotamento de uso comum, deverão dar tratamento especial a esses resíduos líquidos, que apresentarem características físico-químicas, biológicas ou bacteriológicas agressivas ou, então, que prejudiquem a depuração dos esgotos do sistema comum. Mais do que isso, essas edificações deverão promover, por meio de sistema de gradeamento ou sedimentação, a separação dos sólidos grosseiros dos seus esgotos das substâncias tóxicas ou venenosas, explosivas ou inflamáveis. Acrescente-se, ainda, que somente nos trechos finais e, ainda assim, após o tratamento adequado, os dejetos industriais das unidades em apreço poderão ser combinados com os esgotos sanitários, desde que apresentem os seguintes valores: (1) demanda bioquímica de oxigênio – DBO = 350 mg/l (trezentos e cinquenta miligramas por litro); e, (2) matéria em suspensão – MS = 300 mg/l (trezentos miligramas por litro) (§1º, do art. 17, do CE). De qualquer forma, os dejetos das unidades referidas deverão ser emitidos em regime de vazão constante, especialmente durante o período de funcionamento da atividade industrial (§3º, do art. 17, do CE).

O CE, em seu art. 17, §2º, veda a descarga de esgotos sanitários de qualquer procedência e dejetos industriais das unidades em questão *in natura* no sistema público de drenagem de águas pluviais, exceto as águas decorrentes de refrigeração dos ar-condicionados que caem nos logradouros públicos. Mais adiante, o CE, em seu art 72, reitera a vedação da descarga de esgotos de qualquer natureza e procedência no sistema público de drenagem de águas pluviais, independentemente do tipo de edificação.

O art. 71, do CE estabelece que toda a edificação deverá possuir, pelo menos, um reservatório de água própria segundo parâmetros técnicos que especifica. Sem prejuízo desses parâmetros técnicos, os reservatórios de água deverão ser dimensionados pela estimativa do consumo mínimo de água por edificação e segundo a sua utilização (art. 73, do CE). Se, por ventura, a edificação contar com mais de uma unidade independente e, mais do que isso, tiver reservatório compartilhado, faz-se necessário que o acesso e o sistema de controle de distribuição ocorram, de forma obrigatória, por partes comuns (parágrafo único, do art. 73, do CE). Vale o reparo que a modelagem do reservatório deverão observar, ainda, as normas técnicas do órgão responsável pelo abastecimento de água potável (art. 74, do CE).

Por fim, o art. 88, do CE prevê as edificações, que estiverem localizadas em áreas não servidas por rede de esgotamento sanitário, poderão adotar solução própria de tratamento e de destinação de seus rejeitos. Para tanto, será necessário que haja a aquiescência do órgão ou da entidade responsável do Município, depois de ouvido o órgão sanitário competente (parágrafo único, do art. 88, do CE).

Ainda na seara das edificações e obras, a Lei n.º4848/2011 exige a concessão de licenciamento prévio de obra de qualquer natureza promovida por pessoa jurídica de Direito Público ou Privado a ser obtida junto ao órgão ou a entidade municipal competente, precedida da aprovação do projeto correspondente (art. 1º, da Lei n.º4848/2011). Dentre essas obras, incluem-se as obras de implantação, ampliação e reforma da rede de abastecimento de água potável, de esgotamento sanitário e de drenagem e manejo de águas pluviais urbanas (§2º, do art. 1º, da Lei n.º4848/2011).

2.3.6 Meio Ambiente

Em 1997, o Município de Volta Redonda editou a Lei n.º3.326, que instituiu a Política Ambiental do Município, a qual, depois, em 2008, veio a ser revogada pela Lei n.º4.438, que criou o Código Municipal de Meio Ambiente (CMMA).

O CMMA, com respaldo no interesse social, em consonância com as competências da União e do Estado do Rio de Janeiro, busca disciplinar a ação do Município e sua relação com os cidadãos e as instituições públicas e privadas na preservação, conservação, defesa, melhoria, recuperação e controle do meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial a sadia qualidade de vida (art. 1º, do CMMA).

A Política Municipal de Meio Ambiente, veiculada pelo CMMA, é pautada em princípios setoriais, que não só orientam, mas servem de fator de interpretação para essa política ambiental. Dentre esses princípios setoriais, vale destacar os que seguem que guardam relação com a temática de saneamento básico, a saber: (1) promoção do desenvolvimento integral do ser humano; (2) racionalização do uso dos recursos ambientais, naturais ou não; (3) direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e a obrigação de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações; (4) obrigação de recuperar áreas degradadas e indenizar pelos danos causados ao meio ambiente (incs. I, II, IV e VI, do art. 2º, do CMMA).

A partir dos princípios setoriais citados, a Política Municipal de Meio Ambiente estabelece objetivos que o Município deve perseguir, e alcançar, destacando-se os objetivos seguintes que, tal qual os princípios citados, detêm correlação com o setor de saneamento básico, a saber: (1) articular e integrar ações e atividades ambientais desenvolvidas pelos diversos órgãos e entidades do Município com aquelas dos órgãos federais e estaduais, quando necessário; (2) articular e integrar ações e atividades ambientais intermunicipais, favorecendo consórcios e outros instrumentos de cooperação; (3) controlar a produção, extração, comercialização, transporte e o emprego de materiais, bens e serviços, métodos e técnicas que comportem risco para a vida e/ou comprometam a qualidade de vida e do meio ambiente; (4) estabelecer normas, critérios e padrões de emissão de efluentes e de qualidade ambiental, bem como normas relativas ao uso e manejo de recursos ambientais, naturais ou não, adequando-os permanentemente em face da lei e de inovações tecnológicas; (5) estabelecer normas, critérios e padrões de emissões de efluentes e de qualidade ambiental, bem como normas relativas ao uso e manejo de recursos ambientais, naturais ou não, adequando-os permanentemente em face da lei e de inovações tecnológicas; (6) estimular o desenvolvimento de pesquisas e o uso sustentável dos recursos ambientais, naturais ou não; e, (7) promover a educação ambiental na sociedade e especialmente na rede pública e privada de ensino (incs. I, II, IV, V, VI, IX e X, do art. 3º, da CMMA).

No intuito de dar concretude aos princípios setoriais e, mais do que isso, possibilitar o alcance dos objetivos da Política Municipal de Meio Ambiente, o CMMA estabelece, em seu art. 4º, o rol de instrumentos estratégicos norteadores dessa política, valendo destacar os seguintes instrumentos, os quais, ainda que indiretamente, possibilitam aperfeiçoar a gestão e o gerenciamento de saneamento básico, a saber: (1) estabelecimento de parâmetros e padrões de qualidade ambiental; (2) avaliação de impacto ambiental; (3) licenciamento ambiental; (4) monitoramento e fiscalização ambiental; (5) sistema municipal de informações; (6) fundo municipal de conservação ambiental (FUMCAM); (7) conselho municipal de defesa do meio ambiente de Volta Redonda (COMDEMA – VR); (8) educação ambiental; e, (9) mecanismos de benefícios e incentivos a preservação e a conservação dos recursos ambientais, naturais ou não (incs. III, IV, V, VII, VIII, IX, X, XI e XII, do art. 4º, do CMMA).

O art. 6º e seguintes, do CMMA institui o Sistema Municipal de Meio Ambiente – SISMAM, que representa o conjunto de órgãos e entidades públicas ou privadas integrados para a preservação, conservação, defesa, melhoria, recuperação e controle do meio ambiente e uso adequado dos recursos ambientais do Município.

O SISMAM, segundo previsto no art. 7º, incs. I a IV, do CMMA, é integrado pela secretaria municipal de meio ambiente (SMMA), que representa órgão executor da Política Municipal de Meio Ambiente e coordenador do SISMAM (art. 8º, da CMMA), pelo conselho municipal de defesa do meio ambiente de Volta Redonda (COMDEMA – VR), que constitui no órgão normativo, deliberativo e consultivo para a execução da Política Municipal de Meio Ambiente (art. 9º, da CMMA), pelo fundo municipal de conservação ambiental (FUMCAM – VR), que é um instrumento de gestão financeira destinado a apoiar, em caráter suplementar, a implementação de projetos ou atividades necessárias à preservação, conservação, recuperação e controle do meio ambiente e melhoria da qualidade de vida (arts. 13 e 14, do CMMA), e pela conferência municipal de meio ambiente, que é a instância primordial de participação da população na defesa e preservação do meio ambiente para as atuais e futuras gerações (art. 22, do CMMA).

O Município de Volta Redonda, por meio da SMMA, se avoca na competência de promover o licenciamento ambiental de atividades consideradas, efetiva e potencialmente, poluidoras que venham provocar degradação ambiental em âmbito local.

O art. 27, do CMMA, traz as atividades poluidoras submetidas ao processo de licenciamento ambiental local, valendo destacar as seguintes atividades relacionadas com o saneamento básico, a saber: (1) sistemas de tratamento de esgotos sanitários abaixo de 1 (hum) m³/segundo; (2) unidades de reciclagem e compostagem de resíduos urbanos; (3) transportadoras de resíduos sólidos urbanos; (4) empresas prestadoras de serviços de coleta de resíduos sólidos e líquidos urbanos; (5) outras atividades cujo licenciamento seja delegado ao Município de Volta Redonda pelo órgão ambiental estadual ou federal através de convênio ou outro instrumento legal (art. 27, itens 7; 8; 22; 30; e, 32, do CMMA).

Justamente para dar concretude ao licenciamento ambiental das atividades mencionadas, a SMMA se incumbirá de expedir as licenças ambientais cabíveis, quais sejam, licença municipal prévia, licença municipal de instalação e licença municipal de operação (art. 28, incs. I até III; e, arts. 29 até 37, do CMMA), não sem antes promover a instauração e condução do processo administrativo correspondente com a avaliação e aprovação do Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EPIA) e do Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) da atividade poluidora (arts. 38 até 47, do CMMA), inclusive com a realização de audiência pública para controle social dessa atividade a ser instalada no território do Município (art. 48 até 54, do CMMA).

Os arts. 83 até 88, do CMMA disciplinam, em minúcia, o transporte de produtos e/ou resíduos perigosos. Já os arts. 97 até 104, do CMMA tratam, de forma detalhada, dos resíduos líquidos, enquanto que os arts. 105 até 122 cuidam, especificamente, dos resíduos sólidos. Ou seja, o CMMA traz balizas, e delimitações para o gerenciamento dos resíduos líquidos e sólidos, inclusive perigosos, que vão repercutir na esfera da proteção e defesa do meio ambiente, tema transversal ao saneamento básico, em que se incluem os resíduos sólidos.

O CMMA estabelece as infrações administrativas decorrentes das condutas omissiva e comissiva dos infratores que violem as regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente estabelecidas em seus comandos e, ainda, na legislação federal e estadual (art. 151, caput, do CMMA). Por conseguinte, o CMMA prevê a aplicação de sanções administrativas correspondentes que podem ir desde a intimação ou notificação e multa, passando por apreensão de animais, produtos e subprodutos da fauna e flora, instrumentos, petrechos, equipamentos ou veículo de qualquer natureza utilizados na infração e por destruição ou inutilização do produto ou objeto da ação fiscalizatória até chegar à demolição de obra, à suspensão parcial ou total de atividades, à restrição de direitos e à reparação dos danos causados (arts. 151 até 155 combinado com art. 156, incs. I até LXVI, e seu parágrafo único, do CMMA), após a realização do devido processo legal, em que se assegure o contraditório e a ampla defesa com a sua razoável duração e os meios que assegurem a celeridade de tramitação (art. 141 até art.150 c/c art. 157 até art. 163, do CMMA).

2.4 ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA DO SETOR DE SANEAMENTO BÁSICO

2.4.1 Antecedentes

Em 1983, o Município de Volta Redonda editou a Lei Municipal n.º1.819¹⁰⁵, que trata da reforma administrativa interna da Administração Pública direta municipal, e estabelece princípios, fundamentos e práticas filosóficas organizacionais para a reestruturação e a nova composição dos órgãos superiores dessa Administração Pública na forma do art. 1º, inc. I até VIII, da Lei Municipal n.º1.819/1983.

A partir da vigência da Lei Municipal n.º1819/1983, a Prefeitura passou a contar os seguintes órgãos superiores, subordinados diretamente ao Prefeito, que são:

1 - Órgãos de assessoramento, que são constituídos pelos seguintes:

i) pela Secretaria Municipal de Governo (SMG), cujas atribuições estão definidas no art. 3º, da Lei Municipal n.º1819/1983, e é encarregada de supervisionar a Companhia de Habitação de Volta Redonda (COHAB-VR), que lhe é subordinada; e,

ii) pela Secretaria Municipal de Planejamento (SMP), cujas competências estão estabelecidas no art. 4º, da Lei Municipal n.º1819/1983, e supervisiona o Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente de Volta Redonda (COMDEMA - VR), o Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Volta Redonda (IPPU - VR) e a Comissão Municipal de Defesa do Consumidor (COMDECO), todos lhe são subordinados;

2 - Órgãos de meios, que são compostos pelos que seguem:

i) pela Secretaria Municipal de Finanças (SMF), cujas atribuições estão estabelecidas no art. 5º, da Lei Municipal n.º1819/1983, e é responsável pelo controle da Junta de Recursos Fiscais (JARI) e pela Comissão Consultiva Comunitária (CCC), que lhe são subordinadas; e,

ii) pela Secretaria Municipal de Administração (SMA), cujas atribuições estão previstas no art. 6º, da Lei Municipal n.º1819/1983, e é responsável por supervisionar a Comissão Interna de Prevenção de Acidentes (CIPA); e,

3 - Órgãos fins, que são integrados pelos seguintes:

i) Secretaria Municipal de Obras e Serviços Públicos (SMOSP), cujas competências estão arroladas no art. 7º, da Lei Municipal n.º1819/1983, e desempenha o controle sobre a Comissão Municipal de Transporte Urbano (CMTU), o Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Volta Redonda (SAAE – VR) e a Superintendência dos Serviços Rodoviários (SUSER), todos lhe são subordinados;

¹⁰⁵ Lei Municipal n.º1819, de 02 de maio de 1983, que dispõe sobre a organização administrativa superior da Prefeitura Municipal de Volta Redonda, e dá outras providências.

ii) pela Secretaria Municipal de Educação e de Cultura (SMEC), cujas atribuições estão previstas no art. 8º, da Lei Municipal n.º1819/1983, e desempenha a supervisão sobre o Conselho Municipal de Cultural (CMC), o Conselho Municipal de Educação (CME), o Conselho Municipal de Desportos (CMD) e a Fundação Educacional de Volta Redonda (FEVRE), todos lhe são subordinados; e,

iii) pela Secretaria Municipal de Saúde e de Promoção Social (SMSPS), cujas competências seguem estabelecidas no art. 9º, da Lei Municipal n.º1819/1983, e realizar o controle sobre a Comissão Municipal de Deficiente (CMD/SS), o Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS), o Conselho Municipal de Saúde (CMS), o Serviço Autônomo Hospitalar (SAH), e a Fundação Beatriz Gama (FBG).

Para fins do presente diagnóstico legal municipal, alguns dos órgãos superiores e seus subordinados referidos guardam maior importância em prol da realização da gestão dos serviços de saneamento básico local, razão pela qual promover-se-á um exame mais detido desses órgãos nos subitens que seguem, especialmente quanto à sua evolução, modelagem organizacional administrativa interna e competência.

2.4.2 Secretaria Municipal de Planejamento (SMP)

Preliminarmente, registre-se que a SMP segue regida pela Lei Municipal n.º1819/1983, que, por sua vez, foi regulamentada pelo Decreto Municipal n.º2.444/1987¹⁰⁶, que, mais tarde, sofreu alteração pelo Decreto Municipal n.º 2.562/1987¹⁰⁷.

A SMP, na qualidade de órgão de assessoramento superior do Chefe do Executivo local, tem a atribuição precípua de promover o planejamento público municipal; o que deve ser efetivado por meio da consecução do Plano de Desenvolvimento Físico-Territorial, do Plano de Governo e das leis orçamentárias municipais. Ainda na esfera o planejamento, a SMP tem a competência de elaborar, atualizar e fazer executar a política de desenvolvimento municipal, realizando, dentre outras ações, o Plano Urbanístico da Cidade, o controle do loteamento e o saneamento com a aprovação dos respectivos projetos. Afora isso, a SMP tem a atribuição de elaborar, coordenar e executar os programas e projetos de outros órgãos públicos municipais.

A SMP conta com uma estrutura administrativa interna, que, a princípio, tem a finalidade de atender ao pleno desempenho de suas competências legais na forma do Decreto Municipal n.º2.444/1987. Dentro dessa estrutura administrativa, destacam-se, de um lado, as coordenações e, de outro, os departamentos.

Em relação às coordenações que são órgãos administrativos internos de assessoramento técnico do Secretário Municipal de Planejamento nas áreas de habitação, de projetos

¹⁰⁶ Decreto Municipal n.º2.444, de 18 de fevereiro de 1987, que modifica a estrutura organizacional da Secretaria Municipal de Planejamento.

¹⁰⁷ Decreto Municipal n.º2562, de 23 de julho de 1987, que altera dispositivos do Decreto Municipal n.º2.444, de 18 de fevereiro de 1987, que modifica a estrutura organizacional da Secretaria Municipal de Planejamento.

urbanos e de desenvolvimento municipal (art. 12, do Decreto Municipal n.º2.444/1987), vale ressaltar as seguintes coordenações, a saber:

✓ Coordenação de Desenvolvimento Municipal, que, dentre as suas atribuições, tem a competência de formular a política de desenvolvimento do Município com base nas diretrizes emanadas pelo Poder Executivo, fixar metas e programas a serem desenvolvidos pelo Governo municipal com respaldo na política de desenvolvimento local e, ainda, promover estudos que objetivem a racionalização das atividades e dos serviços da Administração Pública local (art. 13, do Decreto Municipal n.º2.444/1987);

✓ Coordenação de Projetos Urbanos, que, dentre outras competências, está apta para fornecer diretrizes específicas para projetos de desenvolvimento urbano (art. 14, do Decreto Municipal n.º2.444/1987); e,

✓ Coordenação de Programas Habitacionais, que realiza, dentre outras ações, a implantação do programa de saneamento básico (art. 15, do Decreto Municipal n.º2.444/1987).

De todos os departamentos da SMP, destaca-se o Departamento de Urbanismo, que, por sua vez, é constituído por seções e divisões, e possui competência para implantar a política de desenvolvimento urbano, exercer o controle do uso do solo urbano, promover o controle e a análise do parcelamento e remembramento de áreas e lotes, realizar o controle e a análise de projetos e implantação de loteamentos e conjuntos habitacionais e promover o controle e a análise das construções municipais.

Assim sendo, a SMP, por meio do Departamento de Urbanismo, tem competência para promover o planejamento do saneamento básico a partir da temática transversal da política pública de desenvolvimento urbano local.

2.4.3 Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano de Volta Redonda (CMDU-VR-VR)

Em pese o CMDU-VR-VR não ter sido instituído pela Lei Municipal n.º1819/1983, mas, sim, pelo PDPDU-VR, constitui um instrumento de controle social para o saneamento básico a partir da temática transversal do urbanismo, e, por conseguinte, representa uma unidade administrativa fundamental, que, certamente, se insere na estrutura superior da Administração Pública direta municipal.

Conforme visto no item “2.3.3. *Urbanismo*”, deste diagnóstico legal, o CMDU-VR é órgão colegiado, permanente e deliberativo (ar. 99 e seu parágrafo único, do PDPDU – VR), e constituído por representantes do Poder Público e da sociedade civil na forma do art. 101, incs. I até VII, do PDPDU – VR, que serão membros efetivos e, na mesma proporção, suplentes (§1º, do art. 101, do PDPDU – VR).

A estrutura organizacional do CMDU-VR prevê uma Presidência exercida, exclusivamente, pelo Prefeito, que, nos seus impedimentos, será substituído pelo seu suplente (§2º, do art. 101, do PDPDU – VR), e, ainda, uma Secretaria Executiva

desempenhada pelo Presidente do IPPU – VR, que, nos seus impedimentos, também será substituído pelo seu suplente (§3º, do art. 101, do PDPDU – VR). Afora isso, o CMDU-VR contará com câmaras temáticas relacionadas às diversas políticas públicas urbanas, que serão formadas pelos membros efetivos desse conselho segundo o regime de proporcionalidade estabelecido no art. 101, incs. I até VII, do PDPDU – VR (parágrafo único, do art. 102, do PDPDU – VR), e terá por função precípua analisar, acompanhar, debater e indicar deliberações ao conselho (art. 102, do PDPDU – VR)

O CMDU-VR tem, dentre as suas atribuições estabelecidas no art. 100, do PDPDU - VR, competência para acompanhar a elaboração, implementação e monitoramento dos planos setoriais, zelando pela integração das políticas de controle urbano, de transporte e acessibilidade urbana, de proteção e saneamento ambiental e de habitação (art. 100, inc. VII, do PDPDU-VR), sem embargo de deliberar e de aprovar os projetos de saneamento ambiental destinados a urbanização de áreas localizadas nas ZEIS levando em consideração as especificidades dessas áreas (§5º, do art. 72, do PDPDU – VR).

A incumbência de elaborar o regimento interno do CMDU-VR cabe ao Poder Executivo (§4º, do art. 101, do PDPDU – VR), que o fez mediante edição do Decreto n.º11.262/2008¹⁰⁸, que instituiu o Regimento Interno do CMDU-VR.

Em síntese, o CMDU-VR é órgão colegiado integrante da Administração Pública direta, e atuação voltada para a temática transversal ao saneamento básico, que, a princípio, já conta com lastro legal para promover o controle social do setor do saneamento.

2.4.4 Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente de Volta Redonda (COMDEMA – VR)

O COMDEMA-VR é referenciado pela Lei Municipal n.º1819/1893 como instrumento de controle social sob o controle de tutela da SMSP. Todavia, com o advento do CMMA-VR, o COMDEMA-VR não só teve o seu controle de tutela deslocado para a SMMA, mas também foi alçado à instância de controle social indireto dos serviços de saneamento básico integrante do SISMAM. Senão, vejamos.

Conforme visto no item “2.3.6. Meio Ambiente”, deste diagnóstico legal, o COMDEMA – VR integra o SISMAM, e constitui órgão colegiado consultivo, deliberativo e normativo de assessoramento municipal em temas afetos à proteção do meio ambiente (art. 7º, inc. II, do CMMA-VR). O COMDEMA-VR tem por objetivo primordial ser o fórum de discussão permanente da execução da política municipal de meio ambiente com vista a propor políticas estatais para o setor ambiental e, mais do que isso, criar condições em prol do incremento e do desenvolvimento das atividades de proteção ambiental (art. 7º, inc. II c/c art. 9º, do CMMA-VR)

O COMDEMA – VR é composto por 17 membros oriundos do Poder Público local e da sociedade civil organizada na forma do art. 11, incs. I e II, do CMMA-VR, e cada titular terá um suplente oriundo da mesma categoria representativa (art. 11, §1º, do CMMA-VR),

¹⁰⁸ Decreto Municipal n.º11.262, de 30 de dezembro de 2008, que institui o Regimento Interno do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano de Volta Redonda - CMDU-VR-VR.

cuja investidura ocorrerá por nomeação do Poder Executivo, após processo de eleição realizado na CMMA (art. 11, §3º, do CMMA-VR).

Os conselheiros terão mandatos de 2 anos a partir da datada da nomeação, e seus mandatos findarão na CMMA seguinte (art. 11, §4º, do CMMA-VR). Sem prejuízo do término do mandato do conselho por decurso do prazo, os conselheiros serão sucedidos pelos respectivos suplentes nas seguintes hipóteses: (1) falta, sem justo motivo, a 3 reuniões consecutivas ou a 5 intercaladas, no período de um ano; e, (2) decisão da maioria absoluta dos conselheiros no caso de conduta inadequada e incompatível com suas atribuições (art. 11, §5º, do CMMA-VR).

O COMDEMA – VR detém uma estrutura organizacional constituída por Presidência, Vice-Presidência e 1ª e 2ª Secretaria Executiva (art. 11, §2º, do CMMA-VR), cabendo à Presidência ao Secretário Municipal de Meio Ambiente (art. 11, inc. III, do CMMA-VR). À SMMA cabe ofertar o apoio administrativo e logístico necessário ao pleno funcionamento do COMDEMA – VR, cuja manutenção será custeada por recursos do FUMCAM (art. 12, do CMMA-VR). Daí, o entendimento que o COMDEMA-VR se encontra sob o controle de tutela da SMMA.

O COMDEMA-VR contará com sessões plenárias ordinárias e extraordinárias que serão convocadas na forma do §7º, do art. 11, do CMMA-VR, cujo quórum de instalação será de 9 conselheiros, e o de deliberação de maioria simples (§8º, do art. 11, do CMMA-VR).

O COMDEMA-VR tem, dentre as suas atribuições, competência para promover o que segue em sede de licenciamento ambiental municipal de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras: (1) propor, mediante proposta dos seus conselheiros e demais órgãos integrantes do SISMAM, normas e critérios sobre o licenciamento ambiental; (2) determinar, quando julgar necessário, a realização de estudos ambientais para referenciar os empreendimentos a serem licenciados, assim como requisitar informações às instâncias públicas e privadas para apreciar o EPIA/RIMA; e, (3) deliberar, quando solicitado pela SMMA, sobre o licenciamento ambiental (art. 10, incs. VI, VII; e, VIII, do CMMA-VR). Repita-se que, dentre estas atividades passíveis de licenciamento ambiental local, estão encartadas o tratamento de esgotos até 1 (hum) m³/segundo, a triagem e a compostagem de resíduos urbanos e, ainda, a coleta e o transporte de resíduos sólidos e líquidos urbanos (art. 27, itens 7; 8; 22; e, 30, do CMMA-VR).

Outrossim, o COMDEMA – VR, que se encontra sob o controle de tutela da SMMA, desempenha, ainda que indiretamente, um controle social sobre a gestão e o gerenciamento do saneamento básico. Isso porque, compete ao COMDEMA-VR atuar no licenciamento ambiental municipal de atividades, efetiva ou potencialmente poluidoras, relativas aos serviços de esgotamento sanitário e de manejo de resíduos sólidos.

2.4.5 Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Volta Redonda (IPPU - VR)

O IPPU – VR foi criado pelo PEDI –VR, que, porém, foi revogado pelo PDPDU – VR, exceto quanto ao Capítulo X, do PEDI-VR, cujo objeto é, justamente, a instituição do IPPU – VR, que é referenciado pela Lei Municipal n.º1819/1987 como supervisionado pela SMP, e tudo indica que ainda o é.

O IPPU-VR é uma autarquia municipal dotado de personalidade jurídica com administração e finanças próprias, e detém sede, foro e atuação no Município de Volta Redonda (art. 28, do PEDI-VR). Dentre as competências do IPPU – VR, destacam-se as seguintes: (1) colaborar com as unidades da Administração Pública municipal o planejamento integrado municipal; (2) contribuir para que o planejamento seja uma atividade contínua, adaptando os planos setoriais ou globais à dinâmica do desenvolvimento; e, (3) conformar o planejamento local às diretrizes do planejamento regional, estadual ou federal (incs. III até V, do art. 28, do PEDI-VR).

O IPPU – VR conta com um Conselho Deliberativo, que constitui um órgão colegiado de administração superior com competência arrolada no art. 44, incs. I até XI, do PEDI-VR, e uma Diretoria Executiva, que representa um órgão de administração executiva com atribuições previstas no art. 45, incs. I até V, do PEDI-VR (art. 29, incs. I e II, do PEVI-VR).

O Conselho Deliberativo é integrado e presidido pelo Prefeito, assim como composto por outros gestores públicos e privados indicados pelas respectivas representações arroladas nas alíneas “a” até “h”, do art. 30, do PEDI-VR, cuja nomeação é realizada pelo Prefeito, sendo que todos possuem direito a voto. Os membros que não possuírem vínculo permanente com a Administração Pública municipal deterão mandato de 2 (dois) anos, admitida a recondução por intermédio da indicação das respectivas representações, enquanto que os membros vinculados ao Município permanecerão pelo tempo que ocuparem os respectivos cargos (§3º, do art. 30, do PEVI-VR). Vale o reparo que o Conselho Deliberativo pode contar, ainda, com órgãos consultivos, que são as Associações de Classes e os Clubes de Serviços sediados no Município e voltados para o desenvolvimento local, sem prejuízo da participação das instâncias federais, estaduais e municipais que se dispuserem a colaborar (§2º, do art. 30, do PEVI-VR).

A Diretoria Executiva é composta por 4 membros, sendo um deles nomeado pelo Prefeito para exercer a função de Diretor Presidente, que, por sua vez, escolherá os demais membros, que serão investidos, ainda, na supervisão das unidades auxiliares dessa Diretoria, que são: Supervisão de Planejamento; Supervisão de Implantação; e, Supervisão de Informações (art. 31, §1º e §2º, do PEDI-VR). A Diretoria Executiva conta, ainda, com o apoio de uma Assessoria Jurídica e uma Secretaria Executiva (art. 31, §3º, do PEDI-VR).

Interessa-nos para fins do planejamento do saneamento básico como temática transversal ao urbanismo, as seguintes unidades auxiliares:

✓ Supervisão de Planejamento, que, dentre as suas atribuições, tem competência para (i) estabelecer proposições com vista ao planejamento urbano e regional do Município, (ii) formular metas econômicas e sociais e elaborar planos e programas relacionados com esses aspectos para o desenvolvimento integrado e regional do Município, (iii) elaborar estudos específicos de setores prioritários, (iv) promover o planejamento do equipamento comunitário; (v) orientar a supervisão de informações quanto aos levantamentos e às pesquisas necessárias ao planejamento local e, ainda, (vi) realizar estudos ou projetos para órgãos públicos ou privados para implantação de empreendimentos da região que o Município integra (art. 48, incs. II até VI e VIII, do PEDI-VR); e,

✓ Supervisão de Implantação que é dotada de competência para analisar e dar parecer sobre consultas prévias e projetos de implantação do Município, notadamente no que se refere ao saneamento básico, ao uso do solo, às edificações e às normas de posturas municipais (art. 49, inc. III, do PEDI-VR), sem prejuízo de desempenhar outras atribuições previstas no PEDI-VR.

Em suma, resta claro que, tal qual a SMP, o IPPU-VR, por intermédio da Supervisão de Planejamento e da Supervisão de Implantação, ambas integrantes da Diretoria Executiva, também é dotado de competência para elaborar, analisar e orientar a consecução de planejamento e de projeto de saneamento básico para a Cidade de Volta Redonda.

Ressalte-se, por fim, que o PEDI-VR criou o Colegiado Permanente de Aprovação de Projetos (COAPRO), que faz parte da área de supervisão do Departamento de Aviação e Obras (DVO), que, por sua vez, constitui órgão de apoio técnico e administrativo da Secretaria Municipal de Obras, na forma do art. 1º, inc. III, do Decreto Municipal n.º 1526/1983¹⁰⁹ (art. 54, do PEDI-VR).

O COAPRO, que está subordinado ao Diretor do DVO com atuação permanente e contínua, é composto pelos membros das respectivas representatividades arroladas no art. 56, inc. I até IV, cuja forma de escolha, expertise para investidura e nomeação seguem previstos nos §1º até §4º, do art. 56, do PEDI-VR. As atribuições do COAPRO estão previstas no art. 55, incs. I até III, do PEDI-VR, e seu funcionamento segue disposto nos §5º até §10, do art. 56, do PEDI-VR.

2.4.6 Secretaria Municipal de Obras (SMO); Secretaria Municipal de Serviços Públicos (SMSP); e, Secretaria Municipal de Meio Ambiente (SMMA)

2.4.6.1 Antecedentes

No tocante aos órgãos fins de assessoramento superior do Chefe do Executivo local, destaque-se, inicialmente, a SMOSP, que, a princípio, foi criada pela Lei Municipal n.º1819/1983, e, depois, regulamentada pelo Decreto Municipal n.º1.526/1983.

¹⁰⁹ Decreto Municipal n.º1526, de 17 de julho de 1983, que cria a estrutura administrativa organizacional da Secretaria Municipal de Obras e Serviços Públicos do Município de Volta Redonda, estabelece o seu Regimento Interno e dá outras providências.

Em 1986, o Município editou a Lei Municipal n.º2.133¹¹⁰, que, mais tarde, foi alterada e complementada pela Lei Municipal n.º2.200/1987¹¹¹, que instituiu a Secretaria Municipal de Serviços Públicos e Meio Ambiente (SMSPMA), e desvinculou a Secretaria Municipal de Serviços Públicos da Secretaria Municipal de Obras com todas consequências de remanejamento de material, de pessoal e de estrutura organizacional que decorram desse desmembramento administrativo.

Em 2008, o Município, ao promover uma nova reestruturação nos órgãos fins de assessoramento superior do Executivo, editou a Lei Municipal n.º4.427¹¹², que instituiu a Secretaria Municipal de Meio Ambiente, que, por sua vez, é órgão executor da Política Municipal de Meio Ambiente, assim como faz parte e coordena o SISMAM (arts. 7º, inc. I; e, 8º, da CMMA-VR). Com efeito, a Lei Municipal n.º4.427/2008 promoveu o desmembramento da Secretaria Municipal de Meio Ambiente da Secretaria Municipal de Serviços Públicos, e, por conseguinte, determinou o remanejamento de material, de pessoal e de estrutura organizacional decorrente dessa desvinculação administrativa (art. 9º, da Lei Municipal n.º4.427/2008).

Assim sendo, o Município de Volta Redonda conta, atualmente, com os seguintes órgãos fins de assessoramento superior, a saber: (1) Secretaria Municipal de Obras (SMO), que segue regida pela Lei Municipal n.º1819/1983 na parte que não foi alterada; (2) Secretaria Municipal de Serviços Públicos (SMSP), que é regida pelas Leis Municipais n.º2.133/1986 e n.º2.200/1987 nos trechos que estão em vigor; e, (3) Secretaria Municipal de Meio Ambiente (SMMA), que é regida pela Lei Municipal n.º4.427/2008, que, por sua vez, é complementada pela CMMA – VR.

Nos itens seguintes, promover-se-á uma análise detida cada um desses órgãos fins de assessoramento do Chefe do Executivo.

2.4.6.2 Secretaria Municipal de Obras (SMO)

Tendo em vista o processo de reestruturação administrativa dos órgãos fins de assessoramento do Executivo que resultou na segregação da SMO da SMSP, àquela, a SMO, teve as suas atribuições direcionadas para o planejamento, a execução e a manutenção de obras públicas a cargo do Município, os projetos relacionados com essas obras e demais temas correlatos, sem embargo, é claro, de tratar da sua organização administrativa interna, inclusive orçamentária e financeira, segundo orientação da SMF (art. 7º, da Lei Municipal n.º1819/1983 c/c art. 4º, do Decreto Municipal n.º1.526/1983).

A SMO é composto por unidades administrativas internas subordinadas diretamente ao Secretário Municipal de Obras, que, após o processo de reestruturação administrativa

¹¹⁰ Lei Municipal n.º2.133, de 08 de agosto de 1986, que cria Secretaria Municipal de Serviços Públicos e Meio Ambiente, e dá outras providências.

¹¹¹ Lei Municipal n.º2.200, de 13 de maio de 1987, que cria a estrutura administrativa organizacional da Secretaria Municipal de Serviços Públicos e Meio Ambiente do Município de Volta Redonda, estabelece o seu Regimento Interno, e dá outras providências.

¹¹² Lei Municipal n.º4.427, de 06 de junho de 2008, que cria a Secretaria Municipal de Meio Ambiente do Município de Volta Redonda.

mencionado com o remanejamento da estrutura organizacional da SMO para a SMSP, compreendem o que segue (art. 1º, incs. I até III, do Decreto Municipal n.º1.526/1983):

- 1) órgão vinculado, que é integrado pelo SAAE;
- 2) órgãos de assistência direta, que são compostos pelas unidades que seguem:
 - 2.1) Gabinete do Secretário (GS);
 - 2.2) Divisão de Apoio Administrativo (DAA), que abarca (a) a Seção de Expediente (SEx) e (b) a Seção de Pessoal e Orçamento (SPO); e,
 - 2.3) Assessoria Consultiva (AC).
- 3) órgãos de apoio técnico e administrativo, que abarcam as seguintes unidades:
 - 3.1) Divisão de Serviços Auxiliares, que abriga (a) o Zoológico Municipal e (b) o Estádio Municipal;
 - 3.2) Departamento de Viação e Obras (DVO), que é integrado pela Seção de Expediente (SEx);
 - 3.3) Assessoria Consultiva (AC), que abriga o seguinte:
 - a) Divisão de Obras Públicas (DOP), que compreende (a.1) a Seção de Construção Civil (SCC), (a.2) a Seção de Manutenção Civil (SMC), (a.3) a Seção de Saneamento Básico (SSB); e, (a.4) a Seção de Obras Complementares (SOC);
 - b) Divisão de Pavimentação (DP), que é composta (b.1) pela Seção de Pavimentação (SPa), pela Seção de Manutenção de Sistema Viário (SMSV) e pela Seção de Terraplenagem;
 - c) Divisão de Estudos Técnicos (DET), que compreende (c.1) a Seção de Topografia (STo), (c.2) a Seção de Orçamento (SeO) e (c.3) a Seção de Projetos (SePro);
- 4) Departamento de Apoio e Serviços (DAS), que é integrado pelo que segue:
 - a) Seção de Expediente (SEx);
 - b) Seção de Telecomunicações (SETEL);
 - c) Divisão de Serviços Gerais (DSG), que abarca (c.1) a Seção de Controle e Medições (SCM), (c.2) a Seção de Apropriação e Custos (SAC), (c.3) a Seção de Pré-Moldados (SPM), (c.4) a Seção de Produção de Massa Asfáltica (SPMA), (c.5) a Seção de Serralharia e Recuperação (SSR) e (c.6) a Seção de Mercenaria e Vidraçaria (SMV);

d) Divisão de Máquinas e Veículos (DMV), que é composta (d.1) pela Seção de Movimento de Máquinas e Veículos (SMMV), (d.2) pela Seção de Oficina de Máquinas (SOM) e (d.3) pela Seção de Lanternação (SLP).

Dentre os órgãos administrativos arrolados acima da SMO, destaque-se a Seção de Saneamento Básico (SSB), que, como já visto, faz parte da Divisão de Obras Públicas (DOP), que, por sua vez, compõe a Assessoria Consultiva (AC), que integra o Órgão de Apoio Técnico e Administrativo. A SSB tem competência para realizar o seguinte: (i) executar os serviços de reparos em encostas, visando evitar o deslizamento de terras; (ii) providenciar aberturas de valas para a rede de águas pluviais; (iii) executar serviços de micro-drenagem; (iv) responder, zelar e dar carga ao órgão de patrimônio, de todo o material necessário ao desempenho da unidade; e, (v) exercer outras atividades, no âmbito da sua competência (art. 33, do Decreto Municipal n.º1.526/1983).

Percebe-se, portanto, que a SMO, por meio da SSB, tem competência para promover a gestão e o gerenciamento sobre o serviço de drenagem e manejo de águas pluviais urbanas no âmbito do Município de Volta Redonda.

2.4.6.3 Secretaria Municipal de Serviços Públicos (SMSP)

Uma vez que a SMSP não faz mais parte da SMO, nem sequer da SMMA, é certo que àquela, a SMSP, teve a sua competência direcionada e especificada para o planejamento, a organização, a fiscalização, o controle e a execução, seja direta seja contratada, dos serviços públicos locais e temas correlatos, assim como a fiscalização e o controle das posturas municipais, sem prejuízo, é claro, de promover a sua organização administrativa interna, inclusa a orçamentária e a financeira (art. 7º, da Lei Municipal n.º1819/1983 c/c art. 3º, da Lei Municipal n.º2.133/1986).

Tendo em vista o processo de reestruturação administrativa que passou a SMSP, esta segue composta pelas seguintes unidades administrativas internas subordinadas diretamente ao Secretário Municipal de Serviços Públicos, a saber (arts. 2º, incs. I e II; e, 3º, da Lei Municipal n.º2.200/1987):

- 1) órgãos vinculados, que compreendem as seguintes unidades:
 - 1.1) Comissão Municipal de Transportes Urbanos (CMTU); e,
 - 1.2) Superintendência de Serviços Rodoviários (SUSER)
- 2) órgãos de apoio técnico e administrativo, que são integrados pelas unidades que seguem:
 - 2.1) Departamento de Serviços Urbanos (DSU), que abriga o seguinte:
 - a) Seção de Expediente (SEx);
 - b) Divisão de Fiscalização (DiF), que compreende o que segue:
 - b.1) Seção de Fiscalização Urbana (SFU); e,

- b.2) Seção de Fiscalização de Serviços Concedidos (SFSC).
- c) Divisão de Serviços Auxiliares (DSA), que abarca o que segue:
 - c.1) Fazenda Santa Cecília do Ingá; e,
 - c.2) Cemitério Municipal.
- d) Divisão de Limpeza e Serviços Urbanos (DLSU), que compreende o que segue:
 - d.1) Seção de Coleta de Lixo (SCL);
 - d.2) Seção de Limpeza Urbana (SLU);
 - d.3) Seção de Parques e Jardins (SPJ); e,
 - d.4) Seção de Pintura de Sinais de Trânsito (SPST).
- e) Divisão de Energia e Telecomunicações (DETEL), que abriga pelo seguinte:
 - e.1) Seção de Iluminação Pública (SIP); e,
 - e.2) Seção de Energia Elétrica (SEE).
- f) Divisão de Fiscalização de Posturas (DFP), que é integrada pela Seção de Fiscalização de Lançamento (SFL).

Não nos foi dado a conhecer o Regimento Interno da SMSP, que acompanha a Lei Municipal n.º2.200/1987, e dispõe sobre a organização e a competência das unidades administrativas arroladas acima (art. 4º, da Lei Municipal n.º2.200/1987). Contudo, é possível afirmar, em tese, que a SMSP, por meio da SCL e da SLU, ambas integrantes da DLSU, é responsável pela gestão e pelo gerenciamento das atividades de limpeza pública urbana e, ainda, de remoção (leia-se, coleta e transporte) dos resíduos sólidos no âmbito do Município de Volta Redonda.

2.4.6.4 Secretaria Municipal de Meio Ambiente (SMMA)

A SMMA não faz mais parte da SMSP, mas, sim, integra e coordena o SISMAM, e constitui órgão executor da Política Municipal de Meio Ambiente, razão pela qual tem a competência precípua de promover ações, políticas públicas e programas voltados para a defesa e a preservação do meio ambiente na esfera local e demais temas correlatos, sem embargo de realizar a sua organização administrativa interna, inclusa a orçamentária e a financeira, tudo isso nos termos do art. 2º, inc. I até XXVI, da Lei Municipal n.º4.427/2008 c/c arts. 7º, inc. I; e, 8º, da CMMA-VR.

Dentre as atribuições da SMMA, vale destacar as que seguem: (i) participar do planejamento das políticas públicas do Município; (ii) coordenar as ações dos órgãos integrantes do SISMAM; (iii) fiscalizar, controlar e monitorar as atividades produtivas e dos prestados de serviços quando potencial ou efetivamente poluidoras ou degradadoras do meio ambiente; (iv) administrar o FUMCAM; (v) licenciar a localização, a instalação, a operação e a ampliação das obras e atividades consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou degradadoras do meio ambiente; (vi) fixar diretrizes ambientais para elaboração de projetos de parcelamento do solo urbano, para a instalação de atividades e de empreendimentos no âmbito da coleta e da destinação final de resíduos sólidos; (vii) promover as medidas administrativas e requerer as judiciais cabíveis, em especial ações indenizatórias para coibir, punir e responsabilizar os agentes poluidores e degradadores do meio ambiente (viii) determinar a proposição de ações indenizatórias que independem das multas que vierem a ser aplicadas; (ix) fiscalizar, controlar e monitorar as atividades produtivas e comerciais de prestação de serviços e o uso de recursos ambientais pelo Poder Público e pelos particulares; (x) exercer o poder de polícia administrativa para condicionar e restringir o uso e o gozo de bens, atividades e direitos, em benefício da preservação, conservação, defesa, melhoria, recuperação e controle do meio ambiente; (xi) determinar a realização do EPIA e do RIMA; (xii) dar apoio técnico, administrativo e logístico ao COMDEMA; e, (xiii) celebrar, até o julgamento em primeira instância pelo Secretário de Meio Ambiente, de Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) (art. 2º, incs. I, IV, VI, X, XIII, XV, XVII, XVIII, XX, XXI, XXII, XXIII e XXXVI, da Lei Municipal n.º4.427/2008).

A partir da reestruturação administrativa que segregou a SMMA da SMSM, àquela, a SMMA, segue composta por unidades administrativas internas próprias, e subordinadas diretamente ao Secretário Municipal de Meio Ambiente (art. 1º, da Lei Municipal n.º4.427/2008). Eis, as unidades administrativas internas da SMMA, a saber:

- 1) órgão vinculado, que é integrado pelo FUMCAM;
- 2) órgãos de assessoramento, que são compostos pelas seguintes unidades:
 - 2.1) Gabinete do Secretário;
 - 2.2) Assessoria Especial; e,
 - 2.3) Assessoria Técnica.
- 3) órgãos técnico e operacional, que compreendem as unidades que seguem:
 - 3.1) Departamento Geral de Administração (DGA), que abriga o que segue:
 - a) Seção de Pessoal; e,
 - b) Seção de Expediente.
 - 3.2) Departamento de Controle Ambiental (DCA), que é integrada pela Seção de Fiscalização Ambiental;

3.3) Departamento de Promoção Ambiental (DPA), que abarca o seguinte:

- a) Divisão de Biologia, que abriga o seguinte:
 - a.1) Seção de Flora; e,
 - a.2) Seção de Fauna.
- b) Divisão de Zoologia, que compreende o que segue:
 - b.1) Seção Técnica em Zoologia; e,
 - b.2) Seção de Manutenção em Zoologia.

3.4) Departamento Técnico e de Análise de Projeto (DTP), que abriga o que segue:

- a) Seção de Recursos Hídricos;
- b) Seção de Uso do Solo;
- c) Seção de Análise da Atmosfera; e,
- d) Divisão de Educação Ambiental, que é integrada pela Seção de Educação Ambiental.

3.5) Departamento de Agropecuária e Resíduos (DAR), que é composta pelo seguinte:

- a) Divisão de Resíduos; e,
- b) Divisão de Reciclagem.

Para fins do presente diagnóstico legal, interessa-nos a Divisão de Resíduos Sólidos e a Divisão de Reciclagem, ambos integrantes do DAR. A Divisão de Resíduos Sólidos é investida das seguintes atribuições: (i) emitir parecer referente aos pedidos de licenciamento ambiental, quando necessário; (ii) coordenar a operação do aterro sanitário municipal; e, (iii) exercer outras atividades no âmbito de sua competência (art. 4º, inc. XIX, alíneas “a” até “c”, da Lei Municipal n.º4.427/2008). Já Divisão de Reciclagem é dotada das competências que seguem: (i) coordenar os programas de reciclagem no Município; (ii) apoiar as ações de associações, cooperativas e grupos de recicladores; (iii) atuar em conjunto com a Seção de Educação Ambiental; (iv) dar apoio técnico às ações de reciclagem junto às associações de moradores; (v) participar de eventos específicos na área de reciclagem; e, (vi) elaborar e implantar o Programa de “3 R’s – Reduzir, Reutilizar e Reciclar” no Município (art. 4º, inc. XX, alíneas “a” até “f”, da Lei Municipal n.º4.427/2008).

Outrossim, resta claro que a SMMA, por intermédio da Divisão de Resíduos Sólidos e da Divisão de Reciclagem, ambas integrantes da DAR, é responsável pela gestão e pelo gerenciamento das atividades de coleta seletiva, de triagem e de beneficiamento dos

resíduos sólidos passíveis de reciclagem, inclusa a participação das organizações de catadores, assim como de destinação final ambientalmente adequada de resíduos sólidos por meio de aterro sanitário local, após o devido licenciamento ambiental que também compete a essa Secretaria Municipal promover.

2.4.7 Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Volta Redonda (SAAE – VR)

Antes mesmo da vigência da Lei Municipal n.º1819/1983 que promoveu a reforma administrativa interna da Administração Pública direta municipal, o Município editou a Deliberação Municipal n.º901/1967¹¹³, que instituiu o Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Volta Redonda (SAAE-VR). Trata-se de autarquia municipal dotada de personalidade jurídica de Direito Público com sede e foro na Cidade de Volta Redonda, e detentora de autonomia administrativa, financeira, orçamentária e patrimonial (art. 1º, da Deliberação Municipal n.º901/1967).

A Deliberação Municipal n.º901/1967, em seu art. 2º, inc. I até VI, atribui ao SAAE-VR competência para desempenhar as seguintes atribuições: (1) estudar, projetar e executar, diretamente ou mediante contratação de entidade pública ou privada, as obras relativas à construção, à ampliação ou à remodelação dos serviços públicos de abastecimento de água potável e de esgotamento sanitário; (2) atuar como entidade coordenadora e fiscalizadora dos convênios firmados entre o Município e as instâncias federais ou estaduais para realização de estudos, projetos e obras de construção, ampliação ou remodelação dos serviços públicos de abastecimento de água potável e de esgotamento sanitário; (3) operar, manter, conservar e explorar, diretamente, os serviços públicos de abastecimento de água potável e de esgotamento sanitário; (4) lançar e aplicar multas, assim como lançar, cobrar e arrecadar as tarifas dos serviços de abastecimento de água potável e de esgotamento sanitário com a respectiva fiscalização, sem embargo de exigir a cobrança das taxas e das contribuições que incidirem sobre os imóveis beneficiados por tais serviços; (5) exercer quaisquer outras atividades relacionadas com os sistemas públicos de abastecimento de água potável e de esgotamento sanitário compatível com a legislação aplicável; e, (6) defender os cursos de água do Município contra a poluição.

Quanto à organização administrativa interna, o SAAE-VR é constituído pelo Conselho Deliberativo, órgão colegiado de administração superior de cunho deliberativo dessa entidade, e pela Diretoria Executiva, órgão singular superior dotado de caráter executivo dessa entidade.

O Conselho Deliberativo é composto de 6 membros efetivos com os respectivos suplentes indicados pelas entidades representativas respectivas na forma dos incs. I até IV, do art. 4º, da Deliberação Municipal n.º901/1967, cuja nomeação será feito pelo Prefeito para o desempenho de mandato de 2 (dois) anos admitida a recondução, observada a exigência do atendimento da expertise profissional para o desempenho dessa função (art. 4º, §1º até §4º, da Deliberação Municipal n.º901/1967). Vale o reparo que o Presidente do Conselho Deliberativo será escolhido e nomeado pelo Prefeito,

¹¹³ Deliberação Municipal n.º901, de 19 de dezembro de 1967, que cria o Serviço Autônomo de Água e Esgotos, e dá outras providências.

dentre os membros desse conselho, para o exercício de mandato de 1 (um) ano (art. 4º, §5º, da Deliberação Municipal n.º901/1967).

O funcionamento do Conselho Deliberativo com suas reuniões, sejam ordinárias sejam extraordinárias, e o respectivo quórum de instalação seguem previstas no art. 5º e seu §1º, da Deliberação Municipal n.º901/1967. As deliberações do Conselho Deliberativo serão tomadas pela maioria simples de seus membros, participando destas o Presidente com voto de qualidade, enquanto que o Vice-Presidente, quando no exercício da Presidência, só terá direito ao voto de desempate (art. 7º e seu parágrafo único, da Deliberação Municipal n.º901/1967). As hipóteses de substituição e de vacância nos cargos do Conselho Deliberativo têm sede nos §2º e §3º, do art. 5º, da Deliberação Municipal n.º901/1967. Os membros do Conselho Deliberativo farão jus à jeton por comparecimento nas reuniões ordinárias, vedado, porém, o seu percebimento nas extraordinárias, na forma do art. 6º, da Deliberação Municipal n.º901/1967.

As atribuições do Conselho Deliberativo seguem previstas nos arts. 8º e 9º, da Deliberação Municipal n.º901/1967, valendo destacar, dentre elas, as seguintes: (i) aprovar as tarifas propostas pelo Diretor Executivo, podendo rejeitá-las, porém, se for constatado erro na formação dos custos; (ii) aprovar convênios, ajustes e contratos, exceto àqueles relativos ao pessoal; (iii) sugerir medidas que visem à melhoria dos serviços de abastecimento de água potável e de esgotamento sanitário; (iv) sugerir medidas para melhor entrosamento do SAAE-VR com as demais entidades públicas e privadas; e, (v) velar pelo prestígio do SAAE-VR, sugerindo medidas para resguardá-lo.

Repita-se que o Conselho Deliberativo, do SAAE-VR, no exercício de sua competência deliberativa em prol da melhoria dos serviços de abastecimento de água potável e de esgotamento sanitário (art. 9º, inc. III, da Deliberação Municipal n.º901/1967), expediu a Resolução n.º004/1968¹¹⁴, que aprovou o Regulamento dos Serviços de Água e de Esgotos do Município de Volta Redonda.

