

PLANO ESTADUAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS DO ESTADO DO CEARÁ

CADERNO TEMÁTICO

**Regularização e Fiscalização da Prestação dos Serviços de
Limpeza Pública e Manejo de Resíduos Sólidos: aspectos
institucionais, cooperação federativa e participação do Estado**

CONTRATO Nº 38/2014/CONPAM

CEARÁ
NOVEMBRO/2014

ELABORAÇÃO

Governo do Estado do Ceará

APOIO NA ELABORAÇÃO

Gaia Engenharia Ambiental

EQUIPE TÉCNICA

Humberto de Carvalho Júnior

Engenheiro Civil, Especialista em Engenharia Urbana, Mestre em Engenharia Civil e Doutor em Engenharia Civil.

Gleyciane Nobre Rocha

Engenheira Ambiental e Sanitarista

APRESENTAÇÃO

A empresa GAIA ENGENHARIA AMBIENTAL e a ECO SAM, disponibilizam para o Governo do Estado do Ceará e para a sociedade, vários cadernos contendo o panorama da gestão dos resíduos sólidos do estado do Ceará. Nesta publicação, foram abordados temas como: Análise Técnica e Institucional das Alternativas existentes no Estado para a Regulação da Prestação dos Serviços, Análise Jurídica e Institucional das Alternativas Propostas nos Consórcios Municipais para a Regulação da Prestação dos Serviços, Alternativas para o Custeio das Entidades Reguladoras no Estado do Ceará e Estrutura mínima necessária para a Regulação da Prestação dos Serviços. Neste caderno, desejamos dar uma contribuição positiva no sentido de fazer parte da evolução e do desenvolvimento das atividades ambientais no estado do Ceará contribuindo assim, para a melhoria de vida da sociedade cearense em especial a que será atendida pelo serviço prestado neste tipo de estudo realizado. Na oportunidade, deixamos expressos nossos votos de agradecimentos a todas as instituições que disponibilizaram dados, ao mesmo tempo em que reconhecemos os esforços da equipe técnica que contribuiu para a confecção deste documento.

SUMÁRIO

1 ANÁLISE TÉCNICA E INSTITUCIONAL DAS ALTERNATIVAS EXISTENTES NO ESTADO PARA A REGULAÇÃO DA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS.....	11
1.1.Política Nacional de Resíduos Sólidos e Lei de Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico: aspectos gerais	11
1.2.Formas de gestão, prestação e regulação dos serviços públicos.....	14
1.3 Identificação das formas de gestão e prestação dos serviços de limpeza pública e manejo de resíduos sólidos no Ceará	17
1.4 Regionalização do Plano Estadual de Resíduos Sólidos do Estado do Ceará	21
1.5 Agências Reguladoras no Estado do Ceará	23
1.6 Alternativa de regulação dos serviços de limpeza pública e manejo de resíduos sólidos no Ceará	25
2 ANÁLISE JURÍDICA E INSTITUCIONAL DAS ALTERNATIVAS PROPOSTAS NOS CONSÓRCIOS MUNICIPAIS PARA A REGULAÇÃO DA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS.....	27
2.1 Análise Jurídica	27
2.2 Análise Institucional	30
3 DIRETRIZES PARA DELEGAÇÃO DA REGULAÇÃO POR CONSÓRCIOS PARA ENTIDADES REGULADORAS CONSTITUÍDAS NO ÂMBITO DO ESTADO DO CEARÁ.	33
4 ALTERNATIVAS PARA O CUSTEIO DAS ENTIDADES REGULADORAS NO ESTADO DO CEARÁ.	37
4.1 Política de cobrança	39
4.2 Alternativas para o estado do Ceará.....	41
5 ESTRUTURA MÍNIMA NECESSÁRIA PARA A REGULAÇÃO DA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS.....	43
5.1 Ações práticas na implementação do plano para a garantia da sustentabilidade	44
6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	46

SUMÁRIO DE QUADRO

Quadro 1.1- Opções de gestão dos serviços de limpeza pública e manejo de resíduos sólidos.....	13
Quadro 1.2 – Formas de prestação de serviços públicos.....	16

SUMÁRIO DE FIGURA

Figura 1.3 – Modelo de Gestão dos Resíduos Sólidos Urbanos de Fortaleza.....	18
Figura 1.4 – Regionalização para Gestão Integrada dos Resíduos Sólidos no Estado do Ceará.....	22

SUMÁRIO DE TABELA

Tabela 1.3 – Número de municípios por tipos de serviço e por formas de prestação de serviços no interior do Estado do Ceará.....	21
--	----

1 ANÁLISE TÉCNICA E INSTITUCIONAL DAS ALTERNATIVAS EXISTENTES NO ESTADO PARA A REGULAÇÃO DA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS.

1.1. Política Nacional de Resíduos Sólidos e Lei de Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico: aspectos gerais

A Lei Federal n. 12.305, de 2 de agosto de 2010, que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), e dispôs sobre os princípios, objetivos e instrumentos, bem como sobre as diretrizes relativas à gestão integrada e ao gerenciamento de resíduos sólidos, incluídos os perigosos, exceto os radioativos (Art. 1º, §2º), e às responsabilidades dos geradores e do poder público e os instrumentos econômicos aplicáveis, define que estão sujeitos à aplicação da referida Lei as pessoas físicas ou jurídicas, de direito público ou privado, responsáveis, direta ou indiretamente, pela geração de resíduos sólidos e as que desenvolvam ações relacionadas à gestão integrada ou ao gerenciamento de resíduos sólidos (art. 1º, §1º).

Como gestão integrada de resíduos sólidos, a PNRS entende 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 (art. 3º, XI).

Por gerenciamento de resíduos sólidos, entende como o 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 (art. 3º, X).

A PNRS articula-se com a Lei Federal n. 11.445/2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico, ao definir que o serviço público de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos é o conjunto de atividades previstas no art. 7º da Lei nº 11.445, de 2007, a saber:

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

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

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

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

Os resíduos a que se tratam os incisos I e II do art. 7º da lei do saneamento básico são os resíduos domiciliares e os originários da varrição e limpeza de logradouros e vias públicas.

O art. 10 da PNRS incumbe ao Distrito Federal e aos Municípios a gestão integrada dos resíduos sólidos gerados nos respectivos territórios, sem prejuízo das competências de controle e fiscalização dos órgãos federais e estaduais do Sisnama, do SNVS e do Suasa, bem como da responsabilidade do gerador pelo gerenciamento de resíduos. Dessa forma, é de responsabilidade do município a gestão integrada dos resíduos sólidos em todo o seu território.

Além disso, os serviços de limpeza pública são tipicamente de interesse local, e, dessa forma, constituem-se como responsabilidade do Poder Público Municipal. Ademais, o art. 8º da Lei n. 11.445/2007, estabeleceu a titularidade dos serviços de saneamento básico, entre eles o de limpeza e manejo de resíduos sólidos o planejamento, nas quais cabe ao titular a formulação da política pública, podendo delegar a organização, a regulação, a fiscalização e a prestação desses serviços, nos termos do art. 241 da Constituição Federal* e da Lei no 11.107, de 6 de abril de 2005†.

* Constituição Federal. Art. 241: A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm Acesso em 08 de novembro de 2014.

† Lei dos Consórcios Públicos. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2004-2006/2005/Lei/L11107.htm Acesso em 08 de novembro de 2014.

A **Figura 1** mostra as opções de gestão dos serviços de limpeza pública e manejo de resíduos sólidos, de acordo com estudo realizado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MpoG (2013).

Quadro 1.1- Opções de gestão dos serviços de limpeza pública e manejo de resíduos sólidos.

Gestão	Serviços públicos de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos
Planejamento	Indelegável, passível de execução pelos titulares consorciados
Regulação	Delegável pelo CONSÓRCIO a órgão ou ente público, exceto no que diz respeito à matéria de competência da legislação do titular. Não é conveniente separar em entes diferentes a execução das tarefas de regulação e fiscalização.
Fiscalização	
Prestação	Direta pelo CONSÓRCIO ou delegada a ente privado ou a órgão ou ente público (leis 8.987, 11.079 ou 11.107)
Controle social	Indelegável

Fonte: Estudo Orientações básicas para a Gestão consorciada de resíduos Sólidos. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2013.

O instrumento de planejamento para a gestão integrada de resíduos sólidos no âmbito municipal e no Distrito Federal é o Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PMGIRS), onde sua elaboração é condição para os mesmos tenham acesso a recursos da União, ou por ela controlados, destinados a empreendimentos e serviços relacionados à limpeza urbana e ao manejo de resíduos sólidos, ou para serem beneficiados por incentivos ou financiamentos de entidades federais de crédito ou fomento para tal finalidade (art. 18).

No Capítulo III da PNRS, que trata das responsabilidades dos geradores e do poder público, em seu art. 26, afirma que o titular dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos é responsável pela organização e prestação direta ou indireta desses serviços, observados o respectivo plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos, a Lei nº 11.445, de 2007, e as disposições da Lei e de seu regulamento.