A Diretoria Executiva é composta de um Diretor Executivo, nomeado pelo Prefeito conforme a expertise profissional exigida na forma do art. 12, da Deliberação Municipal n.º901/1967, que participará, obrigatoriamente, das reuniões do Conselho Deliberativo, sem, porém, direito a voto (art. 10, da Deliberação Municipal n.º901/1967).

A competência do Diretor Executivo tem sede no art. 13, da Deliberação Municipal n.º901/1967, destacando-se, dentre as atribuições que lhe foram acometidas, as seguintes: (i) dirigir e representar em juízo o SAAE-VR; (ii) autorizar a realização de concorrências públicas, ajustes e acordos para o fornecimento de materiais e equipamentos ou, ainda, a prestação de serviços ao SAAE-VR, assim como a alienação de materiais e equipamentos desnecessários e inservíveis; e, (iii) assinar contratos, acordos, ajustes e autorizações relativos à execução de obras e serviços e ao fornecimento de materiais e equipamentos necessários ao SAAE-VR.

Acrescente-se que o Diretor Executivo tem, ainda, a atribuição de propor as tarifas dos serviços de abastecimento de água potável e de esgotamento sanitário na forma dos arts. 17 até 19, da Deliberação Municipal n.º901/1967, que, por sua vez, serão objeto de

¹¹⁴ Resolução n.º004, de 11 de abril de 1968, que aprova o Regulamento de Água e de Esgotos de Volta Redonda, e dá outras providências.

deliberação pelo Conselho Deliberativo no prazo de 30 dias, sob pena de a proposta ser considerada aprovada por decurso de prazo (art. 11, da Deliberação Municipal n.º901/1967).

O rol de bens, móveis e imóveis, integrantes do patrimônio do SAAE-VR seguem previstos no art. 14, da Deliberação Municipal n.º901/1967, enquanto a sua receita tem sede nos arts. 15 e 16, da Deliberação Municipal n.º901/1967. O pessoal do SAAE é subordinado ao regime celetista, e o acesso aos empregos públicos deverá ocorrer mediante concurso público, nos termos dos arts. 20 e 21, da Deliberação Municipal n.º901/1967.

Consoante percebe-se do processo de reforma administrativa dos órgãos superiores da Administração Pública direta local que ocasionou a segregação da SMSP da SMO objeto de exame no item “2.4.5.1. *Antecedentes*”, deste diagnóstico legal, tudo indica que o SAAE-VR ainda se encontra sob a tutela da SMO na forma da Lei Municipal n.º1819/1983. Isso porque, o SAAE-VR não foi remanejado para o SMSP consoante percebe-se do exame da nova organização administrativa dessa Secretaria Municipal segundo visto no item “2.4.5.3. *Secretaria Municipal de Serviços Públicos (SMSP)*”, deste diagnóstico legal, permanecendo, portanto, integrado à organização funcional ainda restante, e vigente da SMO nos termos examinados no item “2.4.5.2. *Secretaria Municipal de Obras (SMO)*”, deste diagnóstico legal.

Diante de todo o exposto, resta claro que o SAAE-VR constitui na entidade administrativa responsável pela gestão e, mais do que isso, pelo gerenciamento, seja de forma direta seja pela via contratada, dos serviços de abastecimento de água potável e de esgotamento sanitário.

2.4.8 Quadro síntese organização administrativa do setor de saneamento básico

Conforme percebe-se do exame dos itens anteriores, a competência para promover a gestão e o gerenciamento de cada um ou de todos os serviços de saneamento básico está distribuída entre os diversos órgãos e entidades da Administração Pública direta e indireta municipal, quais sejam, SMP, IPPU-VR, COMDEMA, CDU, SMO; SMSP; SMMA; e, SAAE-VR.

Além dessa fragmentação da gestão e do gerenciamento dos serviços de saneamento básico entre as diferentes instâncias municipais, a legislação organizacional administrativa local até chega a definir a instância municipal competente pela consecução de cada um ou de todos os serviços de saneamento, mas não o faz de forma expressa, clara e harmônica. Como se não bastasse isso, não há, até onde foi dado a saber, uma atuação consensual e coordenada entre essas instâncias municipais, para que possam promover, de articulada e coerente, a consecução de ações estatais em prol do setor de saneamento básico.

Há que se ressaltar, ainda, que as instâncias municipais referidas desempenham, ao mesmo tempo, a gestão e o gerenciamento dos serviços de saneamento, assumindo, de

forma concomitante, o papel de controlador e de prestador, sem qualquer delimitação funcional nesses papéis organizacionais.

Ocorre, porém, que a instância controladora não pode assumir, ao mesmo tempo, a função de prestadora, sob pena de, ao fazê-lo, incorrer em uma auto-gestão dos serviços que não condiz com o princípio da segregação de funções dos órgãos administrativos, que, por sua vez, está positivado no §3º, do art. 11, da LDNSB, e prevê a segregação entre as atividades de gestão e de gerenciamento dos serviços de saneamento básico.

Justamente por isso, recomenda-se, como diretriz para o futuro prognóstico legal, a revisão da modelagem e da atuação das atuais instâncias municipais ou, até mesmo, a criação de novas instâncias administrativas específicas para o setor de saneamento básico, conferindo, assim, eficiência, eficácia, transparência, economicidade e segurança jurídica para a gestão e o gerenciamento desses serviços.

A tabela abaixo traz a configuração atual da organização funcional das instâncias administrativas municipais voltadas para o setor de saneamento básico:

Órgão/Entidade Municipal	Serviço de Saneamento Básico	Atividade de Gestão	Atividade de Gerenciamento
SMP	Todos os serviços de saneamento básico	Planejamento	
IPPU	Todos os serviços de saneamento básico	Planejamento	
COMDEMA	Todos os serviços de saneamento básico	Controle Social indireto	
CMDU-VR	Todos os serviços de saneamento básico	Controle Social direto	
SMO	Drenagem e Manejo de Águas Pluviais	Planejamento, organização, controle e fiscalização.	Prestação direta
SMSP	✓ ✓ Limpeza Pública Urbana; e, Coleta e Transporte de Resíduos Sólidos.	Planejamento, organização, controle e fiscalização.	Prestação direta ou contratada
SMMA	✓ ✓ Coleta seletiva, triagem e beneficiamento de resíduos sólidos passíveis de reciclagem; Destinação final ambientalmente adequada de resíduos sólidos.	Planejamento, organização, controle e fiscalização.	✓ ✓ Prestação da coleta seletiva, da triagem e do beneficiamento dos resíduos sólidos passíveis de reciclagem com participação das organizações de catadores; e, Prestação direta ou contratada da destinação final ambientalmente adequada de resíduos sólidos.
SAAE-VR	Abastecimento de Água Potável e Esgotamento Sanitário	Planejamento, organização, controle e fiscalização.	Prestação direta ou contratada

2.5 QUADRO SÍNTESE

Segue abaixo um resumo orientador do que foi extraído do diagnóstico legal das políticas públicas municipais de saneamento básico, inclusa a análise jurídica das legislações específica e intersetorial de saneamento, assim como da organização administrativa das instâncias municipais dotadas de responsabilidade para atuarem nesse setor, agregado com as diretrizes que balizarão o futuro prognóstico legal correspondente.

DIAGNÓSTICO LEGAL:

- ✓ Legislação Específica: O Município de Volta Redonda não possui uma política pública municipal de saneamento básico, nem sequer de resíduos sólidos. Todavia, detém diversos diplomas legais que dispõem, especificamente, sobre os serviços de abastecimento de água potável, de esgotamento sanitário e de manejo de resíduos sólidos, os quais, porém, possuem dispositivos gravados de inconstitucionalidade formal, razão pela qual são nulos de plenos direito, não detendo, assim, efeitos no ordenamento jurídico desde a sua edição.
- ✓ Legislação Intersetorial: O Município de Volta Redonda também conta com diplomas legais intersetoriais que tratam dos serviços de saneamento básico a partir de temas transversais ao setor do saneamento, quais sejam, posturas municipais, vigilância sanitária, urbanismo, ordenamento territorial, edificações e meio ambiente, razão pela qual aqueles, os serviços de saneamento básico, são referenciados e referenciam estes últimos, os temas transversais ao setor do saneamento básico.
- ✓ Organização Administração: A competência para promover a gestão e o gerenciamento dos serviços saneamento básico está distribuída de forma fragmentada e espalhada entre a SMP, o IPPU-VR, o COMDEMA, o CDU, o SMO, o SMSP, o SMMA e o SAAE-VR, sem haja, ainda, uma normatização expressa, clara e harmônica sobre o assunto. Afora isso, estas instâncias administrativas municipais não têm, em tese, uma atuação consensual e coordenada para a consecução de ações em prol do setor de saneamento básico, sem contar que assumem, ao mesmo tempo, a função de controlador e de prestador dos serviços de saneamento em clara violação ao princípio da segregação de funções dos órgãos positivado pela LDNSB.



DIRETRIZES PARA O PROGNÓSTICO LEGAL:

Edição de uma política pública municipal de saneamento básico, ou, ainda, uma de resíduos sólidos, que, além de corrigir as inconstitucionalidades formais dos dispositivos legais existentes, aproprie-se da normatização decorrente dos diplomas legais intersetoriais do temais transversais ao saneamento básico; e,
Reestruturação das atuais instâncias administrativas municipais ou, então, criação de instâncias específicas para o setor de saneamento básico, a fim de conferir eficiência, eficácia, transparência, economicidade e segurança jurídica para a gestão e o gerenciamento dos serviços de saneamento.

3 Gestão dos serviços de saneamento básico

3.1 PLANEJAMENTO

Conforme examinado no item “3.2.3 – Modelagem do Plano Municipal de Saneamento Básico e do Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, da Parte I – Marco Regulatório Nacional”, deste diagnóstico legal, o planejamento para o setor de saneamento básico poderá ser completo para todos os serviços de saneamento ou, ao revés, setorial para cada um deles.

Quando optar-se pela consecução do planejamento completo dos serviços de saneamento básico e, por conseguinte, ensejar-se a composição do Plano Municipal de Saneamento Básico (PMSB), a componente resíduos sólidos, que estiver inserida no PMSB, deverá atender ao conteúdo mínimo previsto para o planejamento desses resíduos estabelecido na PNRS e no seu Decreto Federal n.º 7.414/2010, exceto para os Municípios de pequeno porte que poderão cumprir uma modelagem simplificada para o setor de resíduos sólidos. As demais componentes dos serviços de saneamento básico deverão observar o conteúdo mínimo previsto na LDNSB e no seu Decreto Federal n.º 7.217/2010, assim como na Resolução Recomendada n.º 75, de 02 de julho de 2009, do Conselho das Cidades, do Ministério das Cidades.

Caso adote-se a consecução de planos setoriais de saneamento básico, o plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos (PMGIRS) deverá observar não só o disposto na PNRS e no seu Decreto Federal n.º 7.404/2010, mas também a LDNSB e o seu Decreto Federal n.º 7.217/2010, sem embargo do disposto na Resolução Recomendada n.º 75, de 02 de julho de 2009, do Conselho das Cidades, do Ministério das Cidades. Os demais planos setoriais dos serviços de saneamento básico deverão ater-se ao conteúdo mínimo do planejamento previsto na LDNSB e no seu Decreto Federal n.º 7.217/2010, assim como na Resolução Recomendada n.º 75, de 02 de julho de 2009, do Conselho das Cidades, do Ministério das Cidades.

Em que pese o Município de Volta Redonda não contar com uma política pública municipal de saneamento básico ou, então, uma de resíduos sólidos, é certo que possui diplomas legais que tratam diretamente sobre os serviços de saneamento e, ainda, que dispõem de forma intersetorial sobre esses serviços a partir de temas transversais ao setor do saneamento básico, segundo examinado no item “2. Políticas Públicas Municipais de Saneamento Básico”, deste diagnóstico legal.

Ocorre, porém, que os diplomas legais referidos não chegam a instituir o conteúdo mínimo, a estrutura, as fases de composição e/ou a implementação de planejamento específico para a construção do PMSB e/ou, então, do PMGIRS para a Cidade de Volta Redonda, ressalvada a instituição de competência para o CMDU-VR promover o acompanhamento desse plano (art. 100, inc. VII, do PDPDU-VR).

Assim sendo, recomenda-se, como diretriz para o futuro prognóstico legal, que a componente resíduos sólidos do PMSB deverá ater-se ao conteúdo mínimo estabelecido na PNRS e no seu Decreto Federal n.º 7.404/2010, enquanto as demais componentes dos serviços municipais de saneamento básico deste planejamento seguirão a modelagem contemplada na LDNSB e no seu Decreto Federal n.º 7.217/2010, assim

como na Resolução Recomendada n.º 75, de 02 de julho de 2009, do Conselho das Cidades, do Ministério das Cidades.

Segundo visto no item “2.4. *Organização Administrativa do Setor de Saneamento Básico*”, deste diagnóstico legal, tanto a SMP quanto o IPPU-VR possuem competência para promover o planejamento de todos os serviços de saneamento básico, cabendo a este último, o IPPU-VR, ir mais além, e analisar e orientar também os projetos dos serviços de saneamento para o Município de Volta Redonda.

Sem embargo do exposto, a SMO, a SMSP, a SMMA e o SAAE-VR, segundo a área de atuação correspondente, também estão autorizados a realizar o planejamento para os serviços de saneamento básico que estão sob suas respectivas responsabilidades. Ocorre que estas instâncias administrativas municipais não só estão investidas da atividade de planejamento integrante da gestão do saneamento básico, mas também desempenham o gerenciamento desse serviço, assumindo, assim, uma duplicidade de papel na organização do setor de saneamento básico; o que se mostra incompatível com o princípio da segregação de funções dos órgãos administrativos positivado na LDNSB.

Outrossim, reitere-se a recomendação no sentido de que haja uma reestruturação administrativa das atuais instâncias administrativas municipais ou, então, criação de instâncias específicas para o setor do saneamento básico, não só para impedir a sobreposição identidade da entidade controladora com a prestadora, mas também para conferir aperfeiçoamento a gestão e o gerenciamento dos serviços de saneamento.

3.1.1 Quadro síntese

Segue abaixo um resumo orientador do que foi extraído do diagnóstico legal para o planejamento do saneamento básico, seja em relação às normas aplicáveis ao PMSB e ao PMGIRS seja no tocante às instâncias administrativas municipais responsáveis por esse planejamento, agregado com as diretrizes que balizarão o futuro prognóstico legal correspondente.

DIAGNÓSTICO LEGAL:

- ✓ Os diplomas legais, que tratam, direta ou transversalmente, sobre os serviços de saneamento básico, não chegam a instituir normas a respeito da modelagem do PMSB e/ou do PMGIRS;
- ✓ A SMP e o IPPU-VR estão autorizados a promover o planejamento para o setor de saneamento básico, sendo que este último, o IPPU-VR, também pode atuar na consecução de projetos de saneamento básico. Afora isso, a SMO, a SMSP, a SMMA e o SAAE-VR, segundo a respectiva área de atuação, podem realizar o planejamento dos serviços de saneamento básico que lhes competem gerir, assumindo, assim, a função cumulativa da gestão com o gerenciamento; o que é vedado pelo princípio da segregação de funções dos órgãos administrativos positivado na LDNSB.



DIRETRIZES PARA O PROGNÓSTICO LEGAL:

Recomendação para que a composição do PMGIRS observe o conteúdo mínimo estabelecido na PNRS e no seu Decreto Federal n.º 7.404/2010, enquanto a modelagem do PMSB atenda-se ao disposto na LDNSB e no seu Decreto Federal n.º 7.217/2010, assim como na Resolução Recomendada n.º 75/2009, do Conselho das Cidades, do Ministério das Cidades; e, Reestruturação das atuais instâncias administrativas municipais ou, então, criação de instâncias específicas para o setor de saneamento básico, a fim de evitar sobreposição de identidade da entidade controladora com a prestadora, assim como conferir o aperfeiçoamento para a gestão e o gerenciamento do setor de saneamento.

3.2 REGULAÇÃO E FISCALIZAÇÃO

3.2.1 *Regulação municipal*

Conforme examinado no item “3.3 – Regulação e Fiscalização”, da “Parte I – Marco Regulatório Nacional”, deste diagnóstico legal, a regulação deverá ser atribuída à entidade de regulação nos termos da modelagem indicada no art. 31, inc. I e II, do Decreto Federal n.º.217/2010, segundo vier a ser definido pelo titular dos serviços de saneamento básico, seja o Município seja a gestão compartilhada constituída pelo Estado e pelos Municípios que materializam a região metropolitana, a microrregião e o aglomerado urbano, todos criados por lei complementar estadual.

A entidade de regulação, uma vez criada, deve pautar a sua competência regulatória nos princípios setoriais (1) da independência decisória, incluindo autonomia administrativa, orçamentária e financeira, e, (2) da transparência, tecnicidade, celeridade e objetividade das decisões (art. 21, incs. I e II, da LDNSB e art. 28, incs. I e II, do Decreto n.º.217/2010), sem prejuízo de perseguir os objetivos específicos estabelecidos no art. 22, incs. I a IV, da LDNSB e no art. 27, incs. I a IV, do Decreto Federal n.º.217/2010, a fim promover o aperfeiçoamento da gestão e do gerenciamento do saneamento básico.

A entidade de regulação, observados os limites das leis-quadro de regulação editada pelo titular dos serviços de saneamento básico, ao moldar as dimensões técnica, econômica e social do setor de saneamento, está autorizada a realizar a edição de atos regulatórios para disciplinar os aspectos referenciados no art. 23, incs. I a XI, da LDNSB e art. 30, inc. II, alíneas “a” e “l”, do Decreto Federal n.º.217/2010, sem embargo de fiscalizar se o prestador dos serviços de saneamento cumpre ao disposto no PMSB, no PMGIRS e/ou nos planos municipais setoriais de saneamento básico, na forma das disposições legais, regulamentares e contratuais (Parágrafo Único, do art. 20, da LDNSB).

Consoante percebe-se de leitura do item “2.4. Organização Administrativa do Setor de Saneamento Básico”, deste diagnóstico legal, o Município de Volta Redonda não conta com uma entidade de regulação, que detenha a conformação institucional apregoada pela LDNSB e seu Decreto Federal n.º.217/2010, e exerça a sua competência regulatória calcada no regime principiológico endereçado ao setor de saneamento com vista ao alcance dos objetivos setoriais também voltados para esse setor.

Ocorre que, segundo examinado no item “5.2.2. Exigências Necessárias para a Formalização do Gerenciamento Contratos dos Serviços de Saneamento Básico”, da “Parte I – Marco Regulatório Nacional”, deste diagnóstico legal, faz-se necessária a designação de entidade de regulação não só para promover o aperfeiçoamento do sistema de saneamento básico, mas também para assegurar a formalização de contrato de prestação de serviços, incluso o de terceirização, com vista ao gerenciamento de saneamento básico, sob pena de, ao não se submeter os serviços de saneamento à regulação estatal, o instrumento contratual ser nulo de pleno direito desde a sua origem, sem prejuízo da responsabilização por improbidade administrativa dos gestores públicos que o formalizarem sem o atendimento dessa condição de validade contratual, após o devido processo judicial com a sentença transitada em julgado.

Outrossim, recomenda-se, como diretriz para o futuro prognóstico legal, que o Município designe, desde logo, a sua entidade de regulação com a modelagem prevista no art. 31, inc. I e II, do Decreto Federal n.º7.217/2010, e investida da competência regulatória correspondente com a atuação pautada no regime principiológico estabelecido no art. 21, incs. I e II, da LDNSB e art. 28, incs. I e II, do seu Decreto Federal n.º7.217/2010.

3.2.2 Fiscalização municipal

Consoante analisado no item “2.3.2. Vigilância Sanitária”, deste diagnóstico legal, o CVS, inicialmente, atribui à vigilância sanitária municipal competência para promover o controle e a fiscalização da produção, manipulação, armazenamento, transporte, distribuição, comércio, dispensação e uso de água para consumo humano (art. 10, inc. VI, da CVS), e, depois, lhe assegura participação, seja direta seja indireta, no controle e na fiscalização da coleta e da destinação final de esgotos, assim como da coleta, transporte e destinação final de resíduos sólidos, inclusive industriais (art. 11, inc. II, da CVS).

Logo, a vigilância sanitária local, segundo a sua área de atuação intersetorial ao saneamento básico, é dotada de competência fiscalizatória para aferir a potabilidade da água, assim como participa da fiscalização do manejo dos esgotos e dos resíduos sólidos.

Conforme examinado no item “2.4. Organização Administrativa do Setor de Saneamento Básico”, deste diagnóstico legal, a SMO, a SMSP, a SMMA e o SAAE-VR, segundo a área de atuação correspondente, estão autorizados a promover a fiscalização e o controle dos serviços de saneamento básico segundo os serviços que lhes foram atribuídos para gerir. Contudo, estas instâncias administrativas municipais acumulam a atividade de fiscalização e de controle integrantes da gestão do saneamento básico com o gerenciamento desses serviços, assumindo, assim, uma sobreposição da identidade de controlador com a de prestador; o que, repita-se, mostra-se incompatível com o princípio da segregação de funções dos órgãos administrativos positivado na LDNSB.

Justamente por isso, reitera-se a recomendação de reestruturação administrativa das atuais instâncias administrativas municipais ou, então, criação de instâncias específicas para o setor do saneamento básico, não só para impedir acumulação de funções da gestão com o gerenciamento, mas também para conferir o devido aperfeiçoamento para o setor do saneamento básico.

3.2.3 Quadro síntese

Segue abaixo um resumo orientador do que foi extraído do diagnóstico legal para a regulação e a fiscalização, ambos locais, do saneamento básico, agregado com as diretrizes que balizarão o futuro prognóstico legal correspondente.

DIAGNÓSTICO LEGAL:

- ✓ O Município não conta com entidade de regulação nos moldes do art. 30, incs. I e II, do Decreto Federal n.º7.217/2010, que seja dotada de competência regulatória, e atuação pautada no regime principiológico estabelecido no art. 21, incs. I e II, da LDNSB e art. 23, incs. I e II, do Decreto Federal n.º7.217/2010;
- ✓ A vigilância sanitária, calcada em diploma legal intersetorial do setor de saneamento básico, tem competência para atuar, ainda que transversalmente, na fiscalização e no controle desses serviços de saneamento;
- ✓ A SMO, a SMSP, a SMMA e o SAAE-VR, segundo a respectiva área de atuação, podem promover a fiscalização e o controle dos serviços de saneamento básico que lhes competem gerir, assumindo, assim, uma função cumulativa de gestão com gerenciamento; o que é vedado pelo princípio da segregação de funções dos órgãos administrativos positivado na LDNSB.



DIRETRIZES PARA O PROGNÓSTICO LEGAL:

Recomendação em prol da designação de uma entidade de regulação, sob pena de restar vedada a formalização de contrato de prestação de serviços de saneamento básico, incluso o de terceirização, assim como acarretar a responsabilização por improbidade administrativa dos gestores que vierem a celebrar este instrumento contratual, após o devido processo judicial com sentença transitada em julgado; e,

Reestruturação das atuais instâncias administrativas municipais ou, então, criação de instâncias específicas para o setor de saneamento básico, a fim de evitar sobreposição de identidade da entidade controladora com a prestadora, bem como conferir o aperfeiçoamento para a gestão e o gerenciamento do setor de saneamento.

3.3 CONTROLE SOCIAL

Consoante examinado no item “3.4 – *Controle Social*”, da “*Parte I – Marco Regulatório Nacional*”, deste diagnóstico legal, a LNDSE e o seu Decreto Federal n.º7.217/2010, ao consagrarem a gestão administrativa participativa, instituem diferentes instrumentos de controle social para conferir empoderamento à população e, mais do que isso, agregar legitimidade e credibilidade às ações públicas estatais, valendo destacar, dentre eles, o órgão colegiado de consultivo, que poderá ser um conselho consultivo de saneamento básico ou, ao revés, um conselho municipal referenciado por tema transversal ao saneamento básico, desde que sejam feitas as devidas adaptações. Independentemente da adoção da modelagem para composição do órgão colegiado referido, este instrumento de controle social deverá ter a sua composição e atribuições pautadas pelos arts. 47, incs. I até V, da LNDSE e pelos §3º até §5º, do art. 34, do Decreto Federal n.º7.217/2010.

Mais do que isso, faz-se necessário que o órgão de controle social seja designado antes de 31 dezembro de 2015, sob pena de o Município, ao ficar omissivo, não ter mais acesso aos recursos federais para aplicar em ações de saneamento básico segundo vedação contida no §6º, do art. 34, do Decreto Federal n.º7.217/2010, segundo sinalizado no item “3.5.8. Subvenções Financeiras para o Sistema de Saneamento Básico”, deste diagnóstico legal.

Conforme examinado no item “2.3.3. Urbanismo”, deste diagnóstico legal, o PDPDU- VR, em seu art. 73, ao incorporar e positivar a gestão administrativa participativa no setor do saneamento ambiental, estabelece que o Município de Volta Redonda deverá implantar mecanismos de controle social sobre todos os serviços de saneamento ambiental executados em sede local. Acrescente-se, ainda, que coube ao Decreto n.º11.119/2008, ao regulamentar as normas do PDPDU – VR relativa à gestão administrativa participativa, instituir o Sistema Municipal de Gestão Participativa na esfera do Município de Volta Redonda.

Quanto à designação de órgão de controle social local para o setor de saneamento básico, reitera-se que, segundo previsto no item “2.4. *Organização Administrativa do Setor de Saneamento Básico*”, deste diagnóstico legal, deste diagnóstico legal, o Município de Volta Redonda conta com o CMDU-VR e o COMDEMA –VR.

O CMDU-VR constitui instância colegiada, deliberativa e participativa com representantes do Poder Público e da sociedade civil organizada, que é dotado de organização administrativa interna regida por regimento interno próprio, e detentor de atribuições referenciadas pelas políticas públicas urbanística, em que se encartam o acompanhamento, o controle e a deliberação do planejamento da gestão e do gerenciamento do saneamento básico.

O COMDEMA-VR integra o SISMAM, e é órgão colegiado consultivo, deliberativo e normativo de assessoramento municipal com representantes do Poder Público e da sociedade civil organizada para a execução da Política Municipal de Meio Ambiente. O COMDEMA-VR, que conta com o devido apoio administrativo e logístico da SMMA, realiza, ainda que indiretamente, o controle social sobre o setor do saneamento básico local, vez que lhe cabe no licenciamento ambiental municipal de atividades, efetiva ou

potencialmente poluidoras, relativas aos serviços de esgotamento sanitário e de manejo de resíduos sólidos.

Percebe-se, assim, que o Município de Volta Redonda conta com duas instâncias de controle social, quais sejam, o CMDU-VR e o COMDEMA-VR, que, segundo a respectiva esfera de competência de seus temas transversais, atuam no setor saneamento básico com maior e menor intensidade, respectivamente. Com efeito, recomenda-se, como diretriz para o futuro prognóstico legal, que o Município aperfeiçoe, com lastro da LDNSB e seu Decreto Federal n.º7.217/2010, a sua instância de controle social de saneamento básico, seja pela via da reestruturação dos órgãos colegiados atuais seja por meio da criação de um órgão colegiado específico para o setor de saneamento, assegurando-se, assim, o pleno acesso aos recursos públicos federais a serem aplicados em ações de saneamento básico, na forma prevista no §6º, do art. 34, do Decreto Federal n.º7.217/2010.

3.3.1 Quadro síntese

Segue abaixo um resumo orientador do que foi extraído do diagnóstico legal para o controle social voltado para o saneamento básico, agregado com as diretrizes que balizarão o futuro prognóstico legal correspondente.

DIAGNÓSTICO LEGAL:

O Município conta com duas instâncias de controle social, quais sejam, o CMDU-VR e o COMDEMA-VR, que, segundo a respectiva esfera de competência de seus temas transversais, atuam no setor saneamento básico com maior e menor intensidade, respectivamente.



DIRETRIZES PARA O PROGNÓSTICO LEGAL:

Recomendação em prol do aperfeiçoamento, com lastro da LDNSB e seu Decreto Federal n.º7.217/2010, da instância municipal de controle social de saneamento básico, seja pela via da reestruturação dos órgãos colegiados atuais seja por meio da criação de um órgão colegiado específico para o setor de saneamento, assegurando-se, assim, o pleno acesso aos recursos públicos federais para aplicação em ações de saneamento básico, na forma do §6º, do art. 34, do Decreto Federal n.º7.217/2010.

3.4 SUSTENTABILIDADE FINANCEIRA

3.4.1 Aspectos Gerais

A LOMVR/1990, segundo as prerrogativas constitucionais que foram asseguradas ao Município para garantir a sua sustentabilidade financeira e tributária, mas respeitado os limites do poder de tributar municipal, reitera e disciplina os tributos municipais, quais sejam, impostos, contribuições e taxas, todos já instituídos pela CRFB/1988 em favor dos Municípios (art. 137 até 154, da LOMVR/1990).

Interessa-nos as taxas municipais que podem ser instituídas em razão do exercício do poder de polícia local ou, ao revés, pela utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição (art. 150, da LOMVR/1990), sendo vedado que as taxas municipais tenham base de cálculo própria dos impostos locais (art. 151, da LOMVR/1990).

Além das taxas municipais, a LOMVR/1990 cuida, ainda, dos preços públicos, e autoriza que o Município possa cobrá-los com vista a obter ressarcimento com a prestação de serviços de natureza comercial ou industrial ou, ainda, em razão da sua atuação na organização e exploração de atividades econômicas (art. 157, da LOMVR/1990). Mais do que isso, os preços públicos também serão a forma de remunerar o uso de bens e de serviços municipais, cuja fixação será feita de modo a cobrir os custos dos respectivos serviços, assegurando-se o seu reajuste para que os serviços não se tornem deficitários (parágrafo único, do art. 157, da LOMVR/1990).

Tendo em vista que os preços públicos constituem forma de remunerar o Município por sua intervenção na seara econômica e, ainda, ofertar bens e serviços não públicos para quem quer que seja, os preços públicos não estão submetidos à disciplina dos tributos, e, por conseguinte, os critérios para sua fixação serão estabelecidos por lei municipal específica (art. 158 e seu parágrafo único, da LOMVR/1990).

A LOMVR/1990, em seu art. 293, *caput*, estabelece que a tarifa dos serviços públicos prestados, de forma direta ou contratada pelo Município, será fixada definindo os serviços que serão remunerados pelo custo, acima do custo ou abaixo do custo, observado o interesse socioeconômico envolvido. Acrescente-se, ainda, que, na formação do custo dos serviços de natureza não pública, computar-se-ão o lucro, quando for o caso, as despesas operacionais e administrativas, as reservas para depreciação e reposição dos equipamentos e instalações e, ainda, a previsão para expansão dos serviços (parágrafo único, do art. 293, da LOMVR/1990).

Coube à Lei n.º1896/1984¹¹⁵, que institui o Código Tributário Municipal (CTM), integrar a eficácia dos dispositivos legais constantes na LOMVR/1990, notadamente àqueles pertinentes aos tributos municipais, estabelecendo, assim, os “*atos geradores, incidência, alíquotas, lançamentos, cobrança e fiscalização dos tributos municipais*”, sem embargo de trazer “*normas de direito a eles pertinentes*” (art. 1º, do CTM). Com efeito, o

¹¹⁵ Lei Municipal n.º1896, de 16 de julho de 1984, que dispõe sobre o sistema tributário municipal, contém normas gerais sobre Direito Tributário, e dá outras providências.

CTM não só reitera a previsão da instituição de taxa tendo como fato gerador a prestação, de fato ou potencial, de serviço público específico ou divisível (art. 78, inc. II, do CTM), mas também indica quais os serviços que podem, e devem ser objeto dessa tributação, encartando-se, entre estes serviços, a coleta de lixo (art. 104 c/c art. 105, incs. I até V, do CTM).

Ao lado disso, a Deliberação n.º901/1967 e, depois, a Resolução n.º004/1968 estabelecem, asseguram e delimitam a atuação do SAAE/VR no gerenciamento dos serviços de abastecimento de água potável e de esgotamento sanitário, prevendo, por conseguinte, a fixação, a cobrança e a arrecadação de tarifa para fazer frente aos serviços de saneamento básico prestados pelo SAAE/VR.

Diante de todo o exposto, resta claro que o Município de Volta Redonda já conta, a princípio, com um sistema remuneratório composto de taxa, tarifa e preço público que assegura a sustentabilidade financeira dos serviços de saneamento básico, segundo a peculiaridade de cada um desses serviços e seu regime de prestação; o que vai ao encontro do diagnosticado no item “3.5. Remuneração do Sistema de Saneamento Básico”, da “Parte I – Marco Regulatório Nacional”, deste diagnóstico legal.

3.4.2 Serviço de drenagem e manejo de águas pluviais urbanas

Conforme examinado no item “3.5. Remuneração do Sistema de Saneamento Básico”, da “Parte I – Marco Regulatório Nacional”, deste diagnóstico legal, o serviço de drenagem, seja a macrodrenagem seja a microdrenagem, deve ser remunerado por recursos públicos decorrentes do Tesouro Público, posto que detém caráter indivisível e inespecífico, assim como cunho universal para abranger um número incontável de usuários. Os serviços de manejo de águas pluviais urbanas são remunerados por taxa ou, vale complementar, por tarifa, segundo o regime de prestação.

Consoante percebe-se da leitura da legislação levantada e compilada do marco regulatório municipal constante no “Anexo III – Marco Regulatório Municipal de Saneamento Básico”, deste diagnóstico legal, não há, a princípio, lei esparsa que venha a dispor sobre contraprestação dos serviços de manejo de águas pluviais urbanas.

O próprio CTM é silente a respeito de encartar os serviços de manejo de águas pluviais entre os serviços públicos, cuja prestação, efetiva ou potencial, para o usuário possibilita ensejar a cobrança da taxa correspondente.

Assim sendo, tudo leva a crer que tanto o serviço de drenagem quanto o de manejo de águas pluviais podem, e devem ser remunerados pelos Cofres Públicos municipais mediante o ingresso dos recursos públicos correspondentes.

3.4.3 Serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos

3.4.3.1 Imposto sobre serviços de qualquer natureza (ISSQN) incidente sobre os serviços de manejo de resíduos sólidos

O art. 31, do CTM, com a redação dada pela Lei Municipal n.º3912/2003¹¹⁶, ao integrar a eficácia do art. 147, inc. IV, da LOMVR/1990, reitera a instituição do imposto sobre serviços de qualquer natureza (ISSQN), cujo fato gerador é a prestação de serviços constantes na lista anexa ao CTM no âmbito municipal, ainda que estes serviços não constituam atividade preponderante do prestador. Dentre estes serviços passíveis de tributação, destacam-se as atividades de varrição, coleta, remoção, incineração, tratamento, reciclagem, separação, destinação final de lixo, rejeitos e outros resíduos quaisquer (item 7.09, da Lista de Serviços, do CTM, com a redação dada pela Lei Municipal n.º3912/2003). Ou seja, a prestação dos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos constitui fato gerador do ISSQN. Acrescente-se que os demais serviços de saneamento básico são beneficiados com a não incidência tributária do ISSQN, vez que não estão encartados na Lista de Serviços, do CTM.

O fato gerador do ISSQN se concretiza com a efetiva prestação dos serviços, entendendo-se, como tal, o momento da sua realização (art. 33, *caput*, do CTM, com a redação dada pela Lei Municipal n.º2.842/1992). Mais do que isso, o ISSQN vai incidir sobre a prestação do serviço, ainda que tenha sido objeto de delegação contratual, com o pagamento da devida contraprestação pelo usuário do serviço (§3º, do art. 31, do CTM, com a redação dada pela Lei Municipal n.º3.912/2003).

O contribuinte do ISSQN é o prestador do serviço, entendendo-se como tal os que seguem: (1) profissional autônomo, sendo aquele que fornecer o próprio trabalho, sem vínculo empregatício, com auxílio de, no máximo, 3 (três) empregadores que não possuam a mesma habilitação profissional do empregador; (2) empresa, que compreende os seguintes tipos, a saber: (a) toda e qualquer pessoa, inclusive sociedade de fato, prestadora de serviço; (b) pessoa física que preste serviço por intermédio de empregados ou profissionais autônomos; e, (c) profissional autônomo que exerça atividade de mais de 3 (três) empregados (art. 39 e parágrafo único, do CTM, com a redação dada pela Lei Municipal n.º2.081/1985).

A base de cálculo do ISSQN é o preço do serviço (art. 45, do CTM, com a redação dada pela Lei n.º3912/2003), e incidirá sobre este preço alíquota que poderá variar de 2% até 5%, aplicando-se a alíquota máxima de 5% para os serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos (art. 44, do CTM, com a redação dada pela Lei Municipal n.º4272/2007).

¹¹⁶ Lei Municipal n.º3.912, de 10 de dezembro de 2003, que altera a Lei Municipal n.º1896, de 16 de julho de 2014, Código Tributário Municipal.

3.4.3.2 Taxa de manejo de manejo de resíduos sólidos

O CTM, em seu art. 104, institui a taxa de serviços públicos, cujo fato gerador é a utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição. Dentre estes serviços públicos, o inc. I, do art. 105, do CTM, com a redação alterada pela Lei Municipal n.º3.249/1995, faz encartar os serviços de manejo de resíduos sólidos, instituindo, por conseguinte, a taxa de coleta de lixo, cujo fato gerador é a *“utilização efetiva ou potencial de quaisquer serviços de remoção de lixo domiciliar, remoção de lixo extrarresidencial, assim como o vazamento de lixo e de detritos em aterros sanitários”*, a teor do art. 109, *caput*, do CTM, com a redação alterada pela Lei Municipal n.º3.249/1995.

O contribuinte da taxa de serviços públicos é o proprietário, titular do domínio útil ou possuidor, a qualquer título, do imóvel situado no território do Município (art. 107, do CTM, com a redação alterada pela Lei Municipal n.º3.249/1995); o que é extensível ao contribuinte da taxa de coleta de lixo, vez que o disciplinamento geral daquele, da taxa de serviços públicos, pode ser aplicado a este, taxa de coleta de lixo. De qualquer forma, ficam encartados, dentre os contribuintes da taxa de coleta de lixo, os feirantes, cuja arrecadação será feita anualmente (§2º, do art.109, do CTM, com a redação alterada pela Lei Municipal n.º3.249/1995).

As taxas de serviços públicos, em que se enquadra a taxa de coleta de lixo, poderão ser lançadas e arrecadas junto com o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) ou, ao revés, separadamente quando tratar-se de estabelecimentos comerciais, prestadores de serviços e outros ou, ainda, por meio de convênio (art.106, do CTM, com a redação alterada pela Lei Municipal n.º3.249/1995). Trata-se, meramente, da instrumentalização da forma de viabilizar o pagamento da taxa de serviços públicos, inclusive de coleta de lixo, que poderá vir destacado na guia do IPTU ou, ao revés, em guia própria.

A Lei Municipal n.º 3.757/2002¹¹⁷, de autoria parlamentar, imputa ao Poder Executivo a obrigação de restituir aos contribuintes o valor da taxa de coleta de lixo lançada e cobrada indevidamente, posto ter sido considerada inconstitucional pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (TJ-RJ) (art. 1º, *caput*, da Lei Municipal n.º3.757/2002). O valor a ser devolvido deverá ser em espécie e atualizado monetariamente com juros de 1% ao mês, inclusas eventuais multas cobradas, independentemente de requerimento apresentado pelo contribuinte (art. 1º, §1º, da Lei Municipal n.º3.757/2002), e a restituição será promovida em rede bancária no prazo máximo de 24 meses a contar da publicação da Lei Municipal n.º3.757/2002 – que se deu em 08 de agosto de 2002 - (art. 1º, §2º, da Lei Municipal n.º3.757/2002), exceto quando o Poder Executivo lançar mão da compensação tributária para tanto na forma dos §3º e §4º, do art. 1º, da Lei Municipal n.º3.757/2002. A restituição, que será realizada em favor do contribuinte ou do seu substituto tributário, será acompanhada de demonstrativo, em que seja possível comprovar o valor pago, a correção monetária, os juros, a multa, e, por fim, o valor total restituído (art. 1º, §5º c/c art. 2º e seu parágrafo único, do Lei Municipal n.º3.757/2002).

¹¹⁷ Lei Municipal n.º3.757, de 22 de julho de 2002, que obriga a restituição da taxa de coleta de lixo considera inconstitucional.

A Lei Municipal n.º3.757/2002, em seu art. 3º e parágrafo único, determina o cancelamento de todos os valores relativos à taxa de coleta de lixo lançados e inscritos ou não na Dívida Ativa do Município a partir da data da sua publicação, sendo vedada a realização de qualquer restrição ao contribuinte no uso de seu imóvel, sob o argumento de pendência de débito relativo a essa taxa.

Por fim, a Lei Municipal n.º3.757/2002, em seu art. 4º, revoga o inc. I, do art. 105 e, ainda, os arts. 109 e 110, todos do CTM, retirando, assim, a taxa coleta de lixo do ordenamento jurídico tributário municipal. Com efeito, o Município não conta mais com a receita decorrente da cobrança e da arrecadação da taxa de coleta lixo para fazer frente aos serviços de manejo de resíduos sólidos prestados em âmbito local.

A princípio, a Câmara Municipal está autorizada a legislar sobre matéria tributária, vez que constitui matéria de iniciativa comum a ser exercida concorrentemente com o Prefeito e a população (art. 61, *caput*, da CRFB/1988). Daí porque, a Câmara Municipal pode promover a supressão da taxa de coleta de lixo do ordenamento jurídico local, posto ser inconstitucional segundo decisão prolatada pelo TJ-RJ.

Não obstante, a Câmara Municipal, sob o argumento da inconstitucionalidade da taxa de coleta de lixo, não pode imputar atribuições ao Poder Executivo, ainda que relativas ao procedimento de restituição dessa taxa, sob pena de, ao fazê-lo, violar a competência do Executivo para gerir a máquina administrativa que lhe está subordinada (art. 61, §1º, inc. II, alínea “e” c/c art. 84, inc. II e VI, da CRFB/1988), e, por conseguinte, violar o princípio da separação dos Poderes (art. 2º, da CRFB/1988); o que, inclusive, já foi objeto de exame no item “2.2.4. Quadro Síntese das Inconstitucionalidades”, deste diagnóstico legal. Com efeito, os arts. 1º até 3º, da Lei Municipal n.º3.757/2002 apresentam vício quanto à forma, e, por isso, são nulos de pleno direito desde a origem, sendo recomendável a sua revogação pela via legislativa, tal qual sustentado no item “2.2.4. Quadro Síntese das Inconstitucionalidades”, deste diagnóstico legal.

3.4.3.3 Programa Compra do Lixo Tratado: transferência voluntária de recursos públicos estaduais para aplicação nos serviços de manejo adequado de resíduos sólidos locais

Conforme examinado no item “5.3 – Subprograma ‘Lixão Zero’: Compra do Lixo Tratado”, da “Parte II – Marco Regulatório Estadual”, deste diagnóstico legal, a ação estatal “COMPRA DO LIXO TRATADO”, que integra o subprograma “LIXÃO ZERO”, do programa estadual “PACTO PELO SANEAMENTO”, autoriza e fomenta que o Estado, por intermédio de convênio administrativo, promova a transferência voluntária, de forma temporária não superior a 5 (cinco) anos, de recursos públicos no valor de R\$25,00 (vinte e cinco reais) por tonelada de resíduos sólidos para os Municípios, a fim de este último, o Município, possa realizar o devido tratamento e destinação final ambientalmente adequada de resíduos sólidos em aterro sanitário e/ou em central de tratamento de resíduos sólidos, com geração de energia, ambos devidamente licenciados. Em contrapartida, o Município, na qualidade de beneficiário, deverá realizar, além da contrapartida financeira propriamente dita com a prestação de contas devida, o aperfeiçoamento da gestão e do gerenciamento de resíduos sólidos, inclusive a comprovação da ampliação da cobertura dos serviços de coleta seletiva e de reciclagem.

Em 06 de maio de 2013, o Município de Volta Redonda, designado de Beneficiário, formalizou com o Estado do Rio de Janeiro, por intermédio da Secretaria de Estado do Ambiente (SEA), denominado de Concedente, com a interveniência do INEA, designado de interveniente, o Convênio n.º06/2013 com vista à execução do Programa Compra do Lixo Tratado em sede local.

O Convênio n.º06/2013, que tem prazo de vigência de 1 ano a contar da publicação do extrato desse convênio no Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro (DOERJ), admitida a prorrogação mediante a formalização do devido termo aditivo observadas as condicionantes exigíveis no convênio (Cláusula Terceira – Da Vigência, do Convênio n.º06/2013), tem por objeto *“viabilizar a adequada destinação final de resíduos sólidos urbanos no Município de VOLTA REDONDA, bem como seu correto tratamento, com vistas à eliminação da disposição inadequada de resíduos sólidos urbanos no Estado do Rio de Janeiro, e de acordo com o Plano de Trabalho, devidamente aprovado”* (Cláusula Primeira – Do Objeto, do Convênio n.º06/2013).

Vale o reparo que o Convênio n.º06/2013, em sua Cláusula Segunda – Dos Deveres dos Partícipes, traz as obrigações dos partícipes e do interveniente subscritores desse instrumento consensual, valendo destacar, dentre todas, a atribuição do Conveniente de *“repassar ao Beneficiário, em tempo hábil, ou seja, previamente à ocorrência das despesas, os recursos financeiros correspondentes a execução do objeto deste Convênio, obedecendo ao Cronograma de Desembolso constante no Plano de Trabalho e às leis orçamentárias e demais aditivos a serem firmados”* (alínea “a”, do inc. I, da Cláusula Segunda – Dos Deveres dos Partícipes, do Convênio n.º06/2013), enquanto que o Beneficiário tem que a incumbência de *“executar o pactuado na CLÁUSULA PRIMEIRA, de acordo com o Plano de Trabalho apresentado e aprovado, e aplicar os recursos financeiros exclusivamente no cumprimento do seu objeto”* (alínea “a”, do inc. II, da Cláusula Segunda – Dos Deveres dos Partícipes, do Convênio n.º06/2013).

Os recursos a serem transferidos, por meio do Convênio n.º06/2013, para o Beneficiário em sede do Compra do Lixo Tratado totalizam o valor de R\$1.184.760,00 (hum milhão, cento e oitenta e quatro mil e setecentos e sessenta reais), cuja liberação ocorrerá após assinatura desse convênio e publicação do seu extrato no DOERJ, e na proporção variável de R\$18,00 (dezoito reais) por tonelada de resíduos sólidos urbanos destinados à unidade de destinação final devidamente licenciada, segundo o Cronograma de Desembolso constante do Plano de Trabalho, observadas as demais exigências relativas à liberação desses recursos estabelecidas na Cláusula Sexta – Do Desembolso e da Liberação dos Recursos, do Convênio n.º06/2013, sem embargo do atendimento, pelo Beneficiário, das regras de prestação de contas contidas na Cláusula Décima Segunda – Da Prestação de Contas, do Convênio n.º06/2013.

A tabela abaixo traz a síntese dos termos do Convênio n.º06/2013, que, repita-se, implementa a ação estatal Compra do Lixo Tratado em prol do Município de Volta Redonda, a saber:

CONVÊNIO	FUNDAMENTO	PARTÍCIPES	INTERVENIENTE	OBJETO	VALOR GLOBAL (R\$)	SUBSCRIÇÃO	PRAZO DE VIGÊNCIA
Convênio n.º 06/2013	Art. 13, da PESTRS; e, Art. 7º, da PNRS.	Município de Volta Redonda e Estado do Rio de Janeiro (SEA)	INEA	Implementação da ação estatal Compra do Lixo Tratado, a fim de assegurar o adequado tratamento e destinação final de resíduos sólidos.	R\$1.184.760,00	06/05/2013	1 ano, admitida a prorrogação

3.4.3.4 Isenção de taxa de uso de caçamba de manejo de resíduos sólidos

A Lei Municipal n.º4.946/2013¹¹⁸, de autoria parlamentar, concede isenção de pagamento de taxa para uso de caçambas fornecidas pela SMSP para fins de recolhimento de resíduos sólidos, cujos beneficiários compreendem as seguintes pessoas: (1) munícipe residente no Município de Volta Redonda, que comprove, no ato de preenchimento da guia, receber remuneração no valor de até 3 (três) salários mínimos, ou, então, desempregado; e, (2) idosos com idade igual ou superior a 65 anos; e, (3) portadores de necessidade especiais (art. 1º, *caput*, da Lei n.º4.946/2013). A concessão de caçambas pela SMSP deverá atender a demanda do beneficiário (parágrafo único, do art. 1º, da Lei n.º4.946/2013).

Repita-se que a Câmara Municipal está autorizada a legislar sobre matéria tributária, vez que constitui matéria de iniciativa comum a ser exercida concorrentemente com o Prefeito e a população (art. 61, *caput*, da CRFB/1988). Daí porque, a Câmara Municipal, a princípio, pode conceder isenção de pagamento de taxa de caçamba de lixo. Ocorre que a efetivação dessa isenção, que constitui forma de renúncia de receita (§1º, do art. 14, da LRF), depende do atendimento das exigências do art. 14, *caput*, e seu inc. I ou II, da LRF, sob pena de não se possível a concessão desse benefício

Não nos foi dado a saber se a isenção do pagamento da taxa de caçamba de lixo foi acompanhada do cumprimento das exigências estabelecidas na LRF. Caso o Município as tenha atendido, não há nada a opor. Ao revés, a isenção não poderá ser efetivada até o cumprimento das determinações de responsabilidade fiscal constantes na LRF.

3.4.4 Serviços de abastecimento de água potável e de esgotamento sanitário

3.4.4.1 Tarifa de água e de esgoto

A Deliberação Municipal n.º901/1967, em seu art. 2º, inc. IV, atribui ao SAAE-VR competência para promover o lançamento, a arrecadação e a fiscalização da tarifa para fazer frente aos serviços de abastecimento de água potável e de esgotamento sanitário prestados para os munícipes, assim como arrecadar as taxas e as contribuições que incidem sobre os imóveis beneficiados com tais serviços, sem prejuízo de aplicar as multas correspondentes.

Tanto a Deliberação Municipal n.º901/1967 quanto a Resolução n.º004/1968 estabelecem que as tarifas de água e de esgoto serão calculadas com base no custo desses serviços, levando-se em conta as reservas para depreciação e para expansão dos serviços, assim como as despesas com juros e amortizações (art. 17, *caput*, da Deliberação Municipal

¹¹⁸ Lei Municipal n.º4.946, de 03 de julho de 2013, que concede isenção de pagamento de taxa para pagamento de caçambas de lixo.

n.º901/1967, e art. 62, da Resolução n.º004/1968). Sem embargo do exposto, o cálculo das tarifas de água e de esgoto deverão levar em consideração os seguintes fatores, inclusive o cômputo de uma percentual de 15% pertinente à perda na distribuição de água potável (§1º, incs. I até VI, e §2º, da art.62, da Resolução n.º004/1968):

- Preço de custo composto pela CSN, levando em conta os fatores onerantes da produção até os reservatórios de distribuição, enquanto a CSN for a principal produtora;
- Total das despesas administrativas com pessoal, material, transporte, aluguéis, seguros e outras;
- Total das despesas com juros e amortizações;
- Reservas destinadas à ampliação do sistema;
- Reservas destinadas às depreciações dos serviços; e,
- Taxa de conservação dos aparelhos medidores na forma prevista na Resolução n.º004/1968

Tendo em vista a necessidade de assegurar-se a sustentabilidade financeira dos serviços de abastecimento de água potável e de esgotamento sanitário, repita-se que o Diretor Executivo do SAAE-VR não poderá propor, nem sequer o Conselho Deliberativo poderá aprovar tarifas deficitárias para os serviços de água e de esgotos (art. 17, §1º, da Deliberação Municipal n.º901/1967, e art. 63, da Resolução n.º004/1968). Ainda no mesmo sentido, as tarifas de água e de esgoto incidirão sobre as unidades prediais e territoriais, servidas pelas respectivas redes, mesmo que não se as utilizem (art. 18, da Deliberação Municipal n.º901/1967, e art. 64, da Resolução n.º004/1968). Acrescente-se, ainda, que é vedado ao SAAE-VR conceder isenção ou redução de tarifas de água e de esgoto, inclusive às entidades públicas federais, estaduais, municipais ou à qualquer de suas autarquias (art. 19, da Deliberação Municipal n.º901/1967, e art. 65, da Resolução n.º004/1968).

A composição remuneratória de consumo de água compreende, de um lado, uma tarifa mínima e, de outro, uma tarifa de consumo excedente para cada categoria de serviço, cujo cálculo ocorrerá com base no valor do salário mínimo, e segundo tabelamento previsto na Resolução n.º004/1968 (art. 66, da Resolução n.º004/1968). Acrescente-se que o usuário pagará a tarifa mínima mensal estabelecida para a respectiva categoria de serviço nos seguintes casos: (1) sempre que o consumo mensal for inferior ao volume mínimo correspondente à tarifa mínima; e, (2) durante período em que, por infração a dispositivo regulamentar, permanecer cortado o fornecimento de água (art. 67, da Resolução n.º004/1968).