A Lei n. 11.445/2007 estabeleceu, entre os artigos 21 e 28 os princípios, objetivos, as funções, entre outros aspectos da atividade de regulação. Em seu artigo 21, expressa que o exercício da regulação atenderá aos princípios da independência decisória, incluindo autonomia administrativa, orçamentária e financeira da entidade reguladora (art. 21, I) e da transparência, tecnicidade, celeridade e objetividade das decisões (art. 21, II).

Como objetivos da entidade reguladora, estão:

Art. 22. São objetivos da regulação:

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

II - garantir o cumprimento das condições e metas estabelecidas;

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

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

Para alcance dos objetivos definidos na lei para a entidade reguladora, a mesma deverá editar normas relativas às dimensões técnica, econômica e social de prestação dos serviços, de acordo com os aspectos definidos no art. 23, entre eles: padrões e indicadores de qualidade da prestação dos serviços; requisitos operacionais e de manutenção dos sistemas; as metas progressivas de expansão e de qualidade dos serviços e os respectivos prazos, etc.

No parágrafo primeiro do artigo 23, descreve que a regulação de serviços públicos de saneamento básico poderá ser delegada pelos titulares a qualquer entidade reguladora constituída dentro dos limites do respectivo Estado, explicitando, no ato de delegação da regulação, a forma de atuação e a abrangência das atividades a serem desempenhadas pelas partes envolvidas.

1.2. Formas de gestão, prestação e regulação dos serviços públicos.

As formas de gestão dos serviços públicos podem ser diretas, pelo titular, ou associada, através de consórcios públicos ou entes conveniados.

Quanto à prestação, pode ser direta, indireta ou associada. A prestação direta dos serviços pode ser centralizada, quando realizada por órgão da administração pública, ou descentralizada, quando realizada por Autarquia, Empresa Pública, Sociedade de Economia Mista ou Fundação. O instrumento de outorga nesse caso é uma lei.

A prestação indireta pode ser realizada por terceiros (Autarquia, Empresa Pública, Sociedade de Economia Mista, Empresa Privada, Consórcio de empresas ou Sociedade de propósito específico), ou por Cooperativa de usuários ou Associação de usuários. No primeiro caso, o instrumento de outorga é o Contrato de Concessão ou de Permissão, já no segundo caso, por autorização.

Existe ainda a forma de prestação associada, que pode ser direta ou indireta. A forma de prestação associada direta se dá por meio da formação do Consórcio Público, cujo instrumento de outorga é o Contrato de Consórcio e de Programa.

Já para prestação associada indireta, a mesma pode se dar de diferentes arranjos: i) por Órgão ou entidade de ente consorciado (Órgão da administração, Autarquia, Empresa Pública, Sociedade de Economia Mista ou Fundação), cujos instrumentos de outorga são os Contratos de consórcio e de programa; II) por Terceiros (Autarquia, Empresa pública, Empresa de economia mista, Empresa privada, Consórcio de empresas ou Sociedade de propósito específico), com instrumentos de outorga os Contratos de consórcio e de concessão ou permissão; III) por Cooperativa de usuários ou Associação de usuários, através do Contrato de Consórcio e autorização; e por fim, IV) por Órgão ou entidade de ente conveniado (Órgão da administração direta, Autarquia, Empresa pública, Empresa de economia mista e Fundação), cujo instrumento de outorga são os Convênios de cooperação e contrato de programa.

Sobre as formas de regulação dos serviços públicos, estas podem ser por Órgão ou entidade do titular, quando a prestação for direta, ou Entidade do titular ou entidade conveniada de outro ente federado do mesmo Estado, quando a prestação for indireta.

Quando a prestação for associada, as formas de regulação podem ser por Entidade de cada titular ou consórcio público ou entidade conveniada de outro ente consorciado, ou ainda por Entidade do titular ou entidade do ente conveniado.

Peixoto (2013) construiu uma matriz de arranjos organizacionais da gestão e da prestação de serviços públicos, de acordo com a **Figura 2**.



Quadro 1.2 – Formas de prestação de serviços públicos.

Tipo de gestão	Gestor	Regulador	Forma de prestação	Instrumento de outorga	Prestador
Direta (exclusiva)	Titular	Órgão ou entidade do titular	Direta	Lei	Órgão ou entidades do titular <ul style="list-style-type: none"> • Órgão da administração direta • Autarquia • Empresa pública • Empresa de economia mista • Fundação
			Indireta	Contrato de Concessão ou de Permissão	Terceiros <ul style="list-style-type: none"> • Autarquia • Empresa pública • Empresa de economia mista • Empresa privada • Consórcio de empresas • Sociedade de propósito específico
		Autorização		Cooperativa de usuários Associação de usuários	
Associada	Consórcio público (entes consorciados)	Entidade de cada titular ou consórcio público ou entidade conveniada de outro ente consorciado	Associada direta	Contratos de consórcio e de programa	Consórcio público
			Associada indireta	Contratos de consórcio e de programa	Órgão ou entidade de ente consorciado <ul style="list-style-type: none"> • Órgão da administração direta • Autarquia • Empresa pública • Empresa de economia mista • Fundação
				Contratos de consórcio e de concessão ou permissão	Terceiros <ul style="list-style-type: none"> • Autarquia • Empresa pública • Empresa de economia mista • Empresa privada • Consórcio de empresas • Sociedade de propósito específico
	Contrato de consórcio e autorização	Cooperativa de usuários Associação de usuários			
Entes conveniados	Entidade do titular ou entidade do ente conveniado	Associada indireta	Convênio de cooperação e contrato de programa	Órgão ou entidade de ente conveniado <ul style="list-style-type: none"> • Órgão da administração direta • Autarquia • Empresa pública • Empresa de economia mista • Fundação 	

Fonte: Peixoto, 2013.

1.3 Identificação das formas de gestão e prestação dos serviços de limpeza pública e manejo de resíduos sólidos no Ceará

O modelo mais adotado no Ceará é a transferência dos serviços, também denominada “terceirização dos serviços” em substituição à administração direta municipal. Essa forma de prestação de serviços é realizada por meio da contratação de empresas privadas, pela municipalidade, que passam a executar com seus próprios meios (equipamentos e pessoal), a coleta, a limpeza de logradouros, o tratamento e a destinação final dos resíduos. Há ainda um agravante no nosso estado, ou em toda a região do Nordeste: a contratação de veículos para a coleta dos RSU pertencentes à políticos, como forma de apoio a administração municipal. Esta situação existente mostra o quanto estamos atrasados, pois permite interferências na gestão. Os resultados são:

- Custos exagerados na coleta dos RSU;
- Falhas na cobrança dos prestadores de serviços;
- Número de viagens dos veículos coletores aquém do estimado;
- Equipamentos (veículos) inadequados;
- Equipamentos com a idade da frota muito alta;
- Falta de manutenção dos veículos coletores;
- Falta de EPIs da equipe de coleta;
- Ingerência no setor de limpeza.

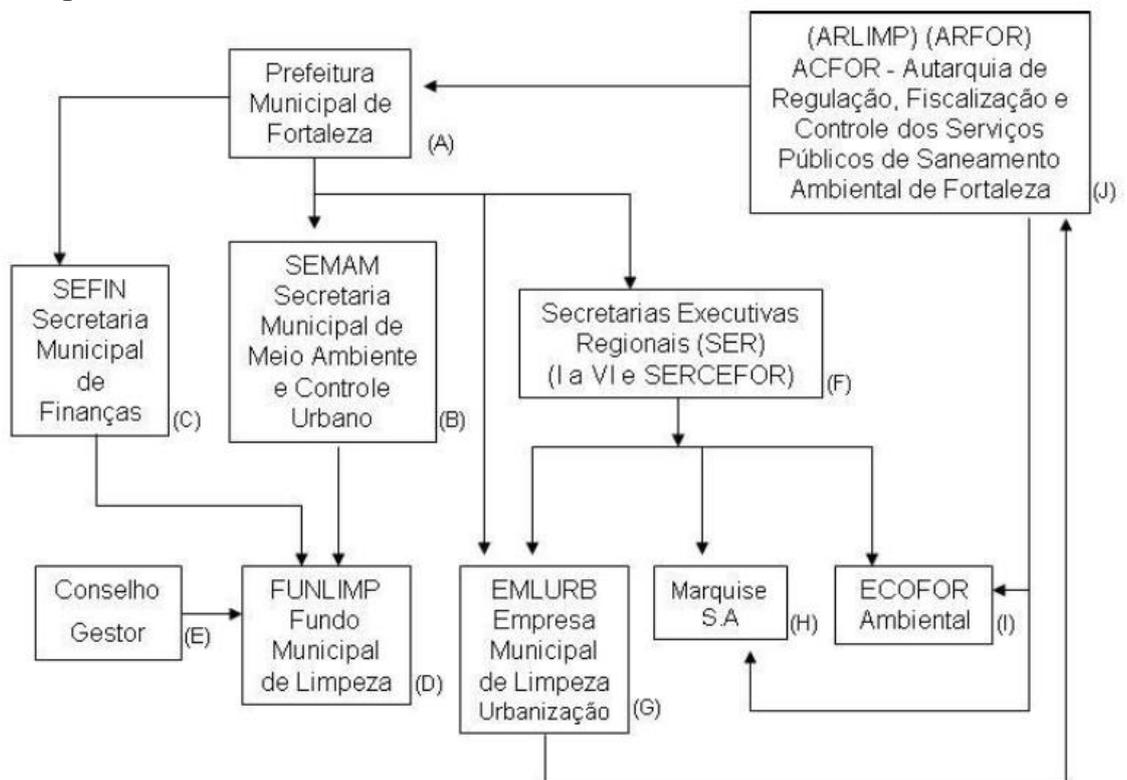
No entanto, os sistemas de gestão de RSU atualmente, apontam para sistemas que privilegiam a gestão colegiada, o controle externo e a divisão de responsabilidades.

Os dados acerca das formas de gestão e prestação dos serviços de limpeza pública e manejo de resíduos sólidos dos municípios cearenses foram coletados das seguintes fontes:

- Fortaleza: através do Plano Municipal de Gestão Integrada dos Resíduos Sólidos (2012)‡;
- Demais municípios: através do trabalho de levantamento realizado pela Consultoria Gaia, quando da elaboração do diagnóstico do Plano Estadual de Resíduos Sólidos do Ceará.

De acordo com o PMGIRS de Fortaleza, o modelo de gestão dos resíduos sólidos é descentralizado, como mostra a Figura 3. As informações a seguir foram retiradas do referido documento.

Figura 1.3 – Modelo de Gestão dos Resíduos Sólidos Urbanos de Fortaleza.



Fonte: PMGIRS Fortaleza, 2012.

(A) - A Prefeitura Municipal é o poder concedente dos serviços de limpeza pública e manejo dos resíduos sólidos.

‡ PMGIRS de Fortaleza. Disponível em: < <http://www.fortaleza.ce.gov.br/seuma/residuos> >
Acesso em 13 de novembro de 2014.

(B) - A Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Controle Urbano executa a política municipal de meio ambiente e controle urbano, inclusive resíduos sólidos, administra o Fundo Municipal de Limpeza Urbana e o Conselho Gestor do FUNLIMP.

(C) - A Secretaria Municipal de Finanças supre de recursos financeiros o FUNLIMP.

(D) – O FUNLIMP - Fundo Municipal de Limpeza Urbana, instituído pela Lei Nº 8.621/2002 e regulamentado pelo Decreto Nº 11.703/2004.

(E) - O Conselho Gestor do FUNLIMP é responsável pela aplicação dos recursos financeiros disponíveis.

(F) – As Secretarias Executivas Regionais fiscalizam a execução dos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos nos territórios sob suas responsabilidades, em 25 Zonas Geradoras de Lixo (ZGL) e 114 bairros da Cidade de Fortaleza.

(G) – A Empresa Municipal de Limpeza e Urbanização - EMLURB executa serviços de limpeza urbana, tais como: limpeza de bocas de lobo, controle de pragas e doenças fitossanitárias, pintura de meio fio, paisagismo, raspagem de vias e logradouros públicos, aguação, limpeza de córregos, coleta de animais mortos, roçagem, implantação e manutenção de canteiros centrais das avenidas, varrição, plantio de mudas, capinação e Podação, fiscalização dos Grandes Geradores, e, administração do Zoológico Sargento Prata e Horto Municipal.

Parte dos serviços é terceirizado à MARQUISE, COCACE e a COOPSERV. Supervisiona os logradouros administrados pelo DECOM, gerencia a área remanescente do Jangurussu, estação de transbordo e fiscaliza em conjunto com a ACFOR o Centro de Tratamento de Resíduos Perigosos (CTRP) e o Aterro Sanitário Metropolitano Oeste de Caucaia (ASMOC).

(H) – A Empresa Marquise S.A, realiza a operação do CTRP, para incineração e inertização por autoclavagem, e transporta as cinzas e resíduos inertizados ao ASMOC. Possui contrato de terceirização dos serviços de varrição, capina e roçagem junto à EMLURB para os lotes 2 e 3.

(I) – A ECOFOR Ambiental S.A, detém por 20 anos a concessão com exclusividade dos serviços públicos de limpeza urbana. Resumidamente os serviços concessionados normais se apresentam conforme segue: coleta manual de resíduos domésticos, coleta mecanizada por contêineres, operação de (10 PEV's),

desenvolvimento de programa de Educação Ambiental, desenvolvimento de Programa de Comunicação, Consultoria e Pesquisa Social, SAC, implantação de novo aterro sanitário (ampliação do ASMOC), varrição da orla marítima e calçadão, coleta de pontos de lixo, podaçoão, coleta de entulhos, locação de pá-carregadeira, varrição manual, operação do ASMOC e da Estação de Transbordo do Jangurussu, e, transporte dos resíduos da Estação de Transbordo do Jangurussu para o ASMOC. Os serviços complementares se apresentam conforme segue: capinação em pavimentação asfáltica, pedra e sem pavimentação, limpeza de praia na faixa de areia, pintura em meio fio, serviços especiais extraordinários, coleta de resíduos oriundos da varrição de vias e logradouros públicos, coleta de resíduos oriundos da capinação, coleta e transporte de resíduos oriundos da limpeza de praias com trator e com caminhões equipados com caçamba basculante, coleta e transporte dos resíduos oriundos dos serviços especiais extraordinários, e, fornecimento de equipes padrão às SER's.

(J) ACFOR - Autarquia de Regulação, Fiscalização e Controle dos Serviços Públicos de Saneamento Ambiental de Fortaleza.

Complementam os serviços de limpeza pública de Fortaleza, as seguintes empresas:

COCACE - Executa a limpeza de bocas de lobo, pintura de meio fio, raspagem, roçagem, varrição, capina e limpeza de córregos.

COOPSERV - Executa a podaçoão.

ASCAJAN - Responsável pela coleta com caminhão gaiola e triagem de resíduos recicláveis localizada no barracão do Jangurussu.

ECOFOR - Responsável pela coleta de resíduos de aproximadamente 1.800 pontos de lixo que são coletados por caçambas e levados ao ASMOC.

Para o restante dos municípios do estado, a realidade é bem diferente. De acordo com as informações levantadas pela Consultoria Gaia (2013), quanto ao órgão gestor dos serviços de limpeza pública e manejo de resíduos sólidos, existe uma grande diversidade de Secretarias Municipais responsáveis por esse serviços, dentre elas: Secretaria de Infraestrutura, Secretaria de Obras, Secretaria de Meio Ambiente, Secretaria de Serviços Públicos, entre outras.

Além disso, as atividades varrição, coleta, poda e capina são exercidas de forma direta, terceirizada ou mista. A Tabela 1 resume os dados para os outros 183 municípios do estado.

Tabela 1.3 – Número de municípios por tipos de serviço e por formas de prestação de serviços no interior do Estado do Ceará.

Forma de prestação	Tipo de Serviço		
	Poda e Capina	Coleta	Varrição
Direta	56	43	64
Terceirizada	108	132	103
Mista	18	7	15
Sem informação	1	1	1

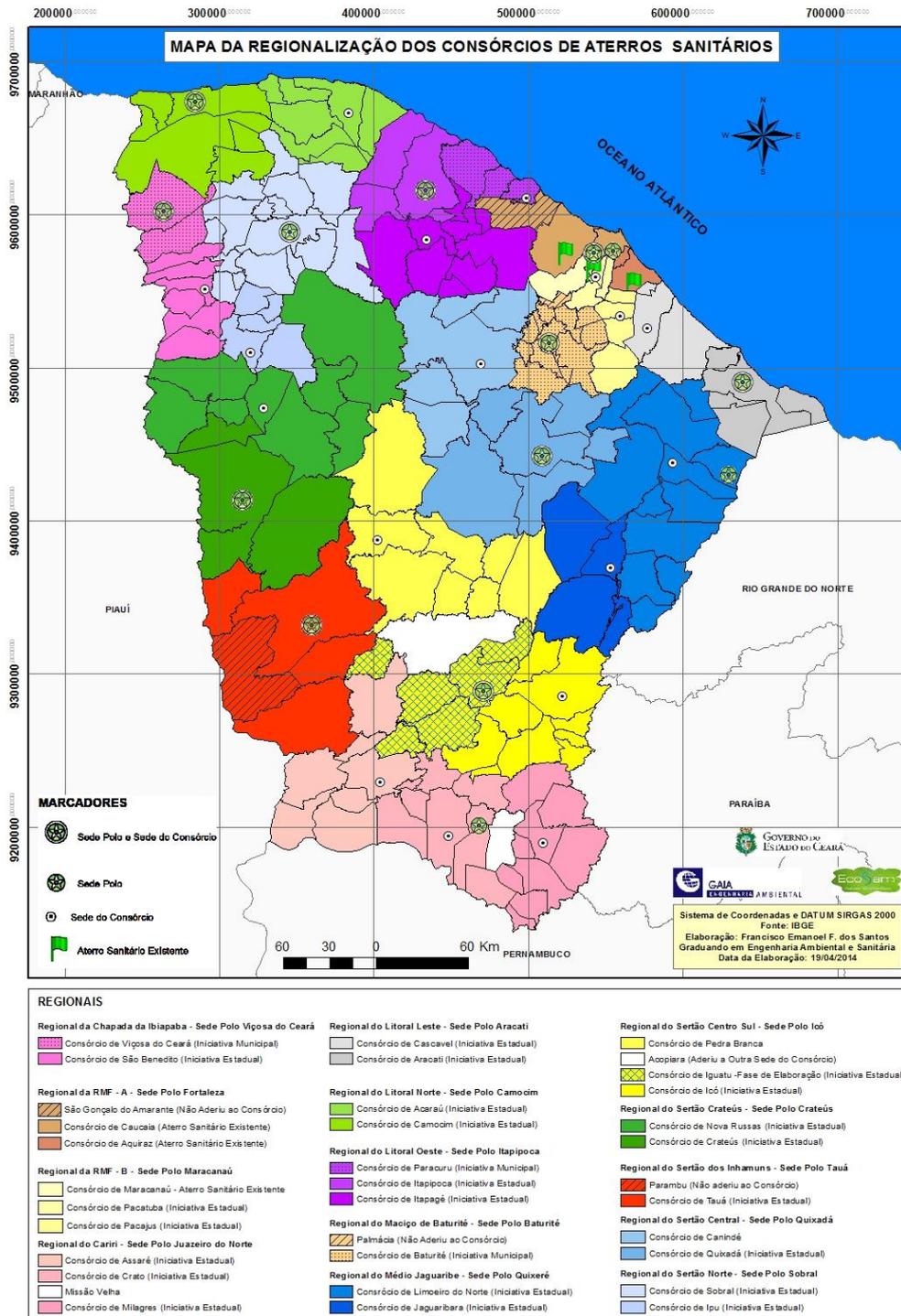
Fonte: Consultoria Gaia, 2013.