Quando o prédio for constituído de várias economias – que constitui toda subdivisão de um prédio, com entrada e ocupação independentes das demais, e tendo, além disso, instalações próprias para uso de água e esgoto -, que, por sua vez, forem abastecidas por um único ramal de derivação e, ainda, servidas por um só ramal coletor, aplicar-se-ão tantas tarifas mínimas quantas forem as economias. Todavia, não será admitido um único

ramal de derivação quando as economias envolverem mais de uma categoria de serviço (art. 68, §1º e §2º, da Resolução n.º004/1968).

O proprietário de prédio desocupado, considerado habitável, cujo serviço de água tiver sido cortado a pedido do último morador, ficará sujeito ao pagamento de 50% (cinquenta por cento) das tarifas mínimas de água e esgoto, que lhe forem aplicáveis até que nova instalação seja requerida. Estende-se o mesmo entendimento para o proprietário de prédio considerado habitável, ocupado ou não, e situado em logradouro público dotado de coletores públicos de esgotos e/ou rede de distribuição de água, que, porém, deixar de requerer a instalação dos respectivos ramais, no prazo de 30 (trinta) dias após a data em que for notificado para fazê-lo (art. 69 e seu parágrafo único, da Resolução n.º004/1968).

Quando a água fornecida não for submetida a nenhum processo de tratamento, as tarifas referentes ao consumo domiciliar serão calculadas, e lançadas de acordo com critérios fixados pelo Conselho Deliberativo, do SAAE-VR (art. 70, da Resolução n.º004/1968).

A tarifa mensal do serviço de esgotos sanitários, por economia servida, será igual a que for cobrada pelo fornecimento de água, no mesmo período (art. 71, da Resolução n.º004/1968). Ressalte-se que a existência de dispositivo de tratamento de esgotos, não isenta o usuário do pagamento da tarifa de esgoto (parágrafo único, do art. 71, da Resolução n.º004/1968).

No tocante ao pagamento das tarifas de água e de esgotos, as contas relativas a essas tarifas serão extraídas a intervalos regulares, quais sejam, mensal, bimestral ou trimestralmente, a critério do Diretor Executivo, do SAAE/VR (art. 72, da Resolução n.º004/1968).

Uma vez recebida esta conta, o usuário deverá pagá-las na Tesouraria do SAAE-VR ou, então, nos estabelecimentos bancários credenciados, devendo observar, ainda, o prazo de 15 (quinze) dias a contar da data do recebimento dessa conta, sob pena de arcar com as sanções administrativas pelo seu inadimplemento estabelecidas na Resolução n.º004/1968. Expirado o prazo referido, o usuário só poderá pagar as contas na Tesouraria do SAAE-VR. Em caso de extravio da conta pelo usuário, o SAAE-VR pode cobrar taxa de expediente para emissão de uma nova conta no percentual de 1% do salário mínimo (art. 74, §1º e §2º da Resolução n.º004/1968).

A contestação sobre o consumo de água lançada na conta pelo usuário, deverá ser feita em até 5 dias depois da apresentação da mesma, da conta (art. 73, da Resolução n.º004/1968).

O consumo de água será apurado por meio de hidrômetro instalado nos prédios, cuja leitura será feita a intervalos regulares, a critério do SAAE-VR, e registrada em impresso próprio, sendo desprezadas, na apuração do consumo, as frações de metro cúbico. Se, porventura, vier a ser identificada qualquer desconformidade no hidrômetro, o consumo de água será calculado sobre a média dos três últimos períodos do consumo apurado, até que haja o restabelecimento do funcionamento desse aparelho (art. 75, §1º e §2º, da Resolução n.º004/1968).

Os proprietários de terrenos não edificados situados no Município e, mais do que isso, sejam servidos com redes públicas de água ou de esgotos, mas não as utilizem, ficam sujeitos ao pagamento de tarifas mensais correspondentes aos seguintes percentuais do salário mínimo local, nos termos que seguem (art. 77, alíneas “a” até “c”, da Resolução n.º004/1968):

- quando beneficiados por rede de água : 0,5%, por metro linear de testada, por semestre.
- quando beneficiados com rede de esgoto: 0,5%, por metro linear de testada, por semestre
- quando beneficiados por rede de água e esgoto: 1%, por metro linear de testada, por semestre.

3.4.4.2 Receitas acessórias: tarifa para aprovação de projeto; e, contribuição de melhoria pela expansão dos serviços de abastecimento de água potável e esgotamento sanitário.

Sem embargo da cobrança e arrecadação do valor das tarifas de água e de esgoto para custear os serviços de saneamento básico correspondentes, o SAAE/VR faz jus ainda ao recebimento das seguintes receitas acessórias pela consecução daqueles serviços: (1) tarifa de reparo, de aferição, do aluguel e de conservação do hidrômetro, dos serviços referentes às ligações de água e de esgoto e do prolongamento de redes (art. 15, inc. I, da Deliberação Municipal n.º901/1967); (2) tarifa para aprovação de projetos de instalações sanitárias (art. 76, da Resolução n.º004/1968); e, (3) contribuição decorrente da execução de obras de expansão das redes de distribuição de água ou coletora de esgotos, que, assim, tragam benefícios para os imóveis situados nas áreas de intervenções (art. 15, inc. II, da Deliberação Municipal n.º901/1967 e arts. 78 até 97, da Resolução n.º004/1968).

A tarifa para aprovação de projetos de instalações sanitárias será cobrada das construções novas, reformas e acréscimos por m² de 0,8 do salário mínimo, calculada em percentual sobre o salário mínimo vigente no Município em m² de construção projetada. Em que pese a referência à tarifa para fazer frente à aprovação de projetos de instalações sanitárias, que constitui, sim, serviço acessório, parece tratar-se, na verdade, de uma taxa decorrente do exercício do poder de polícia incidente sobre o controle dos projetos de instalações sanitárias, a fim de aferir a viabilidade técnica desses projetos.

Conforme examinado no item “3.5.1. *Distinção Remuneratória: Taxa, Tarifa e Preço Público para o Saneamento Básico*”, da “*Parte I – Marco Regulatório Nacional*”, deste diagnóstico legal, a criação de taxa está submetida ao princípio da reserva legal (art. 150, inc. I, da CRFB/1988), razão pela qual depende de lei para a sua criação. A Deliberação Municipal n.º901/1967 pode, não se livre de crítica, ter sido recepcionada com força de lei pelo ordenamento constitucional vigente, vez que tudo indica que foi aprovada e promulgada após o devido processo legislativo sob o império do ordenamento constitucional decaído.

Ocorre que a Deliberação Municipal n.º901/1967 não prevê, dentre as fontes de receitas do SAAE-VR, a tarifa para aprovação de projetos de instalações sanitárias, razão pela qual esta tarifa, que, repita-se, constitui uma taxa, não segue submetida ao princípio da reserva legal (art. 150, inc. I, da CRFB/1988). Daí porque, é plenamente possível afirmar que a receita acessória em apreço não foi recepcionada pelo ordenamento jurídico vigente.

A outra receita acessória a que faz jus o SAAE-VR é a contribuição decorrente da execução de obras de expansão das redes de distribuição de água ou coletora de esgotos que ensejam benefícios para os imóveis atendimentos por estes serviços (art. 79, da Resolução n.º04/1968). Adite-se que a cobrança da contribuição independe do uso efetivo do benefício por parte do beneficiário, e não exclui o pagamento das tarifas mensais de tarifas relativas à prestação dos serviços de abastecimento de água potável e de esgotamento sanitário (parágrafo único, do art. 79, da Resolução n.º04/1968). Afora isso, a contribuição não poderá ser exigida em limite superior a despesa realizada com a execução da obra (art. 80, da Resolução n.º04/1968).

A receita acessória em análise se aproxima, e muito da contribuição de melhoria que é instituída para fazer frente ao custo das obras públicas, que, por sua vez, acarretam a valorização imobiliária do imóvel atendido por essas obras. Esta contribuição tem como limite total a despesa realizada, e como limite individual o acréscimo de valor que da obra resultar para cada imóvel beneficiado (art. 145, inc. III, da CRFB/1988 c/c art. 81, parte inicial, da Lei Federal n.º5.172, de 25 de outubro de 1966, Código Tributário Nacional - CTN).

Não obstante, a contribuição ensejadora da receita acessória, que, repita-se, se aproxima da contribuição de melhoria, também parece não ter sido recepcionada pelo ordenamento jurídico pátrio vigente. Isso se explica porque, o fato gerador da contribuição de melhoria não é a realização, pura e simples, da obra com algum benefício para o imóvel, mas, sim, a existência da valorização imobiliária efetiva do imóvel decorrente da realização da obra pública; o que exterioriza a característica de tributo vinculado da contribuição de melhoria. Justamente por isso, a contribuição de melhoria é tolhida por um limite total, que não se pode cobrar além dos gastos feitos com a obra, e um individual, que leva-se em consideração o acréscimo de valor que da obra resultar para cada imóvel beneficiado; o que também não foi observado receita acessória em apreço.

3.4.4.3 Isenção de tarifa de água e de esgoto

A Lei Municipal n.º4923/2013¹¹⁹, de autoria parlamentar, autoriza o Poder Executivo a conceder isenção de tarifa de água e esgoto para os usuários beneficiados pelo programa bolsa família, instituído e gerido pelo Governo Federal (art. 1º, da Lei Municipal n.º4.923/2013). A isenção de tarifa poderá ser total ou parcial. A isenção total da tarifa de água e esgoto será concedida para os usuários beneficiados que não ultrapassarem o consumo máximo de água tratada de até 10m³ por mês, e a isenção parcial dessa tarifa será concedida ao usuário beneficiário que utilizar volume mensal de água tratada acima

¹¹⁹ Lei Municipal n.º4.923, de 02 de janeiro de 2013, que institui a “tarifa social”, onde estabelece normas para concessão de isenção de tarifa de água e esgoto, e dá outras providências.

de 10,1 m³, quando, então, pagarão, apenas, o excedente (§1º e §2º, da art. 1º, da Lei n.º4.923/2013).

Cumpra à Secretaria Municipal de Ação Comunitária (SMAC) fornecer ao SAAE – VR as informações sobre as famílias beneficiárias do programa bolsa família, a fim de possibilitar o cadastramento e, por conseguinte, conferir a concessão do benefício da isenção tarifária. Mais do que isso, a SMAC também se responsabilizará pela atualização das informações ofertadas, devendo comunicá-las imediatamente ao SAAE-VR (art. 2º e seu parágrafo único, da Lei Municipal n.º4.923/2013). Com efeito, os usuários beneficiários deverão estar cadastrados no SAAE – VR com a emissão da conta mensal em seus nomes, a fim de fazerem jus à isenção tarifária (art. 3º, da Lei Municipal n.º4.923/2013).

As faturas e os documentos de cobrança da tarifa de água e esgoto deverão informar, de forma explícita, o direito à isenção total ou parcial a ser auferida pelo usuário beneficiário (art. 3º, da Lei Municipal n.º4.923/2013).

A Câmara Municipal não pode autorizar o Poder Executivo a exercer uma competência que já lhe é própria, nem sequer impor atribuições à máquina administrativa estatal que lhe é subordinada, sob pena de, ao fazê-lo, invadir a competência reservada para o outro Poder e, por conseguinte, violar o princípio da separação dos Poderes. Daí porque, a Lei Municipal n.º4.923/2013 resta gravada de inconstitucionalidade formal por inobservar a competência do Poder Executivo para conceder isenção fiscal e, ainda, impor atribuições para os órgãos e as entidades que lhe são subordinados (art. 61, §1º, inc. II, alínea “e” c/c art. 84, inc. II e VI, da CRFB/1988) e, por via de consequência, desrespeitar o princípio da separação dos Poderes (art. 2º, da CRFB/1988); o que significa, portanto, que a Lei Municipal n.º4.923/2013 é nula de pleno direito desde a sua origem, sendo recomendável a sua revogação pela via legislativa, tal qual sustentado no item “2.2.4. Quadro Síntese das Inconstitucionalidades”, deste diagnóstico legal.

3.4.4.4 Programa de parcelamento incentivado de débito junto ao SAAE/VR

Em 2007, o Município de Volta Redonda, por meio da Lei n.º4.370, instituiu o Programa de Parcelamento Incentivado, que tem por objetivo a concessão de isenção e parcelamento de crédito pertencente ao SAAE-VR, ensejando, assim, a quitação dos débitos dos usuários junto àquela autarquia municipal, desde que o fato gerador tenha ocorrido até 31 de dezembro de 2006.

Tal qual o programa acima, a Lei n.º4808/2011 institui o Programa de Estímulo à Regularização dos Débitos de Tarifas, que tem por finalidade possibilitar que os usuários regularizem seus débitos decorrentes da inadimplência da tarifa de água e esgoto junto ao SAAE/VR, desde que o fato gerador tenha ocorrido até 31 de dezembro de 2010.

Em 2013, o Município de Volta Redonda, por meio da Lei n.º5018, relançou o Programa de Parcelamento Incentivado, que também tem por objetivo primordial conceder isenção, remissão e parcelamento de crédito pertencente ao SAAE-VR, assegurando que o usuário possa realizar a sanatória dos seus débitos junto àquela autarquia, desde que o fato gerador tenha ocorrido até 31 de julho de 2013.

Vale o reparo que a efetivação das isenções referidas, que constituem forma de renúncia de receita (§1º, do art. 14, da LRF), dependem do atendimento das exigências do art. 14, *caput*, e seu inc. I ou II, da LRF, sob pena de não ser possível a concessão desse benefício. Não nos foi dado a saber se as isenções propostas foram acompanhadas do cumprimento das exigências estabelecidas na LRF. Caso o Município as tenha atendido, não há nada a opor. Ao revés, as isenções não poderão ser efetivadas até o cumprimento das determinações de responsabilidade fiscal constantes na LRF.

3.4.4.5 “IPTU Verde” para implementação de sistema alternativo de abastecimento de água

Preliminarmente, ressalte-se que o imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU) tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel por natureza ou acessão física, como definido na legislação civilista, localizado na zona urbana do Município, independente da sua forma, estrutura ou destinação (art. 5º, do CTM). Acrescente-se que o fato gerador do IPTU considera-se ocorrido, de fato, em dois momentos, a saber: (1) a primeiro de janeiro de cada ano, em se tratamento de imóveis inscritos nos exercícios anteriores; e, (2) na data da conclusão da obra (art. 8º, incs. I e II, do CTM).

O contribuinte do IPTU é o proprietário do imóvel, o titular do seu domínio útil ou o seu possuidor a qualquer título (art. 12, do CTM).

A base de cálculo do IPTU é o valor venal do imóvel, segundo a planta valores imobiliários municipais (art. 15, do CTM, com a redação dada pela Lei n.º 2.490/1989), e a alíquota incidente sobre essa base varia de 0,50% até 1,30% dependendo de o imóvel ser residencial ou não e, ainda, da faixa do valor venal que se enquadrar o imóvel (art. 14, do CTM, com a redação dada pela Lei n.º 4.242/2006).

Não obstante, o Município de Volta Redonda foi além, e instituiu, por meio da Lei Municipal n.º 4.948/2013¹²⁰, de autoria parlamentar, o Programa Municipal “IPTU Verde”, cujo objetivo é fomentar medidas que utilizem, de forma sustentável, os recursos naturais, concedendo, em contrapartida, benefício tributário ao contribuinte que aderir ao programa (art. 1º, da Lei Municipal 4948/2013). Para tanto, a Lei Municipal n.º 4948/2013, em seu art. 2º, autoriza o Poder Executivo a conceder desconto no valor do IPTU para os proprietários de imóveis residenciais, não residenciais e não edificados, a fim de promover redução dos impactos do meio urbano ao ambiente.

O benefício tributário será concedido para o contribuinte que adotar e, mais do que isso, mantiver as seguintes medidas: (1) sistema de captação d’água de chuva; (2) sistema de reuso de água; (3) sistema de aquecimento hidráulico solar; e, (4) sistema de geração de energia fotovoltaica através de captação de energia solar (art.3º, incs. I até IV, da Lei Municipal n.º 4.948/2013).

¹²⁰ Lei Municipal n.º 4.48, de 15 de julho de 2013, que cria o programa “IPTU Verde” e autoriza a concessão de desconto no imposto predial e territorial urbano (IPTU) como incentivo ao uso de tecnologias ambientais sustentáveis.

Interessa-nos o sistema de captação d'água de chuva, que constitui em sistema que capta água de chuva, e armazena em reservatórios para utilização do próprio imóvel, e, ainda, o sistema de reuso de água, que possibilita a utilização, após o devido tratamento das águas residuais do próprio imóvel, para atividades que não exijam que a mesma seja potável (itens 1 e 2, do §1º, do art.3º, da Lei Municipal n.º4.948/2013), vez que guardam relação direta com a convivência com o sistema público de abastecimento de água potável, desde que devidamente autorizado pela autoridade competente (art. 7º, §4º, do Decreto Federal n.º7.217/2010).

Sem embargo de o contribuinte ter que adotar, e manter os sistemas alternativos de abastecimento de água, sob pena de revogação do benefício (art.3º c/c art. 7º, da Lei Municipal n.º4.948/2013), este, o contribuinte, deverá estar quites com as suas obrigações tributárias (art.6º, da Lei Municipal n.º4.948/2013), podendo, assim, fazer jus à redução de 2% da alíquota do seu IPTU a ser pago (art.4º, da Lei Municipal n.º4.948/2013). Para tanto, o interessado deve protocolar, de forma tempestiva, o seu pedido junto ao órgão municipal competente, apresentando as medidas aplicadas em seu imóvel, assim como os documentos comprobatórios (art. 5º, da Lei Municipal n.º4.948/2013). Se, porventura, o pedido do interessado vier a ser deferido, este receberá um selo alusivo ao programa "IPTU Verde" ofertado pelo Poder Executivo, quando, então, passará a usufruir do benefício em tela (art.8º, da Lei Municipal n.º4.948/2013).

A Lei Municipal n.º4.948/2013, em seu art. 10, estabelece o prazo de 60 dias para o Poder Executivo regulamentá-la a partir da data da sua aprovação.

Em que pese a Câmara Municipal ter competência para legislar sobre matéria tributária posto estar encartada na competência legislativa comum entre os Poderes Legislativo e Executivo e, ainda, a população, é certo que aquela, a Câmara Municipal, não pode autorizar o Poder Executivo a exercer uma competência que lhe é própria ou, ainda, impor a ele qualquer tipo de atribuição, nem sequer estabelecer prazo para que venha a desempenhar o seu poder regulamentar, sob pena de, ao fazê-lo, invadir a competência do Poder Executivo e, por conseguinte, desatender ao princípio da separação dos Poderes.

Justamente por isso, os arts. 2º, 8º e 10, da Lei Municipal n.º4.948/2013 apresentam vício quanto à forma por inobservar a competência do Poder Executivo para conceder desconto no IPTU e, ainda, impor atribuições para os órgãos e as entidades que lhe são subordinados (art. 61, §1º, inc. II, alínea "e" c/c art. 84, inc. II e VI, da CRFB/1988) e, por via de consequência, desrespeitar o princípio da separação dos Poderes (art. 2º, da CRFB/1988); o que significa, portanto, que os arts. 2º, 8º e 10, da Lei Municipal n.º4.948/2013 são nulos de pleno direito desde a sua origem, sendo recomendável a sua revogação pela via legislativa, tal qual sustentado no item "2.2.4. Quadro Síntese das Inconstitucionalidades", deste diagnóstico legal.

3.4.5 Fundos públicos para custear atividades atinentes aos serviços de saneamento básico

Conforme examinado no item “3.5. Remuneração do Sistema de Saneamento Básico”, da “Parte I – Marco Regulatório Nacional”, deste diagnóstico legal, as unidades federadas, seja de forma isolada seja pelo viés do consorciamento, poderão instituir, por meio de lei específica, fundo público para o setor de saneamento básico com vista a custear as ações desses serviços, observadas as diretrizes do PMSB e/ou do PMGIRS. Nesse sentido, o fundo do saneamento básico poderá ser provido, dentre outras fontes de recursos, pelas parcelas das receitas dos serviços de saneamento básico.

O Município de Volta Redonda não conta com um fundo municipal de saneamento básico, segundo percebe-se da leitura da legislação levantada e compilada constante no “Anexo III – Marco Regulatório Municipal de Saneamento Básico”, deste diagnóstico legal.

Todavia, como já visto no item “2.3. Legislação Intersetorial do Setor de Saneamento Básico”, deste diagnóstico legal, o Município de Volta Redonda tem o FMDUH, instituído pelo art. 57 e seguintes, do PDPDU – VR, que pode, e deve financiar ações de saneamento básico local; o que já não ocorre com o FUMCAM, disciplinado pelo art.13 e seguintes, do CMMA - VR, cujos recursos financiam, apenas, ações ambientais. Explique-se.

O FMDUH constitui órgão administrativo de natureza contábil-financeira, e tem por finalidade financiar planos, programas e projetos que visem ao desenvolvimento urbano e a produção de moradia para os segmentos mais carentes da população. Os recursos do FMDUH, cujas receitas advêm dos recursos públicos arrolados dos incs. I até XIV, do art. 59, do PDPDU – VR, podem ser aplicados em ações relativas ao ordenamento e ao direcionamento da expansão urbana, incluindo infraestrutura, drenagem e saneamento (art. 58, inc. III, do PDPDU – VR), sem prejuízo de outros planos, programas e projetos afetos ao desenvolvimento urbano e produção de moradia.

Ao revés, o FUMCAM também constitui órgão administrativo de natureza contábil especial, e vinculado à SMMA, cuja finalidade é apoiar, em caráter suplementar, a implementação de projetos ou atividades necessárias à preservação, conservação, recuperação e controle do meio ambiente e melhorias da qualidade de vida do Município (arts. 13 e 14, do CMMA). O FUMCAM, cujas receitas decorrem dos recursos públicos arrolados nos incs. I até XI, do art. 15, do CMMA-VR, deve ter os seus recursos alocados em programas, projetos e atividades dos órgãos do SISAM, segundo a agenda municipal de meio ambiente elaborada e aprovada pelo COMDEMA-VR (art. 16, do CMMA-VR). Para tanto, consagram-se programas, projetos e atividades prioritárias para recebimento de recursos do FUMCAM, que, porém, estão atrelados, única e exclusivamente, com a temática de meio ambiente, sem qualquer abertura para o setor de saneamento básico (incs. I até X, do parágrafo único, do art.16, do CMMA-VR).

Em suma, os recursos do FMDUH podem, e devem ser investidos em planos, programas e projetos voltados para o saneamento básico, na forma do PDPDU – VR.

3.4.6 Quadro síntese da sustentabilidade financeira do setor de saneamento básico

O Município de Volta Redonda conta com um regime de remuneratório dos serviços de saneamento básico, que se pauta na aplicação de recursos públicos advindos do Tesouro Público ou de fundos públicos setoriais e, ainda, na arrecadação de recursos decorrentes da contraprestação paga pelos usuários dos serviços, sem contar o recebimento de receitas acessórias relativas à consecução de serviços acessórias para os municípios. Por outro lado, o Município optou pela concessão de renúncia fiscal na contraprestação dos serviços de saneamento básico, a fim de beneficiar os usuários correspondentes.

Ocorre que alguns desses instrumentos remuneratórios, inclusas as renúncias fiscais, ou carecem de um aprimoramento legislativo para compatibilizá-los com a CRFB/1988 e com a Tríade Legal do Saneamento Básico ou restam gravados de inconstitucionalidade formal, sendo, assim, nulos de pleno direito, e não detêm efeitos no ordenamento desde a sua origem. Assim sendo, recomenda-se, como diretriz do futuro prognóstico legal, a revisão integral do sistema remuneratório dos serviços de saneamento básico, a fim de lhes assegurar a devida sustentabilidade financeira para esse setor.

No intuito de conferir maior clareza e compreensão do sistema remuneratório local, apresenta-se, abaixo, uma tabela com os serviços de saneamento básico com os instrumentos remuneratórios correspondentes, inclusas as renúncias fiscais correlatas, sem embargo das observações sobre os encaminhamentos correccionais que se fizerem necessários.

SERVIÇOS DE SANEAMENTO BÁSICO	TIPO REMUNERATÓRIO	RECEITAS ACESSÓRIAS	FUNDO SETORIAL	RENÚNCIA FISCAL	OBSERVAÇÃO
<i>Drenagem</i>	Receita decorrente do Tesouro Público		FMDUH		
<i>Manejo de Águas Pluviais Urbanas</i>	Receita decorrente do Tesouro Público				Recomendação em prol da criação de taxa de manejo de águas pluviais urbanas, nos termos da LDNSB.
<i>Limpeza Pública Urbana</i>	Receita decorrente do Tesouro Público				
<i>Manejo de Resíduos Sólidos</i>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ ISSQN; ✓ Taxa de coleta de lixo, cuja revogação deu-se pela Lei Municipal n.º3.757/2002. 	Programa Compra do Lixo Tratado: Transferência de recursos estaduais para realização de tratamento/destinação final ambientalmente adequada de resíduos sólidos.		Isenção de taxa para uso de caçamba de lixo, na forma da Lei Municipal n.º4.946/2013	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Os arts. 1º até 3º, da Lei Municipal n.º3.757/2002 têm inconstitucionalidade formal → recomendação em prol da sua revogação pela via legislativa; ✓ A isenção de taxa para uso de caçamba de lixo é condicionada ao disposto no art. 14, inc. I ou II, da LRF → recomendação em prol da revisão dessa isenção.
<i>Abastecimento de Água Potável</i>	Tarifa de água e de esgoto	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Tarifa de reparo, aferição, aluguel e conservação do hidrômetro, de serviço de ligação de água e de esgoto e do prolongamento de redes; ✓ Tarifa (leia-se, taxa) para aprovação de projetos de instalações sanitárias; ✓ Contribuição decorrente da execução de obras de expansão da rede sanitária com benefício para os imóveis atendidos. 		<ul style="list-style-type: none"> ✓ Programa de Parcelamento Incentivado: concessão de isenção, remissão e parcelamento de débito da tarifa de água e esgoto; ✓ Isenção de tarifa de água e de esgoto para beneficiários do Programa Bolsa Família, na forma da Lei Municipal n.º4.923/2013; e, ✓ "IPTU Verde": concessão de desconto na alíquota do IPTU para contribuinte que usa sistema alternativo de abastecimento de água, na forma da Lei Municipal n.º4.948/2013 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Não recepção pelo ordenamento constitucional vigente da tarifa (leia-se, taxa) para aprovação de projetos de instalações sanitárias e da contribuição para obras de expansão da rede sanitária com benefício para os imóveis atendidos → recomendação em prol da revisão dessas receitas acessórias; ✓ A renúncia fiscal decorrente do Programa de Parcelamento Incentivado dependente do atendimento do art. 14, inc. I ou II, da LRF → recomendação em prol da revisão dessa renúncia; ✓ Lei Municipal n.º4.923/2013 eivada de inconstitucionalidade formal → recomendação em prol da sua revogação pela via legislativa; ✓ Os arts. 2º, 8º e 10, da Lei Municipal n.º4.948/2013 possuem inconstitucionalidade forma → recomendação em prol da revogação desses dispositivos pela via legislativa.
<i>Esgotamento Sanitário</i>					

3.4.7 Quadro síntese

Segue abaixo um resumo orientador do que foi extraído do diagnóstico legal para o sistema remuneratório local para o saneamento básico, agregado com as diretrizes que balizarão o futuro prognóstico legal correspondente.

DIAGNÓSTICO LEGAL:

✓ Drenagem e manejo de águas pluviais urbanas: a receita desses serviços advém do Tesouro Público municipal. A ausência de previsão legal específica que institua taxa como contraprestação dos serviços de manejo de águas pluviais urbanas. Aplicação de recursos do FMDUH em ações de drenagem e manejo de águas pluviais urbanas.

✓ Limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos: a receita dos serviços de limpeza urbana advém do Tesouro Público municipal. Os serviços de manejo de resíduos sólidos são custeados pela taxa de coleta de lixo, que, porém, foi revogada pela Lei Municipal n.º3757/2002, cujos arts. 1º até 3º restam gravados de inconstitucionalidade formal, sendo, assim, nulos de pleno direito desde a sua origem. O setor de resíduos sólidos é tributado pelo ISSQN, na forma estabelecida pelo CTM. O Município de Volta Redonda celebrou com o Estado do Rio de Janeiro, por intermédio da SEA, o Convênio n.º06/2013 para executar o programa “Compra do Lixo Tratado”, em que obterá recursos para promover o tratamento e a destinação ambientalmente adequada de seus resíduos sólidos. Aplicação de recursos do FMDUH em ações de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos. A Lei Municipal n.º4946/2013 concede isenção de taxa para uso de caçamba, cuja efetivação dependente do atendimento das exigências contidas no art. 14, incs. I ou II, da LRF.

✓ Abastecimento de água potável e esgotamento sanitário: Os serviços de abastecimento de água potável e de esgotamento sanitário são custeados por tarifa de água e de esgoto na forma da Deliberação Municipal n.º901/1967 e da Resolução n.º004/1968. Existência de receitas acessórias, que são (1) tarifa de reparo, aferição, aluguel e conservação do hidrômetro, dos serviços referentes às ligações de água e de esgoto e do prolongamento de redes, (2) tarifa para aprovação de projetos de instalações sanitárias e (3) contribuição de obras de expansão das redes sanitárias com benefícios para os imóveis atendidos, sendo que estas duas últimas formas de receitas acessórias não foram recepcionadas pelo ordenamento jurídico vigente. Aplicação de recursos do FMDUH em ações de abastecimento de água potável e de esgotamento sanitário. A Lei Municipal n.º4923/2013, que concede isenção de tarifa de água e de esgoto para beneficiário do Programa Bolsa Família, resta grava de inconstitucionalidade formal, sendo, assim, nula de pleno direito desde a sua origem. O mesmo ocorre com os arts. 2º, 8º e 10, da Lei Municipal n.º4948/2013, que, ao instituir o “IPTU” verde, confere desconto na alíquota do IPTU para os contribuintes que adotarem sistema alternativo de abastecimento de água. Adoção do Programa de Parcelamento Incentivo, que concede isenção, remissão e parcelamento de débito junto ao SAAE-VR, cuja efetivação dependente do atendimento das exigências contidas no art. 14, incs. I ou II, da LRF.

DIRETRIZES PARA O PROGNÓSTICO LEGAL:

Instituição da taxa de manejo de águas pluviais urbanas e, ainda, de manejo de resíduos sólidos, assim como revisão da tarifa de água e esgotos, nos termos estabelecidos pela LDNSB e, quando for o caso, da PNRS;

Revisão das receitas acessórias aos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário previstos na Deliberação Municipal n.º901/1967 e na Resolução n.º04/1968, vez que as atuais não foram recepcionadas pelo ordenamento constitucional vigente;

Revisão de todas as isenções e outras formas de renúncia de fiscal, para que possam ser concedidas em conformidade com a LRF (art. 14, inc. I ou II);

Supressão, pela via legislativa, das leis e dos dispositivos das leis reputados inconstitucionais, posto serem nulos de pleno direito desde a origem.

4 Gerenciamento

4.1 SERVIÇO DE DRENAGEM E MANEJO DE ÁGUAS PLUVIAIS URBANAS

Conforme examinado no item “2.4. *Organização Administrativa do Setor de Saneamento Básico*”, deste diagnóstico legal, a SMO tem competência para promover não só a gestão dos serviços de drenagem e manejo de águas pluviais urbanas, mas também o seu gerenciamento em âmbito local.

Em outras palavras, a SMO está autorizada a realizar, ao mesmo tempo, o planejamento, a organização, a fiscalização, o controle e a prestação dos serviços de drenagem e manejo de águas pluviais urbanas, assumindo, concomitantemente, a função de controlador e de prestador desses serviços, sem qualquer delimitação funcional nesses papéis organizacionais; o que, porém, não condiz com o princípio da segregação de funções dos órgãos administrativos para o setor de saneamento básico que segue positivado no §3º, do art. 11, da LDNSB.

Assim, reitera-se a recomendação, como diretriz para o futuro prognóstico legal, da revisão da modelagem e da atuação da SMO ou, até mesmo, a criação de nova instância administrativa específica para os serviços de saneamento básico, em que deve haver a atuação apartada do papel de controlador daquele de prestador, conferindo, assim, eficiência, eficácia, transparência, economicidade e segurança jurídica para a gestão e o gerenciamento da drenagem e manejo de águas pluviais urbanas.

4.2 SERVIÇO DE LIMPEZA URBANA E MANEJO DE RESÍDUOS SÓLIDOS

4.2.1 *Órgão administrativo responsável pelo gerenciamento do serviço de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos*

Conforme extrai-se do item “2.4. *Organização Administrativa do Setor de Saneamento Básico*”, deste diagnóstico legal, a SMSP é competente para realizar, além da gestão, o gerenciamento das atividades de limpeza pública urbana e, ainda, de remoção (leia-se, coleta e transporte) dos resíduos sólidos em âmbito local.

Complementarmente, a SMMA não só é responsável pela gestão, mas também pelo gerenciamento das atividades de coleta seletiva, de triagem e de beneficiamento dos resíduos sólidos com a participação das organizações de catadores. No mesmo sentido, à SMMA foi atribuída competência para promover, além da gestão, o gerenciamento da destinação final ambientalmente adequado por meio de aterro sanitário, após o devido licenciamento ambiental que também compete a essa Secretaria Municipal, se for o caso.

Percebe-se, portanto, que o planejamento, a organização, a fiscalização, o controle e a prestação dos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos foram distribuídos entre a SMSP e a SMMA, e cada uma delas assume, segundo o seu raio de competência, ao mesmo tempo, a função de controlador e de prestador desses serviços.

sem qualquer delimitação funcional nesses papéis organizacionais, resultando, assim, em violação ao princípio da segregação de funções dos órgãos administrativos para o setor de saneamento que foi positivado no §3º, do art. 11, da LDNSB.

Tal qual sustentado para o serviço de drenagem e o manejo de águas pluviais urbanas, recomenda-se, como diretriz para o futuro prognóstico legal, a revisão da modelagem e da atuação da SMSP e da SMMA ou, até mesmo, a criação de nova instância administrativa específica para os serviços de saneamento básico, em que promova-se a segregação entre o papel do controlador e do prestador, outorgando-se, assim, eficiência, eficácia, transparência, economicidade e segurança jurídica para a gestão e o gerenciamento dos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos.

4.2.2 Inserção das organizações de catadores nos serviços municipais de manejo de resíduos sólidos

Conforme visto no item “5.2.5.3.4.1. *Inserção das Organizações de Catadores no Sistema de Coleta Seletiva, Triagem e Beneficiamento dos Resíduos Sólidos Urbanos Passíveis de Reciclagem*”, da “*Parte I – Marco Regulatório Nacional*”, deste diagnóstico legal, os Municípios recorriam, e ainda hoje promovem à formalização de convênios administrativos ou outros instrumentos consensuais congêneres com as organizações de catadores, a fim de assegurar apoio técnico, financeiro e/ou recursos materiais para execução das atividades de coleta seletiva de resíduos sólidos passíveis de reciclagem com a respectiva triagem e beneficiamento.

Após o advento da Tríade Legal do Saneamento Básico, os convênios administrativos ou outros instrumentos consensuais congêneres, além de não assegurarem a devida sustentabilidade jurídica e financeira para fazer frente às exigências da prestação dos serviços de coleta seletiva com qualidade, não podem ser empregados na formalização da prestação dos serviços de saneamento básico, incluso os de manejo de resíduos sólidos, notadamente àqueles de coleta seletiva, de triagem e de beneficiamento de resíduos sólidos passíveis de reciclagem, segundo vedação expressa no art. 10, *caput*, da LDNSB.

A alternativa indicada pela Tríade Legal do Saneamento Básico para a incorporação as organizações de catadores no sistema público municipal de resíduos sólidos é a contratação direta, mediante dispensa de licitação, dessas organizações pelo Poder Público local para a execução das atividades de coleta seletiva de resíduos sólidos urbanos passíveis de reciclagem com a respectiva triagem e beneficiamento, sem embargo da realização da comercialização desses resíduos, observadas as condicionantes estabelecidas no inc. XXVII, do art. 24, da LLCA, cuja redação foi dada pelo art. 57, da LDNSB.

Vale o reparo que a incorporação formal das organizações de catadores na consecução da coleta seletiva constitui critério de priorização para que o Município possa ter acesso aos recursos públicos federais ofertados pela União, segundo estabelece o art. 79, inc. II, do Decreto Federal n.º 7.404/2010; o que já foi objeto de exame no item “3.5.8.

Subvenções Financeiras para o Sistema de Saneamento Básico”, da “Parte I – Marco Regulatório Nacional”, deste diagnóstico legal.

Consoante informações ofertadas por fontes primárias do Município de Volta Redonda, pretende-se inserir as organizações de catadores no sistema público de resíduos sólidos por meio da formalização de, inicialmente, um convênio administrativo e, agora, mais recentemente, um termo de cooperação técnica, conferindo-se, com isso, a implementação do “Programa Municipal de Coleta Seletiva Solidária”, em que as organizações de catadores promoverão o recebimento, a separação, a prensagem, o enfardamento e a destinação final do fluxo de materiais recicláveis para o aproveitamento dos resíduos sólidos; o que resultará, por conseguinte, no aumento da vida útil do aterro sanitário, que recebe os resíduos sólidos do Município de Volta Redonda, com a redução dos danos ambientais e proteção da saúde da população.

Em pese a pretensão mais do que louvável do Município de Volta Redonda de implementar o “Programa Municipal de Coleta Seletiva Solidária” com a participação das organizações de catadores, não é recomendável, salvo melhor juízo, a formalização de convênio administrativo ou, ainda, termo de cooperação técnica para tanto, vez que ambos são instrumentos precários, e, portanto, restam vedados pelo art.10, *caput*, da LDNSB para materializar a consecução da prestação dos serviços de coleta seletiva de resíduos sólidos urbanos passíveis de reciclagem com a respectiva triagem e beneficiamento.

Assim sendo, recomenda-se, como diretriz para o futuro prognóstico legal, a contratação direta, mediante dispensa de licitação, das organizações de catadores locais pelo Município para a execução da coleta seletiva de resíduos sólidos urbanos passíveis de reciclagem com a respectiva triagem e beneficiamento, na forma do inc. XXVII, do art. 24, da LLCA.

4.2.3 Gerenciamento contratado dos serviços municipais de manejo de resíduos sólidos

Em que pese a consecução do gerenciamento dos serviços municipais de manejo de resíduos sólidos estar encartada na competência tanto da SMSP quanto da SMMA, o Município optou por realizar a prestação direta pela via da terceirização desses serviços, e, com isso, buscou o apoio da iniciativa privada, que está encarregada de promover, de fato, a execução de diversas atividades de gerenciamento com tipos diferentes de resíduos sólidos; o que é demonstrado pela existência de contratações diversas no setor local de resíduos sólidos, após o devido processo licitatório, excepcionando os casos de contratação direta. Eis, as especificações dessas terceirizações constantes na tabela abaixo:

CONTRATO	FUNDAMENTO	CONTRATADO	OBJETO	VALOR GLOBAL CONTRATO (R\$)	SUBSCRIÇÃO	PRAZO DE VIGÊNCIA
Contrato n.º 342/2012	Concorrência Pública (CP) 001/2012 - Processo Administrativo (PA) 21.338/2011	Multiambiental – Coletas e Transportes Ltda.	Serviços de coleta de lixo e de limpeza urbana	21.248.313,00	27/06/2012	30 meses a contar da expedição da ordem de serviço, admitindo-se prorrogação por igual período
Contrato n.º 597/2011	CP 004/2011 – OSE / PA 05.607/2011	Green Life – Execução de Projetos Ambientais Ltda.	Serviço de limpeza urbana	16.019.205,12	18/10/2011	24 meses a, admitindo-se prorrogação por igual período
Contrato n.º 321/2012	Carta Convite (CC) 004/2011 - PA 19461/2011	Escolha Ecológica – Serviços e Consultoria Ltda. ME	Serviços móveis de descontaminação de lâmpadas	38.160,00	18/06/2012	12 meses a contar da expedição da ordem de serviço, admitindo-se prorrogação por igual período
Contrato n.º 015/2014	PA 06.874/2013	Servioeste – Rio de Janeiro Ltda.	Serviços de tratamento e destinação final de resíduos sólidos de serviços de saúde dos grupos A e E, excetos os resíduos sólidos de serviços de saúde dos grupos A2 e A3	192.000,00	17/02/2014	180 dias, a contar de 01 de janeiro de 2014, admitindo-se prorrogação
Contrato n.º 237/2012	PA 00.013/2012	Central de Tratamento de Resíduos Sólidos Barra Mansa S. A.	Serviços de recebimento e destinação final de resíduos sólidos domiciliares	5.967.000,00	11/05/2012	30 meses, admitindo-se prorrogação por igual período

Conforme examinado no item “5.2.2. *Exigências Necessárias para a Formalização do Gerenciamento Contratado dos Serviços de Saneamento Básico*”, da “*Parte I – Marco Regulatório Nacional*”, deste diagnóstico legal, a formalização de contrato de prestação de serviços no setor de saneamento básico, inclusive manejo de resíduos sólidos, fica submetido, após o advento da LDNSB e seu Decreto Federal n.º7.217/2010, ao atendimento das condicionantes de validade contratual, as quais, se não forem cumpridas, não só levam à nulidade desse contrato, mas também à responsabilização por improbidade administrativa do gestor público e do contratado subscritor, após o devido processo legal judicial com sentença transitada em julgado.

No caso em espécie, não nos foi dado a saber se as terceirizações suscitadas atenderam às condicionantes estabelecidas no art. 11, incs. Inc. I até IV, da LDNSB e no art. 39, ins. I até IV, do Decreto Federal n.º7.217/2010. Caso as terceirizações referidas não tenham observado essas condicionantes de validade contratual, restam gravadas de vício quanto à forma, e são nulas de pleno direito desde a sua formalização, sem prejuízo de poder haver a responsabilização dos subscritores desses instrumentos contratuais, após o devido processo legal judicial com sentença transitada em julgado.

Ainda que as terceirizações referidas tenham atendido as condicionantes de validade contratual, recomenda-se, como diretriz para o futuro prognóstico legal, que sejam revistas em conformidade com as determinações advindas do PMGIRS do Município de Volta Redonda (art. 19, §6º, da LDNSB c/c art 25, §5º, §7º e §8º, do Decreto Federal n.º7.217/2010), especialmente quanto à precificação dos serviços, ao cumprimento de metas de expansão dos serviços e à submissão ao controle institucional regulatório e ao controle social, desde que seja assegurado o equilíbrio econômico-financeiro contratual. Dessa forma, será possível compatibilizar todos os instrumentos contratuais com o planejamento setorial orientador das ações estratégicas do Município, que são vinculantes para os prestadores do setor de resíduos sólidos.

4.3 SERVIÇOS DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA POTÁVEL E DE ESGOTAMENTO SANITÁRIO

4.3.1 Entidade administrativa responsável pelo gerenciamento dos serviços de abastecimento de água potável e de esgotamento sanitário

Conforme visto no item “2.4. *Organização Administrativa do Setor de Saneamento Básico*”, deste diagnóstico legal, ao SAAE-VR, que está sob o controle de tutela da SMO, foi atribuída competência não só para realizar a gestão dos serviços de abastecimento de água potável e esgotamento sanitário, mas também o seu gerenciamento em âmbito local.

Logo, o SAAE-VR está autorizado a realizar, ao mesmo tempo, o planejamento, a organização, a fiscalização, o controle e a prestação dos serviços de abastecimento de água potável e esgotamento sanitário, assumindo, concomitantemente, a função de controlador e de prestador desses serviços, sem qualquer delimitação funcional nesses papéis organizacionais; o que, porém, resulta em violação ao princípio da segregação de

funções dos órgãos administrativos para o setor de saneamento básico que segue estabelecido no §3º, do art. 11, da LDNSB.

Tal qual sustentado para os demais serviços de saneamento básico, reitera-se a recomendação, como diretriz para o futuro prognóstico legal, para a revisão da modelagem e da atuação do SAAE-VR ou, até mesmo, a criação de nova instância administrativa específica para os serviços de saneamento básico, em que haja a atuação apartada do seu papel de controlador daquele de prestador, conferindo, assim, eficiência, eficácia, transparência, economicidade e segurança jurídica para a gestão e o gerenciamento dos serviços de abastecimento de água potável e esgotamento sanitário.

4.3.2 Gerenciamento contratado dos serviços municipais de abastecimento de água potável e esgotamento sanitário

4.3.2.1 Convênio sem número, datado de janeiro de 1972, para prestação dos serviços de abastecimento de água potável e de esgotamento sanitário formalizado com o SAAE/BP

Em janeiro de 1972, o SAAE/VR firmou com o Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Barra do Piraí (SAAE/BP) Termo de Convênio Específico, cujo objeto era a execução dos serviços de abastecimento de água potável pelo SAAE/VR para o Bairro da Califórnia, que se situa na divisão entre o Município de Volta Redonda e o Município de Barra do Piraí, observadas as normas técnicas do sistema de abastecimento de água potável do próprio Município de Volta Redonda, ressaltando-se, ainda, que foram estendidos para os usuários localizados nesse bairro os direitos e deveres constante na Resolução n.º04/1968. Daí porque, as tarifas eram arcadas pelos usuários do Bairro Califórnia foram as mesmas dos usuários do Município de Volta Redonda, inclusos os comércios, as indústrias e os grandes consumidores.

O Termo de Convênio Específico prevê que a implantação, a manutenção e a ligação das redes eram de responsabilidade do SAAE-VR. O mesmo pode-se dizer quanto à expansão das redes, que, porém, seria precedida de pedido do Diretor Executivo do SAAE-BP, que teria a responsabilidade fornecer os respectivos projetos e especificações. Justamente em razão do investimento do SAAE-VR na construção do sistema de abastecimento de água potável no Bairro Califórnia, o SAAE-BP concedeu o prazo de 25 anos para aquele, o SAAE-VR, promover a exploração dos serviços a contar da implantação do sistema de água potável; o que implicaria no encerramento desse instrumento consensual em 1997.

O Termo de Convênio Específico prevê que qualquer dano que não guarde relação com a ordem técnica do sistema a ser implantado pelo SAAE-VR no Bairro Califórnia seria de responsabilidade do SAAE-BP.

Ressalte-se, por fim, que o Termo de Convênio Específico estabelece que, no caso de rescisão por qualquer dos partícipes, as instalações feitas pelo SAAE-VR seriam avaliadas e, por conseguinte, promovidas as indenizações cabíveis.

Em 17 de julho de 1988, o SAAE-VR e o SAAE-BP promoveu um Termo de Re-ratificação do Termo de Convênio Específico, que, preliminarmente, ratificou as cláusulas constantes no Termo de Convênio Específico firmado em janeiro de 1972. Posteriormente, o Termo de Re-ratificação ampliou o objeto daquele convênio para abarcar a execução dos serviços de abastecimento de água potável e, além disso, de esgotamento sanitário para atender aos bairros limítrofes situados às margens da Rodovia Lúcio Meira até às proximidades da Cerâmica União.

No intuito de promover-se a implantação das redes de esgotamento sanitário, os partícipes arcarão com 50% cada um pelas despesas correspondentes ao fornecimento das manilhas e demais acessórios, restando ao SAAE-VR arcar com a mão-de-obra e os respectivos encargos. O mesmo pode ser estendido para o sistema de abastecimento de água potável, em que os partícipes arcarão cada um com 50% pelas despesas com a infraestrutura de água potável das áreas atendidas, sejam dos bairros com atendimento parcial sejam dos bairros sem qualquer atendimento, restando ao SAAE-VR arcar com a mão-de-obra e os respectivos encargos. Todavia, as despesas com reposição dos materiais e manutenção dos sistemas desses serviços caberia ao SAAE-VR.

Tal qual o Termo de Convênio Específico, o Termo de Re-ratificação previu o prazo de mais 25 anos para o SAAE-VR realizar a exploração dos serviços de abastecimento de água potável e de esgotamento sanitário a contar da implantação desses sistemas, em razão do investimento que este autarquia municipal veio a promover no Município de Barra do Piraí. Com isso, o instrumento consensual em exame findou em 18 de julho de 2013.

No caso de rescisão a qualquer época do Termo de Re-ratificação, o SAAE-BP deveria ressarcir o SAAE-VR da quantia empregada na instalação do sistema sanitário atualizado segundo índices oficiais, levando-se em conta o prazo de vigência desse instrumento consensual e a depreciação dos equipamentos por esse prazo de vigência. Acrescenta-se que o valor da implantação da rede e, ainda, da expansão será escriturado e comunicado ao SAAE/BP acompanhado das respectivas plantas.

A tabela abaixo sintetiza os termos do Termo de Convênio Específico e do Termo de Re-ratificação firmados entre o SAAE-VR e o SAAE-BP para fins da prestação dos serviços de saneamento básico nos bairros limítrofes entre os Municípios de Volta Redonda e de Barra do Piraí, a saber:

INSTRUMENTO CONSENSUAL	PARTÍCIPES	OBJETO	ÁREA ATENDIDA	PRECIFICAÇÃO (R\$)	SUBSCRIÇÃO	PRAZO DE VIGÊNCIA
Convênio Específico	SAAE-VR SAAE-BP	Serviço de abastecimento de água potável, na forma da Resolução n.º004/1968	Bairro Califórnia, do Município de Barra do Piraí.	Idêntico valor da tarifação paga pelos usuários do Município de Volta Redonda	Janeiro de 1972	25 anos
Termo de Re-ratificação do Convênio Específico	SAAE-VR SAAE-BP	Serviços de abastecimento de água potável e de esgotamento sanitário, na forma da Resolução n.º004/1968	Bairros limítrofes situados Às margens da Rodovia Lúcio Meira até as proximidades da Cerâmica União	Idêntico valor da tarifação paga pelos usuários do Município de Volta Redonda	17 de julho de 1988	25 anos

Conforme examinado no item “5.3.1. *Vedação à Formalização de Instrumento Precário para o Gerenciamento dos Serviços de Saneamento Básico*”, da “*Parte I – Marco Regulatório Nacional*”, resta vedada, após o advento da LDNSB, a formalização de convênio, de termo de parceria e outros instrumentos consensuais precários para materializar a prestação dos serviços de saneamento básico por órgãos e/ou entidades que não integrem a Administração Pública direta ou indireta do titular desses serviços (art. 10, *caput*, da LDNSB), sendo obrigatório, portanto, a formalização de contrato administrativo para tanto.

Dentre as exceções previstas a esta regra geral, encontram-se, porém, os instrumentos precários, inclusos os convênios, que tiverem sido celebrados até 06 de abril de 2005, cujo objeto seja a prestação dos serviços de saneamento básico (art. 10, §1º, inc. II, da LDNSB). Ainda assim, a vigência desses instrumentos precários foi estendida até 31 de dezembro de 2010, desde que o titular dos serviços de saneamento básico tenha tomado, até 30 de junho de 2009, as providências estabelecidas nos incs. I até III, do §3º, do art. 42, da LCP’s, com a redação dada pelo art. 58, da LDNSB. Findo este prazo ou, antes, se o titular dos serviços de saneamento básico tiver permanecido omissos, deve-se buscar a forma de prestação contratada para esses serviços.

No caso em análise, o SAAE-VR celebrou com o SAAE-BP, em 1972, um convênio, em que aquele, o SAAE-VR, iria prestar, pelo prazo de 25 anos, os serviços de abastecimento de água potável para o Bairro Califórnia, na divisa entre os Municípios de Volta Redonda e de Barra do Piraí. Antes do término do prazo do convênio, em 1988, os partícipes celebraram um termo aditivo ao convênio, em que o SAAE-VR iria prestar, além dos serviços de abastecimento de água potável, os de esgotamento sanitário, por mais 25 anos, para os bairros limítrofes às margens da Rodovia Lúcio Meira até as proximidades da Cerâmica União.

Percebe-se, portanto, que o convênio e, por conseguinte, o seu termo aditivo enquadram-se, em tese, na hipótese do inc. II, do §1º, do art. 10, da LDNSB, que constitui exceção à regra geral da vedação à formalização de instrumento precário para a prestação dos serviços de saneamento básico, vez que ambos foram celebrados antes de 06 de abril de 2005.

Não obstante, não nos foi dado a saber se o SAAE-VR ou, então, o SAAE-BP, até 30 de junho de 2009, adotaram as providências necessárias constantes nos incs. I até III, do §3º, do art. 42, da LCP’s, a fim de estenderem a vigência do convênio e seu termo aditivo até 31 de dezembro de 2010. Caso isso não tenha ocorrido, a prestação dos serviços de saneamento básico ocorre de forma irregular, e gestores públicos dessas autarquias municipais podem ter suas condutas enquadradas em prática de ato de improbidade administrativa com a aplicação das sanções correspondentes (art. 11, incs. I e II, c/c art. 12, inc. III, da LIA), após o devido processo judicial com a sentença transitada em julgado (arts. 14 até 18, da LIA).