1.4 Regionalização do Plano Estadual de Resíduos Sólidos do Estado do Ceará

O Plano Estadual de Resíduos Sólidos do Estado do Ceará propõe o arranjo territorial de 14 regiões para Gestão Integrada dos Resíduos Sólidos, cujo objetivo é permitir ganhos de escala e promover a sustentabilidade do sistema de resíduos sólidos urbanos, por meio da formalização de consórcios, o que permitirá o alcance das metas propostas, em especial, das de encerramento de lixões, implantação dos aterros sanitários e implementação da coleta seletiva, com participação dos catadores (CONPAM, 2011).

A **Figura 4** mostra a proposta de regionalização de acordo com o PERS/CE em elaboração, com o mapa de localização dos aterros sanitários fruto dos consórcios que deverão ser firmados e das sedes de cada regional.

Figura 1.4 – Regionalização para Gestão Integrada dos Resíduos Sólidos no Estado do Ceará.



Fonte: Consultoria Gaia, 2014.

1.5 Agências Reguladoras no Estado do Ceará

Atualmente, no Estado do Ceará, existem duas agências reguladoras instituídas: a Autarquia de Regulação, Fiscalização e Controle dos Serviços Públicos de Saneamento Ambiental (Acfor) e a Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Estado do Ceará (Arce).

A Acfor, de acordo com informações disponíveis no site da agência[§], tem como objeto a regulação, fiscalização e o controle dos serviços públicos concedidos, permitidos ou terceirizados de abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e, drenagem e manejo de águas pluviais urbanas do município de Fortaleza.

A Acfor tem como finalidade de atender ao interesse público, assegurando que os entes regulados respeitem os direitos dos usuários e prestem, com justiça e equidade, serviços adequados, satisfazendo as condições de regularidade, continuidade, segurança, atualidade, generalidade, cortesia e modicidade das tarifas.

Atualmente, o município de Fortaleza possui contratos de concessões dos serviços públicos de saneamento ambiental com a Companhia de Água e Esgoto do Ceará – CAGECE (Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário) e a ECOFOR Ambiental S/A (Coleta, transporte e destinação final dos resíduos sólidos urbanos).

Foi criada por força da Lei Municipal nº. 8.869/2004 aos 19 de julho de 2004, alterada nos termos da Lei nº. 9.500/2009, de 25 de setembro de 2009, que transformou ARFOR em Acfor, sendo uma autarquia municipal de direito público interno, com poder de polícia, dotada de autonomia orçamentária, financeira, funcional e administrativa. A antiga ARFOR sucedeu a Agência Reguladora de Limpeza, ARLIMP, em seus direitos e obrigações, tendo sua competência não mais restrita a limpeza pública, mas a todos os serviços delegados, cuja competência seja concedida por lei específica.

[§] ACFOR. Disponível em: <http://www.fortaleza.ce.gov.br/acfor> Acesso em 09 de novembro de 2014.

A Acfor exerce suas atividades com base nos termos do art. 175 da Constituição Federal, da Lei Nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, da Lei Municipal Nº 8.869 de 19 de julho de 2004 e demais normas legais, regulamentares e instrumentos contratuais pertinentes.

A Arce, de acordo com informações disponíveis no site da agência, é uma autarquia especial, dotada de autonomia orçamentária, financeira, funcional e administrativa. Foi criada em 30 de dezembro de 1997, através da Lei nº 12.786.

O poder regulatório da Arce é exercido com a finalidade última de atender o interesse público, mediante normatização, planejamento, acompanhamento, controle e fiscalização das concessões e permissões submetidas à sua competência, promovendo e zelando pela eficiência econômica e técnica dos serviços públicos e propiciando aos seus usuários as condições de regularidade, continuidade, segurança, atualidade, modicidade tarifária e universalidade.

A Arce exerce a regulação dos serviços públicos prestados pela Coelce (Companhia Energética do Ceará), CAGECE (Companhia de Água e Esgoto do Ceará), Cegás (Companhia de Gás do Ceará) e pelo Sistema de Transporte Rodoviário Intermunicipal de Passageiros. A Arce também atua na mediação dos possíveis conflitos existentes entre as prestadoras dos serviços e os usuários, visando o equilíbrio entre as partes.

A Arce atua na regulação, fiscalização e monitoramento dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário prestados pela Companhia de Água e Esgoto do Ceará (CAGECE), nos termos da Lei 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento, e da Lei 14.394, de 7 de julho de 2009, que define a atuação da Arce relacionada aos serviços públicos de saneamento básico no Estado do Ceará, considerando ainda os termos da Resolução Arce nº 130, de 25 de março de 2010, que estabelece as condições gerais na prestação dos serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário.

Sua ação reguladora se aplica aos sistemas operados pela concessionária em 150 municípios do Ceará (com exceção de Fortaleza), além da elaboração de instrumentos normativos e atendimento a reclamações de usuários pela Ouvidoria da Agência.

1.6 Alternativa de regulação dos serviços de limpeza pública e manejo de resíduos sólidos no Ceará

Um breve histórico deve ser inicialmente introduzido neste subitem do caderno temático, para situar quanto a atividade de regulação no Brasil. Neste contexto histórico o texto a seguir mostra que desde 1990 buscou-se uma solução mais técnica e menos política. Contudo, sabe-se que precisará de algum tempo para mudar a cultura dos nossos governantes, principalmente quando mistura-se a formação de consórcios e a regulação dos serviços de limpeza urbana. As agências reguladoras para os serviços de limpeza pública no país ainda são poucas, e ainda há muitas dúvidas quanto essa alternativa. O resgate deste texto de Galvão Jr (2006), ilustra essa preocupação:

A atividade de regulação passa a fazer parte do universo administrativo brasileiro a partir das privatizações dos anos 1990. O modelo de financiamento público de atividades econômicas, responsável pelo expressivo crescimento do PIB nos anos 1970, esgota-se e, associado à crise da década de 1980 – na qual os sucessivos planos de estabilização econômica naufragaram –, leva o setor público à completa inanição. Dessa forma, no início dos anos 1990, o diagnóstico preponderante no país era de debelar o processo inflacionário que sufocava a atividade econômica e da necessidade de recuperação e ampliação da infraestrutura: estradas, ferrovias, telefonia, portos e energia elétrica eram os focos principais. Com o financiamento público exaurido, a prestação de bens e serviços, até então realizada por empresas públicas, passa para a esfera privada com o objetivo de sustentar o crescimento econômico de longo prazo.

Para tanto, um novo arranjo institucional é implantado. São criadas as agências de regulação, com o objetivo de dar segurança ao investidor privado, garantindo-lhe regras claras e estáveis de longo prazo, com preços fixados e cronogramas de investimento transparentes. A partir do início da década de 1990, ocorreu a venda do controle de mais de 100 empresas e concessionárias de serviços públicos, diminuindo a participação do Estado na economia, ampliando os serviços e recuperando empresas que caminhavam para a falência. Até 2005, os negócios ultrapassaram US\$ 90 bilhões.

As agências de regulação, no Brasil, foram criadas para ser menos políticas e mais técnicas e, para tanto, com autonomia administrativa e financeira em relação ao Poder Executivo. Na prática, passados mais de dez

anos da implantação das agências, essas ainda sofrem ingerências, tanto de ordem política, quanto em relação ao acesso ao financiamento.

A alternativa de regulação dos serviços de limpeza pública e manejo dos resíduos sólidos no Ceará, para os consórcios, invoca antes de tudo a necessidade de um debate entre os entes públicos municipais, o estado e o ente regulador, quer seja a ARCE ou uma outra agencia a ser criada por cada consórcio. A principal dificuldade, sem dúvida, é quanto ao custeio por parte dos municípios consorciados. A segunda preocupação dos administradores municipais é quanto a delegação do poder à agencia reguladora. Isso deverá ser superado com bastante dialogo e transparência nas ações. Partindo da ideia que o melhor é uma gestão associada através de consórcios públicos, através de agencia reguladora ou outra entidade conveniada, o texto segue neste proposito.

Com a instituição dos arranjos territoriais previstos na regionalização, que passarão a ter uma gestão associada dos serviços de limpeza pública e manejo de resíduos sólidos, e dos consórcios públicos, estes deverão ser regulados e fiscalizados por Entidade de cada titular ou consórcio público ou entidade conveniada de outro ente consorciado.

Nesse caso, as atuais agências reguladoras existentes no estado deverão reestruturar-se para atender aos novos arranjos propostos para a gestão dos resíduos sólidos no Estado. A atuação da Acfor limita-se ao território de Fortaleza, inserido na proposta na Região Metropolitana A.

Já a Arce, que atualmente regula e fiscaliza apenas os componentes abastecimento de água e esgotamento sanitário, deverá adequar-se para atuar na regulação e fiscalização também da componente resíduos sólidos.

Deve-se atentar ao que diz o art. 23, da Lei 11.445/2007:

Art. 23. A entidade reguladora editará normas relativas às dimensões técnica, econômica e social de prestação dos serviços, que abrangerão, pelo menos, os seguintes aspectos:

[...]

§ 1º A regulação de serviços públicos de saneamento básico poderá ser delegada pelos titulares a qualquer entidade reguladora constituída dentro dos limites do respectivo Estado, explicitando, no ato de delegação da regulação, a

forma de atuação e a abrangência das atividades a serem desempenhadas pelas partes envolvidas.

Desaconselha-se a criação de novas agências reguladoras no estado, devendo as que já existem reorganizarem-se para atuarem nesse novo contexto de organização dos serviços de limpeza pública e manejo de resíduos sólidos.

2 ANÁLISE JURÍDICA E INSTITUCIONAL DAS ALTERNATIVAS PROPOSTAS NOS CONSÓRCIOS MUNICIPAIS PARA A REGULAÇÃO DA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS.

2.1 Análise Jurídica

A partir da promulgação da Lei 12.305, de 2 de agosto de 2010, que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos, propiciou ao Brasil o esclarecimento e divulgação dos instrumentos políticos, técnicos e jurídicos referentes ao Resíduos Sólidos.

A Lei 12.305/2010 tem como peculiaridade correlação com outras legislações já em vigor, integrando a Política Nacional de Meio Ambiente (Lei 6.938/81), e articulando-se com as Políticas Nacionais de Educação Ambiental (Lei 9.795/99) e com a de Saneamento Básico (Lei 11.445/07). Salienta-se que não há relação de hierarquia entre a Política Nacional de Resíduos Sólidos e a Política Federal de Saneamento Básico (prevista na Lei 11.445/2007). São políticas diversas e complementares, ambas estipuladas por lei federal, mas que tangenciam em alguns pontos, tal como o serviço público de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos.

Os princípios e objetivos da Política Nacional de Resíduos Sólidos (artigos 6º e 7º da Lei 12.305/10) não fogem daqueles previstos para as políticas de meio ambiente e de saneamento básico, o que novamente reitera o entendimento de integração e articulação dentre as mesmas.

A Lei nº 11.445 estabeleceu, em seu artigo 3º, Inciso I, que o saneamento básico é o conjunto de serviços, infraestrutura e instalações operacionais, entre outros, de:

- limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos: conjunto de atividades, infraestrutura 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.

No artigo 8º da Lei 11.445 é definido que os titulares dos serviços poderão delegar a organização, a regulação, a fiscalização e a prestação dos serviços de saneamento básico, nos termos do art. 241 da Constituição Federal, e da Lei 11.107, de 6 de abril de 2005 (Lei dos Consórcios Públicos). Ademais, cabe ao titular formular a política pública de saneamento básico, devendo, para tanto, prestar diretamente ou autorizar a delegação e definir a entidade responsável pela sua regulação e fiscalização, bem como, os procedimentos para sua atuação (art. 9º, Lei 11.445).

A lei 11.107, de 06 de abril de 2005, dispõe sobre as normas gerais de contratação de consórcios públicos, onde os consórcios podem atuar em diversas áreas de atividades, desde que visem beneficiar a população e propiciar melhorias de acesso e qualidade da prestação dos serviços. Assim, as áreas que podem ser beneficiadas com a constituição de Consórcios são educação; saúde; pesquisa e estudos técnicos; cultura, esporte e turismo; transporte público e segurança pública; resíduos sólidos, saneamento básico e gestão ambiental; desenvolvimento regional, urbano, rural, agrário e obras públicas; manutenção de equipamentos e informática, entre outros.

Considerando os benefícios advindos da implementação de consórcios públicas, visando principalmente a qualidade dos serviços a serem prestados, o Estado do Ceará avançou quanto à regionalização dos resíduos sólidos, considerando as

prerrogativas estabelecidas pela Lei Federal 12.305/2010 e pela Lei Estadual 13.103/2001 que instituiu a Política Estadual de Resíduos Sólidos.

Sabe-se que o Estado brasileiro tem sua base fundamental no sistema federativo, e ao longo do tempo, o Município se destacou por suas ações locais, não pairando dúvidas de que o mesmo faz parte da República Federativa do Brasil, estabelecido no artigo 18 da Constituição Federal.

Antes do advento da lei regulamentadora, admitia-se que a característica doutrinária marcante dos consórcios públicos seria a de acordos realizados por entidades estatais do mesmo nível, diferentemente dos convênios. Após essas considerações distintivas, é de bom alvitre destacar que todas as normas regedoras do convênio administrativo aplicavam-se ao consórcio administrativo, respeitadas as peculiaridades de cada um.

Os consórcios públicos são apontados como uma alternativa mais atual para integrar as infraestruturas e aumentar a escala dos serviços públicos que certamente se constituem como alternativa vantajosa, pois promovem a redução de custos unitários. Entretanto, apesar da legislação existente desde 2005 e o incentivo da política nacional brasileira, os consórcios públicos intermunicipais ainda não são uma modalidade muito usual no Brasil, e no Ceará como foi visto em fase de implantação.

Após a análise e apesar da percepção das inovações trazidas pela legislação é necessário ressaltar os seguintes aspectos verificados:

- É importante estabelecer uma maior articulação com outras políticas contribuindo com o efetivo funcionamento do modelo adotado no Brasil, no que se refere a sistemas de incentivos, a regulamentação de instrumentos de controle e fiscalização, prevendo as penalidades, e de adoção de melhores práticas;
- O modelo de gestão e seus instrumentos de incentivo precisam ser claros e diferenciados em função do modelo de gestão adotado. Deve-se prever sempre a participação da iniciativa privada;

- É percebida a necessidade de implementar instrumentos de controle e cobrança para o aproveitamento dos resíduos, considerando a ampliação da coleta diferenciada dos RSU;
- A quantidade de atores envolvidos faz com que haja a necessidade de uma maior articulação entre os entes municipais, que pode ser conseguido através da repactuação das responsabilidades e redistribuição de recursos, a exemplo do que foi feito na educação básica.
- O modelo de controle por meio da implementação de uma agência reguladora parece o mais adequado ao caso brasileiro e ao estado do Ceará, dado o tipo institucional, com legislação Federal e/ou Estadual e implementação municipal;

2.2 Análise Institucional

No movimento concomitante de descentralização de responsabilidades administrativas aos poderes governamentais locais, e de centralização econômica e concentração de renda no Brasil, emerge o sentido da cooperação entre as administrações municipais, como também entre estas e os diversos atores sociais que compõem as forças vivas da sociedade, ou seja, emerge a sinergia na busca de soluções conjuntas. Isso tem resultado em novos arranjos institucionais da esfera pública, em alguns casos compondo uma rede de relações e articulações intergovernamentais, intermunicipais e intersetoriais, na construção de uma nova governança (Farah, 1999).

Esses arranjos institucionais são estabelecidos através de associações, convênios, redes, consórcios, câmaras ou agências intermunicipais (Cruz, 2001). Tais formas adotadas estão na dependência do contexto político-institucional e normativo de cada lugar.

Segundo a Associação Brasileira das Agências de Regulação – ABAR, das 27 agências que atuam na regulação dos serviços de abastecimento de água e de

esgotamento sanitário, somente 8 (oito) regulam os serviços de resíduos sólidos (ABAR, 2013), entretanto, todas elas se encontram no início desta regulação, em fase de estruturação de metodologias e de pessoal.

De acordo com Philippi Jr. (2005), afirma que os consórcios intermunicipais têm sido vistos como uma alternativa, tanto para os municípios localizados nas Regiões Metropolitanas, que buscam alternativas de local para os aterros sanitários, em função da conurbação e constante mudança de uso e ocupação do solo urbano, como também para o ganho de escala, otimização dos recursos, bem como a minimização dos impactos ambientais em municípios de pequeno porte.

A possibilidade de prestação regionalizada de serviços é prevista no artigo 14 da Lei 11.445/2007, que regulamenta a situação de um único prestador de serviços que atenda a vários municípios. Nessa alternativa, há exigência de uniformização da fiscalização e regulação dos serviços, inclusive, no que diz respeito à remuneração e à compatibilização do planejamento dos serviços.