Ainda que as providências referidas tenham sido atendidas, é certo que o convênio e o seu termo aditivo atingiram o seu fim em 31 de dezembro de 2010, sendo necessário, portanto, que o SAAE-VR e o SAAE-BP tivessem recorrido à prestação contratada dos serviços de abastecimento de água potável e de esgotamento sanitário desde então. Se isso não tiver ocorrido, a prestação dos serviços também estará irregular, e os gestores

públicos dessas autarquias podem incorrer novamente em prática de improbidade administrativa com a aplicação das sanções respectivas (art. 11, incs. I e II, c/c art. 12, inc. III, da LIA), após o devido processo judicial com a sentença transitada em julgado (arts. 14 até 18, da LIA).

Assim sendo, recomenda-se, como diretriz para o futuro prognóstico legal, que os Municípios de Volta Redonda e de Barra do Piraí lancem mão da gestão associada veiculada pelo convênio de cooperação a ser agregado com contrato de programa como forma de gerenciamento contratado dos serviços de abastecimento de água potável e de esgotamento sanitário, segundo sinalizado no item “5.2. Formas de Gerenciamento”, da “Parte I – Marco Regulatório Nacional”.

Ou seja, sugere-se a formalização de convênio de cooperação entre os Municípios de Volta Redonda e Barra do Piraí, designando o SAAE-VR como prestador dos serviços de abastecimento de água potável e de esgotamento sanitário para as áreas situadas nas divisas entre ambas as Cidades. Uma vez instalada esta ambiência de gestão associada, o Município de Barra do Piraí poderá contratar, por meio de contrato de programa, o SAAE-VR para a consecução desses serviços, sendo necessário que este contrato cumpra às diretrizes do PMSB.

De qualquer forma, faz-se necessário que, antes da adoção da gestão associada pela via do convênio de cooperação agregado ao contrato de programa, sejam atendidas as condicionantes estabelecidas no art. 11, incs. Inc. I até IV, da LNDSB e no art. 39, ins. I até IV, do Decreto Federal n.º7.217/2010.

4.3.2.2 Contrato sem número, datado de agosto de 1971, para prestação dos serviços de abastecimento de água potável e de esgotamento sanitário firmado com o SAAE/BM

Em 06 de agosto de 1971, o SAAE-VR celebrou com o Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Barra Mansa (SAAE/BM), e a interveniência do Município de Barra Mansa, contrato de prestação de serviços, cujo objeto era a consecução dos serviços de abastecimento de água potável para os bairros limítrofes entre os Municípios de Volta Redonda e de Barra Mansa, segundo planta anexa a este contrato, observadas as normas técnicas do sistema de abastecimento de água potável do próprio Município de Volta Redonda, ressaltando-se, ainda, que foram estendidos para os usuários localizados nesses bairros os direitos e deveres constante na Resolução n.º04/1968. Daí porque, os usuários desses bairros, ao efetuarem o pagamento das tarifas nos caixas do SAAE-VR ou na rede bancária autorizada, foram submetidos ao mesmo regime jurídico dos usuários do Município de Volta Redonda, inclusive em relação à suspensão dos serviços.

O contrato de prestação de serviços previa que a implantação, a manutenção e a ligação das redes eram de responsabilidade do SAAE-VR. O mesmo pode-se dizer quanto à expansão das redes, isto é, o SAAE-VR poderia provê-los, desde que houvesse disponibilidade financeira não prejudicial ao Município de Volta Redonda e, ainda, fosse precedido de pedido do Diretor Executivo do SAAE-BM.

O contrato de prestação de serviços estabeleceu, ainda, que, se, porventura, fosse identificada a necessidade de instalação de estação elevatória, ao SAAE-BM caberia não

só instalá-la, mas também mantê-la, sem prejuízo de promover a distribuição nas áreas elevadas. Ao SAAE-VR caberia, apenas, ofertar a água potável no reservatório inferior. Nesse caso, a água potável fornecida, pelo SAAE-VR, para o SAAE-BM seria medida na entrada do reservatório inferior, e cobrada ao preço de custo diretamente para este último, o SAAE-BM. Caso houvesse inadimplemento do preço cobrado por prazo superior a 60 dias, o SAAE-VR estaria autorizado a suspender os serviços até a regularização do pagamento devido.

Ainda em relação à assunção de responsabilidade do SAAE-BM pelo pagamento direto dos serviços prestados, o contrato de prestação de serviços previu que as ligações e os consumos para próprios federais, estaduais e municipais localizados nas regiões beneficiadas, e depois da autorização dada pelo SAAE-BM, deveriam ser cobrados, pelo SAAE-VR, do SAAE-BM. Afora isso, se, porventura, o SAAE-BM tivesse interesse em assumir, diretamente, a distribuição da água potável, incluso, aqui, a expansão e a manutenção da rede, o SAAE-VR, após realizar a mediação do consumo geral dessa água potável no Município, efetuaria a cobrança diretamente ao SAAE-BM.

Tendo em vista todas as intervenções e os investimentos que deveriam ser feitos no sistema de abastecimento de água potável no Município de Barra Mansa, o SAAE-BM concedeu um prazo de 25 anos para o SAAE-VR promover a exploração dos serviços a contar da implantação desse sistema; o que implicava no encerramento do contrato de prestação de serviços em 07 de agosto de 1996.

O contrato de prestação de serviços previu que qualquer dano que não tivesse relação com a ordem técnica do sistema a ser implantado pelo SAAE-VR no Município de Barra Mansa seria de responsabilidade do SAAE-BM.

No caso de rescisão a qualquer época do contrato de prestação de serviços, o SAAE-BM deveria ressarcir o SAAE-VR da quantia empregada na instalação do sistema sanitário atualizado segundo índices oficiais, levando-se em conta o prazo de vigência desse instrumento contratual e a depreciação dos equipamentos por esse prazo de vigência. Acrescente-se que o valor da implantação da rede e, ainda, da expansão será escriturado e comunicado ao SAAE/BP acompanhado das respectivas plantas.

Em 07 de janeiro de 1981, antes de vencido o prazo de vigência do contrato de prestação de serviços, o SAAE-VR e o SAAE-BM celebraram um termo de re-ratificação do contrato de prestação de serviços referido, que, preliminarmente, ratificou os termos desse instrumento contratual. O termo de re-ratificação tinha por objeto a manutenção da prestação dos serviços de abastecimento de água potável, e, mais do que isso, o assentamento das redes coletoras de esgotamento sanitário nos bairros limítrofes entre os Municípios de Volta Redonda e de Barra Mansa, segundo identificados na Lei Municipal n.º1622, de 01 de setembro de 1980, expedida pelo Município de Volta Redonda, e na Lei Municipal n.º1547, de 27 de agosto de 1980, do Município de Barra Mansa.

O termo de re-ratificação previu que, no processo de instalação das redes de esgotamento sanitário, caberia a cada parte arcar com 50% das despesas relativas ao fornecimento das manilhas e demais acessórios, restando ao SAAE-VR o fornecimento das despesas com mão-de-obra e os encargos correspondentes. Em relação à instalação das redes de água potável, sejam para complementação de áreas já beneficiadas sejam

para atender integralmente outros bairros, as despesas com tubos e demais acessórios correriam por conta do SAAE-VR, enquanto os custos com o fornecimento de mão-de-obra e encargos correspondentes seriam rateados entre as partes. Adite-se, ainda, os reparos de linhas, sejam para as redes de abastecimento de água potável sejam para as de esgotamento sanitário, teriam os seus custos para reposição e mão-de-obra para fazê-lo arcados pelo SAAE-VR.

De qualquer forma, o termo de re-ratificação estabeleceu que as partes se prometeriam a fazer as intervenções no sistema de saneamento básico na medida das suas disponibilidades orçamentárias, observado do devido cronograma técnico que seria elaborado de comum acordo.

Em 29 de maio de 1987, o SAAE-VR e o SAAE-BM formalizaram o segundo termo de re-ratificação do contrato de prestação de serviços, que, preliminarmente, ratificou os termos do contrato de prestação de serviços e, ainda, o primeiro termo de re-ratificação desse contrato. O segundo termo de re-ratificação tinha por objeto o abastecimento de água potável nos bairros limítrofes entre o Município de Volta Redonda e de Barra Mansa, inclusive da periferia leste. Vale o reparo que o segundo termo de re-ratificação previu que as redes de esgotamento sanitário desses bairros não poderia ser interligadas ao sistema de coletor de esgotos do SAAE-VR, exceto na hipótese de formalização de instrumento próprio que o previsse.

O segundo termo de re-ratificação estabeleceu que o SAAE-VR se responsabilizaria pela disponibilização da água potável na entrada do Município de Barra Mansa, restando ao SAAE-BM a sua distribuição aos moradores dos bairros atendidos. Por isso, o SAAE-BM seria responsável pela instalação das redes de abastecimento de água potável, inclusa sua manutenção, sem embargo de realizar, ainda, a fiscalização e a cobrança dos valores devidos pelos usuários. Isso, porém, não afastava as intervenções que o SAAE-VR já tinha promovido no sistema de abastecimento de água potável no Município de Barra Mansa. Tanto é assim que o SAAE-BM se comprometeria a entregar ao SAAE-VR os materiais necessários para a conclusão das obras pendentes, que, por isso, passariam a entregar o patrimônio deste último, do SAAE-VR.

O segundo termo de re-ratificação, em sua cláusula oitava, estabelecia que o valor a ser pago pelo SAAE-BM seria igual ao custo médio final da produção de água potável, acrescido dos seguintes percentuais: (i) até 30.000 m³ com acréscimo de 10%; (ii) de 30.000m³ até 50.000m³ com acréscimo de 20%; e, (iii) acima de 50.000m³ com acréscimo de 30%. Adite-se que o valor a ser pago mensalmente durante cada trimestre seria apurado com base no custo médio dos três meses anteriores ao mês que antecede a cada trimestre civil. Para fins dessa cláusula, entendia-se como custo médio de produção de água potável o custo de produção, distribuição e manutenção acrescido da parte proporcional ao custo de cobrança, registro mais a percentagem relativa aos custos de cobrança e registro e administração.

O segundo termo de re-ratificação, em sua cláusula nona, previu, ainda, que o volume de água potável a ser fornecido pelo SAAE-VR para o SAAE-BM para a elevatória do Bairro Nove de Abril fica limitado a 130.000 m³ por mês, sem prejuízo da prioridade do atendimento do Município de Volta Redonda. Se, porventura, houvesse a necessidade de superação desse limite o SAAE-BM deveria consultar formalmente o SAAE-VR. Em caso afirmativo, o excedente seria cobrado na forma da cláusula oitava, do segundo termo de

re-ratificação. Acrescente-se que custo de manutenção do macro-medidor da elevatória referida seria arcado pelo SAAE-BM, que deveria ser cobrado juntamente com a conta de água.

Em 06 de julho de 1995, o SAAE-VR e o SAAE-BM firmaram um novo termo de re-ratificação do contrato de prestação de serviços, que, em verdade, representou o terceiro termo aditivo a esse contrato, e teve o condão de revogar as cláusulas oitava e nona do segundo termo aditivo, ratificando, porém, as demais cláusulas. Afora isso, o terceiro termo aditivo redefiniu o término da vigência do instrumento contratual para 31 de dezembro de 1995, sendo admissível a sua prorrogação por mais 12 meses, se não houvesse manifestação contrária formal por qualquer uma das partes.

O terceiro termo aditivo, em sua cláusula primeira, alterou o valor do m³ a ser cobrado do SAAE-BM, e estabeleceu que este seria equivalente a 87,5% do valor do m³ da primeira faixa de preço do SAAE-VR até o limite de 150.000 m³ de água potável. Foi mais adiante, e previu que o custo médio da água potável passaria a ser igual ao custo da produção, distribuição e manutenção mais a parte proporcional dos custos de cobrança de registro e mais percentagem relativa aos custos de cobrança de registro e administração.

O terceiro termo aditivo, em sua cláusula segunda, elevou o volume da água potável a ser fornecida pelo SAAE-VR para o SAAE-BM pertinente à elevatória do bairro Nove de Abril, passando a ser atendida, assim, com 150.000 m³ por mês, sem prejuízo do atendimento do Município de Volta Redonda. Se, porventura, houvesse necessidade de elevação desse volume, o SAAE-BM deveria consultar formalmente o SAAE-VR a respeito. Em caso positivo, o SAAE-BM seria responsável por arcar com o acréscimo correspondente na forma do contrato de prestação de serviços.

Vale o reparo, por fim, que o terceiro termo aditivo acabou por cuidar também dos débitos do SAAE-BM com o SAAE-VR, prevendo que os valores das dívidas pendentes até dezembro de 1994 seriam transformados em m³, e cobrados em 20 meses na forma da sua cláusula terceira.

Em 10 de agosto de 1996, o SAAE-VR e o SAAE-BM formalizaram o quarto aditivo ao contrato de prestação de serviços, que, inicialmente, revogou a cláusula terceira, do terceiro termo aditivo, e, além disso, estendeu a vigência desse contrato para outubro de 1997, sendo admissível a sua prorrogação por mais 12 meses, se não houvesse manifestação contrária formal por qualquer uma das partes. No mais, o quarto termo aditivo ratificou as cláusulas primeira e segunda do terceiro termo aditivo.

Assim sendo, o quarto termo aditivo estabeleceu novas bases dos débitos do SAAE-BM com o SAAE-VR, prevendo que os valores das dívidas existentes seriam transformados em m³, e cobrados em 15 meses na forma da sua cláusula primeira.

Em 13 de novembro de 2003, o SAAE-VR e o SAAE-BM celebraram o quinto aditivo ao contrato de prestação de serviços, que teve por objeto prever que o valor do m³ a ser cobrado do SAAE-BM seria igual R\$0,37, passando a deter vencimento em dezembro de 2003. Afora isso, o quinto termo aditivo estabeleceu que o reajuste a ser aplicado ao m³ seria equivalente aos percentuais que o SAAE-VR impor à sua tarifa, devendo ser acordado entre as partes previamente.

O quinto termo aditivo teve vigência de 12 meses, passível de prorrogação por igual período, se não houvesse manifestação em contrário das partes; o que importa dizer que o quinto termo aditivo estendeu a vigência do contrato de prestação de serviços para 14 de novembro de 2004, passível de prorrogação por igual período.

Em 1º de abril de 2005, o SAAE-VR e o SAAE-BM celebraram o sexto aditivo ao contrato de prestação de serviços, que elevou o valor do m³ a ser cobrado do SAAE-BM para R\$0,45, detendo vencimento a partir de março de 2005. Adite-se que o reajuste desse m³ seria equivalente aos percentuais aplicados pelo SAAE-VR às tarifas cobradas dos usuários do Município de Volta Redonda.

O sexto termo aditivo, em suas cláusulas terceira e quarta, previu, ainda, que o SAAE-BM se prometia a realizar as modificações necessárias no sistema de água potável da área leste do Município de Barra Mansa, a fim de reduzir os índices de perda. Após 10 meses de vigência desse termo aditivo, as partes se comprometeriam a fazer a devida avaliação técnica dessa perda a partir de um plano de trabalho proposto pelo SAAE-BM, que constituiu anexo, e parte integrante do sexto termo aditivo. Caso não tenha havido redução das perdas, as partes criariam um plano de ação com condicionantes para reduzi-las.

O sexto termo aditivo teria prazo de vigência de 12 meses, admissível a sua prorrogação por igual período, se não houvesse manifestação em contrário das partes; o que significa afirmar que o sexto termo aditivo estendeu a vigência do contrato de prestação de serviços para 2 de abril de 2006, admissível a sua prorrogação por igual período.

Vale o reparo que não nos foi dada a informação se o contrato de prestação de serviços em análise ainda continua em vigor, nem sequer sabe-se se o mesmo vigeu entre o quarto e o quinto termos de vigência, cujo lapso temporal de formalização se distancia, e muito um do outro, dando a entender que pode ter ocorrido uma interrupção na vigência desse contrato.

A tabela abaixo sintetiza os termos do contrato de prestação de serviços e seus termos aditivos firmados entre o SAAE-VR e o SAAE-BM para fins da prestação dos serviços de abastecimento de água potável e de esgotamento sanitário nos bairros limítrofes entre os Municípios de Volta Redonda e de Barra Mansa, a saber:

INSTRUMENTO CONSENSUAL	PARTES	OBJETO	ÁREA ATENDIDA	PRECIFICAÇÃO (R\$)	SUBSCRIÇÃO	PRAZO DE VIGÊNCIA
Contrato de Prestação de Serviços	SAAE-VR e SAAE-BM	Serviço de abastecimento de água potável, na forma da Resolução n.º004/1968	Bairros limítrofes entre os Municípios de Volta Redonda e de Barra Mansa	Idêntico valor da tarifação paga pelos usuários do Município de Volta Redonda	06 de agosto de 1971	25 anos
Primeiro Termo de Re-ratificação	SAAE-VR e SAAE-BM	Serviço de abastecimento de água potável e de esgotamento sanitário	Bairros limítrofes entre os Municípios de Volta Redonda e de Barra Mansa	Não há menção	07 de janeiro de 1981	Não há previsão de prazo, entendendo-se, assim, a manutenção do prazo anterior.
Segundo Termo de Re-ratificação	SAAE-VR e SAAE-BM	Serviço de abastecimento de água potável	Bairros limítrofes entre os Municípios de Volta Redonda e de Barra Mansa, inclusive da periferia leste	Valor a ser pago pelo SAAE-BM correspondente ao custo médio final da produção de água potável acrescido dos percentuais previstos na Cláusula Oitava, do 2º Termo de Re-ratificação	29 de maio de 1987	Não há previsão de prazo, entendendo-se, assim, a manutenção do prazo anterior.
Terceiro Termo Aditivo	SAAE-VR e SAAE-BM	Não há menção	Não há menção	Valor do m³ a ser cobrado do SAAE-BM seria equivalente a 87,5% do valor do m³ da primeira faixa de preço do SAAE-VR até o limite de 150.000m³ de água potável	06 de julho de 1995	Até 31 de dezembro de 1995, admitida a prorrogação por mais 12 meses
Quarto Termo Aditivo	SAAE-VR e SAAE-BM	Não há menção	Não há menção	Valor do m³ a ser cobrado do SAAE-BM seria equivalente a 87,5% do valor do m³ da primeira faixa de preço do SAAE-VR até o limite de 150.000m³ de água potável	10 de agosto de 1996	Até outubro de 1997, admitida a prorrogação por mais 12 meses
Quinto Termo Aditivo	SAAE-VR e SAAE-BM	Não há menção	Não há menção	Valor do m³ a ser cobrado do SAAE-BM seria igual a R\$0,37	13 de novembro de 2003	Por mais 12 meses, passível de prorrogação por mais 12 meses
Sexto Termo Aditivo	SAAE-VR e SAAE-BM	Não há menção	Não há menção	Valor do m³ a ser cobrado do SAAE-BM seria igual a R\$0,45	1º de abril de 2005	Por mais 12 meses, passível de prorrogação por mais 12 meses

Se, porventura, o contrato de prestação de serviços firmado entre o SAAE-VR e o SAAE-BM tenha findado em 02 de abril de 2007, incluso o seu prazo de prorrogação, é certo que as partes deveriam ter recorrido à nova prestação contratada dos serviços de abastecimento de água potável e de esgotamento sanitário desde então. Se isso não tiver ocorrido, a prestação desses serviços também estará irregular, e os gestores públicos dessas autarquias podem incorrer novamente em prática de improbidade administrativa com a aplicação das sanções respectivas (art. 11, incs. I e II, c/c art. 12, inc. III, da LIA), após o devido processo judicial com a sentença transitada em julgado (arts. 14 até 18, da LIA).

Assim sendo, recomenda-se, como diretriz para o futuro prognóstico legal, que os Municípios de Volta Redonda e de Barra Mansa adotem a gestão associada materializada pelo convênio de cooperação agregado com contrato de programa como forma de gerenciamento contratado dos serviços de abastecimento de água potável e de esgotamento sanitário, segundo sinalizado no item “5.2 Formas de Gerenciamento”, da “Parte I – Marco Regulatório Nacional”.

Em outras palavras, sugere-se a formalização de convênio de cooperação entre os Municípios de Volta Redonda e Barra Mansa, designando o SAAE-VR como prestador dos serviços de abastecimento de água potável e de esgotamento sanitário para as áreas situadas nas divisas entre ambos os Municípios. Após a instalação desta ambiência de gestão associada, o Município de Barra Mansa está autorizado a contratar, por meio de contrato de programa, o SAAE-VR para a consecução desses serviços, sendo necessário que este contrato atenda às diretrizes do PMSB.

De qualquer forma, faz-se necessário que, antes da adoção da gestão associada pela via do convênio de cooperação agregado ao contrato de programa, sejam atendidas as condicionantes estabelecidas no art. 11, incs. Inc. I até IV, da LNDSB e no art. 39, ins. I até IV, do Decreto Federal n.º 7.217/2010.

4.4 QUADRO SÍNTESE

Segue abaixo um resumo orientador do que foi extraído do diagnóstico legal a respeito do gerenciamento local dos serviços de saneamento básico, agregado com as diretrizes que balizarão o futuro prognóstico legal correspondente.

DIAGNÓSTICO LEGAL:

- ✓ Drenagem e manejo de águas pluviais urbanas: a SMO é responsável tanto pela gestão quanto pelo gerenciamento dos serviços de drenagem e manejo de águas pluviais urbanas, razão pela qual realiza, ao mesmo tempo, o planejamento, a organização, a fiscalização, o controle e a prestação desses serviços.
- ✓ Limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos: à SMSP incumbe a gestão e o gerenciamento das atividades de limpeza urbana e de remoção de resíduos sólidos, enquanto que a SMMA é responsável pela gestão e pelo gerenciamento das atividades de coleta seletiva, triagem e beneficiamento dos resíduos sólidos, assim como de destinação final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos. Logo, a SMSP e a SMMA realizam, ao mesmo tempo, o planejamento, a organização, a fiscalização, o controle e a prestação desses serviços. O Município de Volta Redonda, ao materializar o “Programa de Coleta Seletiva Solidária”, pretende inserir, por meio de convênio administrativo ou termo de cooperação técnica, as organizações catadores no sistema de manejo de resíduos sólidos, notadamente na consecução das atividades de coleta seletiva, triagem e beneficiamento dos resíduos sólidos. As atividades de manejo de resíduo sólidos foram objeto de terceirização pelo Município de Volta Redonda, razão pela qual são desempenhadas por empresas especializadas, sem que tenham sido dado a saber se foram atendidas as condicionantes contratuais estabelecidas no art. 11, inc. I até IV, da LDNSB e no art. 39, incs. I até IV, do Decreto Federal n.º.217/2010.
- ✓ Abastecimento de água potável e esgotamento sanitário: ao SAAE-VR cabe a gestão e o gerenciamento dos serviços de abastecimento de água potável e de esgotamento sanitário, razão pela qual promove, ao mesmo tempo, o planejamento, a organização, a fiscalização e o controle sobre esses serviços de saneamento básico. Na década de 1970, o SAAE-VR firmou com o SAAE-BP convênio, que foi objeto de termo aditivo, para a prestação dos serviços de abastecimento de água potável e de esgotamento sanitário para os municípios. Contudo, não foi dado a saber se, antes de 30 de junho de 2009, foram cumpridas as providências previstas nos incs. I até III, do §3º, do art. 42, da LCP’s para prorrogar este convênio até 31 de dezembro de 2010, nem sequer se foi adotada outra forma de prestação contratada desses serviços a partir desta última data. Também na década de 1970, o SAAE-VR firmou contrato de prestação de serviços com o SAAE-BM, que foi objeto de 6 termos aditivos sucessivos, para a prestação dos serviços de abastecimento de água potável e de esgotamento sanitário para os municípios. Todavia, não foi dado a saber se o contrato referido continua em vigor, nem sequer se foram atendidas as condicionantes contratuais estabelecidas no art. 11, inc. I até IV, da LDNSB e no art. 39, incs. I até IV, do Decreto Federal n.º.217/2010.

DIRETRIZES PARA O PROGNÓSTICO LEGAL:

- ✓ Drenagem e manejo de águas pluviais urbanas: Reestruturação da SMO ou, então, criação de instância específica para o setor de saneamento básico, a fim de evitar sobreposição de identidade da entidade controladora com a prestadora.
- ✓ Limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos: Reestruturação da SMSP e da SMMA ou, então, criação de instância específica para o setor de saneamento básico, a fim de evitar sobreposição de identidade da entidade controladora com a prestadora. Formalização de contrato de prestação de serviços na forma da LLCA com as organizações de catadores no sistema de resíduos sólidos para inseri-las no sistema de resíduos sólidos, assegurando-se, assim, a materialização do “Programa de Coleta Seletiva Solidária”. Revisão dos contratos administrativos que tenham por objeto a terceirização das atividades de manejo de resíduos sólidos à luz do PMGIRS, sem prejuízo do atendimento das condicionantes contratuais estabelecidas no art. 11, inc. I até IV, da LDNSB e no art. 39, incs. I até IV, do Decreto Federal n.º.217/2010.
- ✓ Abastecimento de água potável e esgotamento sanitário: Reestruturação da SAAE-VR ou, então, criação de instância específica para o setor de saneamento básico, a fim de evitar sobreposição de identidade da entidade controladora com a prestadora. Formalização de convênio de cooperação entre o Município de Volta e o Município de Barra do Piraí, ensejando, por conseguinte, a celebração de contrato de programa entre o Município de Barra do Piraí e do SAAE-VR. Idêntico procedimento deve ser adotado na relação jurídica a ser travada com o Município de Barra Mansa. Em ambos os casos, os contratos de programa devem ser elaborados segundo as diretrizes do PMSB, e serem antecedidos atendimento das condicionantes contratuais estabelecidas no art. 11, inc. I até IV, da LDNSB e no art. 39, incs. I até IV, do Decreto Federal n.º.217/2010.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALOCHIO, Luiz Henrique Antunes. Direito do Saneamento: Introdução à Lei de Diretrizes Nacionais de Saneamento Básico (Lei Federal n.º 11.445/07). São Paulo: Millennium, 2007.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Direito dos serviços públicos*. 3ª ed., Rio de Janeiro: Forense, 2013.

ARAÚJO, Marcos Paulo Marques e ZVEIBIL, Victor Zular. A Relação Titular/Prestador nos Serviços de Saneamento Básico. In: "Lei Nacional de Saneamento Básico: Perspectivas para as Políticas e a Gestão dos Serviços Públicos". Coletânea, CORDEIRO, B. S. (org.). Livro III, MINISTÉRIO DAS CIDADES, Secretária Nacional de Saneamento Ambiental (SNSA), Programa Modernização do Setor de Saneamento (PMSS). Brasília, 2009. p. 469/485.

ARAÚJO, Marcos Paulo Marques. Serviço de Limpeza Urbana à luz da Lei de Saneamento Básico: Regulação Jurídica e Concessão da Disposição Final de Lixo. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

ARAÚJO, Marcos Paulo Marques. "Contratação de Consórcios Intermunicipais pela Lei n.º11.107/05, Lei de Consórcios Públicos para a Gestão Associada de Serviço Público". Disponível em: <http://www2.ibam.org.br/teleibam/estudo.asp>.

ARAÚJO, Marcos Paulo Marques. Escala Institucional de Cooperação Federativa na Gestão e no Gerenciamento de Resíduos Sólidos. Revista de Administração Municipal – RAM, Rio de Janeiro, ano 58, n.º 280, p. 46/60, abril/maio/junho de 2012.

ARAÚJO, Marcos Paulo Marques. "Contratação das Organizações de Catadores e seu Rito Jurídico". In: LIMA, Francisco de Paula Antunes (coord.). Prestação de Serviços de Coleta Seletiva por Empreendimentos de Catadores: Instrumentos Metodológicos para Contratação. Belo Horizonte: Instituto Nenuca de Desenvolvimento Sustentável (INSEA), 2013. p. 17/25.

ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães de. *Comentários à Lei de Resíduos Sólidos: Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010*. São Paulo: Pillares, 2011.

BALEEIRO, Aliomar. *Uma introdução às ciências das finanças*. 14ª ed., Rio de Janeiro: Forense, 1987.

BRASIL – Supremo Tribunal Federal – Plenário – ADI n.º1842/RJ – Rel. Min. Maurício Corrêa – "Estado Membro: Criação de Região Metropolitana" (Título) - Informativo do STF n.º500 – 31 de março a 4 de abril de 2008 – Disponível em: www.stf.jus.br

BRASIL – Supremo Tribunal Federal – Plenário – ADI nº 1842/RJ – Rel. Min. Maurício Corrêa – “Estado Membro: Criação de Região Metropolitana” (Título) -Informativo do STF nº 697 – 4 a 8 de março de 2013 – Disponível em: www.stf.jus.br

BRASIL – Supremo Tribunal Federal – 1ª Turma - Agravo Regimental no Agravo de Instrumento n.º 460.195/MG – Rel. Min. Carlos Britto – julgado em 16 de agosto de 2005 – publicado no DJ de 09 de dezembro de 2005, p.20.

BRASIL – Supremo Tribunal Federal – Plenário – Repercussão Geral na Questão de Ordem no Recurso Extraordinário nº 576.321/SP – Rel. Min. Ricardo Lewandowski – julgado em 04 de dezembro de 2008 – publicado no DJ de 13 de fevereiro de 2009.

BRASIL – Supremo Tribunal Federal – 1ª Turma - Agravo Regimental no Agravo de Instrumento n.º 497488/MG – Rel. Min. Eros Grau – julgado em 16 de dezembro de 2004 – publicado no DJ de 08 de abril de 2005, p.20.

BRASIL – Supremo Tribunal Federal – Tribunal Pleno – ADI 1865 MC/SC – Relator Ministro Carlos Velloso – ac. un. - j. em 04.02.1999 – publicado no DJU de 12.03.1999, p. 00002.

BRASIL – Superior Tribunal de Justiça – 2ª Turma - Agravo Regimental em Agravo em Recurso Especial n.º 359.337/RJ – Rel. Min. Humberto Martins – julgado em 19 de novembro de 2013 – publicado no DJE de 27 de novembro de 2013.

BRASIL – Superior Tribunal de Justiça – 1ª Turma - Agravo Regimental em Agravo em Recurso Especial n.º 1236017/MG – Rel. Min. Sérgio Kukina – julgado em 12 de novembro de 2013 – publicado no DJE de 21 de novembro de 2013.

BRASIL – Superior Tribunal de Justiça – 2ª Turma - Recurso Especial n.º 1163968/RS – Rel. Min. Castro Meira – julgado em 13 de abril de 2010 – publicado no DJE de 23 de abril de 2010.

Brasil. Estado do Rio de Janeiro. Plano Estadual de Resíduos Sólidos; Relatório Síntese - 2013. Secretaria do Estado do Ambiente, 2013. Disponível em: <http://download.rj.gov.br/documentos/10112/1941396/DLFE-66812.pdf/PLANOESTADUALDERESIDUOSSOLIDOSDORIODEJANEIRO.pdf>

CARRAZA, Roque. *Curso de Direito Constitucional Tributário*, 19ª ed., São Paulo: Malheiros, 2003.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Consórcios Públicos (Lei n.º11.107, de 06.04.2005, e Decreto n.º6.017, de 17.01.2007). Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

DANTAS, Caroline Bastos e MACHADO, Gustavo Gomes. “Constituição de Consórcios Públicos e Implicações da Lei n.º11.1015/2005 nas Associações Intermunicipais Anteriores”. In: PIRES, Maria Coelli e BARBOSA, Maria Eliza Braz (coord.). In: *Consórcios Públicos: Instrumento do Federalismo Cooperativo*. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p.165/192.

- DI PIETRO, Maria Sylvia. *Direito Administrativo*. 18ª ed., São Paulo: Atlas, 2005.
- GUERRA, Sidney. *Resíduos sólidos: Comentários à Lei nº 12.305/2010*. Rio de Janeiro: Forense, 2012.
- GRAU, Eros Roberto. Constituição e Serviço Público, In: *Direito Constitucional: estudos em homenagem a Paulo Bonavides*, Malheiros: São Paulo, 2003.
- JUSTEN FILHO, Marçal. *Parecer sobre proposta legislativa de criação de consórcios públicos*. Disponível em: www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/revista/Rev_72/Pareceres/consorcio_MarcalJustenFilho.pdf
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*, 14ª ed., São Paulo: Malheiros.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*, 12ªed. atual. São Paulo: Malheiros, 2001, pags. 413 a 414 e 437 e 438.
- MILARÉ, Édis. *Direito do Ambiente*. 8º ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.
- MUKAI, Toshio. (org.). *Saneamento Básico: Diretrizes Gerais - Comentários à Lei 11.445 de 2007*. Rio de Janeiro: Editora Lúmen Júris, 2007. 240 p.
- OLIVEIRA, Rafael Carvalho Resende. "Os Consórcios Públicos da Lei n.11.107/2005 e suas Polêmicas: Crônica de uma Morte Anunciada?". In: Marcos Juruena Villela Souto (coordenador). *Direito Administrativo; Estudos em Homenagem a Francisco Mauro Dias*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. p. 129/153.
- PAUSEN, Leandro. *Direito tributário: constituição e código tributário à luz da doutrina e da jurisprudência*. 3ª ed., Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.
- SIRVINSKAS, Luís Paulo. *Manual de direito ambiental*. 4ª ed., São Paulo: Saraiva, 2006.
- TEIXEIRA, Raul. A Trajetória do Saneamento Básico no Brasil – Aspectos Históricos, A Questão da Titularidade e o Novo Marco Regulatório do Setor. In: *Fórum Municipal e Gestão de Cidades*, ano 2, n.º3. Belo Horizonte: Editora Fórum, setembro/outubro de 2013, pags. 14/31.
- TORRES, Ricardo Lobo. *Curso de direito financeiro e tributário*, 16ª ed., Rio de Janeiro: Renovar, 2009.

ANEXOS

ANEXO I

Marco Regulatório Nacional do Saneamento Básico

➤ **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**

➤ **Concessões**

✓ Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão de serviços públicos previstos no art. 175, da Constituição Federal, e dá outras providências;

✓ Lei n.º 9.074, de 07 de julho de 1995, que estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos e dá outras providências;

✓ Lei n.º 11.079, de 30 de dezembro de 2004, que institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da Administração Pública;

✓ Decreto n.º 5.411, de 06 de abril de 2005, que autoriza a integralização de cotas no Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas - FGP, mediante ações representativas de participações acionárias da União em sociedades de economia mista disponíveis para venda, e dá outras providências;

✓ Decreto n.º 5.977, de 01 de dezembro de 2006, que regulamenta o art. 3º, **caput** e § 1º, da Lei nº 11.079/04, de 30 de dezembro de 2004, que dispõe sobre a aplicação, às parcerias público-privadas, do art. 21 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, e do art. 31 da Lei nº 9.074, de 07 de julho de 1995, para apresentação de projetos, estudos, levantamentos ou investigações, a serem utilizados em modelagens de parcerias público-privadas no âmbito da administração pública federal, e dá outras providências.

➤ **Consórcios Públicos**

✓ Lei nº 11.107, de 06 de abril de 2005, que dispõe normas gerais de contratação de consórcios públicos, e dá outras providências;

✓ Decreto nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007, que regulamenta a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos.

➤ **Urbanismo**

✓ Lei n.º10.257, de 10 de julho de 2001, que regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana, e dá outras providências;

➤ **Licitações e Contratos Administrativos**

✓ Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que regulamenta o art. 37, inc. XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública, e dá outras providências;

✓ Lei n.º 10.520, de 17 de julho de 2002, que institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências;

✓ Decreto n.º3.555, de 08 de agosto de 2000, que aprova o Regulamento para a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns;

✓ Decreto n.º5450, de 31 de maio de 2005, que regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências.

➤ **Saneamento Básico**

✓ Lei n.º6.050, de 24 de maio de 1974, que dispõe sobre a fluoretação da água em sistemas de abastecimento quando existir estação de tratamento;

✓ Lei nº 11.445, 05 de janeiro de 2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis n.º 6.766, de 19 de dezembro de 1979, n.º 8.036, de 11 de maio de 1990, n.º8.666, de 21 de junho de 1993, n.º8.987, de 13 de fevereiro de 1995; e, revoga a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978; e, dá outras providências;

✓ Decreto n.º76.872, de 22 de dezembro de 1975, que regulamenta a Lei nº 6.050, de 24 de maio de 1974, que dispõe sobre a fluoretação da água em sistemas públicos e abastecimento;

- ✓ Decreto n.º79.367, de 09 de março de 1977, que dispõe sobre normas e o padrão de potabilidade de água e dá outras providências;
- ✓ Decreto n.º5.440, de 04 de maio de 2005, que estabelece definições e procedimentos sobre o controle de qualidade da água de sistemas de abastecimento e institui mecanismos e instrumentos para divulgação de informação ao consumidor sobre a qualidade da água para consumo humano;
- ✓ Decreto n.º7.217, de 22 de junho de 2010, que regulamenta a Lei nº 11.445/07, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico, e dá outras providências.

➤ **Resíduos Sólidos**

- ✓ Lei n.º 7.802, de 11 de julho de 1989, que dispõe sobre a pesquisa, a experimentação, a produção, a embalagem e rotulagem, o transporte, o armazenamento, a comercialização, a propaganda comercial, a utilização, a importação, a exportação, o destino final dos resíduos e embalagens, o registro, a classificação, o controle, a inspeção e a fiscalização de agrotóxicos, seus componentes e afins, e dá outras providências;
- ✓ Lei n.º9.966, de 28 de abril de 2000, que dispõe sobre a prevenção, o controle e a fiscalização da poluição causada por lançamento de óleo e outras substâncias nocivas ou perigosas em águas sob jurisdição nacional, e dá outras providências;
- ✓ Lei n.º10.308, de 20 de novembro de 2001, que dispõe sobre a seleção de locais, a construção, o licenciamento, a operação, a fiscalização, os custos, a indenização, a responsabilidade civil e as garantias referentes aos depósitos de rejeitos radioativos, e dá outras providências;
- ✓ Lei n.º12.305, de 02 de agosto de 2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências;
- ✓ Decreto n.º4074, de 04 de janeiro de 2002, que regulamenta a Lei no 7.802, de 11 de julho de 1989, que dispõe sobre a pesquisa, a experimentação, a produção, a embalagem e rotulagem, o transporte, o armazenamento, a comercialização, a propaganda comercial, a utilização, a importação, a exportação, o destino final dos resíduos e embalagens, o registro, a classificação, o controle, a inspeção e a fiscalização de agrotóxicos, seus componentes e afins, e dá outras providências;
- ✓ Decreto n.º 4.136, de 20 de fevereiro de 2002, que dispõe sobre a especificação das sanções aplicáveis às infrações às regras de prevenção, controle e fiscalização da poluição causada por lançamento de óleo e outras substâncias nocivas

ou perigosas em águas sob jurisdição nacional, prevista na Lei nº 9.966, de 28 de abril de 2000, e dá outras providências;

✓ Decreto n.5.940, de 25 de outubro de 2006, que institui a separação dos resíduos recicláveis descartados pelos órgãos e entidades da administração pública federal direta e indireta, na fonte geradora, e a sua destinação às associações e cooperativas dos catadores de materiais recicláveis, e dá outras providências;

✓ Decreto n.º7.404, de 23 de dezembro de 2010, que regulamenta a Lei no 12.305, de 2 de agosto de 2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos, cria o Comitê Interministerial da Política Nacional de Resíduos Sólidos e o Comitê Orientador para a Implantação dos Sistemas de Logística Reversa, e dá outras providências.

➤ Recursos Hídricos

✓ Lei n.9433, de 08 de janeiro de 1997, que institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989.

➤ Meio Ambiente

✓ Lei n.º4.771, de 15 de setembro de 1965, que institui o Código Florestal;

✓ Lei n.º5.197, de 31 de janeiro de 1967, que dispõe sobre a proteção à fauna, e dá outras providências;

✓ Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências;

✓ Lei nº 7.797, de 10 de julho de 1989, que cria o Fundo Nacional do Meio Ambiente, e dá outras providências;

✓ Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, que dispõe as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências;

✓ Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, que regulamento o art. 225, §1º, inc. I, II, III e VII, da Constituição Federal e institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza, e dá outras providências;

- ✓ Lei n.º12.114, de 09 de dezembro de 2009, que cria o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima, altera os arts. 6º e 50 da Lei no 9.478, de 6 de agosto de 1997.
- ✓ Lei n.º12.187, de 29 de dezembro de 2009, que institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima – PNMC, e dá outras providências;
- ✓ Lei Complementar n.º140, de 08 de dezembro de 2011, que fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei no 6.938, de 31 de agosto de 1981;
- ✓ Decreto 99.274, de 06 de junho de 1990, que regulamenta a Lei nº 6.902, de 27 de abril de 1981, e a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõem, respectivamente, sobre a criação de Estações Ecológicas e Áreas de Proteção Ambiental e sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, e dá outras providências;
- ✓ Decreto nº 3.524, de 26 de junho de 2000, que regulamenta a Lei nº 7.797, de 10 de julho de 1989, que cria o Fundo Nacional do Meio Ambiente, e dá outras providências;
- ✓ Decreto n.º6.514, de 22 de julho de 2008, que dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, estabelece o processo administrativo federal para apuração destas infrações, e dá outras providências.

➤ **Ações Constitucionais**

- ✓ Lei n.4.717, de 29 de junho de 1965, que regula a ação popular;
- ✓ Lei n.º7.347, de 24 de julho de 1985, que disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico e dá outras providências.

➤ **Tributação**

✓ Lei n.º5.172, de 25 de outubro de 1966, que dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional, e institui normas gerais de Direito Tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios;

✓ Lei Complementar n.º116, de 31 de julho de 2003, que dispõe sobre o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza, de competência dos Municípios e do Distrito Federal, e dá outras providências.

➤ **Gestão Fiscal**

✓ Lei 4.320, de 17 de março de 1964, que estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal;

✓ Lei Complementar n.º101, de 04 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

➤ **Improbidade Administrativa**

✓ Lei n.º8429, de 02 de junho de 1992, que dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências.

➤ **Resoluções da ANVISA**

✓ Resolução n.º217, de 21 de novembro de 2001, da ANVISA, que aprova o Regulamento Técnico, anexo a Resolução, com vistas à promoção da vigilância sanitária nos portos de controle sanitário instalados no território nacional, embarcações que operem transportes de cargas e ou viajantes nesses locais, e com vistas a promoção da vigilância epidemiológica e do controle de vetores dessas áreas e dos meios de transporte que nelas circulam;

✓ Resolução n.º345, de 16 de dezembro de 2002, da ANVISA, que aprova, conforme Anexo I, o Regulamento Técnico para a autorização de funcionamento de empresas interessadas em prestar serviços de interesse da saúde pública em veículos terrestres que operem transportes coletivos internacional de passageiros,

embarcações, aeronaves, terminais aquaviários, portos organizados, aeroportos, postos de fronteira e recintos alfandegados;

✓ Resolução n.º346, de 16 de dezembro de 2002, da ANVISA, que aprova, conforme Anexo I, o Regulamento Técnico para a autorização de funcionamento e autorização especial de funcionamento de empresas interessadas em operar a atividade de armazenar mercadorias sob vigilância sanitária em terminais aquaviários, portos organizados, aeroportos, postos de fronteira e recintos alfandegados;

✓ Resolução n.º02, de 08 de janeiro de 2003, da ANVISA, que aprova o Regulamento Técnico, para fiscalização e controle sanitário em aeroportos e aeronaves, anexo a Resolução;

✓ Resolução n.º306, de 07 de dezembro de 2004, da ANVISA, que dispõe sobre o Regulamento Técnico para o gerenciamento de resíduos de serviços de saúde;

✓ Resolução n.º56, de 05 de junho de 2008, da ANVISA, que dispõe sobre o Regulamento Técnico de Boas Práticas Sanitárias no Gerenciamento de Resíduos Sólidos nas áreas de Portos, Aeroportos, Passagens de Fronteiras e Recintos Alfandegados.

➤ **Resoluções do CONAMA**

✓ Resolução n.º01, de 23 de janeiro de 1986, do CONAMA, que dispõe sobre critérios básicos e diretrizes gerais para o RIMA.

✓ Resolução n.º01-A, de 23 de janeiro de 1986, do CONAMA, que dispõe sobre transportes de produtos perigosos em território nacional;

✓ Resolução n.º09, de 03 de dezembro de 1987, do CONAMA, que dispõe sobre a realização de audiência pública no processo de licenciamento ambiental;

✓ Resolução n.º 005, de 15 de junho de 1988, do CONAMA, que dispõe sobre o licenciamento de obras de saneamento básico;

✓ Resolução n.º 002, de 22 de agosto de 1991, do CONAMA, que dispõe sobre adoção ações corretivas, de tratamento e de disposição final de cargas deterioradas, contaminadas ou fora das especificações ou abandonadas;

✓ Resolução n.º 006, de 19 de setembro de 1991, do CONAMA, que dispõe sobre a incineração de resíduos sólidos provenientes de estabelecimentos de saúde, portos e aeroportos;

✓ Resolução n.º 08, de 19 de setembro de 1991, do CONAMA, que dispõe sobre a vedação da entrada no país de materiais residuais destinados à disposição final e incineração no Brasil;

- ✓ Resolução n.º 005, de 5 de agosto de 1993, do CONAMA, que dispõe sobre o gerenciamento de resíduos sólidos gerados nos portos, aeroportos, terminais ferroviários e rodoviários;
- ✓ Resolução n.º24, de 7 de dezembro de 1994, do CONAMA, que exige anuência prévia da CNEN – Comissão Nacional de Energia Nuclear, para toda importação ou exportação de material radioativo, sob qualquer forma e composição química, em qualquer quantidade;
- ✓ Resolução n.º04, de 09 de outubro de 1995, do CONAMA, que estabelece áreas de segurança portuárias;
- ✓ Resolução n.º23, de 12 de dezembro de 1996, do CONAMA, que dispõe sobre as definições e o tratamento a ser dado aos resíduos perigosos, conforme as normas adotadas pela Convenção da Basileia sobre o controle de Movimentos Transfronteiriços de Resíduos perigosos e seu Depósito;
- ✓ Resolução n.º 228, de 20 de agosto de 1997, do CONAMA, que dispõe sobre a importação de desperdícios e resíduos de acumuladores elétricos de chumbo;
- ✓ Resolução n.º237, de 22 de dezembro de 1997, do CONAMA, que dispõe sobre licenciamento ambiental; competência da União, Estados e Municípios; listagem de atividades sujeitas ao licenciamento; Estudos Ambientais, Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental;
- ✓ Resolução n.º258, de 1999, do CONAMA, que determina que as empresas fabricantes e as importadoras de pneumáticos ficam obrigadas a coletar e dar destinação final ambientalmente adequada aos pneus inservíveis (REVOGADA);
- ✓ Resolução n.º 274, de 29 de novembro de 2000, do CONAMA, que define os critérios de balneabilidade em águas brasileiras;
- ✓ Resolução n.º 275, de 25 de abril de 2001, do CONAMA, que estabelece código de cores para diferentes tipos de resíduos na coleta seletiva;
- ✓ Resolução n.º307, de 2002, do CONAMA estabelece diretrizes, critérios e procedimentos para a gestão dos resíduos da construção civil;
- ✓ Resolução n.º308, de 21 de março de 2002, do CONAMA, que dispõe sobre o licenciamento ambiental de sistemas de disposição final de resíduos sólidos urbanos gerados em Municípios de pequeno porte(REVOGADA);
- ✓ Resolução n.º 313, de 29 de outubro de 2002, do CONAMA, que dispõe sobre o Inventário Nacional de Resíduos Sólidos Industriais;
- ✓ Resolução n.º 316, de 29 de outubro de 2002, do CONAMA, que dispõe sobre procedimentos e critérios para o funcionamento de sistemas de tratamento térmico de resíduos;

- ✓ Resolução n.º348, de 5 de julho de 2004, do CONAMA, que altera a Resolução n.º307/02, incluindo o amianto na classe de resíduos perigosos;
- ✓ Resolução n.º 357, de 17 de março de 2005, do CONAMA, que dispõe sobre a classificação dos corpos de água e diretrizes ambientais para o seu enquadramento, bem como estabelece as condições e padrões de lançamento de efluentes, e dá outras providências;
- ✓ Resolução n.º358, de 2005, do CONAMA, dispõe sobre o tratamento e a disposição final de resíduos sólidos de serviços de saúde;
- ✓ Resolução n.º362, de 23 de junho 2005, do CONAMA, que dispõe sobre o recolhimento, coleta e destinação final de óleo lubrificante usado ou contaminado;
- ✓ Resolução n.º 370, de 6 de abril de 2006, do CONAMA, que prorroga o prazo para complementação das condições e padrões de lançamento de efluentes, previsto no art. 4,4 da Resolução n.º 357/ 2005;
- ✓ Resolução n.º375, de 29 de agosto de 2006, do CONAMA, que define critérios e procedimentos para o uso agrícola de lodos de esgotos gerados em estações de tratamento de esgoto sanitário e seus produtos derivados, e dá outras providências;
- ✓ Resolução n.º. 393, de 8 de agosto de 2007, do CONAMA, que dispõe sobre o descarte contínuo de água de processo ou de produção em plataformas marítimas de petróleo e gás natural, e dá outras providências;
- ✓ Resolução n.º 396, de 3 de abril de 2008, do CONAMA, que dispõe sobre a classificação e diretrizes ambientais para o enquadramento das águas subterrâneas e dá outras providências;
- ✓ Resolução n.º 397, de 3 de abril de 2008, do CONAMA, que altera o inciso II do § 4º e a Tabela X, do §5º, ambos do art.34, da Resolução n.º 357/ 2005, que dispõe sobre a classificação dos corpos de água e diretrizes ambientais para o seu enquadramento, bem como estabelece as condições e padrões de lançamento de efluentes;
- ✓ Resolução n.º401, de 04 de novembro de 2008, do CONAMA, que estabelece os limites máximos de chumbo, cádmio e mercúrio para pilhas e baterias comercializadas no território nacional e os critérios e padrões para o seu gerenciamento ambientalmente adequado, e dá outras providências;
- ✓ Resolução n.º404, de 2008, do CONAMA, que estabelece critérios e diretrizes para o licenciamento ambiental de aterro sanitário de pequeno porte de resíduos sólidos urbanos;
- ✓ Resolução n.º416, de 30 de setembro de 2009, do CONAMA, que dispõe sobre a prevenção à degradação ambiental causada por pneus inservíveis e sua destinação ambientalmente adequada.

ANEXO II

Marco Regulatório Estadual do Saneamento Básico

➤ **Constituição do Estado do Rio de Janeiro de 1989**

➤ **Leis Complementares**

✓ Lei Complementar Estadual nº 87, de 16 de dezembro de 1997, que dispõe sobre a Região Metropolitana do Rio de Janeiro, sua composição, organização e gestão, e sobre a microrregião dos Lagos, define as funções públicas e serviços de interesse comum e dá outras providências.