O estado do Ceará, área de estudo deste trabalho, vem implantando políticas de fomento à criação de consórcios intermunicipais como uma alternativa para a resolução de problemas relacionados aos resíduos gerados em seu território.

Considerando as informações disponibilizadas pelo Grupo de Trabalho – GT de Consórcios Públicos do Ceará**, o Consórcio é um instrumento de suporte ao fortalecimento da gestão, de forma descentralizada, no apoio à organização e prestação de serviços públicos, bem como trata-se de uma forma de cooperação federativa, com transferência e compartilhamento total ou parcial de encargos, bens, serviços e pessoal. O Consórcio Público pode atuar em diversas áreas de atividades, desde que vise beneficiar a população e melhorar o acesso e a qualidade da prestação de serviços, podendo ser desfeito a qualquer tempo, mas os entes consorciados respondem pelos compromissos assumidos. Cabe, também, aos consorciados a prestação de contas dos recursos recebidos e aplicados junto aos órgãos de controle

** Disponível em <http://www.consorciopublico.ce.gov.br> Acesso em 06 de novembro de 2014.

público, por meio de fiscalização e auditoria a que é submetido toda instituição e pessoa jurídica que recebe recursos públicos.

Os Consórcios Públicos apresentam-se como institutos que podem trazer uma nova perspectiva no gerenciamento dos resíduos sólidos apresentando, inclusive, instrumentos inovadores na área da gestão pública, como podemos observar, por exemplo na ferramenta de gestão compartilhada das compras que venham a ser realizadas pelos entes consorciados. Tanta inovação, fez com que o governo do estado do Ceará, institucionalizasse a importância dos Consórcios, fazendo constar nas atribuições de Setoriais como a Secretaria das Cidades a responsabilidade de se incentivar a constituição de Consórcios Públicos nas áreas de saneamento básico (resíduos sólidos).

No estado do Ceará, cujas distâncias entre as sedes dos municípios são relativamente significativas e frequentemente variáveis, soluções compartilhadas entre localidades poderiam implicar a redução no número de arranjos territoriais e aumentar a utilização de estações de transbordo, conseqüentemente, ocasionando maior oneração dos serviços de coleta e transporte para a disposição final. Considerando esses pontos relevantes o GT de Consórcios Públicos do Ceará a partir da análise desses fatores, apresentou no estudo de Proposta de Regionalização para a Gestão Integrada de Resíduos Sólidos no Estado do Ceará* os critérios a serem adotadas no Estado do Ceará:

- Distância máxima de 30 Km entre os municípios integrantes do arranjo territorial como limite para o transporte direto viável às soluções compartilhadas de unidades de disposição final;
- Adoção de estações de transbordo para distâncias entre 30 e 60 Km;
- Para distâncias superiores a 60 Km, o GT sugere adoção de soluções individuais de disposição final.

As alternativas propostas para os consórcios no Estado do Ceará, considerando o estudo Proposta de Regionalização para a Gestão Integrada de Resíduos Sólidos no Estado do Ceará*, resultaram na divisão do Estado em 14 regiões, considerando todas as peculiaridades de cada região. Assim, ficou

estabelecido que a Agência Reguladora do Ceará – Arce será responsável por regular os consórcios de aterros sanitários.

Salienta-se que conforme instrução do Ministério do Meio Ambiente (MMA) o documento de cobrança relativo à remuneração pela prestação de serviços de destinação final ambientalmente adequada deverá explicitar itens e custos dos serviços definidos pela entidade de regulação, de forma a permitir seu controle direto pelo usuário final.

Quando consideramos os serviços públicos de limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos os serviços de regulação e fiscalização podem ser delegáveis pelo Consórcio a órgão ou ente público, exceto no que diz respeito à matéria de competência da legislação do titular.

Diante da realidade de avanço dos consórcios públicos intermunicipais de destinação final ambientalmente adequada de resíduos sólidos, o Estado do Ceará passa por processos de avanço, onde visando garantir serviço de qualidade, com planejamento, fiscalização e regulação, os seguintes itens devem ser considerados:

- Uso de monitoramento à distância, através de serviços da tecnologia da informação;
- Criação de modelo para regulação econômica tarifária;
- Fiscalização eficaz;
- Criação e adoção de indicadores de sustentabilidade.

3 DIRETRIZES PARA DELEGAÇÃO DA REGULAÇÃO POR CONSÓRCIOS PARA ENTIDADES REGULADORAS CONSTITUÍDAS NO ÂMBITO DO ESTADO DO CEARÁ.

Como visto no item I - Análise técnica e institucional das alternativas existentes no estado para a regulação da prestação dos serviços - os serviços de limpeza pública e manejo de resíduos sólidos no Estado do Ceará são, em sua maioria, prestados diretamente pela Prefeitura Municipal, ou por empresa contratada.

A Lei n. 11.445/2007 traz o conceito de prestação regionalizada. No entanto, por conta do caráter de prestação local dos serviços de limpeza pública nos municípios do estado, pela falta de uma entidade reguladora que atue na regulação e fiscalização

desses serviços na grande maioria dos municípios cearenses, e pela ausência ou não uniformidade do planejamento, uma vez que cada município atua individualmente na gestão de seus resíduos, não se pode caracterizar o atual arranjo territorial e institucional existente dos serviços no Estado do Ceará como forma de prestação regionalizada.

Isto porque se entende por prestação regionalizada, de acordo com o art. 14 da lei do saneamento básico, aquela cuja apresente as seguintes características:

- um único prestador do serviço para vários Municípios, contíguos ou não;
- uniformidade de fiscalização e regulação dos serviços, inclusive de sua remuneração;
- compatibilidade de planejamento.

Dessa forma, para se caracterizar uma prestação regionalizada, deverá possuir as três características descritas. A primeira, afirma que o prestador de serviço deverá ser único, para todos os municípios, sejam eles contíguos ou não. A segunda diz que a entidade reguladora e fiscalizadora deverá ser a mesma. Por fim, exige-se que haja a uniformidade do planejamento.

O art. 16 da lei trata das formas de prestação regionalizada em que poderão ser realizados os serviços de saneamento básico:

Art. 16. A prestação regionalizada de serviços públicos de saneamento básico poderá ser realizada por:

I - órgão, autarquia, fundação de direito público, consórcio público, empresa pública ou sociedade de economia mista estadual, do Distrito Federal, ou municipal, na forma da legislação;

II - empresa a que se tenham concedido os serviços.

De acordo com a proposta de regionalização do Estado do Ceará (Conpam, 2012), constante do Plano Estadual de Resíduos Sólidos em elaboração, o estado foi dividido em 14 regiões. Dessa forma, a gestão dos serviços públicos de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos será de forma associada, por meio da formalização de consórcios públicos nas 14 regiões propostas.

Os consórcios públicos são disciplinados por meio da Lei Federal n. 11.107, de 6 de abril de 2005^{††}, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências.

Conforme estudo Modelo de Gestão de Resíduos Sólidos Urbanos, desenvolvido pela PPIAF - Public-Private Infrastructure Advisory Facility (2007):

O consórcio intermunicipal é um pacto entre dois ou mais Municípios que se comprometem a executar em conjunto determinada realização. Do ponto de vista doutrinário, é uma modalidade de acordo firmada entre entidades de mesma natureza, vale dizer pessoas de Direito Público Interno. Esta forma de associação permite às prefeituras assegurar a prestação de serviços às suas populações, de forma mais organizada e econômica.

Além disso, cita como vantagens dos consórcios públicos intermunicipais de resíduos sólidos a possibilidade de realizar o planejamento integrado entre os Municípios consorciados; a otimização do uso de áreas para a disposição final de RSU; a oportunidade de ganhos pelo aumento de escala; a redução de custos operacionais; a minimização dos riscos e impactos ambientais; e o favorecimento da adoção de tecnologia mais avançada.

A Lei nº 11.445/2007, em seu art. 8º, diz que cabe ao titular o planejamento dos serviços de saneamento básico, entre eles o de limpeza e manejo de resíduos sólidos, podendo delegar a organização, a regulação, a fiscalização e a prestação desses serviços, nos termos do art. 241 da Constituição Federal^{‡‡} e da Lei no 11.107, de 6 de abril de 2005^{§§}.

^{††} Lei dos Consórcios. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11107.htm Acesso em 9 de novembro de 2014.

^{‡‡} Constituição Federal. Art. 241: A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm Acesso em 08 de novembro de 2014.

^{§§} Lei dos Consórcios Públicos. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11107.htm Acesso em 08 de novembro de 2014.

No parágrafo primeiro do artigo 23, descreve que a regulação de serviços públicos de saneamento básico poderá ser delegada pelos titulares a qualquer entidade reguladora constituída dentro dos limites do respectivo Estado, explicitando, no ato de delegação da regulação, a forma de atuação e a abrangência das atividades a serem desempenhadas pelas partes envolvidas.

No caso de formalização dos consórcios previstos nas 14 regiões definidas no novo arranjo territorial da gestão integrada de resíduos sólidos no estado, cada consórcio deverá indicar qual o ente regulador será responsável pela regulação e fiscalização dos serviços no âmbito de sua abrangência, devendo a entidade reguladora atuar dentro dos limites territoriais do estado.

No entanto, também como visto no item anterior, as agências reguladoras existentes no estado, ou tem atuação territorial limitada (Acfor) ou não regulam atualmente os serviços de resíduos sólidos (Arce).

Almeida e Galvão Jr. e (2013) cujo trabalho teve por objetivo apresentar os instrumentos e técnicas a serem utilizados para a estruturação das agências reguladoras, visando à regulação do Gerenciamento Integrado dos Resíduos Sólidos Urbanos, concluíram que as agências reguladoras terão grande desafio na regulação destes serviços, entre os quais, a sua estruturação, com a adequação do quadro de servidores; utilização de equipamentos e desenvolvimento de soluções tecnológicas; uso intensivo de T. I.; fiscalização direta eventual; utilização de indicadores; modelagem da regulação econômico tarifária.

Dessa forma, é possível estabelecer, de forma preliminar, algumas linhas gerais ou diretrizes para a delegação da regulação por consórcios para entidades reguladoras constituídas no âmbito do Estado do Ceará, quais sejam:

- Necessidade de reestruturação das agências reguladoras existentes no estado, o que inclui as recomendações trazidas pelos autores citados;
- Formalização dos consórcios e da delegação da regulação dos serviços públicos de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos;
- Definição de regras claras a serem obedecidas pelos titulares e prestadores de acordo com estabelecido pela agência reguladora;

- Normalização, incluindo indicadores de desempenho dos serviços públicos de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, elaborado pela agência reguladora;
- Capacitação dos gestores dos consórcios públicos formalizados;
- Estabelecimento de formas de remuneração da agência reguladora e sustentabilidade dos serviços prestados pelos consórcios públicos;
- Garantir o controle social e a transparência das ações.

4 ALTERNATIVAS PARA O CUSTEIO DAS ENTIDADES REGULADORAS NO ESTADO DO CEARÁ.

Inicialmente resgatamos a necessidade de um bom planejamento como forma de redução do custeio dos serviços de limpeza urbana e de manejo, através de instrumentos previstos pela PNRS que priorizam os sistemas de incentivos fiscais, financeiros e creditícios. Deste modo, há o incentivo a “fazer” e não, a “deixar de fazer”, a partir de instrumentos econômicos de incentivo e não de punição. Assim pode-se cumprir os objetivos e metas determinadas através destes instrumentos. Mas antes necessitará haver um planejamento. Este planejamento deverá estar claro no Plano Municipal de Resíduos Sólidos Urbanos.

Os planos municipais são documentos guias e necessários para um bom planejamento que incentiva à redução do custeio dos serviços prestados à população e de aumento da receita através de cobrança de taxas/tarifas.

Os municípios cearenses devem estudar formas de receitas para dar sustentabilidade e suporte aos consórcios. A sustentabilidade econômico-financeira da gestão dos RSU é tratada no capítulo VI, art. 29 da Lei Nº 11.445/2007, abrindo-se a perspectiva de se usar o instrumento de cobrança não apenas para cobrir despesas e investimentos, mas como um mecanismo de estímulo à não geração e à redução dos resíduos. Uma alternativa institucional para superar esses obstáculos pode ser a gestão associada para as funções delegáveis, tais como a de prestação, que inclui a assessoria técnica, a execução de obras e o fornecimento de bens à administração direta ou indireta dos entes consorciados, como também o compartilhamento de recursos físicos e humanos.

Neste capítulo serão analisadas as alternativas possíveis para o custeio das entidades reguladoras no estado do Ceará.

Existem várias formas de prestação dos serviços públicos, definida pela a Constituição Federal de 1988, que são: a prestação direta – realizada pela administração centralizada ou descentralizada do titular – e da prestação indireta – delegada por meio de concessão ou permissão, que inclui as chamadas parcerias público-privadas (PPPs) regulamentadas pela Lei nº 11.079/2004 –, passou a existir também a gestão associada, no âmbito da cooperação interfederativa, por meio de consórcios públicos ou convênios de cooperação, regulamentada pela Lei nº 11.107/2005. Os arranjos possíveis da gestão de serviços públicos atualmente no Brasil, estão no Capítulo I deste caderno.

Conforme se verifica, são numerosos os possíveis arranjos institucionais da organização e da gestão dos serviços públicos. Contudo, na prática, essa flexibilidade de opções parece mais confundir do que ajudar os municípios a encontrar a solução mais adequada para a organização e a gestão dos seus serviços públicos, além das dificuldades já citadas neste documento quanto ao custeio dos serviços prestados e a delegação de poder por parte dos municípios.

As formas de prestação direta e indireta são as mais conhecidas e amplamente praticadas no setor de limpeza pública no estado do Ceará e no Brasil. Todavia já existem no país algumas experiências de gestão por meio de consórcios públicos constituídos nos moldes da Lei nº 11.107/2005. Estas poucas experiências estão em fase de implantação no Nordeste, sendo mais avançada na região Sul.

Sujeita ao mesmo ambiente de regulação das demais formas, a gestão associada veio constituir uma alternativa muito importante para a gestão dos serviços de saneamento básico pelos municípios, uma vez que a associação destes em âmbito territorial mais amplo permite obter escalas administrativas e operacionais mais viáveis e sustentáveis. Além disso, a gestão associada proporciona aos municípios melhores condições para cumprir as diretrizes normativas da Lei nº 11.445/2007, visto que

admite a atuação conjunta desses entes para o exercício pleno das funções de planejamento, regulação, fiscalização e prestação dos serviços.

A prática de regulação por entes reguladores é ainda uma novidade, notadamente quando se trata de municípios pobres e/ou pequenos. Esta regulação deve acontecer quando o município começar a cobrar tarifas para a prestação dos serviços de limpeza pública e manejo. Esta decisão deverá ter grande impacto, principalmente político, mas sem dúvidas a sustentabilidade passará por esta decisão.

4.1 Política de cobrança

De acordo com Peixoto (2013), a política de cobrança pela disposição e/ou prestação dos serviços abrange os seguintes aspectos: regulação econômica, regime de cobrança e custos, formas e fontes de financiamento. Sendo a *regulação econômica* dos serviços públicos, em especial aqueles em que seja aplicada qualquer forma de cobrança direta dos usuários ou de contraprestação definida, tem como objetivo principal a máxima eficiência do prestador de serviços. Mas, claro que o prestador tenha a remuneração justa, buscando o menor custo possível. Esse objetivo será alcançado com a adoção da modalidade de regulação dos aspectos econômicos do serviço que melhor se coaduna com o modelo de gestão institucional e organizacional instituído pelo titular.

O mais complicado acontece quando um município ainda não cobra a prestação dos serviços de limpeza pública e de manejo. Contudo, conforme Mello (2008) a Lei 11.445, de 5 de janeiro de 2007:

“Estabelece diretrizes nacionais sobre o saneamento básico e dispõe, entre outras matérias, sobre a regulação desses serviços. Essa função, conforme estipulado na referida legislação, é atribuição das prefeituras, titulares que são dos serviços públicos de saneamento básico, mesmo que delegado o seu exercício. Entre os objetivos de tal regulação (Art. 22), encontra-se o de “definir tarifas que assegurem tanto o equilíbrio econômico e financeiro dos contratos como a modicidade tarifária. Isso significa que há margem para negociações entre o poder público local e

empresas privadas que operem aterros sanitários, para acordar tarifas que viabilizem a destinação final, nesses aterros, dos resíduos públicos e domiciliares a cargo das administrações municipais. Nem todo município, contudo, pode dispor de um aterro sanitário, o que significa que várias administrações municipais perdem tal poder de barganha e deverão cumprir suas obrigações em aterros sanitários situados em municípios vizinhos. A formação de consórcios intermunicipais para a gestão de resíduos sólidos é não só uma alternativa viável, mas, ao promover a concentração da destinação final dos resíduos, torna-se vantajosa econômica e ambientalmente”.

Apoiado pela a Lei 11.445/2007, os municípios poderão decidir pela a cobrança através de algumas modalidades e sabiamente, tais modalidades não foram qualificadas nem limitadas pela respectiva Lei.

Em tese, de acordo com Peixoto (2013):

“Essas modalidades se aplicam, conceitualmente, tanto ao regime de cobrança de preços públicos (tarifas) como ao regime tributário de taxa, tendo como premissa que, em ambos os regimes, o valor da contraprestação paga pelo usuário sempre deve estar associado ao efetivo custo econômico do serviço, explicitando-se, quando for o caso, eventual subsídio vinculado”. As modalidades mais conhecidas são:

- a) regulação pelo custo econômico do serviço;
- b) regulação por incentivos;
- c) regulação por preço-teto (price cap);
- d) regulação de referência (benchmark ou yardstick competition).

A aplicação eficiente de qualquer dessas modalidades requer do regulador/fiscalizador elevado nível de conhecimento dos aspectos técnicos e econômicos da prestação dos serviços.

A cobrança direta dos usuários deve ser a principal fonte de financiamento dos serviços, conforme estabelece o artigo 29 da Lei nº 11.445/2007, o qual determina que: os serviços públicos de saneamento básico terão a sustentabilidade econômico financeira assegurada, sempre que possível, mediante remuneração pela cobrança dos serviços”.