➤ **Leis Ordinárias**

✓ Lei Estadual nº 287, de 04 de dezembro de 1979, que aprova o Código de Administração Financeira e Contabilidade Pública do Estado do Rio de Janeiro e dá outras providências;

✓ Lei Estadual n.º650, de 11 de janeiro de 1983, que dispõe sobre a política estadual de defesa e proteção das bacias fluviais e lacustres do Rio de Janeiro;

✓ Lei Estadual nº 759, de 22 de junho de 1984, que dispõe sobre a recuperação de materiais utilizados pelos órgãos da Administração Estadual;

✓ Lei Estadual nº 1.060, de 10 de novembro de 1986, que institui o Fundo Especial de Controle Ambiental – FECAM, e dá outras providências;

✓ Lei Estadual nº 1.228, de 17 de novembro de 1987, que proíbe a criação de depósitos de lixo atômico ou rejeitos no Estado do Rio de Janeiro;

✓ Lei Estadual n.º1356, de 03 de outubro de 1988, que dispõe sobre os procedimentos vinculados à elaboração, análise e aprovação dos estudos de impacto ambiental;

✓ Lei Estadual nº 1.361, de 06 de outubro de 1988, que regulamenta a estocagem, processamento e disposição final de resíduos sólidos industriais tóxicos;

✓ Lei Estadual nº 1.561, de 09 de novembro de 1989, que obriga o uso de sacos ou recipientes coletores de lixo ao lado de barracas, “estantes” ou carroças, para recolhimento de materiais inservíveis, provenientes da comercialização;

- ✓ Lei Estadual nº 1.831, de 06 de julho de 1991, que cria a obrigatoriedade das escolas públicas de procederem à coleta seletiva de lixo no Estado do Rio de Janeiro;
- ✓ Lei Estadual nº 2.011, de 10 de julho de 1992, que dispõe sobre a obrigatoriedade de implementação de programa de redução de resíduos sólidos.
- ✓ Lei Estadual nº 2.030, de 02 de outubro de 1992, que cria o selo-símbolo para a reciclagem de vidro, plástico, latas, papel e papelão e dá outras providências;
- ✓ Lei Estadual nº 2.061, de 28 de janeiro de 1993, que determina que toda e qualquer espécie de resíduos decorrentes de aplicação em clientes da área médica e odontológica sejam incinerados;
- ✓ Lei Estadual nº 2.060, de 28 de janeiro de 1993, que dispõe sobre a coleta de lixo hospitalar;
- ✓ Lei Estadual nº 2.419, de 20 de julho de 1995, que cria, em áreas administradas pelo Estado e os Municípios, depósitos para recolhimento de lixo reciclável mediante convênios firmados com as companhias de limpeza urbana municipais ou suas contratadas;
- ✓ Lei Estadual nº 2575, de 19 de junho de 1996, que acrescenta dispositivos à Lei nº 1060, de 10 de novembro de 1986, e dá outras providências;
- ✓ Lei Estadual nº 2657, de 26 de dezembro de 1996, que dispõe sobre o imposto sobre circulação de mercadorias e serviços e dá outras providências;
- ✓ Lei Estadual nº 2.661, de 27 de dezembro de 1996, que regulamenta o disposto no art. 274, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro no que se refere à exigência de níveis mínimos de tratamento de esgotos sanitários antes de seu lançamento em corpos d'água, e dá outras providências;
- ✓ Lei Estadual nº 2.664, de 27 de dezembro de 1996, que dispõe sobre a distribuição aos Municípios de parcela de 25% do produto da arrecadação do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação – ICMS;
- ✓ Lei Estadual nº 2.794, de 17 de setembro de 1997, que dispõe sobre aterros sanitários na forma que menciona;
- ✓ Lei Estadual nº 2.831, de 13 de novembro de 1997, que dispõe sobre o regime de concessão de serviços e de obras públicas e de permissão da prestação de serviços previsto no art.70, da Constituição Estadual, e dá outras providências;
- ✓ Lei Estadual nº 2.869, de 18 de dezembro de 1997, que dispõe sobre o regime de prestação do serviço público de transporte ferroviário e metroviário de passageiros no Estado do Rio de Janeiro, e sobre o Serviço Público de Saneamento Básico no Estado do Rio de Janeiro, e dá outras providências;

- ✓ Lei Estadual nº 2.939, de 08 de maio de 1998, dispõe sobre o transporte e o armazenamento de baterias usadas de celulares;
- ✓ Lei Estadual nº 3.009, de 13 de julho de 1998, que proíbe o lixo em locais públicos e dá outras providências;
- ✓ Lei Estadual nº 3102, de 16 de novembro de 1998, que dispõe sobre a obrigatoriedade de que todos os panfletos publicitários contendam a recomendação: “Não jogue este impresso na via pública”;
- ✓ Lei Estadual nº 3183, de 28 de janeiro de 1999, que autoriza o Poder Executivo a criar normas e procedimento para serviço de coleta e disposição final de pilhas;
- ✓ Lei Estadual nº 3206, de 12 de abril de 1999, autoriza o Poder Executivo a criar normas e procedimentos para a realização dos serviços de coleta, reciclagem e disposição final de embalagens e garrafas plásticas;
- ✓ Lei Estadual nº 3.239, de 02 de agosto de 1999, que institui a Política Estadual de Recursos Hídricos, cria o Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamentar a Constituição Estadual, em seu artigo 261, parágrafo 1º, inciso VII, e dá outras providências.
- ✓ Lei Estadual nº 3.325, de 17 de dezembro de 1999, que dispõe sobre a educação ambiental, institui a Política Estadual de Educação Ambiental, cria o Programa Estadual de Educação Ambiental e complementa a Lei Federal nº 9.795/99, no âmbito do Estado do Rio de Janeiro;
- ✓ Lei Estadual nº 3.316, de 09 de dezembro de 1999, que autoriza o Poder Executivo a implantar sistema de tratamento de resíduos sólidos dos serviços de saúde e dá outras providências;
- ✓ Lei Estadual nº 3.369, de 07 de janeiro de 2000, que estabelece normas para a destinação final de garrafas plásticas e dá outras providências;
- ✓ Lei Estadual nº 3.467, de 14 de setembro de 2000, que dispõe sobre as sanções administrativas derivadas de condutas lesivas ao meio ambiente no Estado do Rio de Janeiro, e dá outras providências;
- ✓ Lei Estadual nº 3415, de 29 de maio de 2000, que dispõe sobre a coleta de baterias de telefones celulares e de veículos automotores, e dá outras providências;
- ✓ Lei Estadual nº 3.520, de 27 de dezembro de 2000, que altera a redação dos artigos 2º, 4º e 9º, da Lei nº 1060, de 10 de novembro de 1986, e dá outras providências;
- ✓ Lei Estadual nº 3.755, de 07 de janeiro de 2002, autoriza o Poder Executivo a financiar a formação de cooperativas com a finalidade que menciona;

- ✓ Lei Estadual nº 3.972, de 24 de setembro de 2002, que dispõe sobre o uso, a produção, o consumo, o comércio, o transporte interno, o armazenamento, o destino final dos resíduos e embalagens, de agrotóxicos e de seus componentes e afins e, bem assim, o controle, inspeção e fiscalização, e dá outras providências;
- ✓ Lei Estadual nº 3.935, de 06 de setembro de 2002, que autoriza o Poder Executivo a conceder prêmios para os Municípios que tratam adequadamente o lixo por eles produzidos;
- ✓ Lei Estadual nº 4.143, de 28 de agosto de 2003, que altera a redação do art. 3º, alínea “a”, da Lei nº 1.060, de 10 de novembro de 1986, alterada pela Lei nº 2.575, de 19 de junho de 1996, e dá outras providências;
- ✓ Lei Estadual nº 4.191, de 30 de setembro de 2003, que dispõe sobre a política estadual de resíduos sólidos e dá outras providências;
- ✓ Lei Estadual nº 4.247, de 16 de dezembro de 2003, que dispõe sobre a cobrança pela utilização dos recursos hídricos de domínio do Estado do Rio de Janeiro, e dá outras providências;
- ✓ Lei Estadual nº 4.556, de 06 de junho de 2005, que cria, estrutura, dispõe sobre o funcionamento da Agência Reguladora de Energia e Saneamento Básico do Estado do Rio de Janeiro – AGENERSA, e dá outras providências;
- ✓ Lei Estadual nº 4.829, de 30 de agosto de 2006, que institui a Política de Reciclagem de Entulhos de Construção Civil e dá outras providências;
- ✓ Lei Estadual nº 4.845, de 19 de setembro de 2006, que institui no calendário oficial do Estado do Rio de Janeiro o dia dos catadores do lixo, como data para reverenciar tais atores informais e indispensáveis à preservação do meio ambiente;
- ✓ Lei Estadual nº 4.868, de 11 de outubro de 2006, que determina que os fornecedores de lâmpadas fluorescentes devam informar, nas suas embalagens, os componentes químicos utilizados e os riscos dos mesmos à saúde humana;
- ✓ Lei Estadual nº 4.943, de 20 de dezembro de 2006, que dispõe sobre a implantação de aterros sanitários na Região Metropolitana do Rio de Janeiro;
- ✓ Lei Estadual nº 5.023, de 27 de abril de 2007, que dispõe sobre a obrigatoriedade de serem incluídos no EIA-RIMA (Estudo e Relatório de Impacto Ambiental) de aterro sanitário, os projetos de estações de transferência de resíduos sólidos;
- ✓ Lei Estadual nº 5.065, de 05 de julho de 2007, que institui o programa estadual de tratamento e reciclagem de óleos e gorduras de origem vegetal ou animal e de uso culinário;

- ✓ Lei Estadual n.º5067, de 09 de julho de 2007, que dispõe sobre o zoneamento ecológico-econômico do Estado do Rio de Janeiro, definindo critérios para a implantação das atividades de silvicultura econômica no Estado do Rio de Janeiro;
- ✓ Lei Estadual n.º 5.068, de 10 de julho de 2007, que institui o Programa Estadual de Parcerias Público-Privadas – PROPAR;
- ✓ Lei Estadual n.º 5.100, de 04 de outubro de 2007, que altera a Lei Estadual n.º 2.664, de 27 de dezembro de 1996, que dispõe sobre a distribuição aos Municípios de parcela de 25% do produto da arrecadação do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação – ICMS, incluindo o critério de conservação ambiental, e dá outras providências;
- ✓ Lei Estadual n.º 5.101, de 04 de outubro de 2007, que dispõe sobre a criação do Instituto Estadual do Ambiente – INEA e sobre outras providências para maior eficiência na execução das políticas estaduais de meio ambiente, de recursos hídricos e florestais;
- ✓ Lei Estadual n.º 5.131, de 14 de novembro de 2007, que torna obrigatório que os estabelecimentos situados no Estado do Rio de Janeiro, que comercializam lâmpadas fluorescentes, coloquem à disposição dos consumidores lixeira para a sua coleta quando descartadas ou inutilizadas, e dá outras providências;
- ✓ Lei Estadual n.º 5.185, de 14 de janeiro de 2008, que determina a utilização de seringas de agulha retrátil no Estado do Rio de Janeiro.
- ✓ Lei Estadual n.º 5.438, de 17 de abril de 2009, que institui o cadastro técnico estadual de atividades potencialmente poluidoras ou utilizadoras de recursos ambientais e a taxa de controle e fiscalização ambiental do Estado do Rio de Janeiro e dá outras providências.
- ✓ Lei Estadual n.º 5.502, de 15 de julho de 2009, que dispõe sobre a substituição e recolhimento de sacolas plásticas em estabelecimentos comerciais localizados no Estado do Rio de Janeiro como forma de colocá-las à disposição do ciclo de reciclagem e proteção ao meio ambiente fluminense e acrescenta o artigo 98-A à Lei Estadual n.º 3467/2000;
- ✓ Lei Estadual n.º 5.531, de 02 de setembro de 2009, que altera a Lei n.º 5.185, de 14 de janeiro de 2008, pela qual fica determinada a utilização de seringas de agulha retrátil no Estado do Rio de Janeiro;
- ✓ Lei Estadual n.º 5.576, de 13 de novembro de 2009, que institui a política estadual de incentivo à criação e implantação de consórcio intermunicipal para a prestação de serviços públicos de interesse comum e dá outras providências;

- ✓ Lei Estadual nº 5690, de 14 de abril de 2010, que institui a política estadual sobre mudança global do clima e desenvolvimento sustentável e dá outras providências;
- ✓ Lei Estadual n.º5845, de 21 de dezembro de 2010, que autoriza o Poder Executivo a contratar a operação de crédito junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento – BIR, na forma definida, e dá outras providências;
- ✓ Lei Estadual nº 6.333, de 15 de outubro de 2012, que autoriza o Poder Executivo a participar do Consórcio Público de Gestão de Resíduos Sólidos da Baixada Fluminense, integrado pelos Municípios de Belford Roxo, Duque de Caxias, Mesquita, Nilópolis, Nova Iguaçu e São João de Meriti para, em regime de gestão associada, executar os serviços públicos de manejo de resíduos sólidos;
- ✓ Lei Estadual nº 6.334, de 15 de outubro de 2012, que autoriza o Poder Executivo a participar dos seguintes Consórcios doravante denominados de: Lagos 1; Centro Sul 1; Sul Fluminense 1; Vale do Café; Noroeste; Serrana 1; Serrana 2 para todos, em regime de gestão associada, executar os serviços públicos de manejo de resíduos sólidos;
- ✓ Lei Estadual n.º6.362, de 19 de dezembro de 2012, que estabelece normas suplementares sobre o gerenciamento estadual para disposição final ambientalmente adequada de resíduos sólidos em aterros sanitários;
- ✓ Lei Estadual n.º6364, de 19 de dezembro de 2012, que cria, na estrutura administrativa da Agência Reguladora de Energia e Saneamento Básico do Estado do Rio de Janeiro – AGENERSA, os cargos que menciona;
- ✓ Lei Estadual n.º6398, de 05 de março de 2013, que dispõe sobre a participação do Estado do Rio de Janeiro em convênio de cooperação com o Município de Paraty para a gestão associada de serviço público de saneamento básico que será licitado, pelo Município, na forma de parceria público-privada – PPP;
- ✓ Lei Estadual n.º6.408, de 12 de março de 2013, que torna obrigatória todas as edificações residenciais com mais de três andares no Estado do Rio de Janeiro a disponibilizarem recipientes para a coleta seletiva de lixo;
- ✓ Lei Estadual n.º6.805, de 18 de junho de 2014, que inclui artigos na Lei nº 4.191, de 30 de setembro de 2003, Política Estadual de Resíduos Sólidos, instituindo a obrigação da implementação de sistemas de logística reversa para resíduos eletroeletrônicos, agrotóxicos, pneus e óleos lubrificantes no âmbito do Estado do Rio de Janeiro.

➤ **Decretos-Lei**

- ✓ Decreto-Lei n.º39, de 24 de março de 1975, que dispõe sobre entidades da Administração Estadual indireta e fundação, no âmbito da Secretaria de Estado de Obras e Serviços Públicos, e dá outras providências;
- ✓ Decreto-Lei n.º 134, de 16 de junho de 1975, que dispõe sobre a prevenção e o controle da poluição do meio ambiente no Estado do Rio de Janeiro e dá outras providências.

➤ **Decretos Estaduais**

- ✓ Decreto Estadual n.º553, de 16 de janeiro de 1976, que aprova o regulamento dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário do Estado do Rio de Janeiro, a cargo da CEDAE (Companhia Estadual de Águas e Esgotos);
- ✓ Decreto Estadual n.º2.330, de 08 de janeiro de 1979, que regulamenta, em parte, os Decretos-Lei n.º39, de 21 de março de 1975, e n.º134, de 16 de junho de 1975, que institui o Sistema de Proteção dos Lagos e Cursos d'Água do Estado do Rio de Janeiro, regula a aplicação de multas, e dá outras providências;
- ✓ Decreto Estadual n.º 10.973, de 09 de fevereiro de 1988, que cria o Fundo Especial de Controle Ambiental – FECAM, e dá outras providências;
- ✓ Decreto Estadual n.º22.872, de 28 de dezembro de 1996, que aprova o regulamento dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário do Estado do Rio de Janeiro, a cargo das concessionárias e permissionárias;
- ✓ Decreto Estadual n.º25.997, de 27 de janeiro de 2000, que delega competência ao Presidente da CEDAE (Companhia Estadual de Águas e Esgotos) para a prática de atos que menciona;
- ✓ Decreto Estadual n.º 31.819, de 09 de setembro de 2002, que regulamenta a Lei n.º 3.369, de 07 de janeiro de 2000, que estabelece normas para destinação final de garrafas plásticas e dá outras providências;
- ✓ Decreto Estadual n.º 33.502, de 03 de julho de 2003, que implanta no sistema integrado de Administração Financeira para Estados e Municípios – SIAFEM-RJ, instituído pelo Decreto n.º 22.939, de 30 de janeiro de 1997, o Módulo de Convênios e dá outras providências;
- ✓ Decreto Estadual n.º38.618, de 08 de dezembro de 2005, que regulamenta e fixa a estrutura administrativa, atribuições e normas de funcionamento da AGENERSA (Agência Reguladora de Energia e Saneamento Básico do Estado do Rio de Janeiro), conforme o caput, do artigo 1º, da Lei Estadual n.º4.556, de 06 de junho de 2005;

- ✓ Decreto Estadual n.º 40.156, de 17 de outubro de 2006, que estabelece os procedimentos técnicos e administrativos para a regularização dos usos de água superficial e subterrânea, bem como, para ação integrada de fiscalização com os prestadores de serviço de saneamento básico, e dá outras providências;
- ✓ Decreto Estadual n.º 40.645, de 08 de março de 2007, que institui a separação dos resíduos recicláveis descartados pelos órgãos e entidades da Administração Pública estadual direta e indireta, na fonte geradora, e a sua destinação às associações e cooperativas dos catadores de materiais recicláveis, e dá outras providências;
- ✓ Decreto Estadual n.º 40.744, de 25 de abril de 2007, que dispõe sobre a organização, competência e funcionamento do Conselho Estadual do Meio Ambiente – CONEMA.
- ✓ Decreto Estadual n.º 41.084, de 20 de dezembro de 2007, que regulamenta a Lei Estadual n.º 4.191/2003, Política Estadual de Resíduos Sólidos;
- ✓ Decreto Estadual n.º 41.122, de 09 de janeiro de 2008, que institui o Plano Diretor da de Gestão de Resíduos Sólidos da Região Metropolitana do Estado do Rio de Janeiro;
- ✓ Decreto Estadual n.º 41.286, de 06 de maio de 2008, que transfere ao Conselho Estadual de Meio Ambiente – CONEMA as atribuições da Câmara de Normatização da Comissão Estadual de Controle Ambiental – CECA, estabelecidas no inciso I, do §1º, do art. 5º, do Decreto n.º 21.287, de 23 de janeiro de 1995;
- ✓ Decreto Estadual n.º 41.369, de 27 de junho de 2008, que define procedimentos para o acompanhamento da aplicação de recursos provenientes do Fundo Estadual de Conservação Ambiental e Desenvolvimento Urbano – FECAM;
- ✓ Decreto Estadual n.º 41.528, de 31 de outubro de 2008, que estabelece os procedimentos a serem adotados na celebração e execução de convênios que impliquem dispêndio financeiro por órgãos e entidades da Administração Pública do Estado do Rio de Janeiro e dá outras providências;
- ✓ Decreto Estadual n.º 41.605, de 19 de dezembro de 2008, que institui a Comissão Especial para elaboração de proposta legislativa visando à implantação da política estadual de saneamento básico;
- ✓ Decreto Estadual n.º 41.628, de 12 de janeiro de 2009, que estabelece a estrutura organizacional do Instituto Estadual do Ambiente – INEA, criado pela Lei n.º 5.101, de 04 de outubro de 2007, e dá outras providências.
- ✓ Decreto Estadual n.º 41.752, de 17 de março de 2009, que regulamenta a Lei Estadual n.º 5.131/2007, que trata da coleta de lâmpadas fluorescentes;

- ✓ Decreto Estadual nº 41.844, de 04 de maio de 2009, que estabelece definições técnicas para alocação de percentual a ser distribuído aos Municípios em função do ICMS Ecológico;
- ✓ Decreto Estadual nº 42.159, de 02 de dezembro de 2009, que dispõe sobre o sistema de licenciamento ambiental – SLAM, e dá outras providências;
- ✓ Decreto Estadual nº 42.822, de 31 de janeiro de 2011, que dá nova redação aos dispositivos que menciona e determina outras providências.
- ✓ Decreto Estadual nº 42.930, de 18 de abril de 2011, que cria o Programa Estadual Pacto pelo Saneamento.
- ✓ Decreto Estadual nº 42.931, de 18 de abril de 2011, que dispõe sobre o Programa de Saneamento Ambiental dos Municípios do Entorno da Baía de Guanabara (PSAM), cria, sem acréscimo de despesas, na estrutura administrativa do Estado do Rio de Janeiro, a unidade executora do PSAM (UEPSAM), e dá outras providências.
- ✓ Decreto Estadual nº 43.153, de 25 de agosto de 2011, que dispõe sobre a participação do Estado do Rio de Janeiro nos Consórcios Públicos de Direito Público para a gestão associada e íntegra de resíduos sólidos, garantido sua sustentabilidade.
- ✓ Decreto Estadual nº 43.982, de 11 de dezembro de 2012, que submete a Companhia Estadual de Águas e Esgotos – CEDAE à fiscalização e regulação de suas atividades por parte da Agência Reguladora de Energia e Saneamento Básico do Estado do Rio de Janeiro – AGENERSA, e dá outras providências.

➤ Resoluções

- ✓ Resolução nº 2526, de 16 de setembro de 2008, da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro (PGE/RJ), que adequa a minuta-padrão de convênio para transferência de recursos financeiros pelo Estado do Rio de Janeiro para os Municípios aos termos do Decreto nº 41.373, de 30 de junho de 2008.
- ✓ Resolução nº 2702, de 20 de outubro de 2009, da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro (PGE/RJ), que altera a minuta-padrão de convênio para transferência de recursos financeiros pelo Estado do Rio de Janeiro para os Municípios aos termos do Decreto nº 41.528, de 31 de outubro de 2008.
- ✓ Resolução nº 25, de 20 de novembro de 2010, do Instituto Estadual do Ambiente (INEA), que estabelece procedimentos para requerimento das licenças ambientais das atividades ligadas a cadeia produtiva de reciclagem.
- ✓ Resolução nº 26, de 22 de novembro de 2010, do Conselho Estadual do Meio Ambiente (CONEMA), que aprova a NOP – INEA – 01 – Programa de Monitoramento de Emissões de Fontes Fixas para a Atmosfera – PROMON AR.

- ✓ Resolução nº 35, de 15 de agosto de 2011, do Conselho Estadual do Meio Ambiente (CONEMA), que dispõe sobre audiências públicas no âmbito do licenciamento ambiental estadual.
- ✓ Resolução nº 3.010, de 26 de agosto de 2011, da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro (PGE/RJ), que altera a cláusula de pagamento da minuta-padrão de editais de contratos de compras, prestação de serviços, obras, prestação de serviços por tempo determinado, serviços técnicos de advocacia, seguro, cessão de uso, concessão de uso, permissão de uso, locação de imóvel e convênios, na forma que menciona.
- ✓ Resolução n.º31, de 15 de abril de 2011, do Instituto Estadual do Ambiente (INEA), que estabelece os códigos a serem adotados pelo INEA para o enquadramento de empreendimentos e atividades sujeitos ao licenciamento ambiental.
- ✓ Resolução nº 50, de 17 de fevereiro de 2012, do Instituto Estadual do Ambiente (INEA), que estabelece procedimentos para elaboração de plano de gerenciamento de resíduos de serviços de saúde (PGRSS).
- ✓ Resolução n.º52, de 19 de março de 2012, do Instituto Estadual do Ambiente (INEA), que estabelece os novos códigos para o enquadramento de empreendimentos e de atividades poluidoras ou utilizadores de recursos ambientais, bem como os capazes de causar degradação ambiental, sujeitos ao licenciamento ambiental.
- ✓ Resolução n.º42, de 17 de agosto de 2012, do Conselho Estadual do Meio Ambiente (CONEMA), que dispõe as atividades que causam ou possam causar impacto ambiental local, fixa normas gerais de cooperação federativa nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente e ao combate à poluição em qualquer de suas formas, conforme previsto na Lei Complementar n.º140/2011, e dá outras providências.
- ✓ Resolução n.º60, de 30 de maio de 2014, do Conselho Estadual do Meio Ambiente (CONEMA), que estabelece o Regimento Interno do Conselho Estadual de Meio Ambiente – CONEMA.

➤ **Norma Técnica – FEEMA (Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente)**

✓ Norma Técnica FEEMA NT – 202. R-10, aprovada pela Deliberação n.º1.007, de 04 de dezembro de 1986, da CECA (Conselho Estadual de Controle Ambiental), que estabelece critérios e padrões para lançamento de efluentes líquidos.

✓ Norma Técnica FEEMA DZ – 942. R-7, aprovada pela Deliberação n.º1.995, de 10 de outubro de 1990, da CECA (Conselho Estadual de Controle Ambiental), que estabelece diretriz do programa de autocontrole de efluentes líquidos – PROCON Água;

✓ Norma Técnica FEEMA DZ – 205. R-1, aprovada pela Deliberação n.º2491, de 05 de outubro de 1991, da CECA (Conselho Estadual de Controle Ambiental), que estabelece diretriz de controle de carga orgânica em efluentes líquidos de origem industrial;

✓ Norma Técnica FEEMA DZ – 215. R-1, aprovada pela Deliberação n.º3154, de 26 de abril de 1994, da CECA (Conselho Estadual de Controle Ambiental), que estabelece diretriz de controle de carga orgânica biodegradável em efluentes líquidos de origem não industrial.

➤ **Portaria – CEPERJ (Fundação Centro Estadual de Estatísticas, Pesquisas e Formação de Servidores Públicos do Rio de Janeiro)**

✓ Portaria n.º8393, de 13 de julho de 2011, da CEPERJ, que publica o índice final de conversação ambiental – provisório – relativo ao ICMS (imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação) Ecológico do Estado do Rio de Janeiro – Ano Fiscal 2012, e dá outras providências;

✓ Portaria n.º8422, de 05 de novembro de 2012, da CEPERJ, que publica o índice final de conversação ambiental relativo ao ICMS (imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação) Ecológico do Estado do Rio de Janeiro – Ano Fiscal 2013, e dá outras providências;

✓ Portaria n.º8449, de 03 de dezembro de 2013, da CEPERJ, que publica o índice final de conversação ambiental relativo ao ICMS (imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação) Ecológico do Estado do Rio de Janeiro – Ano Fiscal 2014, e dá outras providências.

ANEXO III

Marco Regulatório Municipal do Saneamento Básico

ATOS NORMATIVOS & INSTRUMENTOS JURÍDICOS	DESCRIÇÃO	Legislação Recebida & Compilada	Legislação Não Recebida e/ou Inexistente
GERAL			
LOM	Lei Orgânica Municipal		
POSTURA URBANA			
Lei n.º1415/1976	Código Administrativo		
SAÚDE & VIGILÂNCIA SANITÁRIA			
Lei 3704/2001	Código Sanitário		
Política Municipal de Saúde			
MEIO AMBIENTE			
Lei 4438/2008	Código de Meio Ambiente		
Lei 3326/1997	Política de Meio Ambiente		
Lei 4840/2000	Licenciamento Municipal Ambiental		
URBANISMO			
Lei 4441/2008	Plano Diretor Urbano		
Decreto n.º11.199/2008	Regulamento do Plano Diretor Urbano		
Lei 1411/1997	Plano de Desenvolvimento Integrado		
USO & OCUPAÇÃO DO SOLO			
Lei 1412/1977	Lei de Zoneamento Urbano		
Lei 1413/1977	Lei de Parcelamento do Solo		
Lei 1458/1978	Lei que dispõe sobre alvará de funcionamento nos termos que dispõe.		
Lei 1726/1982	Lei que classifica como zona de atividade ZA - 2 os logradouros públicos que menciona		
Lei 1727/1982	Lei que classifica como zona de atividade ZA - 2 os logradouros públicos que menciona		
Lei 1738/1982	Lei que altera a zona habitacional – ZH 2 dos logradouros públicos que menciona de misto para comercial, apenas.		
Lei 1758/1982	Lei que altera a classificação da zona habitacional – ZH 2 dos logradouros públicos que menciona para zona de atividade ZA 2.		
Lei 2190/1982	Lei que desafeta e autoriza a investidura das áreas públicas no bairro Siderópolis		
Lei 1901/1984	Lei que desafeta e autoriza a investidura das áreas públicas no bairro Vila Santa Cecília		
Lei 1902/1984	Lei que permite a realização de comércio vicinal no logradouro público que menciona		
Lei 2137/1986	Lei que desafeta e autoriza a investidura das áreas públicas no bairro Monte Castelo		
Lei 1987/1987	Lei que desafeta e autoriza a investidura das áreas públicas no bairro Casa de Pedra		
Lei 2201/1987	Lei que altera a classificação da zona habitacional – ZH 2 dos logradouros públicos que menciona para zona de atividade ZA 3.		
Lei 2376/1988	Lei que dispõe sobre as normas de ocupação, e define o uso do solo para o bairro Niterói.		
Lei 2408/1989	Lei que desafeta e autoriza a investidura das áreas públicas no bairro Conforto		

ATOS NORMATIVOS & INSTRUMENTOS JURÍDICOS	DESCRIÇÃO	Legislação Recebida & Compilada	Legislação Não Recebida e/ou Inexistente
Lei 2782/1992	Lei que classifica como zona de atividade ZA - 2 os logradouros públicos que menciona		
Lei 2976/1992	Lei que altera a classificação da zona habitacional – ZH 1 dos logradouros públicos que menciona para zona de atividade ZA 3.		
Lei 3246/1995	Lei que desafeta e autoriza a investidura das áreas públicas no bairro Vila Santa Cecília		
Lei 3288/1996	Lei que disciplina a concessão e habite-se para obras com pequenas modificações e/ou acréscimos		
OBRAS & REFORMAS			
Lei 1414/1976	Código de Edificações		
Lei 1444	Lei que afasta a concessão de autorização municipal para realização de obras para conservação de imóveis		
Lei 1502/1079	Lei que disciplina o afastamento de frontal de construções para fins comerciais		
Lei 1549	Lei que estabelece normas para construção no Município		
Lei 1645/1980	Lei que dispõe sobre o acréscimo de novas unidades residenciais em edificações aprovadas antes da vigência do Plano Diretor Urbano de Volta Redonda da época, e construídas até a data da edição da Lei 1645/1980		
Lei 1717/1981	Lei que oferta concessão para edificações residenciais em lotes em dimensões e áreas inferiores ao especificado na lei 1413/1976, Lei de Parcelamento do Solo		
Lei 1757/1982	Lei que estabelece prazo para revalidação do alvará para a construção nos termos que especifica		
Lei 2444/1989	Lei que torna obrigatória para as construções comerciais novas o acesso fácil para os deficientes físicos		
Lei 2445/1989	Lei que torna obrigatória a construção de rampas e banheiros especiais nas repartições públicas do Município de Volta Redonda		
Lei 2448/1989	Lei que determina a construção de banheiros para o público em todos os bancos oficiais e particulares.		
Lei 2455/1989	Lei que estabelece a obrigatoriedade de construção de cercas ou muros e passeio público em terrenos vagos na área urbana do Município.		
Lei 2462/1989	Lei que obriga a construção de banheiros públicos em supermercados situados no Município		
Lei 2994/1993	Lei que institui o sistema municipal de adequação das edificações à pessoa deficiente		
Lei 4848/2011	Licenciamento Municipal de Obras		
CONTROLE SOCIAL			
Lei de criação do Conselho Municipal de Meio Ambiente			
Lei de criação do Conselho Municipal de Saúde			
Lei de criação do Conselho de Desenvolvimento Urbano			
Decreto 11.262/2008	Regimento Interno do Conselho de Desenvolvimento Urbano		
Decreto 11.202/2008	Designação dos nomeados para os cargos do Conselho de Desenvolvimento Urbano		
Lei 4834/2011	Conselho de Desenvolvimento Rural Sustentável		
ORÇAMENTO PÚBLICO			
Lei 5025/2014	Plano Plurianual para os exercícios de 2014/2017		
Lei 4964/2013	Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2014		
Lei 5026/2014	Lei Orçamentária Anual para o exercício de 2014		
LEGISLAÇÃO TRIBUTÁRIA			
Lei 1896/1984	Código Tributário Municipal.		
Lei 3912/2003	Lei que institui o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN).		

ATOS NORMATIVOS & INSTRUMENTOS JURÍDICOS	DESCRIÇÃO	Legislação Recebida & Compilada	Legislação Não Recebida e/ou Inexistente
Lei 3757/2002	Lei que obriga a restituição de coleta de lixo considerada inconstitucional.		
Lei 4370/2007	Institui o Programa de Parcelamento Incentivado referente ao pagamento de débito junto ao Serviço Autônomo de Água e Esgoto (SAAE/VR) - Exercício 2006.		
Lei 4808/2010	Institui o Programa de Parcelamento Incentivado referente ao pagamento de débito junto ao Serviço Autônomo de Água e Esgoto (SAAE/VR) - Exercício 2010.		
Lei 5018/2013	Institui o Programa de Parcelamento Incentivado referente ao pagamento de débito junto ao Serviço Autônomo de Água e Esgoto (SAAE/VR) - Exercício 2013.		
Lei 4923/2013	Lei que institui a "tarifa social", e estabelece normas para concessão de isenção de tarifa de água e de esgoto.		
Lei 4948/2013	Lei que cria o programa "IPTU VERDE" e autoriza a concessão de desconto no imposto predial e territorial urbano (IPTU) como incentivo ao uso de tecnologias ambientais sustentáveis.		
Lei 4946/2013	Lei que concede isenção de pagamento de taxa de pagamento de caçamba.		
ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA			
Lei 1819/1983	Dispõe sobre a organização administrativa superior da Prefeitura Municipal de Volta Redonda, estabelece as diretrizes e dá outras providências.		
Decreto 1526/1983	Cria a Estrutura Administrativa Organizacional da Secretaria Municipal de Obras e Serviços Públicos do Município de Volta Redonda, estabelece o seu Regimento Interno, e dá outras providências.		
Lei 2133/1986	Lei que institui a Secretaria Municipal de Serviços Públicos e de Meio Ambiente.		
Lei 2.200/1987	Cria a Estrutura Administrativa Organizacional da Secretaria Municipal de Serviços Públicos e Meio Ambiente do Município de Volta Redonda, estabelece o seu Regimento Interno, e dá outras providências.		
Decreto 2444/1987	Modifica a estrutura organizacional da Secretaria Municipal de Planejamento		
Decreto 2562/1987	Altera dispositivos do Decreto n.º2.444/1987, que instituiu a estrutura organizacional da Secretaria Municipal de Planejamento.		
Lei 4427/2008	Secretaria Municipal de Meio Ambiente do Município de Volta Redonda		
Lei 4799/2011	Lei que dispõe sobre a autorização para a criação da Guarda Municipal Ambiental.		
RESÍDUOS SÓLIDOS			
Política Municipal de Resíduos Sólidos			
Lei 2415/1989	Lei que proíbe o depósito de elementos radioativos no Município de Volta Redonda.		
Lei 3361/1997	Lei que dispõe sobre o tratamento de lixo hospitalar.		
Lei 3387/1997	Lei que autoriza o Poder Executivo a firmar convênios com empresas privadas para implantação de usinas de lixo		
Lei 3664/2001	Lei que dispõe sobre a obrigatoriedade de utilização de sistemas de cobertura para evitar acúmulo de água, que se torna foco gerador do mosquito Aedes Aegypti – Transmissor da Dengue		
Lei 3791/2002	Lei que dispõe sobre a instalação de coletores para coleta de resíduos sólidos passíveis de recicláveis nas escolas		
Lei 4497/2008	Lei que dispõe sobre a substituição do uso de sacos plásticos de lixo e de sacolas plásticas por sacos de lixo ecológicos e sacolas ecológicas		
Lei 4762/2011	Lei que proíbe a instalação de aterros sanitários e centro de tratamento de resíduos sólidos na forma de menciona.		
Lei 4813/2011	Lei que dispõe Programa Cidade Limpa no Município de Volta Redonda.		
Lei 4962/2013	Lei que institui regras para a destinação final ambientalmente adequada ao lixo eletrônico (e-lixo) no Município de Volta Redonda, e dá outras providências.		
Lei 5020/2014	Lei que dispõe a aplicação de multa ao cidadão que for flagrado jogando lixo nos logradouros		

ATOS NORMATIVOS & INSTRUMENTOS JURÍDICOS	DESCRIÇÃO	Legislação Recebida & Compilada	Legislação Não Recebida e/ou Inexistente
	públicos fora dos equipamentos destinados para este fim, e dá outras providências.		
Lei 5042/2014	Lei que institui a Política para Processamento e Beneficiamento de material oriundo de poda de árvores e roçadas com destinação ambientalmente adequada do material composto orgânico resultante no âmbito do Município de Volta Redonda		
Convênio n.º06/2013	Termo de Convênio n.º06/2013, que entre si celebram o Estado do Rio de Janeiro, por intermédio da Secretaria de Estado do Ambiente, e o Município de Volta Redonda com vista à execução do Programa Compra do Lixo Tratado.		
Norma Técnica – Secretária Municipal de Serviços Públicos	Norma técnica que dispõe sobre a coleta de resíduos sólidos de serviços de saúde no Município de Volta Redonda		
Contrato n.º 342/2012	Contrato de Prestação de Serviços firmado entre o Município de Volta Redonda e a empresa Multiambiental – Coletas e Transportes Ltda. com vista à execução da coleta de lixo e de limpeza urbana, nos termos da Concorrência Pública (CP) 001/2012 - Processo Administrativo (PA) 21.338/2011		
Contrato n.º597/2011	Contrato de Prestação de Serviços firmado entre o Município de Volta Redonda e a empresa Green Life – Execução de Projetos Ambientais Ltda. com vista à execução de limpeza urbana, nos termos da CP 004/2011 – OSE / PA 05.607/2011		
Contrato n.º321/2012	Contrato de Prestação de Serviços firmado entre o Município de Volta Redonda e a empresa Escolha Ecológica – Serviços e Consultoria Ltda. ME com vista à execução dos serviços móveis de descontaminação de lâmpadas, nos termos da Carta Convite (CC) 004/2011 - PA 19461/2011		
Contrato n.º015/2014	Contrato de Prestação de Serviços firmado entre o Município de Volta Redonda e a empresa Servioeste – Rio de Janeiro Ltda. com vista à execução dos serviços de tratamento e destinação final de resíduos sólidos de serviços de saúde dos grupos A e E, excetos os resíduos sólidos de serviços de saúde dos grupos A2 e A3, nos termos do PA 06.874/2013		
Contrato n.º237/2012	Contrato de Prestação de Serviços firmado entre o Município de Volta Redonda e a empresa Central de Tratamento de Resíduos Sólidos Barra Mansa S. A. com vista à execução dos serviços de recebimento e destinação final de resíduos sólidos domiciliares, nos termos do PA 00.013/2012		
Termo de ajustamento de conduta para encerramento da destinação final inadequada de resíduos sólidos, leia-se, lixo.			
SANEAMENTO BÁSICO (ÁGUA E ESGOTO)			
Política Municipal de Saneamento Básico (Água e Esgoto)			
Deliberação n.º901/1967	Cria o Serviço Autônomo de Água e Esgoto do Município de Volta Redonda (SAAE/VR)		
Lei 2952/1993	Lei que torna obrigatória a limpeza e higienização periódica das caixas d'água e cisternas de reservação existentes em edifícios residenciais multifamiliares e comerciais		
Convênio sem número datado de janeiro de 1972	Termo de Convênio Específico, sem número datado de janeiro de 1972, que entre si celebram o SAAE/VR e o Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Barra do Pirai (SAAE/BP) com vista à execução dos serviços de abastecimento de água potável pelo SAAE/VR para o bairro Califórnia, situado na divisão entre o Município de Volta Redonda e o Município de Barra do Pirai.		
Termo de Re-ratificação de Convênio sem número datado de 17 de junho de 1988	Termo de Re-ratificação de Convênio Específico, sem número datado de 17 junho de 1988, que entre si celebram o SAAE/VR e o SAAE/BP com vista à realização do que segue: (1) ratificar os termos do contrato, sem número datado de janeiro de 1972, que possibilita o fornecimento dos serviços de abastecimento de água potável do SAAE/VR para o SAAE/BP; e, (2) assegurar à execução dos serviços de abastecimento de água potável e de esgotamento sanitário pelo SAAE/VR para os bairros limítrofes situados às margens da Rodovia Lúcio Meira até às proximidades da Cerâmica União.		
Contrato sem número datado de 06 de agosto de 1971	Contrato, sem número datado de 06 de agosto de 1971, que entre si celebram o SAAE/VR e o Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Barra Mansa (SAAE/BM) com vista à execução dos serviços de abastecimento de água potável pelo SAAE/VR para os bairros limítrofes entre o Município de Volta Redonda e o Município de Barra Mansa.		
1º Termo Aditivo ao Contrato sem número datado de 06 de agosto de	1º Termo Aditivo de Re-ratificação de Contrato, sem número datado de 06 de agosto de 1971, que		

ATOS NORMATICOS & INSTRUMENTOS JURÍDICOS	DESCRIÇÃO	Legislação Recebida & Compilada	Legislação Não Recebida e/ou Inexistente
1971	entre si celebram o SAAE/VR e o SAAE/BM com vista à realização do que segue: (1) ratificar os termos do contrato, sem número datado de 06 de agosto de 1971, que possibilita o fornecimento dos serviços de abastecimento de água potável do SAAE/VR para o SAAE/BM; e, (2) assegurar à execução dos serviços de abastecimento de água potável e de esgotamento sanitário pelo SAAE/VR para os bairros limítrofes entre o Município de Volta Redonda e o Município de Barra Mansa, nos termos especificados nas Leis Municipais n.º1547, de 27 de agosto de 1980, e n.º1622, de 01 de setembro de 1980.		
2º Termo Aditivo ao Contrato sem número datado de 06 de agosto de 1971	2º Termo Aditivo de Re-ratificação de Contrato, sem número datado de 06 de agosto de 1971, que entre si celebram o SAAE/VR e o SAAE/BM com vista à realização do que segue: (1) ratificar os termos desse contrato, e, ainda, do 1º termo aditivo, datado de 07 de janeiro de 1981; e, (2) assegurar à execução dos serviços de abastecimento de água potável e de esgotamento sanitário pelo SAAE/VR para os bairros limítrofes entre o Município de Volta Redonda e o Município de Barra Mansa, inclusive da periferia leste, ficando, porém, condicionada a interligação de redes à formalização de convênio, que venha a definir as condições pertinentes.		
3º Termo Aditivo ao Contrato sem número datado de 06 de agosto de 1971	3º Termo Aditivo ao Contrato, sem número datado de 06 de agosto de 1971, que entre si celebram o SAAE/VR e o SAAE/BM com vista à realização do que segue: (1) ratificar os termos desse contrato, do 1º termo aditivo, e, ainda, do 2º termo aditivo, datado de 29 de maio de 1987; e, (2) prever que o metro cúbico a ser cobrado do SAAE/BM será de igual a 87,5% do valor do metro cúbico da primeira taxa de preço do SAAE/VR até o limite de 150.000 metros cúbicos de água.		
4º Termo Aditivo ao Contrato sem número datado de 06 de agosto de 1971	4º Termo Aditivo ao Contrato, sem número datado de 06 de agosto de 1971, que entre si celebram o SAAE/VR e o SAAE/BM com vista à realização do que segue: (1) ratificar os termos desse contrato, do 1º termo aditivo, do 2º termo aditivo, e, ainda, do 3º termo aditivo, datado de 06 de julho de 1995; e, (2) revogar a cláusula terceira do 3º Termo Aditivo, e prever nova forma de pagamento das parcelas com os respectivos vencimentos pela consecução dos serviços de abastecimento de água potável e de esgotamento sanitário do SAAE/VR em prol do SAAE/BM		
5º Termo Aditivo ao Contrato sem número datado de 06 de agosto de 1971	5º Termo Aditivo ao Contrato, sem número datado de 06 de agosto de 1971, que entre si celebram o SAAE/VR e o SAAE/BM com vista a prever que o valor do metro cúbico a ser cobrado do SAAE/BM, com vencimento a partir de dezembro de 2003, será de R\$0,37, sem prejuízo de disciplinar a forma de reajuste e o prazo de vigência desse termo aditivo.		
6º Termo Aditivo ao Contrato sem número datado de 06 de agosto de 1971	6º Termo Aditivo ao Contrato, sem número datado de 06 de agosto de 1971, que entre si celebram o SAAE/VR e o SAAE/BM com vista a prever que o valor do metro cúbico a ser cobrado do SAAE/BM, com vencimento a partir de março de 2005, será de R\$0,49, sem prejuízo de buscar estabelecer mecanismo de redução de perdas no sistema de redes da região leste e o prazo de vigência desse termo aditivo.		
DRENAGEM			
Política Municipal de Drenagem e Manejo de Águas Pluviais Urbanas			
CONSÓRCIO PÚBLICO			
Protocolo de Intenções			
Lei que ratifica o Protocolo de Intenções			
Estatuto Social			
Contrato de Rateio			
Contrato de Programa			

Legenda

 Legislação recebida e já compilada

 Legislação não recebida e/ou inexistente

Parte II - Aspectos Legais

SUMÁRIO

1	ASPECTOS LEGAIS REFERENTES À GESTÃO DO SISTEMA	271
	1.1 Políticas públicas municipais de saneamento básico	273
básico	1.1.1 Legislação municipal de saneamento básico e intersetorial do setor de saneamento	273
	1.1.2 Organização administrativa do setor de saneamento básico	276
	1.2 Planejamento	279
	1.3 Regulação e Fiscalização	280
	1.4 Controle Social	282
	1.5 Sustentabilidade Financeira	284
	1.5.1 Drenagem e manejo de águas pluviais urbanas	284
	1.5.2 Limpeza Urbana e Manejo de Resíduos Sólidos	286
	1.5.3 Abastecimento de água potável e esgotamento sanitário	290
2	ASPECTOS LEGAIS REFERENTES AO GERENCIAMENTO DO SISTEMA	297
	2.1 Drenagem e manejo de águas pluviais	299
	2.2 Limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos	300
	2.3 Abastecimento de água potável e esgotamento sanitário	306
3	COMPOSIÇÃO DOS CENÁRIOS DE REFERÊNCIA	315
4	BIBLIOGRAFIA	329
5	LISTA DE SIGLAS	335

ÍNDICE DE QUADROS

QUADRO 1.1.1-1: QUADRO SÍNTESE DE INCONSTITUCIONALIDADES.....	273
QUADRO 1.1.2-1: QUADRO SÍNTESE DE INCONSTITUCIONALIDADES.....	277
QUADRO 2.2-1: GERENCIAMENTO CONTRATADO DOS SERVIÇOS MUNICIPAIS DE MANEJO DE RESÍDUOS SÓLIDOS.....	301
QUADRO 2.3-1: CONVÊNIO DO SAAE-VR COM O SAAE-BP	308
QUADRO 2.3-2: CONVÊNIO DO SAAE-VR COM O SAAE-BM	309
QUADRO 3-1: MATRIZ PRINCIPAL DE DESCRIÇÃO DAS HIPÓTESES.....	318
QUADRO 3-2: ANÁLISE DE CENÁRIOS SETORIAIS LEGAIS	326

1 Aspectos Legais Referentes à Gestão do Sistema

1.1 POLÍTICAS PÚBLICAS MUNICIPAIS DE SANEAMENTO BÁSICO

1.1.1 Legislação municipal de saneamento básico e intersetorial do setor de saneamento básico

Conforme examinado nos subitens “2.2 – Legislação Municipal de Saneamento Básico” e “2.3 – Legislação Municipal Intersectorial do Setor de Saneamento Básico”, ambos integrantes do item “2 – Políticas Públicas Municipais de Saneamento Básico”, da “Parte III – Marco Regulatório Municipal”, do Tomo V – Diagnóstico Setorial Legal, do Produto 3 (Diagnóstico do Sistema de Saneamento), do PMSB e do PMGIRS, o Município de Volta Redonda não detém uma política pública municipal de saneamento básico ou, ainda, uma de resíduos sólidos, que, calcado na “Tríade Legal do Saneamento Básico”, estabeleça um conjunto de normas organizadas de forma sistêmica, harmônica e compatível com a realidade local, a fim de disciplinar, e reger o setor do saneamento básico.

Não obstante, o Município de Volta Redonda conta com diferentes e diversos diplomas legais que tratam especificamente sobre cada um dos serviços de saneamento básico, ressaltando-se, porém, que, segundo visto no diagnóstico setorial legal, a maioria desses atos normativos possuem alguns ou, até mesmo, todos os dispositivos eivados de inconstitucionalidade formal, razão pela qual são nulos de pleno direito, e, por conseguinte, não detêm efeitos no ordenamento jurídico desde a origem.

Dada a relevância do tema, reitera-se a tabela abaixo constante no item “2.2.4. Quadro Síntese das Inconstitucionalidades”, do item “2 – Políticas Públicas Municipais de Saneamento Básico”, da “Parte III – Marco Regulatório Municipal”, do Tomo V – Diagnóstico Setorial Legal, do Produto 3 (Diagnóstico do Sistema de Saneamento), do PMSB e do PMGIRS, a saber:

QUADRO 1.1.1-1: QUADRO SÍNTESE DE INCONSTITUCIONALIDADES

DIPLOMA LEGAL	DESCRIÇÃO	DISPOSITIVO(S) INCONSTITUCIONAL(IS)	FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA
Lei Municipal n.º 2.952/1993	Torna obrigatória a limpeza e a higienização periódica em caixas d'água e cisternas de reservação existentes em edifícios residenciais multifamiliares e comerciais	Artigo 3º	Inobserva a competência do Poder Executivo para gerir a máquina administrativa com a deflagração do processo legislativo (art. 61, §1º, inc. II, alínea “e” c/c art. 84, inc. II e VI, da CRFB/1988) e, ainda, viola o princípio da separação dos Poderes (art. 2º, da CRFB/1988).
Lei Municipal n.º 2.415/1989	Proíbe o depósito de elementos radioativos no Município de Volta Redonda.	Todos os artigos	Inobserva a competência da União para explorar os serviços e as instalações nucleares de qualquer natureza, assim como exercer o monopólio estatal sobre a lavra de minérios nucleares e seus derivados (art. 21, inc. XXIII, da CRFB/1988), e, ainda, desatende o princípio do pacto federativo (art.

DIPLOMA LEGAL	DESCRIÇÃO	DISPOSITIVO(S) INCONSTITUCIONAL(IS)	FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA
			1º e 18, da CRFB/1988).
Lei Municipal n.º3.361/1997	Tratamento do lixo hospitalar.	Artigo 2º e seu §1º; e, Artigo 3.º	Viola a competência do Poder Executivo para gerir a máquina administrativa com a deflagração do processo legislativo (art. 61, §1º, inc. II, alínea "e" c/c art. 84, inc. II e VI, da CRFB/1988) e, ainda, inobserva o princípio da separação dos Poderes (art. 2º, da CRFB/1988)
Lei Municipal n.º3.387/1997	Autoriza o Poder Executivo a firmar convênios com empresas privadas para implantação de usinas de reciclagem de lixo.	Todos os artigos	
Lei Municipal n.º3.664/2001	Dispõe sobre a obrigatoriedade de utilização de sistema de cobertura para evitar acúmulo de água, que se torna foco gerador de mosquito Aedes Aegypti – transmissor da dengue.	Artigo 3º	
Lei Municipal n.º3.791/2002	Dispõe sobre a colocação de coletores para lixo reciclável nas escolas do Município, e dá outras providências.	Artigo 3º	Inobserva a competência do Chefe de Executivo de exercer o seu poder regulamentar (art. 84, inc. IV, da CRFB/1988) e, por conseguinte, desatende ao princípio da separação dos Poderes (art. 2º, da CRFB/1988).
Lei Municipal n.º4.497/2008	Dispõe sobre a substituição do uso de sacos plásticos de lixo e de sacolas plásticas por sacos de lixo ecológicos e sacolas ecológicas, e dá outras providências.	Artigos 6º e 7º	Viola a competência do Poder Executivo para gerir a máquina administrativa local com a deflagração do processo legislativo correspondente (art. 61, §1º, inc. II, alínea "e" c/c art. 84, inc. II e VI, da CRFB/1988) e, ainda, inobserva o princípio da separação dos Poderes (art. 2º, da CRFB/1988).
Lei Municipal n.º4813/2011	Dispõe sobre o Programa Cidade Limpa no Município de Volta Redonda.	Artigo 3º, §1º e §2º, alíneas "a" e "r"	
Lei Municipal n.º4.962/2013	Institui regras para a destinação final ambientalmente adequada de lixo eletrônico (e-lixo) no Município de Volta Redonda, e dá outras providências.	§1º até §3º, do artigo 2º; artigos 3º até 6º; e, artigo 8º	
Lei Municipal n.º5.020/2014	Dispõe sobre a aplicação de multa ao cidadão que for flagrado jogando lixo nos logradouros públicos fora dos equipamentos destinados para este fim, e dá outras providências.	Artigo 5º e seu parágrafo único	

Sem embargo do exposto, o Município de Volta Redonda possui, ainda, atos normativos diversos que dispõem de forma intersetorial sobre os serviços de saneamento básico a partir de outros temas transversais ao setor do saneamento, como, por exemplo, posturas

municipais, vigilância sanitária, urbanismo, meio ambiente etc., possibilitando, assim, que àqueles, os serviços de saneamento básico, norteiem e sejam norteados por estes últimos, os temas transversais ao saneamento básico.

Em suma, o diagnóstico setorial legal aponta, de um lado, que o Município de Volta Redonda não detém uma política pública municipal de saneamento básico ou quicá de resíduos sólidos, mas, de outro, conta com atos normativos específicos sobre os serviços de saneamento básico, cujos dispositivos, alguns ou todos, apresentam vício quanto à forma, assim como com diplomas legais intersetoriais sobre o setor de saneamento básico, todos de observância obrigatória para a gestão, integrada ou associada, e o gerenciamento do saneamento básico municipal.

A partir desse diagnóstico setorial legal, é possível visualizar a necessidade de o presente prognóstico setorial legal sinalizar que o Município poderá permanecer omissos ou, ao revés, rever, seja parcial seja integralmente, a legislação municipal tanto a específica sobre saneamento básico quanto à intersetorial do setor de saneamento básico; o que poderá ocorrer mediante a edição de uma política municipal de saneamento básico e, ainda, de resíduos sólidos, que, por sua vez, se inspirarão e serão norteados pelo PMSB e pelo PMGIRS.

Dessa forma, o Município poderá estabelecer um disciplinamento coerente, harmônico, sistemático, aberto e integrador da gestão e do gerenciamento do setor de saneamento básico, levando-se em consideração a corrigenda das inconstitucionalidades formais ora apontadas, a complementação das carências do sistema de saneamento básico, a transposição de normas intersetoriais do saneamento básico e o aperfeiçoamento dos aspectos positivos desse sistema sem a perda das conquistas alcançadas.