Definidos no artigo 13 da Lei nº 11.445/2007, existem outras fontes a ser consideradas para a viabilidade e a sustentabilidade dos serviços, entre elas: subvenções ou subsídios públicos e privados; inversões diretas de capitais públicos (de autarquias e empresas); empréstimos de fundos e bancos públicos e privados; investimentos de capitais próprios de delegatários dos serviços; compensações ambientais; e fundos especiais de universalização dos serviços (PEIXOTO, 2013).

São elementos essenciais da política de cobrança pela prestação ou disposição dos serviços, conforme Peixoto (2013):

- a) o regime e a forma de cobrança – taxa ou preço público (tarifa);
- b) a forma de prestação dos serviços;
- c) a modalidade de regulação econômica e a metodologia de sua aplicação;
- d) a estrutura de cobrança (estrutura tarifária); e
- e) a política de subsídios.

A estrutura de cobrança (estrutura tarifária), letra *d* acima, deve considerar, entre outros, os seguintes elementos:

- (i) categorias de usuários;
- (ii) faixas ou quantidades crescentes de utilização ou de consumo;
- (iii) quantidade mínima de consumo ou de utilização do serviço;
- (iv) custo mínimo necessário para disponibilização do serviço em quantidade e qualidade adequadas; e
- (v) capacidade de pagamento dos consumidores.

4.2 Alternativas para o estado do Ceará

Mediante as implicações e orientações colocadas à luz da Lei nº 11.445/2007 e da realidade do estado do Ceará, será necessário que os órgãos estaduais como a Secretaria das Cidades e o CONPAN continuem a interagir com os municípios buscando encontrar alternativas de sustentabilidade econômica para a prestação dos serviços de limpeza pública e de manejo.

Para isso, como contrapartida, os municípios deverão existir um mínimo de organização, que contemplará em:

- Concluir e executar o PGRSU;
- Participar na organização do consórcio de sua região;

- Estruturar o setor responsável pela a limpeza urbana;
- Contratar um técnico da área de saneamento ambiental (engenheiro);
- Analisar de que maneira haverá a sustentabilidade dos serviços de limpeza urbana e de manejo dos resíduos sólidos;
- Definir e apoiar o consórcio e o ente regulador;
- Acompanhar através da fiscalização do(s) técnico(s) com relatórios periódicos.

A definição de como o município haverá de cobrir o custeio dos serviços de limpeza e de manejo, é a chave mestra do processo, e isso dependerá do desejo do município e de sua organização.

O artigo 10 da Lei nº 11.445/2007 estabelece:

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

No regime de gestão associada, seja a autorizada por consórcio público ou por convênio de cooperação, a contratação da prestação dos serviços por órgão ou entidade vinculada ao ente consorciado ou conveniado é realizada por meio de *contrato de programa*, o qual deve observar os requisitos do artigo 13 da Lei nº 11.107/2005, e do artigo 23 da Lei nº 8.987/1995 (Lei de Consórcios).

No regime de concessão ou permissão, a contratação da prestação dos serviços sempre deve ser realizada mediante licitação e observará as regras contratuais estabelecidas pela Lei nº 8.987/1995, quando se tratar de concessão comum (em que o concessionário é remunerado integralmente pela cobrança de tarifa), ou, complementarmente, pela Lei nº 11.079/2004, quando se tratar de concessão administrativa (em que o concedente é usuário único do serviço) ou de concessão patrocinada (em que o concessionário é remunerado parcialmente pela cobrança de tarifa dos usuários finais e mediante pagamento complementar pelo concedente).

A concessão ou permissão também pode ser outorgada por consórcio público, se autorizada no contrato de consórcio. Portanto, no caso de gestão associada, com prestação regionalizada de serviços, tanto o contrato de programa como o contrato de

concessão ou permissão podem ser celebrados coletivamente pelo consórcio com um único prestador.

5 ESTRUTURA MÍNIMA NECESSÁRIA PARA A REGULAÇÃO DA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS.

A estrutura mínima necessária para a regulação da prestação dos serviços seguirá o que preconiza a Lei de Saneamento Básico (Lei Nº 11.445/2007). O art. 23 da Lei supracitada determina que a entidade reguladora editará normas relativas às dimensões técnica, econômica e social de prestação dos serviços, que abrangerão, pelo menos, os seguintes aspectos:

- I - Padrões e indicadores de qualidade da prestação dos serviços;
- II - Requisitos operacionais e de manutenção dos sistemas;
- III - As metas progressivas de expansão e de qualidade dos serviços e os respectivos prazos;
- IV - Regime, estrutura e níveis tarifários, bem como os procedimentos e prazos de sua fixação, reajuste e revisão;
- V - Medição, faturamento e cobrança de serviços;
- VI - Monitoramento dos custos;
- VII - Avaliação da eficiência e eficácia dos serviços prestados;
- VIII - Plano de contas e mecanismos de informação, auditoria e certificação;
- IX - Subsídios tarifários e não tarifários;
- X - Padrões de atendimento ao público e mecanismos de participação e informação;
- XI - Medidas de contingências e de emergências, inclusive racionamento.

Institucionalmente é necessário que seja realizada promoção de mudança da cultura institucional vigente, que normalmente é voltada apenas para os aspectos técnicos, de forma a que está englobe em seu planejamento e execução as variáveis sociais, ambientais e econômicas.

5.1 Ações práticas na implementação do plano para a garantia da sustentabilidade:

As ações práticas na implementação do plano são descritas a seguir:

- Criação de órgão específico para tratar do manejo dos resíduos sólidos;
- Verificação e efetivação das potencialidades para a gestão associada, por meio da institucionalização de Consórcios Públicos entre Municípios e com os Estados;
- Contratação de técnico(s) da área do saneamento ambiental;
- Capacitação de equipe e apresentação de projetos de interesse do setor para órgãos de financiamento visando a obtenção de recursos;
- Assinatura de convênios de cooperação técnica entre a prefeitura e entidades técnicas e científicas;
- Divulgação intensiva das ações e do progresso do plano;
- Implantação de ações educativas e melhorias operacionais norteadas pelo PGIRS;
- Apoio as ONG`s dos catadores;
- Implantação de um programa de coleta seletiva com adesão dos grandes geradores e organismos públicos;
- Definição de orçamento municipal para o setor de resíduos sólidos;
- Criação e implementação de uma taxa de coleta de resíduos sólidos;
- Utilização responsável dos recursos captados / recebidos.

Espera-se com estas ações posto em prática uma substancial mudança na gestão dos resíduos sólidos urbanos com custo compatível com os municípios. Isto será possível com o interesse do gestor e de sua equipe, na formação da equipe, nos

controles e acompanhamento através de indicadores de sustentabilidade ambiental e programas de educação ambiental e de incentivos a coleta seletiva com participação de cooperativas de catadores de materiais recicláveis. Este tempo poderá ser a longo prazo, por isso mesmo deve-se iniciar estas ações o mais rápido possível.

6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Atualização da Regionalização para a Gestão Integrada de Resíduos Sólidos no Estado do Ceará. Fortaleza. Governo do Estado do Ceará – CONPAM/Tramitty, 2012.

Almeida, M. S. Galvão Jr, A. C. Estrutura de uma Agência Reguladora para Regulação do Gerenciamento Integrado de Resíduos Sólidos. III Conferência Internacional de Gestão de Resíduos Sólidos. 2013.

BRASIL. Lei 11.445, de 05/01/2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nos 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei no 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências. Brasília, 2007.

BRASIL. Lei 12.305, de 02/08/2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei no 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. Brasília, 2010.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Estudo Orientações básicas para a Gestão consorciada de resíduos Sólidos. 2013.

Peixoto, J. B. Saneamento básico: política, marco legal e instrumentos de gestão dos serviços. 2013.

BRASIL. Ministério da Saúde. Fundação Nacional de Saúde. Estruturação e Implementação de Consórcios Públicos de Saneamento. 2ª Edição. Brasília/DF. Funasa. 2014.

IBAM. Mesquita Junior, J. M. Gestão Integrada de Resíduos Sólidos. Rio de Janeiro/RJ. 2007.

ENAP. Desafios da Regulação no Brasil. Organizadores: Proença, J. D.; Costa, P. V.; Montagner, P. Brasília/DF. 2006.

FADE/UFPE. Análise das Diversas Tecnologias de Tratamento e Disposição Final de Resíduos Sólidos Urbanos no Brasil, Europa, Estados Unidos e Japão. Grupo de Resíduos Sólidos. Jaboatão dos Guararapes/PE. 2014.

FUNASA/ASSEMAE. Implantação de Consórcios Públicos de Saneamento. Brasília/DF. 2008.

MELLO, Gustavo. Gerenciamento de Resíduos Sólidos Urbanos no Brasil. março de 2008. 27 p. Notas de Aula.

MORAES, J. L.; Godoy, M. R. B. Os Consórcios Públicos e a Gestão de Resíduos Sólidos no Estado do Ceará, Brasil. 7º Congresso de Meio Ambiente. 2012.

PPIAF. Modelo de Gestão de Resíduos Sólidos Urbanos. Public-Private Infrastructure Advisory Facility. 2007.

UNESCO/FUNDAÇÃO VALE. Saneamento Básico: Política, Marco legal e Instrumentos de Gestão dos Serviços. Peixoto, J. B. 2013.