Outrossim, o prognóstico setorial legal a respeito da legislação municipal específica de saneamento básico e intersetorial do setor de saneamento básico resulta na construção das seguintes hipóteses passíveis de avaliação, a partir do escopo estabelecido no item “*Metodologia do Prognóstico Setorial Legal com Cenários de Referência*”, deste documento, a saber:

HIPÓTESE 1	HIPÓTESE 2	HIPÓTESE 3
Mantêm-se, sem qualquer alteração, os diplomas legais específicos de saneamento básico, inclusive àqueles invadidos de inconstitucionalidade formal, e os atos normativos intersetoriais do setor de saneamento básico	Edita-se uma política pública municipal de saneamento básico e de resíduos sólidos, que disponha sobre os princípios, os objetivos, as diretrizes e as regras legais próprias para o setor de saneamento, inclusive de resíduos sólidos, sem prejuízo de revogar todos os diplomas legais específicos de saneamento básico e, ainda, os atos normativos intersetoriais do setor de saneamento básico.	Edita-se uma política pública municipal de saneamento básico e de resíduos sólidos, que disponha sobre os princípios, os objetivos, as diretrizes e as regras legais próprias para o setor de saneamento. Afora isso, a política pública referida poderá realizar a revogação integral ou pontual dos diplomas legais específicos de saneamento básico, buscando manter, porém, a harmonização com os atos normativos intersetoriais do setor de saneamento básico.

1.1.2 Organização administrativa do setor de saneamento básico

Consoante visto no subitem “2.4 – Organização Administrativa do Setor de Saneamento Básico”, do item “2 – Políticas Públicas Municipais de Saneamento Básico”, da “Parte III – Marco Regulatório Municipal”, do Tomo V – Diagnóstico Setorial Legal, do Produto 3 (Diagnóstico do Sistema de Saneamento), do PMSB e do PMGIRS, a competência para promover a gestão e o gerenciamento de cada um ou de todos os serviços de saneamento básico está distribuída, de forma fragmentada e dispersa, entre os diversos órgãos e entidades da Administração Pública direta e indireta municipal, quais sejam, SMP, IPPU-VR, COMDEMA-VR, CMDU-VR, SMO, SMSP, SMMA e SAAE-VR, sem que a legislação organizacional administrativa local venha a dispor a respeito da competência de cada uma dessas instâncias municipais de maneira expressa, clara e harmônica. Além disso, não há, até onde foi dado a saber, uma atuação consensual e coordenada entre as instâncias municipais referidas, para que possam promover, de articulada e coerente, a consecução da gestão e do gerenciamento do setor de saneamento básico.

Há que se ressaltar, ainda, que as instâncias municipais referidas desempenham, ao mesmo tempo, a gestão e o gerenciamento dos serviços de saneamento básico, assumindo, de forma concomitante, o papel de gestor e de prestador, sem qualquer delimitação funcional nesses papéis organizacionais.

Adite-se também que, segundo visto no subitem “3.2. Regulação e Fiscalização”, do item “3. Gestão dos Serviços de Saneamento Básico”, da “Parte III – Marco Regulatório Municipal”, do Tomo V – Diagnóstico Setorial Legal, do Produto 3 (Diagnóstico do Sistema de Saneamento), do PMSB e do PMGIRS, e será aprofundado mais adiante neste documento, o Município de Volta Redonda não conta com uma entidade de regulação, que, calcada no regime principiológico endereçado para a regulação do saneamento básico, desempenhe competência regulatória sobre o setor de saneamento local, buscando alcançar os objetivos setoriais regulatórios em prol do aperfeiçoamento do sistema de saneamento.

Todavia, faz-se indispensável a designação dessa entidade de regulação, porque, além de conferir segurança jurídica e institucional com o aperfeiçoamento do sistema de

saneamento básico, constitui condição *sine qua non* para a formalização de contrato de prestação de serviços, incluso o de terceirização, sob pena de, ao ser formalizado sem o atendimento dessa condicionante, resultar em nulidade contratual e, ainda, responsabilização dos subscritores desse instrumento contratual.

Tendo em vista a importância do tema, reitera-se a tabela abaixo constante no item “2.4.8. Quadro Síntese da Organização Administrativa do Setor de Saneamento Básico”, do item “2 – Políticas Públicas Municipais de Saneamento Básico”, da “Parte III – Marco Regulatório Municipal”, do Tomo V – Diagnóstico Setorial Legal, do Produto 3 (Diagnóstico do Sistema de Saneamento), do PMSB e do PMGIRS, a saber:

QUADRO 1.1.2-1: QUADRO SÍNTESE DE INCONSTITUCIONALIDADES

Órgão/Entidade Municipal	Serviço de Saneamento Básico	Atividade de Gestão	Atividade de Gerenciamento
SMP	Todos os serviços de saneamento básico	Planejamento	
IPPU	Todos os serviços de saneamento básico	Planejamento	
COMDEMA	Todos os serviços de saneamento básico	Controle Social indireto	
CMDU-VR	Todos os serviços de saneamento básico	Controle Social direto	
SMO	Drenagem e Manejo de Águas Pluviais	Planejamento, organização, controle e fiscalização.	Prestação direta
SMSP	✓ Limpeza Pública Urbana; e, ✓ Coleta e Transporte de Resíduos Sólidos.	Planejamento, organização, controle e fiscalização.	Prestação direta ou contratada
SMMA	✓ Coleta seletiva, triagem e beneficiamento de resíduos sólidos passíveis de reciclagem; ✓ Destinação final ambientalmente adequada de resíduos sólidos.	Planejamento, organização, controle e fiscalização.	✓ Prestação da coleta seletiva, da triagem e do beneficiamento dos resíduos sólidos passíveis de reciclagem com participação das organizações de catadores; e, ✓ Prestação direta ou contratada da destinação final ambientalmente adequada de resíduos sólidos.
SAAE-VR	Abastecimento de Água Potável e Esgotamento Sanitário	Planejamento, organização, controle e fiscalização.	Prestação direta ou contratada

Não obstante, o diagnóstico setorial legal deixa claro que a instância gestora não pode assumir, ao mesmo tempo, a função de prestadora, sob pena de, ao fazê-lo, incorrer em uma autogestão dos serviços que não condiz com o princípio da segregação de funções dos órgãos administrativos, que, por sua vez, está positivado no §3º, do art. 11, da LDNSB, e prevê a segregação entre as atividades de gestão e de gerenciamento dos serviços de saneamento básico, notadamente quando este último, o gerenciamento, vier a ser executado mediante contrato de prestação de serviços para o setor de saneamento.

Repita-se que o diagnóstico setorial legal registra, ainda, a necessidade de ser designada uma entidade de regulação pelo Município de Volta Redonda, possibilitando, com isso, o atendimento de condição prévia à formalização de contratos de prestação de serviços voltados para o setor de saneamento básico, sem embargo de ser conferida a devida

segurança jurídica e institucional com o aperfeiçoamento de todo o sistema de saneamento.

Diante de todo o exposto, o prognóstico setorial legal indica que o município poderá adotar as seguintes vias estratégicas para conferir segurança institucional e jurídica para a gestão e o gerenciamento do setor de saneamento com o atendimento do princípio positivado no §3º, do art. 11, da LDNSB, sem prejuízo da busca da eficiência, eficácia, transparência e economicidade para esse setor, a saber: (i) manutenção da atual estrutura organizacional administrativa local para o setor de saneamento básico sem clareza sobre a competência das instâncias municipais, que seguem sobrepostas nos papéis de gestor e de prestador dos serviços de saneamento, sem contar a ausência da designação de uma entidade de regulação; (ii) criação ou, ainda, designação de instâncias administrativas inteiramente novas, e voltadas especificamente para o setor de saneamento básico, inclusa a de regulação, que não só possuem clareza na sua seara de competência, mas também respeitem a distinção entre os papéis de gestor e de prestador dos serviços de saneamento; (iii) conservação da atual modelagem da máquina administrativa local com o compromisso de promover as devidas correções, que, ao mesmo tempo, marquem, de forma expressa e clara, a competência de cada instância administrativa e, ainda, evitem a sobreposição de papéis entre gestor e prestador dos serviços de saneamento básico, sem prejuízo de prever a designação da entidade de regulação.

Assim sendo, o prognóstico setorial legal da organização administrativa do setor de saneamento básico implica na construção das seguintes hipóteses passíveis de avaliação, a partir do escopo estabelecido no item “*Metodologia do Prognóstico Setorial Legal com Cenários de Referência*”, deste documento, a saber:

HIPÓTESE 1	HIPÓTESE 2	HIPÓTESE 3
<p>✓ Manutenção da atual estrutura organizacional administrativa local sem haver clareza sobre a competência das instâncias administrativas, quais sejam, SMP, IPPU-VR, COMDEMA, CDU, SMO, SMSP, SMMA e SAAE-VR.</p> <p>✓ Conservação da SMO, da SMSP; da SMMA e do SAAE-VR no desempenho concomitante do papel de gestores e prestadores dos serviços de saneamento; e,</p> <p>✓ Ausência de designação de uma entidade de regulação.</p>	<p>✓ Criação de instâncias administrativas novas e voltadas exclusivamente para o setor de saneamento básico, como, por exemplo, Secretaria Municipal de Saneamento Básico (SMSB), Conselho Municipal de Saneamento Básico (CMSB), que não só possuam competência expressas e claras na consecução da gestão e do gerenciamento do setor saneamento, mas também não assumam, ao mesmo tempo, a função de gestor e de prestador dos serviços;</p> <p>✓ Esvaziamento das atribuições das atuais instâncias administrativas atuantes no setor de saneamento básico, quais sejam, SMP, IPPU-VR, COMDEMA, CDU, SMO, SMSP, SMMA, exceto o SAAE-VR que assumirá a execução de todos os serviços de saneamento básico; e,</p> <p>✓ Designação de uma entidade de regulação.</p>	<p>✓ Manutenção da atual estrutura organizacional administrativa local com melhor definição da competência das instâncias administrativas, quais sejam, SMP, IPPU-VR, COMDEMA, CDU, SMO, SMSP, SMMA e SAAE-VR.</p> <p>✓ Delimitação do papel da SMO, da SMSP; da SMMA e do SAAE-VR no desempenho das funções de gestor e de prestador dos serviços de saneamento, notadamente quando os serviços forem objeto de prestação contratada; e,</p> <p>✓ Designação de uma entidade de regulação.</p>

Vale alertar que os itens seguintes a respeito dos elementos da gestão do saneamento básico constituem, em sua grande parte, desdobramento das premissas, aqui, estabelecidas nos cenários de referência do prognóstico setorial legal da organização administrativa municipal do setor de saneamento básico, e serão referenciadas justamente pelas premissas desses cenários.

1.2 PLANEJAMENTO

Segundo examinado no subitem “3.1 – Planejamento”, do item “3 – Gestão dos Serviços de Saneamento Básico”, da “Parte III – Marco Regulatório Municipal”, do Tomo V – Diagnóstico Setorial Legal, do Produto 3 (Diagnóstico do Sistema de Saneamento), do PMSB e do PMGIRS/VR, o Município de Volta Redonda não conta com uma política pública municipal de saneamento básico ou, então, uma de resíduos sólidos, que disponha sobre o conteúdo mínimo, a estrutura, as fases de composição e/ou a implementação de planejamento para a construção do PMSB e/ou, então, do PMGIRS. O mesmo entendimento pode ser estendido para os atos normativos locais que tratam especificamente sobre os serviços de saneamento básico e, ainda, dos diplomas legais intersetoriais do setor de saneamento que são omissos sobre o tema, ressalvada a previsão de competência do CMDU-VR para promover o acompanhamento do planejamento do saneamento básico local (art. 100, inc. VII, do PDPDU-VR).

Justamente por isso, o diagnóstico setorial legal sinaliza a obrigatoriedade de a componente resíduos sólidos do PMSB ater-se ao conteúdo mínimo estabelecido na PNRS e no seu Decreto Federal n.º 7.404/2010, enquanto as demais componentes dos serviços municipais de saneamento básico deste planejamento seguirão a modelagem contemplada na tanto na LDNSB e no seu Decreto Federal n.º 7.217/2010 quanto na Resolução Recomendada n.º 75, de 02 de julho de 2009, do Conselho das Cidades, do Ministério das Cidades; o que é reiterado, aqui, em sede do prognóstico setorial legal como cenário de referência único para a consecução do processo de planejamento, e que já vem sendo seguido pelo Município de Volta Redonda e a consultoria contratada.

Afora isso, o subitem “3.1 – Planejamento” sinaliza que a SMP e o IPPU-VR detêm competência para realizar o planejamento de todos os serviços de saneamento básico, cabendo a este último, o IPPU-VR, ir mais além, e analisar e orientar também os projetos dos serviços de saneamento para o Município de Volta Redonda.

Paralelamente a isso, a SMO, a SMSP, a SMMA e o SAAE-VR, segundo a área de atuação correspondente, também estão autorizados a realizar o planejamento para os serviços de saneamento básico que estão sob suas respectivas responsabilidades. Não obstante, estas instâncias administrativas municipais não só estão investidas da atividade de planejamento, mas também desempenham o gerenciamento dos serviços de saneamento básico, demonstrando, segundo visto no subitem “1.2 – Organização Administrativa do Setor de Saneamento Básico”, do item “1. Políticas Públicas Municipais de Saneamento Básico”, deste documento, incompatibilidade com o princípio da segregação de funções dos órgãos administrativos positivado no §3º, do art. 11, da LDNSB.

Diante de todo o exposto, o prognóstico setorial legal indica que o município poderá adotar os caminhos que seguem para conferir segurança institucional e jurídica para a implementação do planejamento do saneamento básico local respeitado o princípio positivado no §3º, do art. 11, da LDNSB, a saber: (i) manutenção da atual estrutura organizacional administrativa local voltada para o planejamento do saneamento básico, em que as instâncias administrativas existentes seguem sobrepostas nos papéis de gestor e de prestador dos serviços de saneamento; (ii) criação de instância administrativa nova e voltada para o planejamento do saneamento básico, marcando-se clara distinção entre os papéis de gestor e de prestador desses serviços; (iii) conservação da atual modelagem da máquina administrativa local, restringindo-se, porém, a competência do planejamento do setor de saneamento básico a uma única instância administrativa municipal, que poderá contar com os subsídios das demais instâncias municipais, sem prejuízo do atendimento da segregação entre os papéis de gestor e de prestador dos serviços de saneamento.

Outrossim, o prognóstico setorial legal do planejamento do setor de saneamento básico implica na construção das seguintes hipóteses passíveis de avaliação, a partir das diretrizes estabelecidas no item “*Metodologia do Prognóstico Setorial Legal com Cenários de Referência*”, deste documento, a saber:

HIPÓTESE 1	HIPÓTESE 2	HIPÓTESE 3
<p>✓ Manutenção das atuais instâncias administrativas, quais sejam, SMP e IPPU-VR e, ainda, SMO, SMSP, SMMA e SAAE-VR, segundo a respectiva seara de atuação, no planejamento do saneamento básico local;</p> <p>✓ Conservação da SMO, da SMSP, da SMMA e do SAAE-VR no desempenho concomitante do papel de gestores e prestadores dos serviços de saneamento.</p>	<p>✓ Criação de instância administrativa nova e dotada de competência para o planejamento do saneamento básico, qual seja, a SMSB, que não assuma, ao mesmo tempo, a função de gestor e de prestador dos serviços; e,</p> <p>✓ Esvaziamento das atribuições das atuais instâncias administrativas, quais sejam, SMP, IPPU-VR, SMO, SMSP, SMMA e SAAE-VR, para o planejamento do saneamento básico local.</p>	<p>✓ Manutenção da atual estrutura organizacional administrativa local, restringindo-se a implementação do planejamento do saneamento básico ao IPPU-VR, que, além de não acumular funções de gestor com prestador dos serviços, deterá obter acesso às condições técnicas, operacionais, administrativas e financeiras necessárias para a assunção dessa função de planejamento;</p> <p>✓ Redefinição das atribuições da SMP, da SMO, da SMSP, da SMMA e do SAAE-VR, que deixarão de atuar no planejamento do saneamento básico, mas poderão ofertar subsídios técnicos para que o IPPU-VR avance com o planejamento do saneamento básico local.</p>

1.3 REGULAÇÃO E FISCALIZAÇÃO

Segundo examinado no subitem “3.2 - *Regulação e Fiscalização*”, do item “3 – *Gestão dos Serviços de Saneamento Básico*”, da “*Parte III – Marco Regulatório Municipal*”, do Tomo V – Diagnóstico Setorial Legal, do Produto 3 (Diagnóstico do Sistema de Saneamento), do PMSB e do PMGIRS, o Município de Volta Redonda não conta com uma entidade de regulação, que, calcada no regime principiológico endereçado para a regulação do saneamento básico, desempenhe competência regulatória sobre o setor de

saneamento local, buscando alcançar os objetivos setoriais regulatórios em prol do aperfeiçoamento do sistema de saneamento.

Não obstante, a designação de uma entidade de regulação para o setor de saneamento básico é condição de validade para a formalização de contrato de prestação de serviços, incluso o de terceirização, sob pena de, ao ser formalizado sem essa condicionante, importar em nulidade contratual e, ainda, responsabilização dos subscritores desse instrumento contratual. Afora isso, é certo que a designação dessa entidade de regulação acarretará segurança jurídica e institucional com o aperfeiçoamento do sistema de saneamento básico.

Apesar disso, o Município de Volta Redonda detém uma vigilância sanitária, que, segundo a sua área de atuação intersetorial ao saneamento básico, é investida de competência fiscalizatória para aferir a potabilidade da água e, ainda, participar da fiscalização do manejo dos esgotos e dos resíduos sólidos.

Sem embargo do exposto, a SMO, a SMSP, a SMMA e o SAAE-VR, segundo a área de atuação correspondente, também possuem atribuições para realizar a fiscalização e o controle dos serviços de saneamento básico segundo os serviços que lhes foram atribuídos para gerir. Todavia, estas instâncias administrativas municipais não só estão investidas da atividade de fiscalização, mas também desempenham o gerenciamento dos serviços de saneamento básico, demonstrando, segundo visto no subitem “1.2 – Organização Administrativa do Setor de Saneamento Básico”, do item “1. Políticas Públicas Municipais de Saneamento Básico”, deste documento, incompatibilidade com o princípio da segregação de funções dos órgãos administrativos positivado no §3º, do art. 11, da LDNSB.

Nesse contexto, o prognóstico setorial legal indica que o Município poderá lançar mão das seguintes vias estratégicas para conferir segurança institucional e jurídica para a adoção e a implementação da regulação e da fiscalização do saneamento básico local respeitado o princípio positivado no §3º, do art. 11, da LDNSB, a saber: (i) manutenção da atual estrutura organizacional administrativa local sem designação de entidade de regulação, e preservação das instâncias administrativas locais atuantes na fiscalização do setor de saneamento básico, que desempenham, ao mesmo tempo, funções de gestor e de prestador dos serviços de saneamento; (ii) criação ou, se for o caso, designação de uma entidade de regulação com competência regulatória sobre os serviços de saneamento básico, notadamente àqueles executados por contratos administrativos de prestação de serviços, atribuindo-se, quando for o caso, a atividade de fiscalização para uma nova instância administrativa municipal, que pode, e deve atuar em estreita consonância com a entidade de regulação; e, (iii) conservação da atual modelagem da máquina administrativa local, agregando-se, porém, a criação ou, se for o caso, a designação de uma entidade de regulação com competência regulatória sobre os serviços de saneamento básico, notadamente àqueles executados por contratos administrativos de prestação de serviços, sem prejuízo da atribuição da atividade de fiscalização para uma ou duas instâncias administrativas municipais, que deverão promover interface, de forma coerente e coordenada, com a entidade de regulação.

Diante de todo o exposto, o prognóstico setorial legal da regulação e da fiscalização do setor de saneamento básico implica na construção das seguintes hipóteses passíveis de

avaliação, a partir das diretrizes estabelecidas no item “Metodologia do Prognóstico Setorial Legal com Cenários de Referência”, deste documento, a saber:

HIPÓTESE 1	HIPÓTESE 2	HIPÓTESE 3
<p>✓ Ausência de designação da entidade de regulação;</p> <p>✓ Manutenção das atuais instâncias administrativas, quais sejam, vigilância sanitária municipal e, ainda, SMO, SMSP, SMMA e SAAE-VR, segundo a respectiva seara de atuação, na fiscalização dos serviços de saneamento básico local;</p> <p>✓ Conservação da SMO, da SMSP; da SMMA e do SAAE-VR no desempenho concomitante do papel de gestores e prestadores dos serviços de saneamento.</p>	<p>✓ Criação de uma entidade de regulação municipal, qual seja, a Agência de Regulação Municipal de Volta Redonda (ARM/VR), ou, ao revés, designação de uma entidade de regulação estadual, isto é, a Agência Reguladora de Energia e Saneamento Básico do Estado do Rio de Janeiro (AGENERSA), para desempenhar competência regulatória sobre os serviços de saneamento básico, notadamente àqueles que forem executados por contratos administrativos de prestação de serviços. A entidade de regulação não assumirá qualquer função de prestador desses serviços;</p> <p>✓ Criação de uma instância administrativa municipal, qual seja, a SMSB, que, além de não se investir na função de prestador, atuará na fiscalização dos serviços de saneamento básico e deverá articular-se com a entidade de regulação para tanto; e,</p> <p>✓ Esvaziamento das atribuições das atuais instâncias administrativas, quais sejam, vigilância sanitária, SMO, SMSP, SMMA e SAAE-VR, para a fiscalização do setor de saneamento básico local.</p>	<p>✓ Criação de uma entidade de regulação municipal, no caso, a ARM-VR, ou, ao revés, a designação de uma entidade de regulação estadual, isto é, a AGENERSA, para desempenhar competência regulatória sobre os serviços de saneamento básico, notadamente àqueles que forem executados por meio de contratos administrativos de prestação de serviços. A entidade de regulação não assumirá qualquer função de prestador desses serviços;</p> <p>✓ Criação de departamento de fiscalização no âmbito interno na SMO, a fim de fiscalizar o sistema de drenagem, assim como de água e de esgoto. O mesmo pode ser dito quanto à SMSP, isto é, deverá ser criado um departamento de fiscalização no âmbito interno na SMSP, que, porém, não só fiscalizará os serviços de resíduos. Ambos os departamentos de fiscalização deverão receber todo o apoio técnico e administrativo para o desempenho de suas atribuições. Os departamentos referidos deverão atuar, de forma coerente e coordenada, com a entidade de regulação; e,</p> <p>✓ Redefinição das atribuições tanto da vigilância sanitária municipal quanto da SMO, da SMSP, da SMMA e do SAAE-VR, sendo que a SMMA e o SAAE-VR deixarão de atuar na fiscalização do setor do saneamento básico. Todos deverão ofertar subsídios técnicos para que a entidade de regulação, seja municipal seja estadual, desempenhe, de forma adequada, a regulação sobre o saneamento básico local.</p>

1.4 CONTROLE SOCIAL

Consoante analisado no subitem “3.3 – Controle Social”, do item “3 – Gestão dos Serviços de Saneamento Básico”, da “Parte III – Marco Regulatório Municipal”, do Tomo V – Diagnóstico Setorial Legal, do Produto 3 (Diagnóstico do Sistema de Saneamento), do PMSB e do PMGIRS, o Município de Volta Redonda conta com duas instâncias de controle social, quais sejam, o CMDU-VR e o COMDEMA-VR, que, segundo a respectiva esfera de competência de seus temas transversais, atuam no setor saneamento básico

com maior e menor intensidade, respectivamente. Isto se explica porque o CMDU-VR, a partir do vetor intersectorial da política pública urbanística com o saneamento básico, está autorizado a realizar controle social direto no setor de saneamento, mas restrito ao acompanhamento, ao controle e à deliberação do planejamento da gestão e do gerenciamento do saneamento básico, enquanto que COMDEMA-VR, calcado no vetor intersectorial do meio ambiente com o saneamento básico, tem atuação indireta no controle social, posto lhe caber o licenciamento ambiental municipal de atividades, efetiva ou potencialmente poluidoras, relativas aos serviços de esgotamento sanitário e de manejo de resíduos sólidos.

Sem prejuízo da adoção de outras vias de gestão administrativa participativa que norteiam o setor de saneamento básico induzidas pela LDNSB e seu Decreto Federal n.º 7.217/2010, o Município tem o poder-dever de instituir um órgão colegiado consultivo ou, ao seu critério, deliberativo com enfoque específico no saneamento básico ou, ao revés, optar pela ampliação da competência de um órgão colegiado com lastro em tema intersectorial ao setor de saneamento, para que, além de conferir transparência e legitimidade para as ações públicas na gestão e no gerenciamento do saneamento com a participação popular, tenha acesso aos recursos públicos federais a partir de 31 de dezembro de 2015 para aplicar no setor de saneamento, nos termos do disposto no §6º, do art. 34, do Decreto Federal n.º 7.217/2010.

Justamente por isso, o prognóstico setorial legal sinaliza que o Município poderá adotar os seguintes caminhos para conferir segurança institucional e jurídica para a implementação efetiva do controle social sobre os serviços de saneamento básico local, a saber: (i) manutenção da atual estrutura organizacional administrativa local com a preservação dos órgãos colegiados existentes, sem, porém, adequação das suas competências para estabelecer maior intervenção no setor de saneamento; (ii) criação de um órgão colegiado com enfoque específico no setor de saneamento básico, que assumirá a responsabilidade pelo controle social integral desses serviços; (iii) conservação da atual modelagem da máquina administrativa local com a alteração da estrutura e da competência de um dos órgãos colegiados existentes de tema transversal ao saneamento básico, passando, assim, a responder pelo controle social efetivo no setor de saneamento.

Outrossim, o prognóstico setorial legal do controle social do setor de saneamento básico implica na construção das seguintes hipóteses passíveis de avaliação, a partir das diretrizes estabelecidas no item “*Metodologia do Prognóstico Setorial Legal com Cenários de Referência*”, deste documento, a saber:

HIPÓTESE 1	HIPÓTESE 2	HIPÓTESE 3
<p>✓ Manutenção dos atuais órgãos colegiados, quais sejam, CMDU-VR e o COMDEMA-VR, segundo a respectiva seara de atuação, no desempenho do controle social sobre os serviços municipais de saneamento básico.</p>	<p>✓ Criação de um órgão colegiado deliberativo com enfoque específico no setor de saneamento básico, a saber: Conselho Municipal de Saneamento Básico (CMSB), para realizar, de forma plena e efetiva, o controle social sobre os serviços de saneamento básico; e, ✓ Esvaziamento das atribuições das atuais instâncias administrativas, quais sejam, CMDU-VR e o COMDEMA-VR,</p>	<p>✓ Manutenção da atual estrutura organizacional administrativa local, promovendo-se, porém, a alteração da estrutura e da competência do CMDU-VR, para que possa assumir, de fato, o controle social sobre os serviços de saneamento básico; e, ✓ Redefinição das atribuições do COMDEMA-VR para que possa atuar, de forma coerente e coordenada, com o CMDU-VR no</p>

	segundo a respectiva seara de atuação, no desempenho do controle social sobre os serviços municipais de saneamento básico.	processo de licenciamento ambiental das atividades, efetiva ou potencialmente poluidoras, relativas aos serviços de saneamento básico como um todo.
--	--	---

1.5 SUSTENTABILIDADE FINANCEIRA

1.5.1 Drenagem e manejo de águas pluviais urbanas

Conforme examinado no subitem “3.4.2 – Serviço de Drenagem e Manejo de Águas Pluviais Urbanas”, do subitem “3.4. Sustentabilidade Financeira”, do item “3 – Gestão dos Serviços de Saneamento Básico”, da “Parte III – Marco Regulatório Municipal”, do Tomo V – Diagnóstico Setorial Legal, do Produto 3 (Diagnóstico do Sistema de Saneamento), do PMSB e do PMGIRS, o Município de Volta Redonda não conta com um diploma legal que disponha a respeito da contraprestação dos serviços de drenagem e manejo de águas pluviais urbanas. Até mesmo o Código Tributário Municipal (CTM) é silente sobre a viabilidade de encartar os serviços de drenagem e manejo de águas pluviais urbanas dentre os serviços públicos, cuja prestação, efetiva ou potencial, para o usuário ocorrerá mediante a devida cobrança de taxa. Com efeito, tudo leva a crer que os serviços de drenagem e manejo de águas pluviais urbanas são custeados pelo Tesouro Público municipal.

A única exceção apresentada pelo diagnóstico setorial legal a respeito do custeio dos serviços de drenagem e manejo de águas pluviais urbanas é a existência do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano e Habitação (FMDUH), instituído pelo art. 57 e seguintes do Plano Diretor Participativo de Desenvolvimento Urbano de Volta Redonda (PDPDU-VR), cujos recursos podem, e devem ser aplicados em ações relativas ao ordenamento e ao direcionamento da expansão urbana, incluindo infraestrutura, drenagem e saneamento (art. 58, inc. III, do PDPDU-VR), sem prejuízo de outros planos, programas e projetos afetos ao desenvolvimento urbano e produção de moradia.

Não obstante, é certo que, à luz do princípio da sustentabilidade financeira, decorrente da responsabilidade fiscal, faz-se necessária a instituição, cobrança e efetiva arrecadação da contraprestação de todos os serviços de saneamento básico, independentemente de ser taxa, tarifa ou preço público, possibilitando a recuperação dos custos desses serviços em regime de eficiência econômica, sem prejuízo da expansão dos serviços mediante aporte dos investimentos financeiros que se fizerem necessários.

Neste contexto, é indispensável que os serviços de drenagem e manejo de águas pluviais urbanas sejam devidamente remunerados. Todavia, o serviço de drenagem, seja a macrodrenagem seja a microdrenagem, deve ser remunerado por recursos públicos advindo do Tesouro Público, porque possui caráter indivisível e inespecífico dotado de caráter universal para abranger um número incontável de usuários. Ao revés, os serviços de manejo de águas pluviais urbanas serão remunerados na forma de taxa ou, vale complementar, de tarifa, segundo o regime de prestação, na forma das diretrizes da

modelagem remuneratória estabelecida no art.36, incs. I e II, da LNDSE e art. 16, incs. I e II, do Decreto Federal n.º 7.217/2010.

Justamente por isso, o prognóstico setorial legal apregoa que o Município poderá adotar as seguintes vias para conferir sustentabilidade financeira aos serviços de drenagem e manejo de águas pluviais urbanas, a saber: (i) manutenção da ausência de contraprestação expressa e clara dos serviços em questão, exceto a aplicação dos recursos públicos do FMDUH em ações relativas ao sistema de drenagem; (ii) criação da taxa de manejo de águas pluviais urbanas na forma do art. 36, incs. I e II, da LNDSE e art. 16, incs. I e II, do Decreto Federal n.º7.217/2010, assim como previsão expressa e clara nas leis orçamentárias municipais da estimativa da receita a ser aplicada no serviço de drenagem, seja a macrodrenagem seja a microdrenagem, a partir de uma previsão efetiva da despesa correspondente, após a implementação de um efetivo controle de custos internos desses serviços, sem prejuízo do aperfeiçoamento legal do FMDUH para ampliar o aporte de recursos públicos no sistema de drenagem como um todo; e, (iii) previsão expressa e clara nas leis orçamentárias municipais da estimativa da receita a ser aplicada nos serviços de drenagem e manejo de águas pluviais urbanas a partir de uma previsão efetiva da despesa correspondente, após a implementação de um efetivo controle de custos internos desses serviços, sem necessidade de recorrer à instituição da taxa de manejo de águas pluviais urbanas, assim como realização do aperfeiçoamento legal do FMDUH para ampliar o aporte de recursos públicos no sistema de drenagem como um todo.

Outrossim, o prognóstico setorial legal do sistema remuneratório dos serviços de drenagem e manejo de águas pluviais implica na construção das seguintes hipóteses passíveis de avaliação, a partir das diretrizes estabelecidas no item “Metodologia do Prognóstico Setorial Legal com Cenários de Referência”, deste documento, a saber:

HIPÓTESE 1	HIPÓTESE 2	HIPÓTESE 3
<p>✓ Ausência de previsão de contraprestação clara e expressa dos serviços de drenagem e manejo de águas pluviais urbanas; e,</p> <p>✓ Aplicação de recursos públicos do FMDUH em ações relativas ao sistema de drenagem, tal qual previsto atualmente pelo PDPDU-VR.</p>	<p>✓ Criação da taxa de manejo de águas pluviais urbanas na forma do art. 36, incs. I e II, da LNDSE e do art. 16, incs. I e II, do Decreto Federal n.º7.217/2010;</p> <p>✓ Previsão expressa e clara nas leis orçamentárias municipais da estimativa da receita a ser aplicada no serviço de drenagem, seja a macrodrenagem seja a microdrenagem, a partir da despesa efetiva correspondente, calcado em um controle de custos internos desses serviços;</p> <p>✓ Aperfeiçoamento legal, por meio de alteração legislativa do PDPDRU-VR, do FMDUH para ampliar o aporte de recursos públicos no sistema de drenagem como um todo.</p>	<p>✓ Ausência de criação da taxa de manejo de águas pluviais urbanas na forma do art. 36, incs. I e II, da LNDSE e do art. 16, incs. I e II, do Decreto Federal n.º7.217/2010;</p> <p>✓ Previsão expressa e clara nas leis orçamentárias municipais da estimativa da receita a ser aplicada nos serviços de drenagem e manejo de águas pluviais urbanas, a partir da despesa efetiva correspondente, calcado em um controle de custos internos desses serviços;</p> <p>✓ Aperfeiçoamento legal, por meio de alteração legislativa do PDPDRU-VR, do FMDUH para ampliar o aporte de recursos públicos no sistema de drenagem como um todo.</p>

1.5.2 *Limpeza Urbana e Manejo de Resíduos Sólidos*

1.5.2.1 Síntese do diagnóstico setorial legal da sustentabilidade financeira dos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos

Conforme examinado no subitem “3.4.3 – Serviços de Limpeza Urbana e Manejo de Resíduos Sólidos”, do subitem “3.4. Sustentabilidade Financeira”, do item “3 – Gestão dos Serviços de Saneamento Básico”, da “Parte III – Marco Regulatório Municipal”, do Tomo V – Diagnóstico Setorial Legal, do Produto 3 (Diagnóstico do Sistema de Saneamento), do PMSB e do PMGIRS, o Município fez prever no seu CTM o imposto sobre serviços de qualquer natureza (ISSQN), que traz como fato gerador, dentre outros, as atividades de varrição, coleta, remoção, incineração, tratamento, reciclagem, separação, destinação final de lixo, rejeitos e outros resíduos quaisquer, isto é, os serviços de limpeza e manejo de resíduos sólidos, segundo previsto no item 7.09, da Lista de Serviços, do CTM. Este fato gerador se concretiza com a efetiva prestação dos serviços de resíduos sólidos, ainda que tenha sido objeto de delegação contratual com o pagamento da devida contraprestação pelo usuário. O contribuinte do ISSQN incidente sobre a prestação dos serviços de resíduos sólidos é o seu prestador. A base de cálculo do ISSQN é o preço dos serviços de resíduos sólidos, que sofrerá a incidência de uma alíquota máxima de 5%. Adite-se que não foi dado a saber se o ISSQN incidente sobre os serviços de resíduos sólidos é efetivamente cobrado.

O Município de Volta Redonda chegou a prever no CTM a taxa de coleta de lixo, cujo fato gerador era a “utilização efetiva ou potencial de quaisquer serviços de remoção de lixo domiciliar, remoção de lixo extrarresidencial, assim como o vazamento de lixo e de detritos em aterros sanitários”, isto é, a utilização, efetiva ou potencial, dos serviços de coleta, transporte e destinação final de resíduos sólidos pelos contribuintes, que compreendiam, inicialmente, o proprietário, titular do domínio útil ou possuidor, a qualquer título, do imóvel situado no território do Município e, além desses, os feirantes. Enquanto estes últimos, os feirantes, deveriam arcar anualmente com o pagamento da taxa de coleta de lixo, os primeiros, os proprietários de imóveis no Município, estavam impelidos a quitá-la por meio do pagamento da guia do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), onde consta o destaque dessa taxa. Excepcionalmente, os estabelecimentos comerciais, os prestadores de serviços e outros deveriam pagar a taxa de coleta de lixo mediante guia própria apartada.

Ocorre que a Lei Municipal n.º 3.757/2002, de autoria parlamentar, revogou os dispositivos do CTM relativos à taxa de coleta de lixo, posto ter sido considerada inconstitucional pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (TJ-RJ). Com efeito, o Município não conta mais com a receita decorrente da cobrança e da arrecadação da taxa de coleta de lixo para fazer frente aos serviços de manejo de resíduos sólidos prestados em âmbito local. Mais do que isso, a Lei Municipal n.º 3.757/2002 imputou, ainda, ao Poder Executivo diversas obrigações de ordem administrativas e tributárias com vista à restituição dos valores da taxa de coleta de lixo arrecadados indevidamente aos contribuintes.

Em que pese a Câmara Municipal ter competência para legislar sobre matéria tributária que não constitui tema privativo ao Chefe do Executivo, é certo que àquela, a Câmara

Municipal, não pode impor atribuições a este último, o Chefe do Executivo, ainda que relativas ao procedimento de restituição dessa taxa, sob pena de, ao fazê-lo, violar a competência do Executivo para gerir a máquina administrativa que lhe está subordinada (art. 61, §1º, inc. II, alínea “e” c/c art. 84, inc. II e VI, da CRFB/1988), e, por conseguinte, violar o princípio da separação dos Poderes (art. 2º, da CRFB/1988). Daí, a Lei Municipal n.º 3.757/2002, notadamente os seus arts. 1º até 3º, apresenta vício quanto à forma, e, por isso, é nula de pleno direito desde a origem, sendo recomendável a sua revogação pela via legislativa, tal qual proposto no item “1.1.1 Legislação municipal de saneamento básico e intersetorial do setor de saneamento básico”, deste prognóstico setorial legal.

Tendo em vista o princípio da sustentabilidade financeira, decorrente da responsabilidade fiscal, faz-se necessária a instituição, cobrança e efetiva arrecadação da contraprestação para fazer frente à prestação dos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos. Todavia, o serviço de limpeza urbana deve ser remunerado por recursos públicos advindo do Tesouro Público, porque possui caráter indivisível e inespecífico dotado de caráter universal para abranger um número incontável de usuários. Ao revés, os serviços de manejo de resíduos sólidos serão remunerados na forma de taxa ou, se for o caso, por tarifa, segundo o regime de prestação, observadas as diretrizes da modelagem remuneratória estabelecida no art. 35, incs. I até III, da LNSB e art. 14, incs. I até IV, do Decreto Federal n.º 7.217/2010.

Sem embargo do exposto, é indispensável que o Município, ao promover a sua intervenção nos serviços de resíduos sólidos não urbanos, institua, e cobre o devido preço público decorrente da prestação dos serviços correspondentes em prol dos geradores desses resíduos, que, em verdade, são aqueles que possuem o dever legal de manejá-los, direta ou indiretamente, mediante a contratação de terceiros especializados, inclusive o próprio município; o que vai ao encontro do disposto no §2º, do art. 27, da PNRS e nos arts. 157 e 158, da Lei Orgânica do Município de Volta Redonda de 1990 (LOMVR/1990).

O diagnóstico setorial legal explicita, ainda, que o Município de Volta Redonda formalizou, em 06 de maio de 2013, com o Estado do Rio de Janeiro, por intermédio da Secretaria de Estado do Ambiente (SEA), com a interveniência do Instituto Estadual do Ambiente (INEA), o Convênio n.º 06/213, cujo prazo de vigência é de 1 ano a contar da publicação do seu extrato no Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro (DOERJ), admitida a prorrogação mediante formalização de termo aditivo, com vista à consecução do Programa Compra do Lixo Tratado, vertente decorrente do Subprograma Estadual “Lixão Zero”, do Programa Estadual “Pacto pelo Saneamento”, tendo por objeto *“viabilizar a adequada destinação final de resíduos sólidos urbanos no Município de VOLTA REDONDA, bem como seu correto tratamento, com vistas à eliminação da disposição inadequada de resíduos sólidos urbanos no Estado do Rio de Janeiro, e de acordo com o Plano de Trabalho, devidamente aprovado”*.

A partir do Convênio n.º 06/2013, o Município de Volta Redonda poderá ter acesso ao valor total de valor de R\$1.184.760,00 (hum milhão, cento e oitenta e quatro mil e setecentos e sessenta reais), cuja liberação ocorrerá após assinatura desse convênio e publicação do seu extrato no DOERJ, e na proporção variável de R\$18,00 (dezoito reais) por tonelada de resíduos sólidos urbanos destinados à unidade de destinação final devidamente licenciada; o que deverá ocorrer na forma do Cronograma de Desembolso

constante do Plano de Trabalho, observadas as demais cláusulas relativas à liberação desse recurso e da prestação de contas contida no Convênio n.º 06/2013.

O diagnóstico legal setorial sinaliza que o Município de Volta Redonda conta com a Lei Municipal n.º 4.946/2013, de autoria parlamentar, que concede isenção de pagamento de taxa para o uso de caçambas fornecidas pela SMSP para fins de recolhimento de resíduos sólidos em prol dos beneficiários previsto nesta lei.

A princípio, a Lei Municipal n.º 4.946/2013 não apresenta inconstitucionalidade, porque, repita-se, a matéria tributária está encartada na competência comum da Câmara Municipal e do Poder Executivo. Não obstante, a efetivação da isenção referida, que constitui forma de renúncia de receita (§1º, do art. 14, da Lei Complementar n.º 101/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF), depende do atendimento das exigências do art. 14, *caput*, e seu inc. I ou II, da LRF, sob pena de não se possível a concessão desse benefício; o que não nos foi dado a saber se foi feito.

Por fim, repita-se que o Município de Volta Redonda conta com o FMDUH, instituído pelo PDPDU – VR, cujos recursos podem, e devem ser utilizados em serviços de saneamento básico, notadamente os resíduos sólidos, a partir da temática transversal ao setor de saneamento.

1.5.2.2 Síntese do prognóstico setorial legal da sustentabilidade financeira dos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos

A partir das conclusões e dos encaminhamentos que podem ser extraídos do item “5.2.1 - Síntese do diagnóstico setorial legal da sustentabilidade financeira dos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos”, deste documento, o prognóstico setorial legal sinaliza que o município poderá adotar os seguintes caminhos para conferir sustentabilidade financeira para os serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, a saber:

- 1) manutenção do *status quo* da sustentabilidade financeira desses serviços, nos termos que seguem: (a) previsão do ISSQN incidente sobre os serviços de resíduos sólidos; (b) inexistência de previsão e de cobrança da taxa de coleta de lixo, em razão da sua supressão do ordenamento jurídico municipal pela Câmara Municipal a partir de lei que viola a competência do Chefe do Executivo; (c) preservação do Convênio n.º 06/2013 com vista à execução do Programa Estadual “Compra do Lixo Tratado”; (d) manutenção da concessão da isenção da taxa de caçamba de lixo em prol dos beneficiários, ainda que não tenham sido cumpridas as exigências do art. 14, *caput*, e inc. I ou II, da LRF; e, (e) aplicação dos recursos do FMDUH em ações relativas ao sistema de resíduos sólidos;
- 2) intervenção elevada no *status quo* da sustentabilidade financeira desses serviços na forma que segue: (a) cobrança efetiva do ISSQN incidente sobre os serviços de resíduos sólidos; (b) instituição, cobrança e arrecadação da taxa de manejo de resíduos sólidos na forma do art. 35, incs. I até III, da LNDSE e art. 14, incs. I até IV, do Decreto Federal n.º 7.217/2010 com a revogação integral da Lei Municipal

n.º3.757/2002; (c) instituição, cobrança e arrecadação de preço público de manejo de resíduos sólidos não urbanos para fazer frente aos serviços de manejo de resíduos sólidos correspondentes que o Município vier a prestar dos geradores, notadamente grandes geradores, geradores de resíduos sólidos de serviços de saúde, geradores de resíduos sólidos de estabelecimentos comerciais e prestadores de serviços etc; (d) previsão expressa e clara nas leis orçamentárias municipais da estimativa da receita a ser aplicada no serviço de limpeza urbana a partir de uma previsão efetiva da despesa correspondente, após a implementação de um efetivo controle de custos internos desse serviço; (e) realização de pedido formal junto ao Estado do Rio de Janeiro para a prorrogação do Convênio n.º06/2013, a fim de garantir a continuidade do benefício usufruído com o Programa Estadual “Compra do Lixo Tratado”; (f) revogação da isenção da taxa de caçamba de lixo em prol dos beneficiários; e, (g) aperfeiçoamento legal do FMDUH para ampliar o aporte de recursos públicos no sistema de resíduos sólidos como um todo.

- 3) intervenção moderada no *status quo* da sustentabilidade financeira desses serviços nos termos que seguem: (a) cobrança efetiva do ISSQN incidente sobre os serviços de resíduos sólidos; (b) instituição, cobrança e arrecadação da taxa de manejo de resíduos sólidos na forma do art. 35, incs. I até III, da LNDSB e art. 14, incs. I até IV, do Decreto Federal n.º 7.217/2010 com a revogação dos dispositivos da Lei Municipal n.º 3.757/2002 gravados de vício quanto à forma, apenas; (c) instituição, cobrança e arrecadação de preço público de manejo de resíduos sólidos não urbanos para fazer frente aos serviços de manejo de resíduos sólidos correspondentes que o Município vier a cobrar dos geradores, notadamente grandes geradores, geradores de resíduos sólidos de serviços de saúde, geradores de resíduos sólidos de estabelecimentos comerciais e prestadores de serviços etc; (d) previsão expressa e clara nas leis orçamentárias municipais da estimativa da receita a ser aplicada no serviço de limpeza urbana a partir de uma previsão efetiva da despesa correspondente, após a implementação de um efetivo controle de custos internos desse serviço; (e) realização de pedido formal junto ao Estado do Rio de Janeiro para prorrogação do Convênio n.º06/2013, a fim de garantir a continuidade do benefício usufruído com o Programa Estadual “Compra do Lixo Tratado”; (f) manutenção da isenção da taxa de caçamba de lixo em prol dos beneficiários, exceto na hipótese de descumprimento do disposto no art. 14, caput, e seu inc. I ou II, da LRF; e, (g) aperfeiçoamento legal do FMDUH para ampliar o aporte de recursos públicos no sistema de resíduos sólidos como um todo.

Assim sendo, o prognóstico setorial legal do sistema remuneratório dos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos implica na construção das seguintes hipóteses passíveis de avaliação, a partir das diretrizes estabelecidas no item “Metodologia do Prognóstico Setorial Legal com Cenários de Referência”, deste documento, a saber:

HIPÓTESE 1	HIPÓTESE 2	HIPÓTESE 3
✓ Previsão do ISSQN incidente sobre os serviços de limpeza e manejo de resíduos sólidos;	✓ Cobrança efetiva do ISSQN incidente sobre os serviços de limpeza e manejo de resíduos sólidos;	✓ Cobrança efetiva do ISSQN incidente sobre os serviços de limpeza e manejo de resíduos sólidos;
✓ Inexistência da taxa	✓ Criação da taxa de	✓ Criação da taxa de manejo de resíduos sólidos na forma do art. 35,

<p>de coleta de lixo, em razão da sua supressão do ordenamento jurídico municipal;</p> <p>✓ Preservação do Convênio n.º 06/2013 com vista à execução do Programa Compra do Lixo Tratado;</p> <p>✓ Manutenção da concessão da isenção da taxa de caçamba de lixo em prol dos beneficiários;</p> <p>✓ Aplicação de recursos públicos do FMDUH em ações relativas ao sistema de resíduos sólidos, tal qual previsto atualmente pelo PDPDU – VR.</p>	<p>manejo de resíduos sólidos na forma do art. 35, incs. I até III, da LDNSB e do art. 14, incs. I até IV, do Decreto Federal n.º 7.217/2010 com revogação integral da Lei Municipal n.º 3.757/2002;</p> <p>✓ Criação de preço público de manejo de resíduos sólidos não urbanos para fazer frente aos serviços de manejo de resíduos sólidos correspondentes prestados pelo Município em prol dos geradores desses resíduos;</p> <p>✓ Previsão expressa e clara nas leis orçamentárias municipais da estimativa da receita a ser aplicada no serviço de limpeza urbana a partir da despesa efetiva correspondente, calcado em um controle de custos internos desses serviços;</p> <p>✓ Realização de pedido formal junto ao Estado do Rio de Janeiro para prorrogar o Convênio n.º 06/2013, a fim de dar continuidade ao Programa “Compra do Lixo Tratado”;</p> <p>✓ Revogação da isenção da taxa de caçamba de lixo em prol dos beneficiários;</p> <p>✓ Aperfeiçoamento legal, por meio de alteração legislativa do PDPDRU-VR, do FMDUH para ampliar o aporte de recursos públicos no sistema de resíduos sólidos como um todo.</p>	<p>incs. I até III, da LDNSB e do art. 14, incs. I até IV, do Decreto Federal n.º 7.217/2010 com revogação dos dispositivos da Lei Municipal n.º 3.757/2002 gravados de inconstitucionalidade, apenas;</p> <p>✓ Criação de preço público de manejo de resíduos sólidos não urbanos para fazer frente aos serviços de manejo de resíduos sólidos correspondentes prestados pelo Município em prol dos geradores desses resíduos;</p> <p>✓ Previsão expressa e clara nas leis orçamentárias municipais da estimativa da receita a ser aplicada no serviço de limpeza urbana a partir da despesa efetiva correspondente, calcado em um controle de custos internos desses serviços;</p> <p>✓ Realização de pedido formal junto ao Estado do Rio de Janeiro para prorrogar o Convênio n.º 06/2013, a fim de dar continuidade ao Programa “Compra do Lixo Tratado”;</p> <p>✓ Manutenção da isenção da taxa de caçamba de lixo em prol dos beneficiários, exceto na hipótese de descumprimento do disposto no art. 14, caput, e seu inc. I ou II, da LRF;</p> <p>✓ Aperfeiçoamento legal, por meio de alteração legislativa do PDPDRU-VR, do FMDUH para ampliar o aporte de recursos públicos no sistema de resíduos sólidos como um todo.</p>
--	---	--

1.5.3 Abastecimento de água potável e esgotamento sanitário

1.5.3.1 Síntese do diagnóstico setorial legal da sustentabilidade financeira dos serviços de abastecimento de água potável e esgotamento sanitário

Conforme examinado no subitem “3.4.4 – Serviços de Abastecimento de Água Potável e de Esgotamento Sanitário”, do subitem “3.4. Sustentabilidade Financeira”, do item “3 – Gestão dos Serviços de Saneamento Básico”, da “Parte III – Marco Regulatório Municipal”, do Tomo V – Diagnóstico Setorial Legal, do Produto 3 (Diagnóstico do Sistema de Saneamento), do PMSB e do PMGIRS, o Município de Volta Redonda, por meio da Deliberação Municipal n.º 901/1967, instituiu a tarifa de água e de esgoto, cuja competência para fazer o lançamento, arrecadar e fiscalizar essa tarifa foi deferida ao SAAE-VR, que, por sua vez, também restou autorizado a arrecadar as taxas e as contribuições relativas aos imóveis beneficiados com tais serviços, sem prejuízo de aplicar as multas correspondentes. Coube ao SAAE-VR, por meio do seu Conselho

Deliberativo, editar a Resolução n.º 004/1968, que, ao aprovar o Regulamento dos Serviços de Água e de Esgotos do Município de Volta Redonda, buscou estabelecer estratégias em prol da melhoria dos serviços de abastecimento de água potável e esgotamento sanitário, inclusive no campo da sustentabilidade financeira.

Tanto a Deliberação Municipal n.º 901/1967 quanto a Resolução n.º 004/1968 designam a base de cálculo das tarifas de água e de esgoto, inclusa a reserva de depreciação e expansão dos serviços, assim como outros fatores, dentre eles, o cômputo de um percentual de 15% pertinente às perdas. Estes diplomas legais trazem também restrições e, em alguns casos, vedações às concessões de isenções dessas tarifas. A Resolução n.º 004/1968 estabelece que a composição remuneratória do consumo de água compreende, de um lado, uma tarifa mínima e, de outro, uma tarifa de consumo excedente para cada categoria de serviço. A Resolução n.º 004/1968 vai mais além, e prevê a forma de cobrança da tarifa de água e de esgoto, sinalizando que a apuração do consumo da água ocorrerá por meio de hidrômetro, cuja leitura será feita regularmente e passível de registro. Por fim, a Resolução n.º 004/1968 prevê a responsabilidade do usuário dos serviços de abastecimento de água potável e de esgotamento sanitário quanto à quitação da tarifa, sem prejuízo de contestá-la formalmente, quando for o caso.

Tendo em vista a necessidade de conferir concretude ao princípio da sustentabilidade financeira, decorrente da responsabilidade fiscal, é indispensável que o regime remuneratório da tarifa de água e de esgoto atualmente existente no município seja objeto de atualização segundo as diretrizes do art. 8º, §1º e §2º, e art. 10, do Decreto Federal n.º 7.217/2010, fazendo prever, inclusive, a possibilidade de reajuste e de revisão dessa tarifa na forma dos arts. 37 até 39, da LDNSB e dos arts. 49 até 51, do Decreto Federal n.º 7.217/2010.

O diagnóstico setorial legal exterioriza também que ao SAAE-VR foram deferidas, pela Deliberação Municipal n.º 901/1967 e pela Resolução n.º 004/1968, as seguintes receitas acessórias pela consecução dos serviços acessórios: tarifa de reparo, de aferição, do aluguel e de conservação do hidrômetro, dos serviços referentes às ligações de água e de esgoto e do prolongamento de redes; (2) tarifa para aprovação de projetos de instalações sanitárias; e, (3) contribuição decorrente da execução de obras de expansão das redes de distribuição de água ou coletora de esgotos, que, assim, tragam benefícios para os imóveis situados nas áreas de intervenções. Repita-se que tanto a tarifa para aprovação de projetos de instalações sanitárias quanto a contribuição decorrente da execução de obras de expansão das redes de distribuição de água ou coletora de esgotos podem não ter sido recepcionadas pelo ordenamento jurídico vigente. Explique-se.

A primeira receita acessória, a tarifa para aprovação de projetos, veio a ser instituída pela Resolução n.º 004/1968, sem, porém, qualquer respaldo legal da Deliberação Municipal n.º 901/1967, que, em última análise, foi recepcionada como lei ordinária pelo ordenamento jurídico vigente. Ocorre que a esta receita acessória parece representar, na verdade, uma taxa decorrente do poder de polícia incidente sobre o controle de projetos de instalações sanitárias, e, justamente por conta dessa natureza jurídica de taxa, faz-se necessária a sua submissão ao princípio da reserva legal; o que não ocorre na hipótese.

A segunda receita acessória, a contribuição decorrente da execução de obras de saneamento, constitui, em última análise, uma contribuição de melhoria, que é instituída

para fazer frente ao custo das obras públicas, que, por sua vez, acarretem a valorização imobiliária do imóvel atendido por essas obras. Ocorre que o fato gerador da contribuição por melhoria é justamente a valorização imobiliária efetiva do imóvel decorrente da realização da obra pública, e não, apenas, um benefício genérico para o imóvel. Como a receita acessória em apreço tem a sua essência pautada no benefício genérico do imóvel, tudo leva a crer que não encontra guarida no ordenamento jurídico atual.

Indo mais adiante, o diagnóstico setorial legal revela que a Lei Municipal n.º 4923/2013, de autoria parlamentar, autoriza o Poder Executivo a conceder isenção de tarifa de água e esgoto para os usuários beneficiados pelo Programa Bolsa Família, instituído e gerido pelo Governo Federal, sem embargo de imputar obrigações aos órgãos e às entidades da Administração Pública municipal para a efetivação dessa isenção. Todavia, a Câmara Municipal não pode autorizar o Poder Executivo a exercer uma competência que já lhe é própria, nem sequer impor atribuições à máquina administrativa estatal que lhe é subordinada, sob pena de, ao fazê-lo, invadir a competência reservada para o outro Poder (art. 61, §1º, inc. II, alínea “e” c/c art. 84, inc. II e VI, da CRFB/1988) e, por conseguinte, violar o princípio da separação dos Poderes (art. 2º, da CRFB/1988); o que significa que a Lei Municipal n.º 4.923/2013 apresenta vício quanto à forma, e, por isso, é nula de pleno direito desde a sua origem, sendo recomendável a sua revogação pela via legislativa, tal qual proposto no item “1.1.11.1.1 *Legislação municipal de saneamento básico e intersetorial do setor de saneamento básico*”, deste prognóstico setorial legal.

O diagnóstico setorial legal demonstrou que o Município de Volta Redonda editou, inicialmente, a Lei Municipal n.º 4.370/2007, que instituiu o Programa de Parcelamento Incentivado, cujo objetivo foi a concessão de isenção e de parcelamento de crédito pertencente ao SAAE-VR, desde que o fato gerador tivesse ocorrido até 31 de dezembro de 2006. Posteriormente, editou-se a Lei Municipal n.º 4.808/2011, que criou o Programa de Estímulo à Regularização dos Débitos de Tarifas, cujo objetivo era similar ao programa anterior, diferindo, apenas, que o fato gerador deveria ter ocorrido até 31 de dezembro de 2010. Mais recentemente, expediu-se a Lei Municipal n.º 5.018/2013, que relançou o Programa de Parcelamento Incentivo, cujo objetivo era conceder isenção, remissão e parcelamento de crédito pertencente ao SAAE-VR, desde que o fato gerador tivesse ocorrido até 31 de julho de 2013. Esclareça-se que os programas referidos nada mais fizeram do que conceder isenções para os usuários, constituindo, portanto, em renúncia de receita, cuja efetivação dependia, e ainda depende, do atendimento das exigências do art. 14, caput, e seu inc. I ou II, da LRF, sob pena de não ser possível a concessão desse benefício; o que não foi dado a saber.

O diagnóstico setorial legal sinaliza, ainda, que a Lei Municipal n.º 4.948/2013, de autoria parlamentar, instituiu o Programa Municipal “IPTU Verde”, cujo objetivo é fomentar medidas que utilizem, de forma sustentável, os recursos naturais, concedendo, em contrapartida, benefício tributário ao contribuinte que aderir ao programa. Para tanto, a Lei Municipal n.º 4.948/2013 autoriza o Chefe do Poder Executivo a conceder desconto no valor do IPTU para os beneficiários do programa com vista à redução dos impactos do meio urbano ao ambiente, sem prejuízo de impor outras atribuições ao Executivo para assegurar a efetivação do programa referido.

Repita-se que, apesar de a Câmara Municipal ter competência para legislar sobre matéria tributária, está impedida de autorizar o Chefe do Poder Executivo a exercer uma competência que lhe é própria ou, ainda, impor a ele qualquer tipo de atribuição, nem

sequer estabelecer prazo para que venha a desempenhar o seu poder regulamentar, sob pena de, ao fazê-lo, invadir a competência do Poder Executivo (art. 61, §1º, inc. II, alínea “e” c/c art. 84, inc. II e VI, da CRFB/1988) e, por conseguinte, desatender ao princípio da separação dos Poderes (art. 2º, da CRFB/1988). Daí, a Lei Municipal n.º 4.948/2013, notadamente os seus arts. 2º, 8º e 10, apresenta vício quanto à forma, e, por conseguinte, é nula de pleno direito desde a sua origem, sendo recomendável a sua revogação pela via legislativa, tal qual proposto no item “1.1.1 *Legislação municipal de saneamento básico e intersetorial do setor de saneamento básico*”, deste prognóstico setorial legal.

Por fim, reitere-se que o Município de Volta Redonda conta com o FMDUH, instituído pelo PDPDU-VR, cujos recursos podem, e devem, ser utilizados em serviços de saneamento básico, notadamente os de abastecimento de água potável e esgotamento sanitário, a partir da temática transversal ao setor de saneamento.

1.5.3.2 Síntese do prognóstico setorial legal da sustentabilidade financeira dos serviços de abastecimento de água potável e esgotamento sanitário

A partir das conclusões e dos encaminhamentos que podem ser extraídos do item “1.5.3.1 *Síntese do diagnóstico setorial legal da sustentabilidade financeira dos serviços de abastecimento de água potável e esgotamento sanitário*”, deste documento, o prognóstico setorial legal revela que o Município poderá lançar mãos das seguintes vias para conferir sustentabilidade financeira para os serviços de abastecimento de água potável e de esgotamento sanitário, a saber:

- 1) manutenção do *status quo* da sustentabilidade financeira desses serviços, nos termos que seguem: (a) preservação da tarifa de água e de esgoto na forma atualmente prevista na Deliberação Municipal n.º 901/1967 e na Resolução n.º 0004/1968; (b) manutenção das receitas acessórias decorrentes dos serviços acessórios nos termos da Deliberação Municipal n.º 901/1967 e da Resolução n.º 0004/1968; (c) preservação das isenções de tarifa de água e esgoto para os usuários beneficiados pelo Programa Bolsa Família na forma da Lei Municipal n.º 4.923/2013; (d) manutenção dos atuais programas de isenções para os usuários, a fim de possibilitar que estes regularizem seus débitos decorrentes da inadimplência da tarifa de água e esgoto junto ao SAAE-VR; (e) preservação do Programa Municipal “IPTU Verde” instituído pela Lei Municipal n.º 4.948/2013; e, (f) aplicação dos recursos do FMDUH em ações relativas aos serviços de abastecimento de água potável e de esgotamento sanitário;
- 2) intervenção elevada no *status quo* da sustentabilidade financeira desses serviços na forma que segue: (a) alteração do regime remuneratório da tarifa de água e de esgoto segundo as diretrizes do art. 8º, §1º e §2º, e art. 10, do Decreto Federal n.º 7.217/2010, fazendo prever, inclusive, a possibilidade de reajuste e de revisão dessa tarifa na forma dos arts. 37 até 39, da LDNSB e dos arts. 49 até 51, do Decreto Federal n.º 7.217/2010; (b) extinção das atuais receitas acessórias decorrentes dos serviços acessórios, sem prejuízo da instituição de outras compatíveis com o disposto na LDNSB e seu Decreto Federal n.º 7.217/2010; (c) revogação das isenções de tarifa de água e esgoto para os usuários beneficiados pelo Programa Bolsa Família na forma da Lei Municipal n.º 4.923/2013, posto

resta gravada de inconstitucionalidade; (d) continuidade dos programas de isenções para os usuários para os próximos exercícios financeiros, a fim de possibilitar que estes regularizem seus débitos decorrentes da inadimplência da tarifa de água e esgoto junto ao SAAE-VR, desde que observado o disposto no art. 14, *caput*, e inc. I ou II, da LRF; (e) extinção do Programa Municipal “IPTU Verde” instituído pela Lei Municipal n.º 4.948/2013, em razão da sua inconstitucionalidade; e, (f) aperfeiçoamento legal do FMDUH para ampliar o aporte de recursos públicos nos serviços de abastecimento de água potável e esgotamento sanitário.

- 3) intervenção moderada no *status quo* da sustentabilidade financeira desses serviços nos termos que seguem: (a) alteração do regime remuneratório da tarifa de água e de esgoto segundo as diretrizes do art. 8º, §1º e §2º, e art. 10, do Decreto Federal n.º 7.217/2010, fazendo prever, inclusive, a possibilidade de reajuste e de revisão dessa tarifa na forma dos arts. 37 até 39, da LDNSB e dos arts. 49 até 51, do Decreto Federal n.º 7.217/2010; (b) extinção das atuais receitas acessórias decorrentes dos serviços acessórios, sem prejuízo da instituição de outras compatíveis com o disposto na LDNSB e seu Decreto Federal n.º 7.217/2010; (c) revogação das isenções de tarifa de água e esgoto para os usuários beneficiados pelo programa bolsa família na forma da Lei Municipal n.º 4.923/2013, posto apresentar vício quanto à forma; (d) continuidade dos programas de isenções para os usuários para os próximos exercícios financeiros, a fim de possibilitar que estes regularizem seus débitos decorrentes da inadimplência da tarifa de água e esgoto junto ao SAAE-VR, desde que observado o disposto no art. 14, *caput*, e inc. I ou II, da LRF; (e) preservação do Programa Municipal “IPTU Verde” instituído pela Lei Municipal n.º 4.948/2013, ressalvada a revogação, pela devida via legislativa, dos dispositivos reputados inconstitucionais; e, (f) aperfeiçoamento legal do FMDUH para ampliar o aporte de recursos públicos nos serviços de abastecimento de água potável e esgotamento sanitário.

Outrossim, o prognóstico setorial legal do sistema remuneratório dos serviços de abastecimento de água potável e de esgotamento sanitário implica na construção das seguintes hipóteses passíveis de avaliação, a partir das diretrizes estabelecidas no item **“Erro! Fonte de referência não encontrada. Erro! Fonte de referência não encontrada.”**, deste documento, a saber:

HIPÓTESE 1	HIPÓTESE 2	HIPÓTESE 3
<p>✓ Preservação da tarifa de água e de esgoto na forma da Deliberação Municipal n.º 901/1967 e da Resolução n.º 004/1968;</p> <p>✓ Manutenção das receitas acessórias decorrentes dos serviços acessórios nos termos da Deliberação Municipal n.º 901/1967 e da Resolução n.º 004/1968;</p> <p>✓ Preservação das isenções de tarifa de água e de esgoto para os usuários beneficiados pelo Programa</p>	<p>✓ Alteração do regime remuneratório da tarifa de água e de esgoto, incluso a previsão de reajuste e de revisão, segundo as diretrizes da LDNSB e do Decreto Federal n.º 7.217/2010;</p> <p>✓ Extinção das atuais receitas acessórias decorrentes dos serviços acessórios, sem prejuízo da criação de outras receitas acessórias compatíveis com a LDNSB e o Decreto Federal n.º 7.217/2010;</p> <p>✓ Revogação das isenções de tarifa de água e de esgoto para</p>	<p>✓ Alteração do regime remuneratório da tarifa de água e de esgoto, incluso a previsão de reajuste e de revisão, segundo as diretrizes da LDNSB e do Decreto Federal n.º 7.217/2010;</p> <p>✓ Extinção das atuais receitas acessórias decorrentes dos serviços acessórios, sem prejuízo da criação de outras receitas acessórias compatíveis com a LDNSB e o Decreto Federal n.º 7.217/2010;</p> <p>✓ Revogação das isenções de tarifa de água e de esgoto para os usuários beneficiados pelo programa</p>

<p>Bolsa Família na forma da Lei Municipal n.º 4.923/2013;</p> <p>✓ Manutenção dos atuais programas de isenções para os usuários, para que possam regularizar seus débitos decorrentes da inadimplência da tarifa de água e de esgoto junto ao SAAE-VR;</p> <p>✓ Preservação do Programa Municipal “IPTU Verde” instituído pela Lei Municipal n.º 4.948/2013;</p> <p>✓ Aplicação de recursos públicos do FMDUH em ações relativas aos serviços de abastecimento de água potável e de esgotamento sanitário, tal qual previsto atualmente pelo PDPDU-VR.</p>	<p>os usuários beneficiados pelo Programa Bolsa Família na forma da Lei Municipal n.º 4.923/2013, dada a sua inconstitucionalidade;</p> <p>✓ Continuidade dos programas de isenções para os usuários, para que possam regularizar seus débitos decorrentes da inadimplência da tarifa de água e de esgoto junto ao SAAE-VR, desde que sejam observados o art. 14, <i>caput</i>, e inc. I ou inc. II, da LRF;</p> <p>✓ Extinção do Programa Municipal “IPTU Verde” instituído pela Lei Municipal n.º 4.948/2013, dada a sua inconstitucionalidade;</p> <p>✓ Aperfeiçoamento legal, por meio de alteração legislativa do PDPDRU-VR, do FMDUH para ampliar o aporte de recursos públicos nos serviços de abastecimento de água potável e esgotamento sanitário.</p>	<p>bolsa família na forma da Lei Municipal n.º 4.923/2013, dada a sua inconstitucionalidade;</p> <p>✓ Continuidade dos programas de isenções para os usuários, para que possam regularizar seus débitos decorrentes da inadimplência da tarifa de água e de esgoto junto ao SAAE-VR, desde que sejam observados o art. 14, <i>caput</i>, e inc. I ou inc. II, da LRF;</p> <p>✓ Preservação do Programa Municipal “IPTU Verde” instituído pela Lei Municipal n.º 4.948/2013, ressalvada a revogação, pela via legislativa, dos dispositivos reputados inconstitucionais;</p> <p>✓ Aperfeiçoamento legal, por meio de alteração legislativa do PDPDRU – VR, do FMDUH para ampliar o aporte de recursos públicos nos serviços de abastecimento de água potável e esgotamento sanitário.</p>
---	--	--

2 Aspectos Legais Referentes ao Gerenciamento do Sistema

2.1 DRENAGEM E MANEJO DE ÁGUAS PLUVIAIS

Conforme examinado no subitem “3.1 – Serviço de Drenagem e Manejo de Águas Pluviais Urbanas”, do item “3 – Gerenciamento”, da “Parte III – Marco Regulatório Municipal”, do Tomo V – Diagnóstico Setorial Legal, do Produto 3 (Diagnóstico do Sistema de Saneamento), do PMSB e do PMGIRS, a SMO tem competência para promover, ao mesmo tempo, o planejamento, a organização, a fiscalização, o controle e a prestação dos serviços de drenagem e manejo de águas pluviais urbanas, assumindo, concomitantemente, a gestão e o gerenciamento desses serviços, sem qualquer delimitação do seu papel de gestor e de prestador dos serviços.

Ocorre que, segundo examinado no item “1.1.2 Organização administrativa do setor de saneamento básico”, deste documento, a instância administrativa municipal não pode assumir, cumulativamente, as atividades de gestão e de gerenciamento, especialmente quando este último vier a ser executado mediante contrato de prestação de serviços para o setor de saneamento, sob pena de, ao fazê-lo, incorrer em sobreposição da função de gestor com a de prestador que não condiz com o princípio da segregação de funções dos órgãos administrativos positivados no §3º, do art. 11, da LDNSB.

No caso em exame, o SMO executa, de *per si*, os serviços de drenagem e manejo de águas pluviais, sem recorrer, portanto, à via da execução direta por terceirização ou, ainda, a execução contratada propriamente dita. Por isso, a SMO estaria autorizada a acumular a gestão e o gerenciamento do sistema de drenagem sem macular o princípio da segregação de funções dos órgãos administrativos. Todavia, não parece ser este o melhor entendimento.

A interpretação teleológica e finalística do §3º, do art. 11, da LDNSB revela que a pretensão de segregar a função de gestor daquela de prestador dos serviços é evitar a autogestão do setor de saneamento básico, que, conseqüentemente, pode resultar em falta de transparência, de legitimidade e de eficiência e, mais do que isso, controle efetivo sobre a prestação adequada dos serviços com prejuízo à sua universalização e, até mesmo, à sustentabilidade financeira de todo o sistema.

Logo, ainda que os serviços de saneamento básico, no caso, de drenagem e manejo de águas pluviais, sejam objeto de execução direta pela Administração Pública, parece salutar que também seja aplicado o princípio da segregação de funções dos órgãos administrativos, resultando na adoção de mecanismos que levem à separação as atividades de gestão e de gerenciamento.

Vale o reparo, porém, que, como a execução do sistema de drenagem não se dá por meio de contrato de prestação dos serviços, não se faz exigível a designação de entidade de regulação, que, como já visto, constitui condição *sine qua non* para formalização desse instrumento contratual.

Justamente por isso, o prognóstico setorial legal indica que o Município poderá adotar as seguintes vias estratégicas para conferir segurança institucional e jurídica para o gerenciamento dos serviços de drenagem e manejo de águas pluviais urbanas com o

atendimento do princípio positivado no §3º, do art. 11, da LDNSB, a saber: (i) manutenção da atual estrutura organizacional administrativa local, em que a instância administrativa existente desempenha, ao mesmo tempo, a gestão e o gerenciamento do sistema de drenagem; (ii) criação de uma instância administrativa nova, e voltada especificamente para o setor de saneamento básico que se encarregará de realizar o planejamento e a fiscalização do sistema de drenagem, sem prejuízo de manter-se, porém, a prestação dos serviços de drenagem e manejo de águas pluviais urbanas com a atual instância administrativa competente; e, (iii) conservação da atual modelagem da máquina administrativa local, mas a instância administrativa existente competente deverá ter a sua organização interna alterada para que possa deter um departamento interno para promover a prestação do sistema de drenagem e outro departamento interno competente para realizar a fiscalização sobre esse sistema, sem prejuízo de promover a interface com a instância responsável pelo planejamento do setor.

Assim sendo, o prognóstico setorial legal do gerenciamento do serviço de drenagem e manejo de águas pluviais urbanas implica na construção das seguintes hipóteses passíveis de avaliação, a partir do escopo estabelecido no item **“Erro! Fonte de referência não encontrada. Erro! Fonte de referência não encontrada.”**, deste documento, a saber:

HIPÓTESE 1	HIPÓTESE 2	HIPÓTESE 3
<p>✓ Manutenção da SMO na realização do planejamento, da organização, da fiscalização, do controle e da prestação do sistema de drenagem, promovendo, ao mesmo tempo, as atividades de gestão e de gerenciamento com sobreposição de funções de gestor com prestador.</p>	<p>✓ Criação da SMSB, que se encarregará de realizar o planejamento e a fiscalização sobre o serviço de drenagem e manejo de águas pluviais urbanas;</p> <p>✓ Manutenção da SMO na prestação do serviço de drenagem e manejo de águas pluviais urbanas.</p>	<p>✓ Preservação da competência da SMO, que, porém, será submetida a uma reorganização administrativa interna, passando a contar, assim, com 2 departamentos internos estanques, a saber: (i) departamento responsável pela prestação dos serviços; e, (ii) departamento responsável pela fiscalização, sem prejuízo de realizar a interface com o IPPU-VR no planejamento do sistema de drenagem.</p>

2.2 LIMPEZA URBANA E MANEJO DE RESÍDUOS SÓLIDOS

Conforme examinado no subitem “3.2 – Serviço de Limpeza Urbana e Manejo de Resíduos Sólidos”, do item “3 – Gerenciamento”, da “Parte III – Marco Regulatório Municipal”, do Tomo V – Diagnóstico Setorial Legal, do Produto 3 (Diagnóstico do Sistema de Saneamento), do PMSB e do PMGIRS, a gestão e o gerenciamento dos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos é segregado em sistema de alta e de baixa, que, por sua vez, é compartilhado entre a SMSB e a SMMA, que, segundo o respectivo raio de competência, assumem, ao mesmo tempo, a função de

gestor e de prestador desses serviços, sem qualquer delimitação funcional nesses papéis organizacionais.

Em outras palavras, a SMSP está investida da competência de promover o planejamento, a organização, a fiscalização, o controle e a prestação das atividades de limpeza urbana e, ainda, de remoção dos resíduos sólidos. Paralelamente a isso, a SMMA tem competência para promover o planejamento, a organização, a fiscalização, o controle e a prestação das atividades de coleta seletiva, de triagem e de beneficiamento dos resíduos sólidos com a participação das organizações de catadores, assim como a destinação final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos, após o devido licenciamento ambiental que também compete à mesma SMMA.

O diagnóstico setorial legal, calcado em informações decorrentes das fontes primárias, revela que o município pretende inserir as organizações de catadores no sistema público de resíduos sólidos por meio da formalização de, inicialmente, um convênio administrativo e, agora, mais recentemente, um termo de cooperação técnica, a fim de implementar o “Programa Municipal de Coleta Seletiva Solidária”, cujo objetivo é possibilitar que as organizações de catadores realizem o recebimento, a separação, a prensagem, o enfardamento e a destinação final do fluxo de materiais recicláveis para o aproveitamento dos resíduos sólidos, resultando, por conseguinte, no aumento da vida útil do aterro sanitário, que recebe os resíduos sólidos do Município de Volta Redonda, com a redução dos danos ambientais e a proteção da saúde da população.

Indo mais adiante, o diagnóstico setorial legal indica que, apesar de a SMSP e a SMMA possuírem competência para realizarem, nos termos das respectivas searas de atuação, a execução direta dos serviços de resíduos sólidos, o Município optou por promover a prestação direta pela via da terceirização desses serviços. Com efeito, o Município conta com o apoio de empresas especializadas terceirizadas, que realizam, de fato, a execução de diversas atividades de gerenciamento com tipos diferentes de resíduos sólidos.

Tendo em vista a importância do tema, reitera-se a tabela abaixo constante no item “3.2.3 – Gerenciamento Contratado dos Serviços Municipais de Manejo de Resíduos Sólidos”, do subitem “3.2 – Serviço de Limpeza Urbana e Manejo de Resíduos Sólidos”, do item “3 – Gerenciamento”, da “Parte III – Marco Regulatório Municipal”, do Tomo V – Diagnóstico Setorial Legal, do Produto 3 (Diagnóstico do Sistema de Saneamento), do PMSB e do PMGIRS/VR, a saber:

QUADRO 2.2-1: GERENCIAMENTO CONTRATADO DOS SERVIÇOS MUNICIPAIS DE MANEJO DE RESÍDUOS SÓLIDOS

CONTRATO	FUNDAMENTO	CONTRATADO	OBJETO	VALOR GLOBAL DO CONTRATO (R\$)	SUBSCRIÇÃO	PRAZO DE VIGÊNCIA
Contrato n.º 342/2012	Concorrência Pública (CP) 001/2012 - Processo Administrativo (PA) 21.338/2011	Multiambiental – Coletas e Transportes Ltda.	Serviços de coleta de lixo e de limpeza urbana	21.248.313,00	27/06/2012	30 meses a contar da expedição da ordem de serviço, admitindo-se prorrogação por igual período
Contrato n.º 597/2011	CP 004/2011 – OSE / PA 05.607/2011	Green Life – Execução de Projetos Ambientais Ltda.	Serviço de limpeza urbana	16.019.205,12	18/10/2011	24 meses a, admitindo-se prorrogação por igual período
Contrato n.º 321/2012	Carta Convite (CC) 004/2011 - PA	Escolha Ecológica –	Serviços móveis de	38.160,00	18/06/2012	12 meses a contar da expedição da

CONTRATO	FUNDAMENTO	CONTRATADO	OBJETO	VALOR GLOBAL DO CONTRATO (R\$)	SUBSCRIÇÃO	PRAZO DE VIGÊNCIA
	19461/2011	Serviços e Consultoria Ltda. ME	descontaminação de lâmpadas			ordem de serviço, admitindo-se prorrogação por igual período
Contrato n.º015/2014	PA 06.874/2013	Servioeste – Rio de Janeiro Ltda.	Serviços de tratamento e destinação final de resíduos sólidos de serviços de saúde dos grupos A e E, excetos os resíduos sólidos de serviços de saúde dos grupos A2 e A3	192.000,00	17/02/2014	180 dias, a contar de 01 de janeiro de 2014, admitindo-se prorrogação
Contrato n.º237/2012	PA 00.013/2012	Central de Tratamento de Resíduos Sólidos Barra Mansa S. A.	Serviços de recebimento e destinação final de resíduos sólidos domiciliares	5.967.000,00	11/05/2012	30 meses, admitindo-se prorrogação por igual período

Tendo em vista a necessidade de conferir-se concretude aos princípios da eficiência e da eficácia, da coerência e da coordenação e, ainda, da economicidade no setor de resíduos sólidos do Município, faz-se indispensável a concentração da responsabilidade pelo setor de resíduos sólidos sob uma única instância administrativa municipal, evitando-se, assim, dispersão de esforços técnicos e operacionais, assim como aplicação difusão de recursos públicos, sem que haja, conseqüentemente, uma perda na efetividade nas ações estatais para a universalização dos serviços com a manutenção da devida sustentabilidade financeira.

Daí, é recomendável que os serviços de resíduos sólidos, que compreendem os sistemas de alta e de baixa, sejam concentrados na SMSP, esvaziando-se a competência da SMMA quanto à gestão e ao gerenciamento dos resíduos sólidos. Ressalve-se, porém, a competência precípua da SMMA na realização do licenciamento ambiental das atividades, potencial ou efetivamente poluidoras, relacionadas ao setor de resíduos sólidos. Trata-se, nesse caso, de cenário único, e pressuposto obrigatório para o desdobramento dos demais cenários de referência que seguem para os serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos.

Ainda que a SMSP fique encarregada, integralmente, pelo setor de resíduos sólidos, é certo que não poderá acumular as funções de gestão e de gerenciamento desses serviços, vez que, segundo examinado no item “1.1.2 Organização administrativa do setor de saneamento básico”, deste documento, a sobreposição do papel de gestor com o de prestador para o setor de saneamento básico implica em violação expressa e direta do princípio da segregação de funções dos órgãos administrativos positivados no §3º, do art. 11, da LDNSB.

Quanto à inserção das organizações de catadores no sistema público de resíduos sólidos com a implementação do “Programa Municipal de Coleta Seletiva Solidária”, o diagnóstico setorial legal deixa claro não se pode mais adotar instrumentos precários para a formalização de prestação de serviços de saneamento básico, em que se encartam os resíduos sólidos, em razão da vedação expressa contida no art. 10, da

LDNSB. Com efeito, a adoção da via da contratação das organizações de catadores, que poderá ocorrer mediante dispensa de licitação, parecer ser o caminho mais adequado em prol da implementação do programa municipal em questão.

Há que se ressaltar, ainda, que, como o gerenciamento dos serviços de resíduos sólidos do Município ocorre pela prestação direta pelo viés da terceirização, os contratos de terceirização correspondentes deveriam ter atendido, previamente, às condicionantes de validade contratual que seguem dispostas no art. 11, incs. Inc. I até IV, da LDNSB e no art. 39, ins. I até IV, do Decreto Federal n.º 7.217/2010; o que o diagnóstico setorial legal informa que não foi dado a saber. Caso os contratos referidos já tenham atendido essas condicionantes de validade, não há reparos a serem refeitos, exceto a revisão deles, dos contratos de terceirização, segundo as diretrizes que forem estabelecidas pelo PMSB e pelo PMGIRS. Ao revés, restam gravados de ilegalidade, e são nulos de pleno direito desde a sua origem, ensejando, ainda, a responsabilização dos seus subscritores, após o devido processo judicial legal com decisão definitiva pelo Poder Judiciário.

Vale o reparo que, segundo visto no subitem “2.3 - Proposta de Regionalização para a Gestão de Resíduos Sólidos: Consórcios Públicos e Arranjos Regionais”, do item “2 – Plano Estadual de Resíduos Sólidos do Rio de Janeiro (PERS/RJ)”, da “Parte II – Marco Regulatório Estadual”, do Tomo V – Diagnóstico Setorial Legal, do Produto 3 (Diagnóstico do Sistema de Saneamento), do PMSB e do PMGIRS, o Município de Volta Redonda se insere no Arranjo Regional Sul Fluminense I, cujos Municípios periféricos, dentre eles, o próprio Município de Volta Redonda, buscam a prestação direta pela via da terceirização dos serviços de baixa de resíduos sólidos junto ao CTR Barra Mansa.

Os Municípios periféricos, porém, não avançaram na ação estratégica prioritária do consorciamento para conferir segurança jurídica e institucional na consecução do gerenciamento do sistema de baixa de resíduos sólidos segundo indicado no PERS/RJ. Diante da ausência de avanço na adoção da ação estratégica prioritária, é mais do que recomendável a emprego na ação estratégica subsidiária pelo viés da consensualidade apregoada também pelo PERS/RJ, ensejando, assim, o emprego do convênio de cooperação agregado ao contrato de programa para a prestação dos serviços de baixa de resíduos sólidos; o que, certamente, conferirá, e muito segurança jurídica e institucional para o setor de resíduos sólidos do Arranjo Regional Sul Fluminense I, inclusive de Volta Redonda.

Diante de todo o exposto, o prognóstico setorial legal revela que o Município poderá adotar as seguintes estratégias de ações estatais para conferir segurança jurídica e institucional para o gerenciamento dos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, a saber:

- 1) manutenção do *status quo* do gerenciamento desses serviços, nos termos que seguem
 - a) preservação do gerenciamento dos resíduos sólidos segregados em sistema de alta e de baixa com o compartilhamento entre a SMSB e a SMMA, que, por sua vez, manterão a competência para promover, ao mesmo tempo, a gestão e o gerenciamento desses serviços, segundo a respectiva área de atuação;

b) formalização de termo de cooperação técnica com as organizações de catadores para inseri-los no sistema de resíduos sólidos, promovendo, assim, a implementação do “Programa Municipal de Coleta Seletiva Solidária”; e,

c) manutenção da vigência dos atuais contratos de terceirização para gerenciamento dos resíduos sólidos, sem que haja a devida alteração contratual, seja para atender previamente às condicionantes de validade contratual previstas na LDNSB e no Decreto Federal n.º 7.217/2010 seja para adequá-los às diretrizes decorrentes do PMSB e do PMGIRS/VR;

2) intervenção elevada no *status quo* do gerenciamento desses serviços na forma que segue

a) criação de uma instância administrativa nova, e voltada especificamente para todo o sistema de resíduos sólidos, seja de baixa seja de alta, que será responsável pelo planejamento, pela fiscalização e pelo controle do convênio de cooperação e, ainda, dos contratos administrativos, seja de terceirização seja de programa, que tiverem por objeto a prestação desses serviços, sem prejuízo de promover a interface com a entidade de regulação;

b) realização de contratação direta mediante dispensa de licitação das organizações de catadores, para que possam ser inseridas no sistema de resíduos sólidos, implementando, assim, o “Programa Municipal de Coleta Seletiva Solidária”;

c) revisão e, se for o caso, formalização de novos contratos de terceirização do sistema de alta de resíduos sólidos, que deverão ser precedidos do atendimento das condicionantes de validade contratual previstas na LDNSB e no Decreto Federal n.º 7.217/2010, sem prejuízo de serem modelados nos termos das diretrizes estabelecidas no PMSB e do PMGIRS/VR; e,

d) formalização de convênio de cooperação com o Município de Barra Mansa para a gestão associada da prestação dos serviços de baixa de resíduos sólidos, e, depois da instalação dessa cooperação federativa, celebração de contrato de programa que possibilite a execução do tratamento e da destinação final de resíduos sólidos. Este contrato de programa deverá ser precedido do atendimento das condicionantes de validade contratual previstas na LDNSB e no Decreto Federal n.º 7.217/2010, sem prejuízo de esse contrato ser modelado segundo as diretrizes estabelecidas no PMSB e no & PMGIRS/VR.

3) intervenção moderada no *status quo* do gerenciamento desses serviços nos termos que seguem:

a) concentração do sistema de resíduos sólidos, seja o de baixa seja ou de alta, sob a responsabilidade da SMSP, cuja competência abrangerá a fiscalização e o controle do convênio de cooperação e, ainda, do contrato administrativo, seja de terceirização seja de programa, que tiverem por objeto a prestação desses serviços, sem prejuízo de promover a interface com a entidade de regulação e com a instância administrativa municipal responsável pelo planejamento, no caso, o IPPU-VR;

b) realização de contratação direta mediante dispensa de licitação das organizações de catadores, para que possam ser inseridas no sistema de resíduos sólidos, implementando, assim, o “Programa Municipal de Coleta Seletiva Solidária”;

c) revisão e, se for o caso, formalização de novos contratos de terceirização do sistema de alta de resíduos sólidos, que deverão ser precedidos do atendimento das condicionantes de validade contratual previstas na LDNSB e no Decreto Federal n.º 7.217/2010, sem prejuízo de serem modelados nos termos das diretrizes estabelecidas no PMSB e no PMGIRS/VR; e,

d) formalização de convênio de cooperação com o Município de Barra Mansa para gestão associada dos serviços de baixa de resíduos sólidos, e, depois da instalação dessa ambiência de cooperação federativa, celebração de contrato de programa que possibilite a execução do tratamento e da destinação final de resíduos sólidos. Este contrato de programa deverá ser precedido do atendimento das condicionantes de validade contratual previstas na LDNSB e no Decreto Federal n.º 7.217/2010, sem prejuízo de esse contrato ser modelado segundo as diretrizes estabelecidas no PMSB e no PMGIRS/VR.

Assim sendo, o prognóstico setorial legal do gerenciamento dos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos implica na construção das seguintes hipóteses passíveis de avaliação, a partir do escopo estabelecido no item “**Erro! Fonte de referência não encontrada. Erro! Fonte de referência não encontrada.**”, deste documento, a saber:

HIPÓTESE 1	HIPÓTESE 2	HIPÓTESE 3
<p>✓ Preservação do gerenciamento dos resíduos sólidos segregados em sistema de alta e de baixa com o compartilhamento entre a SMSP e SMMA, que, segundo a respectiva área de atuação, seguirão com competência para realizar, ao mesmo tempo, a gestão e o gerenciamento desses serviços;</p> <p>✓ Formalização de termo de cooperação técnica com as organizações de catadores, a fim de inseri-las no sistema de resíduos sólidos, implementando, assim, o “Programa Municipal de Coleta Seletiva Solidária”;</p> <p>✓ Manutenção da vigência dos atuais contratos de terceirização para gerenciamento de resíduos sólidos, sem atendimento das condicionantes de validade contratual previstas na LDNSB e no Decreto Federal n.º 7.217/2010 e, ainda, das</p>	<p>✓ Criação da SMSB, que se encarregará de todo o sistema de resíduos sólidos, seja de alta seja de baixa, promovendo o planejamento, a fiscalização e o controle do convênio de cooperação e, ainda, dos contratos administrativos, seja de terceirização seja de programa, desses serviços, sem prejuízo de realizar a interface com a entidade de regulação;</p> <p>✓ Realização de contratação direta mediante dispensa de licitação das organizações de catadores, a fim de inseri-las no sistema de resíduos sólidos, implementando, assim, o “Programa Municipal de Coleta Seletiva Solidária”;</p> <p>✓ Revisão e, se for caso, formalização de novos contratos de terceirização do sistema de alta de resíduos sólidos, que deverão ser precedidos do atendimento das condicionantes de validade contratual prevista na LDNSB e no Decreto Federal n.º 7.217/2010,</p>	<p>✓ Concentração do sistema de resíduos sólidos, seja de alta seja de baixa, sob a responsabilidade da SMSP, que se responsabilizará pela fiscalização e pelo controle do convênio de cooperação e, ainda, dos contratos administrativos, seja de terceirização seja de programa, desses serviços, sem prejuízo de realizar a interface com a entidade de regulação e com o IPPU – VR, que segue encarregado do planejamento do setor de resíduos sólidos também;</p> <p>✓ Realização de contratação direta mediante dispensa de licitação das organizações de catadores, a fim de inseri-las no sistema de resíduos sólidos, implementando, assim, o “Programa Municipal de Coleta Seletiva Solidária”;</p> <p>✓ Revisão e, se for caso, formalização de novos contratos de terceirização do sistema de alta de resíduos sólidos, que deverão ser precedidos do atendimento das condicionantes de validade contratual prevista na LDNSB e no Decreto Federal n.º 7.217/2010, sem prejuízo</p>

HIPÓTESE 1	HIPÓTESE 2	HIPÓTESE 3
diretrizes emanadas do PMSB e do PMGIRS.	sem prejuízo de serem modelados segundo as diretrizes estabelecidas no PMSB e no PMGIRS; ✓ Formalização de convênio de cooperação com o Município de Barra Mansa para a gestão associada da prestação dos serviços de baixa de resíduos sólidos, e, depois da instalação dessa ambiência de cooperação federativa, celebração de contrato de programa que possibilite a execução desses serviços pelo Município de Barra Mansa, por intermédio do CTR/Barra Mansa. A formalização do contrato de programa deverá ser precedida do atendimento das condicionantes de validade contratual que seguem previstas na LNSDB e no Decreto Federal n.º 7.217/2010, sem prejuízo de esse contrato ser modelado segundo as diretrizes estabelecidas no PMSB e no PMGIRS; ✓ Esvaziamento da competência da SMSP e da SMMA quanto à gestão e ao gerenciamento dos resíduos sólidos, mantendo-se, porém, a atribuição da SMMA em relação ao licenciamento ambiental afeto ao setor de resíduos sólidos.	de serem modelados segundo as diretrizes estabelecidas no PMSB e no PMGIRS; ✓ Formalização de convênio de cooperação com o Município de Barra Mansa para a gestão associada da prestação dos serviços de baixa de resíduos sólidos, e, depois da instalação dessa ambiência de cooperação federativa, celebração de contrato de programa que possibilite a execução desses serviços pelo Município de Barra Mansa, por intermédio do CTR/Barra Mansa. A formalização do contrato de programa deverá ser precedida do atendimento das condicionantes de validade contratual que seguem previstas na LNSDB e no Decreto Federal n.º 7.217/2010, sem prejuízo de esse contrato ser modelado segundo as diretrizes estabelecidas no PMSB e no PMGIRS; ✓ Esvaziamento da competência da SMSP e da SMMA quanto à gestão e ao gerenciamento dos resíduos sólidos, mantendo-se, porém, a atribuição da SMMA em relação ao licenciamento ambiental afeto ao setor de resíduos sólidos.

2.3 ABASTECIMENTO DE ÁGUA POTÁVEL E ESGOTAMENTO SANITÁRIO

Conforme examinado no subitem “3.3 – Serviços de Abastecimento de Água Potável e de Esgotamento Sanitário”, do item “3 – Gerenciamento”, da “Parte III – Marco Regulatório Municipal”, do Tomo V – Diagnóstico Setorial Legal, do Produto 3 (Diagnóstico do Sistema de Saneamento), do PMSB e do PMGIRS, o SAAE-VR, que está sob o controle de tutela da SMO, tem atribuição para realizar a gestão e o gerenciamento dos serviços de abastecimento de água potável e de esgotamento sanitário. Ou seja, ao SAAE-VR foi acometida competência para realizar o planejamento, a organização, a fiscalização, o controle e a prestação dos serviços referidos.

Todavia, segundo examinado no item “1.1.2 Organização administrativa do setor de saneamento básico”, deste documento, a realização cumulativa da gestão e do gerenciamento do saneamento pela instância administrativa com assunção das funções de gestor com a de prestador implica em violação expressa e direta ao princípio da segregação de funções dos órgãos administrativos positivados no §3º, do art. 11, da LNSDB. Daí, o SAAE-VR deve ter revista a sua competência no desempenho

concomitante das atividades de gestão e de gerenciamento dos serviços de abastecimento de água potável e de esgotamento sanitário.

O diagnóstico setorial legal revela que a atuação do SAAE-VR vai muito além dos limites territoriais do Município de Volta Redonda, e esta autarquia já presta serviços de abastecimento de água potável e de esgotamento sanitário para os Municípios vizinhos desde a década de 1970. Senão, vejamos.

Em janeiro de 1972, o SAAE-VR firmou com o Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Barra do Piraí (SAAE-BP) termo de convênio específico, cujo objeto era a execução dos serviços de abastecimento de água potável por aquele, o SAAE-VR, para um bairro vizinho situado no Município de Barra do Piraí. Ao termo de convênio específico, que tinha o prazo inicial de vigência de 25 anos a contar da sua formalização, se estendeu às normas da Resolução n.º 004/1968, inclusive quanto ao sistema tarifário a ser cobrado dos usuários residentes e/ou domiciliados no Município de Barra do Piraí.

Antes do encerramento da vigência deste termo de convênio específico, o SAAE-VR e o SAAE-BP firmaram um termo de rratificação desse termo de convênio, que, além de ratificar as cláusulas do termo de convênio específico anterior, buscou ampliar o escopo dos serviços para abrigar, agora, o esgotamento sanitário em prol de um espectro maior de bairros vizinhos, estabelecendo-se, ainda, a repartição dos custos entre os convenientes para a consecução desses serviços. O termo de rratificação estendeu a duração do termo de convênio específico por mais 25 anos, que atingiu, assim, o seu termo em 18 de julho de 2013.

Tendo em vista a importância do tema, reitera-se a tabela abaixo constante no subitem “3.3.2.1 – Convênio sem número, datado de janeiro de 1972, para prestação dos serviços de abastecimento de água potável e de esgotamento sanitário formalizado com o SAAE/BP”, do subitem “3.3.2 – Gerenciamento Contratado dos Serviços Municipais de Abastecimento de Água Potável e Esgotamento Sanitário”, do subitem “3.3 – Serviços de Abastecimento de Água Potável e de Esgotamento Sanitário”, do item “3 – Gerenciamento”, da “Parte III – Marco Regulatório Municipal”, do Tomo V – Diagnóstico Setorial Legal, do Produto 3 (Diagnóstico do Sistema de Saneamento), do PMSB e do PMGIRS,

a

saber:

QUADRO 2.3-1: CONVÊNIOS DO SAAE-VR COM O SAAE-BP

INSTRUMENTO CONSENSUAL	PARTÍCIPES	OBJETO	ÁREA ATENDIDA	PRECIFICAÇÃO (R\$)	SUBSCRIÇÃO	PRAZO DE VIGÊNCIA
Convênio Específico	SAAE-VR e SAAE-BP	Serviço de abastecimento de água potável, na forma da Resolução n.º 004/1968	Bairro Califórnia, do Município de Barra do Pirai.	Idêntico valor da tarifação paga pelos usuários do Município de Volta Redonda	Janeiro de 1972	25 anos
Termo de Rerratificação do Convênio Específico	SAAE-VR e SAAE-BP	Serviços de abastecimento de água potável e de esgotamento sanitário, na forma da Resolução n.º 004/1968	Bairros limítrofes situados Às margens da Rodovia Lúcio Meira até as proximidades da Cerâmica União	Idêntico valor da tarifação paga pelos usuários do Município de Volta Redonda	17 de Julho de 1988	25 anos

Repita-se que o diagnóstico setorial legal sinaliza que o termo de convênio específico com o seu termo de rerratificação podem ser enquadrados na hipótese excepcional constante no inc. II, do §1º, do art. 10, da LDNSB, que constitui exceção à regra geral da vedação à formalização de instrumento precário para a prestação dos serviços de saneamento básico, vez que ambos foram celebrados antes de 06 de abril de 2005. Com isso, o prazo de vigência desses instrumentos precários seria estendido até 30 de dezembro de 2010. Para tanto, o Município deveria ter adotado, até 30 de junho de 2009, as providências estabelecidas nos incs. I até III, do §3º, do art. 42, da Lei Federal n.º8.987, de 13 de fevereiro de 1995, Lei de Concessões e Permissões (LCPs), com a redação dada pelo art. 58, da LDNSB. Findo este prazo ou, antes, se o Município tiver permanecido omissis, dever-se-ia buscar a forma de prestação contratada desses serviços.

Não foi dado a saber se o SAAE-VR ou, então, o SAAE-BP adotou, até 30 de junho de 2009, as providências constantes nos incs. I até III, do §3º, do art. 42, da LCPs, a fim de estender a vigência do termo de convênio específico com seu termo rerratificação até 31 de dezembro de 2010. Caso isso não tenha sido realizado, a prestação dos serviços de abastecimento de água potável e de esgotamento sanitário do SAAE-VR para o SAAE-BP ocorre de forma irregular, e os subscritores desses instrumentos consensuais podem ser responsabilizados, após o devido processo judicial legal com a decisão final expedida pelo Poder Judiciário.

Ainda que as providências referidas tenham sido atendidas, o termo de convênio específico com o seu termo de rerratificação atingiram o seu fim em 31 de dezembro de 2010, razão pela qual o SAAE-VR e o SAAE-BP deveriam ter recorrido, nessa época, à prestação contratada dos serviços de abastecimento de água potável e de esgotamento sanitário, sob pena de incorrem em nova execução irregular desses serviços com a responsabilização dos seus subscritores.

Afora a formalização do termo de convênio específico com o SAAE-BP, o diagnóstico setorial legal informa que, em 06 de agosto de 1971, o SAAE-VR celebrou com o Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Barra Mansa (SAAE-BM), e a interveniência do Município de Barra Mansa, contrato de prestação de serviços, cujo objeto era a execução dos serviços de abastecimento de água potável para os bairros vizinhos limítrofes do

Município de Barra Mansa. O contrato de prestação de serviços, que possuía prazo de vigência de 25 anos, foi submetido ao disciplinamento da Resolução n.º 004/1968, notadamente quanto aos aspectos técnicos desses serviços, aos direitos e deveres dos usuários e, ainda, ao sistema remuneratório correspondente.

O diagnóstico setorial legal demonstra também que o contrato de prestação de serviços foi prorrogado, ao longo do tempo, por 6 termos aditivos, que, em síntese, buscaram ampliar o seu objeto com a inclusão do esgotamento sanitário, e, mais do que isso, estender a área de atendimento para os outros bairros limítrofes entre os Município de Volta Redonda e o Município de Barra Mansa, sem embargo de promover a alteração do valor da devida contraprestação, inclusive a forma de pagamento. Adite-se que o sexto e último termo aditivo, que foi subscrito em 01 de abril de 2005, promoveu a prorrogação do contrato de prestação de serviços por mais 12 meses, admitida a prorrogação por igual período, se não houvesse oposição das partes. Logo, o contrato de prestação de serviços pode ter atingido o seu termo de 02 de abril de 2006, ressalvada a prorrogação por igual período.

Diante da relevância do tema, reitera-se a tabela abaixo constante no subitem “3.3.2.2 – Contrato sem número, datado de agosto de 1971, para prestação dos serviços de abastecimento de água potável e de esgotamento sanitário firmado com o SAAE-BM”, do subitem “3.3.2 – Gerenciamento Contratado dos Serviços Municipais de Abastecimento de Água Potável e Esgotamento Sanitário”, do subitem “3.3 – Serviços de Abastecimento de Água Potável e de Esgotamento Sanitário”, do item “3 – Gerenciamento”, da “Parte III – Marco Regulatório Municipal”, do Tomo V – Diagnóstico Setorial Legal, do Produto 3 (Diagnóstico do Sistema de Saneamento), do PMSB e do PMGIRS, a saber:

QUADRO 2.3-2: CONVÊNIO DO SAAE-VR COM O SAAE-BM

INSTRUMENTO CONSENSUAL	PARTES	OBJETO	ÁREA ATENDIDA	PRECIFICAÇÃO (R\$)	SUBSCRIÇÃO	PRAZO DE VIGÊNCIA
Contrato de Prestação de Serviços	SAAE-VR e SAAE-BM	Serviço de abastecimento de água potável, na forma da Resolução n.º004/1968	Bairros limítrofes entre os Municípios de Volta Redonda e de Barra Mansa	Idêntico valor da tarifa paga pelos usuários do Município de Volta Redonda	06 de agosto de 1971	25 anos
Primeiro Termo de Rerratificação	SAAE-VR e SAAE-BM	Serviço de abastecimento de água potável e de esgotamento sanitário	Bairros limítrofes entre os Municípios de Volta Redonda e de Barra Mansa	Não há menção	07 de janeiro de 1981	Não há previsão de prazo, entendendo-se, assim, a manutenção do prazo anterior.
Segundo Termo de Rerratificação	SAAE-VR e SAAE-BM	Serviço de abastecimento de água potável	Bairros limítrofes entre os Municípios de Volta Redonda e de Barra Mansa, inclusive da periferia leste	Valor a ser pago pelo SAAE-BM correspondente ao custo médio final da produção de água potável acrescido dos percentuais previstos na Cláusula Oitava, do 2º Termo de	29 de maio de 1987	Não há previsão de prazo, entendendo-se, assim, a manutenção do prazo anterior.

INSTRUMENTO CONSENSUAL	PARTES	OBJETO	ÁREA ATENDIDA	PRECIFICAÇÃO (R\$)	SUBSCRIÇÃO	PRAZO DE VIGÊNCIA
Terceiro Termo Aditivo	SAAE-VR e SAAE-BM	Não há menção	Não há menção	Rerratificação Valor do m ³ a ser cobrado do SAAE-BM seria equivalente a 87,5% do valor do m ³ da primeira faixa de preço do SAAE-VR até o limite de 150.000m ³ de água potável	06 de julho de 1995	Até 31 de dezembro de 1995, admitida a prorrogação por mais 12 meses
Quarto Termo Aditivo	SAAE-VR e SAAE-BM	Não há menção	Não há menção	Valor do m ³ a ser cobrado do SAAE-BM seria equivalente a 87,5% do valor do m ³ da primeira faixa de preço do SAAE-VR até o limite de 150.000m ³ de água potável	10 de agosto de 1996	Até outubro de 1997, admitida a prorrogação por mais 12 meses
Quinto Termo Aditivo	SAAE-VR e SAAE-BM	Não há menção	Não há menção	Valor do m ³ de água potável a ser cobrado do SAAE-BM seria igual a R\$0,37	13 de novembro de 2003	Por mais 12 meses, passível de prorrogação por mais 12 meses
Sexto Termo Aditivo	SAAE-VR e SAAE-BM	Não há menção	Não há menção	Valor do m ³ de água potável a ser cobrado do SAAE-BM seria igual a R\$0,45	1º de abril de 2005	Por mais 12 meses, passível de prorrogação por mais 12 meses

Caso a vigência do contrato de prestação de serviços firmado entre o SAAE-VR e o SAAE-BM tenha atingido o seu termo em 02 de abril de 2007, incluso o seu prazo de prorrogação, é certo que as partes poderiam ter recorrido à prestação contratada dos serviços de abastecimento de água potável e de esgotamento sanitário, sob pena de que, ao ficarem omissos, a execução desses serviços incorrem em ilegalidade, e os subscritores serem responsabilizados, após o devido processo judicial legal com a decisão final dada pelo Poder Judiciário.

De qualquer forma, tanto na relação travada entre o SAAE-VR com o SAAE-BP quanto na relação estabelecida entre o SAAE-VR e o SAAE-BM faz-se necessário a busca de uma maior segurança jurídica e institucional para a prestação dos serviços de abastecimento de água potável e de esgotamento sanitário com a devida universalização desses serviços para a população da região assegurada a sustentabilidade financeira do setor.

Para tanto, pode-se empregar o convênio de cooperação para estabelecer a gestão associada da prestação dos serviços referidos, e, depois da instalação dessa ambiência de cooperação federativa, celebrar contrato de programa para a execução propriamente dita desses serviços; o que foi objeto de comentário no item "5.1. Formas de Gerenciamento", da "Parte I – Marco Regulatório Nacional", do Tomo V – Diagnóstico Setorial Legal, do Produto 3 (Diagnóstico do Sistema de Saneamento), do PMSB e do

PMGIRS. Adite-se que a formalização do contrato de programa deverá ser precedida do atendimento das condicionantes de validade contratual que seguem estabelecidas no art. 11, incs. Inc. I até IV, da LDNSB e no art. 39, ins. I até IV, do Decreto Federal n.º7.217/2010.

A partir de todo o exposto, o prognóstico setorial legal demonstra que o Município poderá buscar os seguintes caminhos para conferir segurança jurídica e institucional para o gerenciamento dos serviços de abastecimento de água potável e de esgotamento sanitário, a saber:

1) manutenção do *status quo* do gerenciamento dos serviços de abastecimento de água potável e de esgotamento sanitário, nos termos que seguem:

- a) preservação do gerenciamento desses serviços aos cuidados do SAAE-VR, que desempenha, cumulativamente, a gestão e o gerenciamento, assumindo, assim, a função de gestor com a de prestador dos serviços;
- b) manutenção, ainda que irregular, do termo de convênio específico com seu termo de rerratificação firmado entre o SAAE-VR com o SAAE-BP, a fim de ofertar os serviços de abastecimento de água potável e de esgotamento sanitário para os bairros vizinhos do Município de Barra do Piraí; e,
- c) manutenção, ainda que irregular, do contrato de prestação de serviços, incluso os seus termos aditivos, firmado entre o SAAE-VR e o SAAE-BM com vista a promover os serviços de abastecimento de água potável e de esgotamento sanitário para os bairros vizinhos do Município de Barra Mansa.

2) intervenção elevada no *status quo* do gerenciamento dos serviços de abastecimento de água potável e de esgotamento sanitário, na forma que segue:

- a) criação de uma instância administrativa nova, e voltada especificamente para esses serviços, cuja competência compreenderá o planejamento, a fiscalização e o controle dos convênios de cooperação e dos contratos de programa, sem prejuízo de promover a interface com a entidade de regulação;
- b) manutenção da prestação, seja interna seja externa, desses serviços pelo SAAE-VR; e,
- c) formalização de convênio de cooperação tanto com o Município de Barra do Piraí quanto com o Município de Barra Mansa para a gestão associada da prestação desses serviços, e, depois da instalação dessa cooperação federativa, celebração dos respectivos contratos de programa que possibilitem a execução dos serviços. Este contrato de programa deverá ser precedido do atendimento das condicionantes de validade contratual previstas na LDNSB e no Decreto Federal n.º7.217/2010, sem prejuízo de esse contrato ser modelado segundo as diretrizes estabelecidas no PMSB e no PMGIRS de Volta Redonda.

3) intervenção moderada no *status quo* do gerenciamento dos serviços de abastecimento de água potável e de esgotamento sanitário, nos termos que seguem:

- a) manutenção da SMO, que já exerce o controle de tutela sobre o SAAE-VR, para realizar a fiscalização e o controle dos convênios de cooperação e dos contratos de programa, sem prejuízo de promover a interface com a entidade de regulação

- e com a instância municipal responsável pelo planejamento, qual seja, o IPPU-VR;
- b) manutenção da prestação, seja interna seja externa, desses serviços pelo SAAE-VR; e,
- c) formalização de convênio de cooperação tanto com o Município de Barra do Pirai quanto com o Município de Barra Mansa para a gestão associada da prestação desses serviços, e, depois da instalação dessa cooperação federativa, celebração dos respectivos contratos de programa que possibilitem a execução dos serviços. Este contrato de programa deverá ser precedido do atendimento das condicionantes de validade contratual previstas na LDNSB e no Decreto Federal n.º 7.217/2010, sem prejuízo de esse contrato ser modelado segundo as diretrizes estabelecidas no PMSB e no PMGIRS de Volta Redonda.

Outrossim, o prognóstico setorial legal do gerenciamento dos serviços de abastecimento de água potável e de esgotamento sanitário implica na construção das seguintes hipóteses passíveis de avaliação, a partir do escopo estabelecido no item “*Metodologia do Prognóstico Setorial Legal com Cenários de Referência*”, deste documento, a saber:

HIPÓTESE 1	HIPÓTESE 2	HIPÓTESE 3
<p>✓ Preservação do gerenciamento dos serviços de abastecimento de água potável e de esgotamento sanitário aos cuidados do SAAE-VR, que segue com competência para realizar, ao mesmo tempo, a gestão e o gerenciamento desses serviços;</p> <p>✓ Manutenção, ainda que irregular, do termo de convênio específico com o seu termo de rerratificação firmado entre o SAAE-VR com o SAAE-BP para ofertar os serviços de abastecimento de água potável e de esgotamento sanitário para os bairros limítrofes entre o Município de Volta Redonda e o Município de Barra do Pirai;</p> <p>✓ Manutenção, ainda que irregular, do contrato de prestação de serviços, incluso seus termos aditivos, firmado entre o SAAE-VR com o SAAE-BM para ofertar os serviços de abastecimento de água potável e de esgotamento sanitário para os bairros limítrofes entre o Município de Volta Redonda e o Município de Barra Mansa.</p>	<p>✓ Criação da SMSB, que se encarregará da gestão dos serviços de abastecimento de água potável e de esgotamento sanitário, promovendo o planejamento, a fiscalização e o controle dos convênios de cooperação e, ainda, dos contratos de programa desses serviços, sem prejuízo de realizar a interface com a entidade de regulação;</p> <p>✓ Manutenção do gerenciamento, seja interno seja externo, dos serviços de abastecimento de água potável e de esgotamento sanitário pelo SAAE-VR;</p> <p>✓ Formalização de convênio de cooperação tanto com o Município de Barra do Pirai quando com o Município de Barra Mansa para a gestão associada da prestação dos serviços de abastecimento de água potável e de esgotamento sanitário, e, depois da instalação dessa ambiência de cooperação federativa, celebração de contrato de programa que possibilite a execução desses serviços. A formalização do contrato de programa deverá ser precedida do atendimento das condicionantes de validade contratual que seguem previstas na LDNSB e no Decreto Federal n.º 7.217/2010, sem prejuízo de esse contrato ser modelado segundo as diretrizes estabelecidas</p>	<p>✓ Manutenção da SMO, que já exerce o controle de tutela sobre o SAAE-VR, para promover a gestão dos serviços de abastecimento de água potável e de esgotamento sanitário; o que lhe autoriza a realizar a fiscalização e o controle dos convênios de cooperação e, ainda, dos contratos de programa desses serviços, sem prejuízo de buscar a interface com a entidade de regulação e, ainda, com o IPPU-VR para fins de planejamento;</p> <p>✓ Manutenção do gerenciamento, seja interno seja externo, dos serviços de abastecimento de água potável e de esgotamento sanitário pelo SAAE-VR;</p> <p>✓ Formalização de convênio de cooperação tanto com o Município de Barra do Pirai quando com o Município de Barra Mansa para a gestão associada da prestação dos serviços de abastecimento de água potável e de esgotamento sanitário, e, depois da instalação dessa ambiência de cooperação federativa, celebração de contrato de programa que possibilite a execução desses serviços. A formalização do contrato de programa deverá ser precedida do atendimento das condicionantes de validade contratual que seguem previstas na LDNSB e no Decreto Federal n.º 7.217/2010, sem prejuízo de esse contrato ser modelado segundo as diretrizes estabelecidas no PMSB e no PMGIRS de Volta Redonda;</p>

HIPÓTESE 1	HIPÓTESE 2	HIPÓTESE 3
	<p>no PMSB e no PMGIRS de Volta Redonda;</p> <p>✓ Esvaziamento da competência da SMO e do SAAE-VR quanto à gestão dos serviços de abastecimento de água potável e de esgotamento sanitário.</p>	<p>✓ Esvaziamento da competência do SAAE-VR quanto à gestão dos serviços de abastecimento de água potável e de esgotamento sanitário.</p>

3 Composição dos Cenários de Referência

Conforme examinado no item “II – Metodologia do Prognóstico Setorial Legal com Cenários de Referência”, deste documento, o Tomo V – Diagnóstico Setorial Legal, do Produto 3 (Diagnóstico do Sistema de Saneamento) do PMSB e do PMGIRS, constitui em um diagnóstico setorial legal da gestão, integrada e associada, e do gerenciamento do setor local de saneamento, que ensejou conclusões e encaminhamentos para a consecução, agora, do prognóstico setorial legal.

O prognóstico legal, cujo objetivo é conferir segurança jurídica e institucional para o sistema de saneamento com vista à universalização desses serviços para toda a população, sem embargo da preservação da devida sustentabilidade financeira, ensejou a construção de 3 (três) cenários de referência da gestão e do gerenciamento do setor de saneamento.

Repita-se que os 3 (três) cenários de referência possuem, os seguintes perfis: (i) **cenário 1**: manutenção do *status quo* da gestão e do gerenciamento de saneamento básico local; (ii) **cenário 2**: intervenção elevada na gestão e no gerenciamento do saneamento básico local, acarretando, por conseguinte, alteração substancial com modificação integral do panorama do atual setor de saneamento; e, (iii) **cenário 3**: intervenção moderada na gestão e no gerenciamento do saneamento básico local, importando em alterações pontuais e estratégicas no atual sistema de saneamento.

Os quadros a seguir apresentam o detalhamento das hipóteses consideradas para cada variável analisada, bem como a análise dos mesmos para composição dos cenários.

QUADRO 3-1: MATRIZ PRINCIPAL DE DESCRIÇÃO DAS HIPÓTESES

VARIÁVEIS	HIPÓTESE 1	HIPÓTESE 2	HIPÓTESE 3
Política Pública Municipal de Saneamento	<p>✓ Mantêm-se, sem qualquer alteração, os diplomas legais específicos de saneamento básico, incluso àqueles eivados de inconstitucionalidade formal, e os atos normativos intersetoriais do setor de saneamento básico</p>	<p>✓ Edita-se uma política pública municipal de saneamento básico e de resíduos sólidos, que disponha sobre os princípios, os objetivos, as diretrizes e as regras legais próprias para o setor de saneamento, incluso de resíduos sólidos, sem prejuízo de revogar todos os diplomas legais específicos de saneamento básico e, ainda, os atos normativos intersetoriais do setor de saneamento básico.</p>	<p>✓ Edita-se uma política pública municipal de saneamento básico e de resíduos sólidos, que disponha sobre os princípios, os objetivos, as diretrizes e as regras legais próprias para o setor de saneamento. Afora isso, a política pública referida poderá realizar a revogação integral ou pontual dos diplomas legais específicos de saneamento básico, buscando manter, porém, a harmonização com os atos normativos intersetoriais do setor de saneamento básico.</p>
Organização Administrativa Municipal de Saneamento Básico	<p>✓ Manutenção da atual estrutura organizacional administrativa local sem haver clareza sobre a competência das instâncias administrativas, quais sejam, SMP, IPPU-VR, COMDEMA, CDU, SMO, SMSP, SMMA e SAAE-VR.</p> <p>✓ Conservação da SMO, da SMSP; da SMMA e do SAAE-VR no desempenho concomitante do papel de gestores e prestadores dos serviços de saneamento; e,</p> <p>✓ Ausência de designação de uma entidade de regulação.</p>	<p>✓ Criação de instâncias administrativas novas e voltadas exclusivamente para o setor de saneamento básico, como, por exemplo, Secretaria Municipal de Saneamento Básico (SMSB), Conselho Municipal de Saneamento Básico (CMSB), que não só possuam competência expressas e claras na consecução da gestão e do gerenciamento do setor saneamento, mas também não assumam, ao mesmo tempo, a função de gestor e de prestador dos serviços;</p> <p>✓ Esvaziamento das atribuições das atuais instâncias administrativas atuantes no setor de saneamento básico, quais sejam, SMP, IPPU-VR, COMDEMA, CDU, SMO, SMSP, SMMA, exceto o SAAE-VR que assumirá a execução de todos os serviços de saneamento básico; e,</p> <p>✓ Designação de uma entidade de regulação.</p>	<p>✓ Manutenção da atual estrutura organizacional administrativa local com melhor definição da competência das instâncias administrativas, quais sejam, SMP, IPPU-VR, COMDEMA, CDU, SMO, SMSP, SMMA e SAAE-VR.</p> <p>✓ Delimitação do papel da SMO, da SMSP; da SMMA e do SAAE-VR no desempenho das funções de gestor e de prestador dos serviços de saneamento, notadamente quando os serviços forem objeto de prestação contratada; e,</p> <p>✓ Designação de uma entidade de regulação.</p>
Planejamento	<p>✓ Manutenção das atuais instâncias administrativas, quais sejam, SMP e IPPU-VR e, ainda, SMO, SMSP,</p>	<p>✓ Criação de instância administrativa nova e dotada de competência para o planejamento do saneamento básico, qual seja,</p>	<p>✓ Manutenção da atual estrutura organizacional administrativa local, restringindo-se a implementação do</p>

VARIÁVEIS	HIPÓTESE 1	HIPÓTESE 2	HIPÓTESE 3
	<p>SMMA e SAAE-VR, segundo a respectiva seara de atuação, no planejamento do saneamento básico local;</p> <p>✓ Conservação da SMO, da SMSP; da SMMA e do SAAE-VR no desempenho concomitante do papel de gestores e prestadores dos serviços de saneamento.</p>	<p>a SMSB, que não assuma, ao mesmo tempo, a função de gestor e de prestador dos serviços; e;</p> <p>✓ Esvaziamento das atribuições das atuais instâncias administrativas, quais sejam, SMP, IPPU-VR SMO, SMSP, SMMA e SAAE-VR, para o planejamento do saneamento básico local.</p>	<p>planejamento do saneamento básico ao IPPU-VR, que, além de não acumular funções de gestor com prestador dos serviços, deterá obter acesso às condições técnicas, operacionais, administrativas e financeiras necessárias para a assunção dessa função de planejamento;</p> <p>✓ Redefinição das atribuições da SMP, da SMO, da SMSP; da SMMA e do SAAE-VR, que deixarão de atuar no planejamento do saneamento básico, mas poderão ofertar subsídios técnicos para que o IPPU-VR avance com o planejamento do saneamento básico local.</p>
Regulação e Fiscalização	<p>✓ Ausência de designação da entidade de regulação;</p> <p>✓ Manutenção das atuais instâncias administrativas, quais sejam, vigilância sanitária municipal e, ainda, SMO, SMSP, SMMA e SAAE-VR, segundo a respectiva seara de atuação, na fiscalização dos serviços de saneamento básico local;</p> <p>✓ Conservação da SMO, da SMSP; da SMMA e do SAAE-VR no desempenho concomitante do papel de gestores e prestadores dos serviços de saneamento.</p>	<p>✓ Criação de uma entidade de regulação municipal, qual seja, a Agência de Regulação Municipal de Volta Redonda (ARM/VR), ou, ao revés, designação de uma entidade de regulação estadual, isto é, a Agência Reguladora de Energia e Saneamento Básico do Estado do Rio de Janeiro (AGENERSA), para desempenhar competência regulatória sobre os serviços de saneamento básico, notadamente àqueles que forem executados por contratos administrativos de prestação de serviços. A entidade de regulação não assumirá qualquer função de prestador desses serviços;</p> <p>✓ Criação de uma instância administrativa municipal, qual seja, a SMSB, que, além de não se investir na função de prestador, atuará na fiscalização dos serviços dos serviços de saneamento básico e deverá articular-se com a entidade de regulação para tanto; e;</p> <p>✓ Esvaziamento das atribuições das atuais instâncias administrativas, quais sejam, vigilância sanitária, SMO, SMSP, SMMA e SAAE-VR, para a fiscalização do setor de</p>	<p>✓ Criação de uma entidade de regulação municipal, no caso, a ARM-VR, ou, ao revés, a designação de uma entidade de regulação estadual, isto é, a AGENERSA, para desempenhar competência regulatória sobre os serviços de saneamento básico, notadamente àqueles que forem executados por meio de contratos administrativos de prestação de serviços. A entidade de regulação não assumirá qualquer função de prestador desses serviços;</p> <p>✓ Criação de departamento de fiscalização no âmbito interno na SMO, a fim de fiscalizar o sistema de drenagem, assim como de água e de esgoto. O mesmo pode ser dito quanto à SMSP, isto é, deverá ser criado um departamento de fiscalização no âmbito interno na SMSP, que, porém, não só fiscalizará os serviços de resíduos. Ambos os departamentos de fiscalização deverão receber todo o apoio técnico e administrativo para o</p>

VARIÁVEIS		HIPÓTESE 1	HIPÓTESE 2	HIPÓTESE 3
			saneamento básico local.	desempenho de suas atribuições. Os departamentos referidos deverão atuar, de forma coerente e coordenada, com a entidade de regulação; e, ✓ Redefinição das atribuições tanto da vigilância sanitária municipal quanto da SMO, da SMSP, da SMMA e do SAAE-VR, sendo que a SMMA e o SAAE-VR deixarão de atuar na fiscalização do setor do saneamento básico. Todos deverão ofertar subsídios técnicos para que a entidade de regulação, seja municipal seja estadual, desempenhe, de forma adequada, a regulação sobre o saneamento básico local.
	Controle Social	✓ Manutenção dos atuais órgãos colegiados, quais sejam, CMDU-VR e o COMDEMA-VR, segundo a respectiva seara de atuação, no desempenho do controle social sobre os serviços municipais de saneamento básico.	✓ Criação de um órgão colegiado deliberativo com enfoque específico no setor de saneamento básico, a saber: Conselho Municipal de Saneamento Básico (CMSB), para realizar, de forma plena e efetiva, o controle social sobre os serviços de saneamento básico; e, ✓ Esvaziamento das atribuições das atuais instâncias administrativas, quais sejam, CMDU-VR e o COMDEMA-VR, segundo a respectiva seara de atuação, no desempenho do controle social sobre os serviços municipais de saneamento básico.	✓ Manutenção da atual estrutura organizacional administrativa local, promovendo-se, porém, a alteração da estrutura e da competência do CMDU-VR, para que possa assumir, de fato, o controle social sobre os serviços de saneamento básico; e, ✓ Redefinição das atribuições do COMDEMA-VR para que possa atuar, de forma coerente e coordenada, com o CMDU-VR no processo de licenciamento ambiental das atividades, efetiva ou potencialmente poluidoras, relativas aos serviços de saneamento básico como um todo.
Sustentabilidade Financeira	Drenagem e Manejo de Águas Pluviais Urbanas	✓ Ausência de previsão de contraprestação clara e expressa dos serviços de drenagem e manejo de águas pluviais urbanas; e, ✓ Aplicação de recursos públicos do FMDUH em ações relativas ao sistema de drenagem, tal qual previsto atualmente	✓ Criação da taxa de manejo de águas pluviais urbanas na forma do art. 36, incs. I e II, da LDNSB e do art. 16, incs. I e II, do Decreto Federal n.º7.217/2010; ✓ Previsão expressa e clara nas leis orçamentárias municipais da estimativa da receita a ser aplicada no serviço de drenagem,	✓ Ausência de criação da taxa de manejo de águas pluviais urbanas na forma do art. 36, incs. I e II, da LDNSB e do art. 16, incs. I e II, do Decreto Federal n.º7.217/2010; ✓ Previsão expressa e clara nas leis orçamentárias municipais da estimativa

VARIÁVEIS		HIPÓTESE 1	HIPÓTESE 2	HIPÓTESE 3
		pelo PDPDU – VR.	seja a macrodrenagem seja a microdrenagem, a partir da despesa efetiva correspondente, calculado em um controle de custos internos desses serviços; ✓ Aperfeiçoamento legal, por meio de alteração legislativa do PDPDRU – VR, do FMDUH para ampliar o aporte de recursos públicos no sistema de drenagem como um todo.	da receita a ser aplicada nos serviços de drenagem e manejo de águas pluviais urbanas, a partir da despesa efetiva correspondente, calculado em um controle de custos internos desses serviços; ✓ Aperfeiçoamento legal, por meio de alteração legislativa do PDPDRU – VR, do FMDUH para ampliar o aporte de recursos públicos no sistema de drenagem como um todo.
	Limpeza Urbana e Manejo de Resíduos Sólidos	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Previsão do ISSQN incidente sobre os serviços de limpeza e manejo de resíduos sólidos; e, ✓ Inexistência da taxa de coleta de lixo, em razão da sua supressão do ordenamento jurídico municipal; ✓ Preservação do Convênio n.º06/2013 com vista à execução do Programa Compra do Lixo Tratado; ✓ Manutenção da concessão da isenção da taxa de caçamba de lixo em prol dos beneficiários; ✓ Aplicação de recursos públicos do FMDUH em ações relativas ao sistema de resíduos sólidos, tal qual previsto atualmente pelo PDPDU – VR. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Cobrança efetiva do ISSQN incidente sobre os serviços de limpeza e manejo de resíduos sólidos; ✓ Criação da taxa de manejo de resíduos sólidos na forma do art. 35, incs. I até III, da LDNSB e do art. 14, incs. I até IV, do Decreto Federal n.º7.217/2010 com revogação integral da Lei Municipal n.º3.757/2002; ✓ Criação de preço público de manejo de resíduos sólidos não urbanos para fazer frente aos serviços de manejo de resíduos sólidos correspondentes prestados pelo Município em prol dos geradores desses resíduos; ✓ Previsão expressa e clara nas leis orçamentárias municipais da estimativa da receita a ser aplicada no serviço de limpeza urbana a partir da despesa efetiva correspondente, calculado em um controle de custos internos desses serviços; ✓ Realização de pedido formal junto ao Estado do Rio de Janeiro para prorrogar o Convênio n.º06/2013, a fim de dar continuidade ao Programa “Compra do Lixo Tratado”; ✓ Revogação da isenção da taxa de caçamba de lixo em prol dos beneficiários; ✓ Aperfeiçoamento legal, por meio de 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Cobrança efetiva do ISSQN incidente sobre os serviços de limpeza e manejo de resíduos sólidos; ✓ Criação da taxa de manejo de resíduos sólidos na forma do art. 35, incs. I até III, da LDNSB e do art. 14, incs. I até IV, do Decreto Federal n.º7.217/2010 com revogação dos dispositivos da Lei Municipal n.º3.757/2002 gravados de inconstitucionalidade, apenas; ✓ Criação de preço público de manejo de resíduos sólidos não urbanos para fazer frente aos serviços de manejo de resíduos sólidos correspondentes prestados pelo Município em prol dos geradores desses resíduos; ✓ Previsão expressa e clara nas leis orçamentárias municipais da estimativa da receita a ser aplicada no serviço de limpeza urbana a partir da despesa efetiva correspondente, calculado em um controle de custos internos desses serviços; ✓ Realização de pedido formal junto ao Estado do Rio de Janeiro para prorrogar o Convênio n.º06/2013, a fim de dar continuidade ao Programa “Compra do Lixo Tratado”;

VARIÁVEIS		HIPÓTESE 1	HIPÓTESE 2	HIPÓTESE 3
			alteração legislativa do PDPDRU – VR, do FMDUH para ampliar o aporte de recursos públicos no sistema de resíduos sólidos como um todo.	<p>✓ Manutenção da isenção da taxa de caçamba de lixo em prol dos beneficiários, exceto na hipótese de descumprimento do disposto no art. 14, caput, e seu inc. I ou II, da LRF;</p> <p>✓ Aperfeiçoamento legal, por meio de alteração legislativa do PDPDRU – VR, do FMDUH para ampliar o aporte de recursos públicos no sistema de resíduos sólidos como um todo.</p>
	Abastecimento de Água Potável e Esgotamento Sanitário	<p>✓ Preservação da tarifa de água e de esgoto na forma da Deliberação Municipal n.º901/1967 e da Resolução n.º004/1968;</p> <p>✓ Manutenção das receitas acessórias decorrentes dos serviços acessórios nos termos da Deliberação Municipal n.º901/1967 e da Resolução n.º004/1968;</p> <p>✓ Preservação das isenções de tarifa de água e de esgoto para os usuários beneficiados pelo programa bolsa família na forma da Lei Municipal n.º 4.923/2013;</p> <p>✓ Manutenção dos atuais programas de isenções para os usuários, para que possam regularizar seus débitos decorrentes da inadimplência da tarifa de água e de esgoto junto ao SAAE-VR;</p> <p>✓ Preservação do Programa Municipal “IPTU Verde” instituído pela Lei Municipal n.º4.948/2013;</p> <p>✓ Aplicação de recursos públicos do FMDUH em ações relativas aos serviços de abastecimento de água potável e de esgotamento sanitário, tal qual previsto atualmente pelo PDPDU – VR.</p>	<p>✓ Alteração do regime remuneratório da tarifa de água e de esgoto, incluso a previsão de reajuste e de revisão, segundo as diretrizes da LDNSB e do Decreto Federal n.º7.217/2010;</p> <p>✓ Extinção das atuais receitas acessórias decorrentes dos serviços acessórios, sem prejuízo da criação de outras receitas acessórias compatíveis com a LDNSB e o Decreto Federal n.º7.217/2010;</p> <p>✓ Revogação das isenções de tarifa de água e de esgoto para os usuários beneficiados pelo programa bolsa família na forma da Lei Municipal n.º 4.923/2013, dada a sua inconstitucionalidade;</p> <p>✓ Continuidade dos programas de isenções para os usuários, para que possam regularizar seus débitos decorrentes da inadimplência da tarifa de água e de esgoto junto ao SAAE-VR, desde que sejam observados o art. 14, caput, e inc. I ou inc. II, da LRF;</p> <p>✓ Extinção do Programa Municipal “IPTU Verde” instituído pela Lei Municipal n.º4.948/2013, dada a sua inconstitucionalidade;</p> <p>✓ Aperfeiçoamento legal, por meio de alteração legislativa do PDPDRU – VR, do FMDUH para ampliar o aporte de recursos públicos nos serviços de abastecimento de água</p>	<p>✓ Alteração do regime remuneratório da tarifa de água e de esgoto, incluso a previsão de reajuste e de revisão, segundo as diretrizes da LDNSB e do Decreto Federal n.º7.217/2010;</p> <p>✓ Extinção das atuais receitas acessórias decorrentes dos serviços acessórios, sem prejuízo da criação de outras receitas acessórias compatíveis com a LDNSB e o Decreto Federal n.º7.217/2010;</p> <p>✓ Revogação das isenções de tarifa de água e de esgoto para os usuários beneficiados pelo programa bolsa família na forma da Lei Municipal n.º 4.923/2013, dada a sua inconstitucionalidade;</p> <p>✓ Continuidade dos programas de isenções para os usuários, para que possam regularizar seus débitos decorrentes da inadimplência da tarifa de água e de esgoto junto ao SAAE-VR, desde que sejam observados o art. 14, caput, e inc. I ou inc. II, da LRF;</p> <p>✓ Preservação do Programa Municipal “IPTU Verde” instituído pela Lei Municipal n.º4.948/2013, ressalvada a revogação, pela via legislativa, dos</p>

VARIÁVEIS		HIPÓTESE 1	HIPÓTESE 2	HIPÓTESE 3
			potável e esgotamento sanitário.	dispositivos reputados inconstitucionais; ✓ Aperfeiçoamento legal, por meio de alteração legislativa do PDPDRU – VR, do FMDUH para ampliar o aporte de recursos públicos nos serviços de abastecimento de água potável e esgotamento sanitário.
Gerenciamento	Drenagem e Manejo de Águas Pluviais Urbanas	✓ Manutenção da SMO na realização do planejamento, da organização, da fiscalização, do controle e da prestação do sistema de drenagem, promovendo, ao mesmo tempo, as atividades de gestão e de gerenciamento com sobreposição de funções de gestor com prestador.	✓ Criação da SMSB, que se encarregará de realizar o planejamento e a fiscalização sobre o serviço de drenagem e manejo de águas pluviais urbanas; ✓ Manutenção da SMO na prestação do serviço de drenagem e manejo de águas pluviais urbanas	✓ Preservação da competência da SMO, que, porém, será submetida a uma reorganização administrativa interna, passando a contar, assim, com 2 departamentos internos estanques, a saber: (i) departamento responsável pela prestação dos serviços; e, (ii) departamento responsável pela fiscalização, sem prejuízo de realizar a interface com o IPPU – VR no planejamento do sistema de drenagem.
	Limpeza Urbana e Manejo de Resíduos Sólidos	✓ Preservação do gerenciamento dos resíduos sólidos segregados em sistema de alta e de baixa com o compartilhamento entre a SMSP e SMMA, que, segundo a respectiva área de atuação, seguirão com competência para realizar, ao mesmo tempo, a gestão e o gerenciamento desses serviços; ✓ Formalização de termo de cooperação técnica com as organizações de catadores, a fim de inseri-las no sistema de resíduos sólidos, implementando, assim, o “Programa Municipal de Coleta Seletiva Solidária”; ✓ Manutenção da vigência dos atuais contratos de terceirização para gerenciamento de resíduos sólidos, sem atendimento das condicionantes de validade contratual previstas na LDNSB e	✓ Criação da SMSB, que se encarregará de todo o sistema de resíduos sólidos, seja de alta seja de baixa, promovendo o planejamento, a fiscalização e o controle do convênio de cooperação e, ainda, dos contratos administrativos, seja de terceirização seja de programa, desses serviços, sem prejuízo de realizar a interface com a entidade de regulação; ✓ Realização de contratação direta mediante dispensa de licitação das organizações de catadores, a fim de inseri-las no sistema de resíduos sólidos, implementando, assim, o “Programa Municipal de Coleta Seletiva Solidária”; ✓ Revisão e, se for caso, formalização de novos contratos de terceirização do sistema de alta de resíduos sólidos, que deverão ser precedidos do atendimento das condicionantes de validade contratual prevista na LDNSB e no	✓ Concentração do sistema de resíduos sólidos, seja de alta seja de baixa, sob a responsabilidade da SMSP, que se responsabilizará pela fiscalização e pelo controle do convênio de cooperação e, ainda, dos contratos administrativos, seja de terceirização seja de programa, desses serviços, sem prejuízo de realizar a interface com a entidade de regulação e com o IPPU – VR, que segue encarregado do planejamento do setor de resíduos sólidos também; ✓ Realização de contratação direta mediante dispensa de licitação das organizações de catadores, a fim de inseri-las no sistema de resíduos sólidos, implementando, assim, o “Programa Municipal de Coleta Seletiva Solidária”; ✓ Revisão e, se for caso,

VARIÁVEIS		HIPÓTESE 1	HIPÓTESE 2	HIPÓTESE 3
		no Decreto Federal n.º7.217/2010 e, ainda, das diretrizes emanadas do PMSB & PMGIRS/VR.	Decreto Federal n.º7.217/2010, sem prejuízo de serem modelados segundo as diretrizes estabelecidas no PMSB & PMGIRS/VR; ✓ Formalização de convênio de cooperação com o Município de Barra para a gestão associada da prestação dos serviços de baixa de resíduos sólidos, e, depois da instalação dessa ambiência de cooperação federativa, celebração de contrato de programa que possibilite a execução desses serviços pelo Município de Barra Mansa, por intermédio do CTR/Barra Mansa. A formalização do contrato de programa deverá ser precedida do atendimento das condicionantes de validade contratual que seguem previstas na LNDSB e no Decreto Federal n.º7.217/2010, sem prejuízo de esse contrato ser modelado segundo as diretrizes estabelecidas no PMSB & PMGIRS/VR; ✓ Esvaziamento da competência da SMSP e da SMMA quanto à gestão e ao gerenciamento dos resíduos sólidos, mantendo-se, porém, a atribuição da SMMA em relação ao licenciamento ambiental afeto ao setor de resíduos sólidos.	formalização de novos contratos de terceirização do sistema de alta de resíduos sólidos, que deverão ser precedidos do atendimento das condicionantes de validade contratual prevista na LNDSB e no Decreto Federal n.º7.217/2010, sem prejuízo de serem modelados segundo as diretrizes estabelecidas no PMSB & PMGIRS/VR; ✓ Formalização de convênio de cooperação com o Município de Barra do Pirai para a gestão associada da prestação dos serviços de baixa de resíduos sólidos, e, depois da instalação dessa ambiência de cooperação federativa, celebração de contrato de programa que possibilite a execução desses serviços pelo Município de Barra Mansa, por intermédio do CTR/Barra Mansa. A formalização do contrato de programa deverá ser precedida do atendimento das condicionantes de validade contratual que seguem previstas na LNDSB e no Decreto Federal n.º7.217/2010, sem prejuízo de esse contrato ser modelado segundo as diretrizes estabelecidas no PMSB & PMGIRS/VR; ✓ Esvaziamento da competência da SMMA quanto à gestão e ao gerenciamento dos resíduos sólidos, mantendo-se, porém, a atribuição da SMMA em relação ao licenciamento ambiental afeto ao setor de resíduos sólidos.
	Abastecimento	✓ Preservação do gerenciamento	✓ Criação da SMSB, que se	✓ Manutenção da SMO, que já

VARIÁVEIS		HIPÓTESE 1	HIPÓTESE 2	HIPÓTESE 3
	de Água Potável e Esgotamento Sanitário	<p>dos serviços de abastecimento de água potável e de esgotamento sanitário aos cuidados do SAAE-VR, que segue com competência para realizar, ao mesmo tempo, a gestão e o gerenciamento desses serviços;</p> <p>✓ Manutenção, ainda que irregular, do termo de convênio específico com o seu termo de rratificação firmado entre o SAAE-VR com o SAAE-BP para ofertar os serviços de abastecimento de água potável e de esgotamento sanitário para os bairros limítrofes entre o Município de Volta Redonda e o Município de Barra do Pirai;</p> <p>✓ Manutenção, ainda que irregular, do contrato de prestação de serviços, incluso seus termos aditivos, firmado entre o SAAE-VR com o SAAE-BM para ofertar os serviços de abastecimento de água potável e de esgotamento sanitário para os bairros limítrofes entre o Município de Volta Redonda e o Município de Barra Mansa.</p>	<p>encarregará da gestão dos serviços de abastecimento de água potável e de esgotamento sanitário, promovendo o planejamento, a fiscalização e o controle dos convênios de cooperação e, ainda, dos contratos de programa desses serviços, sem prejuízo de realizar a interface com a entidade de regulação;</p> <p>✓ Manutenção do gerenciamento, seja interno seja externo, dos serviços de abastecimento de água potável e de esgotamento sanitário pelo SAAE-VR;</p> <p>✓ Formalização de convênio de cooperação tanto com o Município de Barra do Pirai quando com o Município de Barra para a gestão associada da prestação dos serviços de abastecimento de água potável e de esgotamento sanitário, e, depois da instalação dessa ambiência de cooperação federativa, celebração de contrato de programa que possibilite a execução desses serviços. A formalização do contrato de programa deverá ser precedida do atendimento das condicionantes de validade contratual que seguem previstas na LNDSB e no Decreto Federal n.º7.217/2010, sem prejuízo de esse contrato ser modelado segundo as diretrizes estabelecidas no PMSB & PMGIRS/VR;</p> <p>✓ Esvaziamento da competência da SMO e do SAAE-VR quanto à gestão dos serviços de abastecimento de água potável e de esgotamento sanitário.</p>	<p>exerce o controle de tutela sobre o SAAE-VR, para promover a gestão dos serviços de abastecimento de água potável e de esgotamento sanitário; o que lhe autoriza a realizar a fiscalização e o controle dos convênios de cooperação e, ainda, dos contratos de programa desses serviços, sem prejuízo de buscar a interface com a entidade de regulação e, ainda, com o IPPU – VR para fins de planejamento;</p> <p>✓ Manutenção do gerenciamento, seja interno seja externo, dos serviços de abastecimento de água potável e de esgotamento sanitário pelo SAAE-VR;</p> <p>✓ Formalização de convênio de cooperação tanto com o Município de Barra do Pirai quando com o Município de Barra para a gestão associada da prestação dos serviços de abastecimento de água potável e de esgotamento sanitário, e, depois da instalação dessa ambiência de cooperação federativa, celebração de contrato de programa que possibilite a execução desses serviços. A formalização do contrato de programa deverá ser precedida do atendimento das condicionantes de validade contratual que seguem previstas na LNDSB e no Decreto Federal n.º7.217/2010, sem prejuízo de esse contrato ser modelado segundo as diretrizes estabelecidas no PMSB & PMGIRS/VR;</p> <p>✓ Esvaziamento da competência do SAAE-VR quanto à gestão dos serviços de abastecimento de água potável e de esgotamento sanitário.</p>

Quadro 3-2: Análise de Cenários Setoriais Legais

Variáveis	Temática	Hipótese 1	Hipótese 2	Hipótese 3
Política Municipal de Saneamento Básico	Água Esgoto Resíduos Drenagem	Manutenção dos atuais diplomas legais	Edição de uma Política Municipal de Saneamento Básico e de Resíduos Sólidos, revogando os diplomas existentes sobre o sistema.	Edição de uma Política Municipal de Saneamento Básico e de Resíduos Sólidos, sem revogação dos diplomas existentes sobre o tema.
Organização administrativa municipal de saneamento	Água Esgoto Resíduos Drenagem	Manutenção da atual estrutura e competências correlatas	Criação de nova estrutura administrativa (SMSB)	Manutenção da atual estrutura administrativa com redefinições de competências
Regulação	Água Esgoto Resíduos Drenagem	-	Criação de uma entidade reguladora municipal ou designação da AGENERSA.	Criação de uma entidade reguladora municipal ou designação da AGENERSA.
Planejamento	Água Esgoto Resíduos Drenagem	Manutenção da atual estrutura de planejamento, dispersa entre as secretarias atualmente responsáveis	Criação de nova estrutura de planejamento (SMSB)	Fortalecimento do IPPU-VR como órgão responsável pelo planejamento do sistema de saneamento básico e de resíduos
Fiscalização	Água Esgoto Resíduos Drenagem	Manutenção da atual estrutura de fiscalização	Criação de nova estrutura de fiscalização (SMB)	Manutenção da atual estrutura de fiscalização com redefinição de competências
Controle Social	Água Esgoto Resíduos Drenagem	Manutenção dos atuais órgãos colegiados (CMDU e COMDEMA)	Criação de novo órgão colegiado (CMSB)	Manutenção do CMDU como órgão de controle social, alterando-se a sua estrutura de competência
Sustentabilidade Financeira	Água Esgoto	Manutenção das atuais estruturas tarifárias, receitas acessórias e isenções	Adequação do atual regime remuneratório e de isenções à LDNSB, com extinção de IPTU Verde (inconstitucional)	Adequação do atual regime remuneratório e de isenções à LDNSB, com manutenção do IPTU Verde (inconstitucional)
	Resíduos	Manutenção das atuais fontes de recursos	Criação de novas fontes de recursos e desoneração do sistema (taxas, grandes geradores, compra de lixo tratado, isenções fiscais, ISSQN, FMDUH); Revogação da isenção de taxa de caçamba de lixo	Criação de novas fontes de recursos e desoneração do sistema (taxas, grandes geradores, compra de lixo tratado, isenções fiscais, ISSQN, FMDUH); Manutenção da isenção de taxa de caçamba de lixo
	Drenagem	Manutenção da atual origem dos recursos	Criação de taxa de manejo de águas pluviais urbanas, melhor previsão de recursos para drenagem nas leis orçamentárias e aperfeiçoamento legal para aplicação dos recursos do FMDUH em drenagem	Não criação de taxa de manejo de águas pluviais, melhor previsão de recursos para drenagem nas leis orçamentárias e aperfeiçoamento legal para aplicação dos recursos do FMDUH em drenagem
Gerenciamento	Água Esgoto	Manutenção da SAAE-VR como único órgão responsável pela gestão e gerenciamento dos serviços (interno e externo)	Criação de nova estrutura de gestão (SMSB), mantendo-se o SAAE-VR apenas como órgão de gerenciamento dos serviços	Manutenção da SMO como órgão de gestão, mantendo-se o SAAE-VR como responsável pelo gerenciamento desses serviços
	Resíduos	Manutenção do atual sistema, sob responsabilidade compartilhada da SMSP e da SMMA (serviços de alta e baixa)	Criação de nova estrutura de gestão (SMSB), revendo-se os contratos de terceirização para os serviços de alta de resíduos sólidos e formalizando-se convênio de cooperação agregado com contrato de programa para os serviços de baixa de resíduos sólidos, sem prejuízo da incorporação formal dos catadores.	Manutenção da SMSP como órgão responsável pela gestão do sistema (serviços de alta e baixa), revendo-se os contratos de terceirização para os serviços de alta de resíduos sólidos e formalizando-se convênio de cooperação agregado com contrato de programa para os serviços de baixa de resíduos sólidos, sem prejuízo da incorporação formal dos catadores.
	Drenagem	Manutenção da SMO como único órgão responsável pela gestão e pelo gerenciamento dos serviços	Criação de nova estrutura de gestão (SMSB), mantendo a SMO apenas como órgão de gerenciamento do sistema de drenagem	Manutenção da SMO, promovendo-se a sua reestruturação administrativa interna.

1

2

3

Os cenários de referência apresentados têm o objetivo de subsidiar uma argumentação de ordem técnica que auxilie a toma de decisão do gestor público local para conferir segurança jurídica e institucional para a gestão, seja integrada seja associada, e o gerenciamento do setor de saneamento básico local, sem embargo de conferir a devida sustentabilidade financeira para o sistema de saneamento. Não se trata de determinar se um cenário é melhor ou pior do que o outro, mas, sim, deixar claro que, a partir de um exame técnico, um cenário pode ter maior chance de sucesso ou de fracasso.

Assim sendo, percebe-se que a adoção do cenário de referência 1, que, repita-se, constitui na manutenção do *status quo*, pode implicar em situações de reiterados fracassos, vez que, além de ir de encontro à “Tríade Legal de Saneamento Básico”, não contribui em nada para o aprimoramento da gestão e do gerenciamento do sistema, e, mais do que isso, importa em manutenção do atual quadro de insegurança jurídica e institucional com agravamento da falta de sustentabilidade financeira.

O cenário de referência 2, que, repita-se, importa em uma intervenção efetiva no *status quo*, apresenta uma grande chance de sucesso a longo ou, até mesmo, a médio prazo com efeitos permanentes, porque coaduna-se com a “Tríade Legal do Saneamento Básico” e, além disso, contribui, e muito para o aperfeiçoamento da gestão e do gerenciamento do sistema de saneamento básico, trazendo, assim, para esse sistema uma efetiva, e eficaz segurança jurídica e institucional, assim como sustentabilidade financeira. Todavia, a implementação do cenário de referência 2 importa na assunção de grandes e extensos desafios, porque, como faz uma drástica alteração do quadro atual, pode resultar em elevação de gastos públicos, em tensões políticas e institucionais e, ainda, em desgaste da relação com a população, a iniciativa privada e os Municípios vizinhos.

O cenário de referência 3, que, repita-se, importa em uma intervenção moderada no *status quo*, também veicula uma boa chance de sucesso a curto e a médio prazo. Tal qual o cenário de referência 2, o cenário de referência 3 também vai ao encontro da “Tríade Legal do Saneamento Básico”, e aprimora a gestão e o gerenciamento do sistema de saneamento básico; o que resulta em segurança jurídica e institucional para esse sistema, sem prejuízo de conferir a devida sustentabilidade financeira. Mais do que isso, o cenário de referência 3, ao buscar a realização de intervenções estratégicas essenciais e pontuais no *status quo*, maximiza as conquistas já alcançadas. Entretanto, é certo que o cenário de referência 3, ainda que apresente modificações de baixa impacto no sistema, vai resultar na adoção de responsabilidades no campo institucional, financeiro e, até mesmo, político, que precisarão ser assumidas pelo Município, pela sociedade e pela iniciativa privada. Afora isso, a adoção do cenário de referência 3, ao preterir as drásticas, mas necessárias intervenções no sistema de saneamento básico, também implicar na realização de novos, e contínuos ajustes nesse sistema com vista à consecução de corrigendas, seja logo após a edição deste planejamento seja em um prazo futuro.

4 Bibliografia

ALOCHIO, Luiz Henrique Antunes. Direito do Saneamento: Introdução à Lei de Diretrizes Nacionais de Saneamento Básico (Lei Federal n.º 11.445/07). São Paulo: Millennium, 2007.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Direito dos serviços públicos*. 3ª ed., Rio de Janeiro: Forense, 2013.

ARAÚJO, Marcos Paulo Marques e ZVEIBIL, Victor Zular. A Relação Titular/Prestador nos Serviços de Saneamento Básico. *In*: “Lei Nacional de Saneamento Básico: Perspectivas para as Políticas e a Gestão dos Serviços Públicos”. Coletânea, CORDEIRO, B. S. (org.). Livro III, MINISTÉRIO DAS CIDADES, Secretária Nacional de Saneamento Ambiental (SNSA), Programa Modernização do Setor de Saneamento (PMSS). Brasília, 2009. p. 469/485.

ARAÚJO, Marcos Paulo Marques. *Serviço de Limpeza Urbana à luz da Lei de Saneamento Básico: Regulação Jurídica e Concessão da Disposição Final de Lixo*. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

ARAÚJO, Marcos Paulo Marques. “*Contratação de Consórcios Intermunicipais pela Lei n.º11.107/05, Lei de Consórcios Públicos para a Gestão Associada de Serviço Público*”. Disponível em: <http://www2.ibam.org.br/teleibam/estudo.asp>.

ARAÚJO, Marcos Paulo Marques. Escala Institucional de Cooperação Federativa na Gestão e no Gerenciamento de Resíduos Sólidos. Revista de Administração Municipal – RAM, Rio de Janeiro, ano 58, n.º 280, p. 46/60, abril/maio/junho de 2012.

ARAÚJO, Marcos Paulo Marques. “Contratação das Organizações de Catadores e seu Rito Jurídico”. *In*: LIMA, Francisco de Paula Antunes (coord.). Prestação de Serviços de Coleta Seletiva por Empreendimentos de Catadores: Instrumentos Metodológicos para Contratação. Belo Horizonte: Instituto Nenuca de Desenvolvimento Sustentável (INSEA), 2013. p. 17/25.

ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães de. *Comentários à Lei de Resíduos Sólidos: Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010*. São Paulo: Pillares, 2011.

BALEEIRO, Aliomar. *Uma introdução às ciências das finanças*. 14^a ed., Rio de Janeiro: Forense, 1987.

BRASIL – Supremo Tribunal Federal – Plenário – ADI n.º1842/RJ – Rel. Min. Maurício Corrêa – “*Estado Membro: Criação de Região Metropolitana*” (Título) - Informativo do STF n.º500 – 31 de março a 4 de abril de 2008 – Disponível em: www.stf.jus.br

BRASIL – Supremo Tribunal Federal – Plenário – ADI nº 1842/RJ – Rel. Min. Maurício Corrêa – “*Estado Membro: Criação de Região Metropolitana*” (Título) - Informativo do STF nº 697 – 4 a 8 de março de 2013 – Disponível em: www.stf.jus.br

BRASIL – Supremo Tribunal Federal – 1^a Turma - Agravo Regimental no Agravo de Instrumento n.º 460.195/MG – Rel. Min. Carlos Britto – julgado em 16 de agosto de 2005 – publicado no DJ de 09 de dezembro de 2005, p.20.

BRASIL – Supremo Tribunal Federal – Plenário – Repercussão Geral na Questão de Ordem no Recurso Extraordinário nº 576.321/SP – Rel. Min.

Ricardo Lewandowski – julgado em 04 de dezembro de 2008 – publicado no DJ de 13 de fevereiro de 2009.

BRASIL – Supremo Tribunal Federal – 1ª Turma - Agravo Regimental no Agravo de Instrumento n.º 497488/MG – Rel. Min. Eros Grau – julgado em 16 de dezembro de 2004 – publicado no DJ de 08 de abril de 2005, p.20.

BRASIL – Supremo Tribunal Federal – Tribunal Pleno – ADI 1865 MC/SC – Relator Ministro Carlos Velloso – ac. un. - j. em 04.02.1999 – publicado no DJU de 12.03.1999, p. 00002.

BRASIL – Superior Tribunal de Justiça – 2ª Turma - Agravo Regimental em Agravo em Recurso Especial n.º 359.337/RJ – Rel. Min. Humberto Martins – julgado em 19 de novembro de 2013 – publicado no DJE de 27 de novembro de 2013.

BRASIL – Superior Tribunal de Justiça – 1ª Turma - Agravo Regimental em Agravo em Recurso Especial n.º 1236017/MG – Rel. Min. Sérgio Kukina – julgado em 12 de novembro de 2013 – publicado no DJE de 21 de novembro de 2013.

BRASIL – Superior Tribunal de Justiça – 2ª Turma - Recurso Especial n.º 1163968/RS – Rel. Min. Castro Meira – julgado em 13 de abril de 2010 – publicado no DJE de 23 de abril de 2010.

Brasil. Estado do Rio de Janeiro. Plano Estadual de Resíduos Sólidos; Relatório Síntese - 2013. Secretaria do Estado do Ambiente, 2013. Disponível em: <http://download.rj.gov.br/documentos/10112/1941396/DLFE-66812.pdf/PLANOESTADUALDERESIDUOSSOLIDOSDORIODEJANEIRO.pdf>

CARRAZA, Roque. *Curso de Direito Constitucional Tributário*, 19ª ed., São Paulo: Malheiros, 2003.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Consórcios Públicos* (Lei n.º11.107, de 06.04.2005, e Decreto n.º6.017, de 17.01.2007). Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

DANTAS, Caroline Bastos e MACHADO, Gustavo Gomes. “Constituição de Consórcios Públicos e Implicações da Lei n.º11.1015/2005 nas Associações Intermunicipais Anteriores”. *In: PIRES, Maria Coelli e BARBOSA, Maria Eliza Braz (coord.). In: Consórcios Públicos: Instrumento do Federalismo Cooperativo*. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p.165/192.

Di PIETRO, Maria Sylvia. *Direito Administrativo*. 18ª ed., São Paulo: Atlas, 2005.

GUERRA, Sidney. *Resíduos sólidos: Comentários à Lei nº 12.305/2010*. Rio de Janeiro: Forense, 2012.

GRAU, Eros Roberto. *Constituição e Serviço Público*, *In: Direito Constitucional: estudos em homenagem a Paulo Bonavides*, Malheiros: São Paulo, 2003.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Parecer sobre proposta legislativa de criação de consórcios públicos*. Disponível em: www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/revista/Rev_72/Pareceres/consorcio_MarcalJustenFilho.pdf

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*, 14ª ed., São Paulo: Malheiros.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*, 12ªed. atual. São Paulo: Malheiros, 2001, pags. 413 a 414 e 437 e 438.

MILARÉ, Édis. *Direito do Ambiente*. 8º ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

MUKAI, Toshio. (org.). *Saneamento Básico: Diretrizes Gerais - Comentários à Lei 11.445 de 2007*. Rio de Janeiro: Editora Lúmen Júris, 2007. 240 p.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Resende. “Os Consórcios Públicos da Lei n.11.107/2005 e suas Polêmicas: Crônica de uma Morte Anunciada?”. *In: Marcos Juruena Villela Souto (coordenador). Direito Administrativo; Estudos em Homenagem a Francisco Mauro Dias*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. p. 129/153.

PAUSEN, Leandro. *Direito tributário: constituição e código tributário à luz da doutrina e da jurisprudência*. 3ª ed., Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

SIRVINSKAS, Luís Paulo. *Manual de direito ambiental*. 4ª ed., São Paulo: Saraiva, 2006.

TEIXEIRA, Raul. A Trajetória do Saneamento Básico no Brasil – Aspectos Históricos, A Questão da Titularidade e o Novo Marco Regulatório do Setor. *In: Fórum Municipal e Gestão de Cidades*, ano 2, n.º3. Belo Horizonte: Editora Fórum, setembro/outubro de 2013, pags. 14/31.

TORRES, Ricardo Lobo. *Curso de direito financeiro e tributário*, 16ª ed., Rio de Janeiro: Renovar, 2009.

5 Lista de Siglas

AGENERSA - Agência Reguladora de Energia e Saneamento Básico do Estado do Rio de Janeiro

ARM – VR - Agência de Regulação Municipal de Volta Redonda

CFRB/1988 - Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

CMDU-VR - Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano de Volta Redonda

COMDEMA – VR - Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente de Volta Redonda

CTM - Código Tributário Municipal

DOERJ - Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro

E. STF - Egrégio Supremo Tribunal Federal

FMDUH - Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano e Habitação

INEA - Instituto Estadual do Ambiente

IPTU - Imposto Predial e Territorial Urbano

IPPU - VR - Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Volta Redonda

ISSQN - Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza

LDNSB - Lei de Diretrizes Nacionais de Saneamento Básico

LOMVR/1990 - Lei Orgânica do Município de Volta Redonda de 1990

LRF - Lei de Responsabilidade Fiscal

PDPDU-VR - Plano Diretor Participativo de Desenvolvimento Urbano de Volta Redonda

PERS/RJ - Plano Estadual de Resíduos Sólidos do Rio de Janeiro

PMSB - Plano Municipal de Saneamento Básico

PMGIRS - Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos

PNRS – Política Nacional de Resíduos Sólidos

SAAE – VR - Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Volta Redonda

SAAE/BP - Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Barra do Pirai

SAAE/BM - Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Barra Mansa

SEA - Secretaria de Estado do Ambiente

SMMA - Secretaria Municipal de Meio Ambiente

SMO - Secretaria Municipal de Obras

SMP - Secretaria Municipal de Planejamento

SMSP - Secretaria Municipal de Serviços Públicos

TJ-RJ - Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro

