

RESIDUOS SÓLIDOS: LA MALA GESTIÓN PÚBLICA COMO PROBLEMA AMBIENTAL

Ana Keuly Luz Bezerra¹

Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Piauí (IFPI) |

Paulo Henrique Franco Rocha²

Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Maranhão (IFMA) |

José Machado Moita Neto³

Universidade Federal do Piauí (UFPI) |

RESUMEN

La mala gestión pública de los residuos sólidos en Brasil se ha convertido en uno de sus mayores problemas ambientales, lo que ha dado lugar a una acción que conspira contra el modelo de ciudadanía establecido por la Carta Constitucional de 1988 y la ineficacia de la política nacional creada para hacer frente a la cuestión. En este estudio se analizó el desempeño del poder judicial como instrumento de eficacia en la aplicación de la Política Nacional de Residuos Sólidos (PNRS), al presionar a la gestión pública mediante sanciones jurídicas, para que sea eficiente, contribuyendo a la minimización del problema de la gestión de los residuos sólidos en Brasil. Para tal fin, se utilizó el análisis de contenido de diez decisiones del Superior Tribunal de Justicia, seleccionadas a partir de la palabra clave “residuos sólidos” en el sitio web de dicho tribunal. Los resultados pusieron de manifiesto la dificultad en la aplicación del PNRS por parte de los gestores municipales y la necesidad de revisar la Ley n. 9605/1998 (Ley de crímenes ambientales), ajustándola a los preceptos y directrices del

1 Doctorado y Maestría en Desarrollo y Medio Ambiente de la Universidade Federal de Piauí (UFPI). Licenciado en Administración por la Universidade Estadual do Maranhão (UEMA) y en Derecho por la Faculdade de Imperatriz (FACIMP). Docente del IFPI. Docente colaboradora del Programa de Posgrado en Desarrollo y Medio Ambiente de la UFPI. ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-6234-2474> / e-mail: analuz@ifpi.edu.br

2 Doctorando en Desarrollo y Medio Ambiente en la UFPI. Máster en Administración de la Fundação Instituto Capixaba de Pesquisas em Contabilidade, Economia, Administração y Finanzas (FUCAPE). Especialista en Ingeniería de Producción por el Centro Universitario Santo Agostinho (UNIFSA). Bachiller en Administración de Empresas de la Faculdade do Vale do Itapecuru (FAI). Profesor en IFMA. ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-9421-133X> / e-mail: paulo.rocha@ifma.edu.br

3 Doctorado y Maestría en Química de la Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Graduado en Ciencias (título en Química), en Ingeniería Civil y en Filosofía por la UFPI. Se retiró como profesor titular de la UFPI en 2016, pero continuó investigando y guiando tesis y disertaciones en el Programa de Graduados en Desarrollo y Medio Ambiente como profesor voluntario. ORCID: <http://orcid.org/0000-0003-3268-1907> / e-mail: jmoita@ufpi.edu.br; jose.machado.moita.neto@gmail.com

PNRS, con el fin de establecer subsidios penales que instiguen a la eficacia ambiental de una administración eficiente o, como *ultima ratio*, fortalecer el poder judicial en sus intervenciones para respaldar un medio ambiente equilibrado para todos, como se establece en la Constitución Federal.

Palabras clave: efectividad; gestión pública; problemas ambientales; residuos sólidos.

SOLID WASTE: POOR PUBLIC MANAGEMENT AS AN ENVIRONMENTAL PROBLEM

ABSTRACT

Poor public management of solid waste, in Brazil, has become one of its greatest environmental problems, resulting in actions that conspire against the citizenship model established by the 1988 Constitutional Charter and the ineffectiveness of the national policy created to address this issue. This study analyzes the performance of the judiciary as an instrument of effectiveness in the implementation of the National Policy of Solid Waste (PNRS) by pushing public management through legal sanctions to become efficient, contributing to minimize the problem of solid waste management in Brazil. For this, we used the content analysis on 10 decisions of the Superior Court of Justice, selected from the keyword “solid waste” in the courts’ website. The results showed the difficulty in the implementation of PNRS by municipal managers and the necessity to revise the Law 9.605 / 1998 (Environmental Crimes Law), adjusting it to the PNRS precepts and guidelines, with the purpose of instituting criminal subsidies that instigate the environmental effectiveness of an efficient administration or, as an last resource, strengthen the judiciary in its interventions to support a balanced environment for all, as required by the Federal Constitution.

Keywords: *effectiveness; environmental problems; public management; solid waste.*

INTRODUCCIÓN

La Política Nacional de Residuos Sólidos (PNRS), Ley n. 12.305/2010 entró en el sistema jurídico ambiental brasileño, para instituir, de forma escalonada, responsabilidades para garantizar la protección del medio ambiente, por intermedio de la gestión integrada de los residuos sólidos. Sin embargo, aunque sea una prioridad de la política pública ambiental brasileña, la gestión actual de los residuos sólidos es desordenada e incompatible con la economía, las dimensiones y con las potencialidades de Brasil. Ante a eso, es posible notar que las insuficiencias e inconformidades de los datos del panorama de los residuos sólidos en Brasil demuestran la falta de eficacia de la PNRS e incitan a la necesidad de su procedimentalización. La Carta Constitucional de Brasil, al establecer los principios de la Administración Pública, presupone el derecho esencial de la población a gestión pública eficiente, que debe guiarse en la gobernanza adecuada, basada en la conducta ética, la transparencia y la participación de la población en las decisiones. Así, al permitir la discrecionalidad al gestor público, la Constitución brasileña le atribuye la función de encontrar siempre la mejor solución. Si se hace tal elección, toda la estructura administrativa debe estar vinculada a ella, asumiendo así la obligación de aplicarla. Por lo cual, en el proceso de adopción de decisiones, el administrador público debería normalmente sopesar la utilidad y la conveniencia entre las opciones existentes, haciendo la elección que mejor se ajuste al interés social, a riesgo de ser controlado por los otros poderes, establecidos en la ley por el sistema de “frenos y contrapesos”⁴.

Dichas prescripciones reconocen la libertad discrecional en la administración pública, que, obviamente, no es inmune a la investigación jurídica, ya que el Estado brasileño está estructurado en la interdependencia entre los poderes, y el poder judicial es responsable por garantizar la integridad de la administración pública cuando actúa en el control de las acciones de los agentes públicos. Así pues, el presente estudio tiene por objeto examinar la actuación del poder judicial como instrumento de eficacia en la aplicación de la Política Nacional de Residuos Sólidos (PNRS), ejerciendo presión sobre la gestión pública mediante sanciones jurídicas, para que sea

4 Principio constitucional incorporado al ordenamiento jurídico para mejorar el funcionamiento del Estado, sistematizado por el equilibrio necesario para la promoción isonómica del acceso de los ciudadanos a los derechos fundamentales, como la salud, la educación, el transporte, la vivienda y el desarrollo, siendo así fundamental para la garantía jurídica de la eficacia de las políticas públicas (VELOSO, 2018).

eficiente, contribuyendo a reducir al mínimo el problema de la gestión de los residuos sólidos en Brasil.

Para ese fin, se realizó una revisión bibliográfica e investigación documental para la recopilación de datos. Para la evaluación crítica de los datos, se optó por el análisis de contenido, que constituye el estudio cualitativo de los hechos. A partir de la revisión bibliográfica, se observó la perspectiva histórica de la administración pública en Brasil, con el propósito de ponderar los obstáculos y dilemas que impregnan la gestión contemporánea y reconocer que los elementos basilares necesarios para un gerenciamiento ideal están explícitos en los principios constitucionales de la administración pública. De la investigación documental resultaron diez decisiones del STJ, base necesaria para demostrar cómo se interpretan los principios constitucionales de la administración pública mencionados. Por último, las muestras de validación judicial del STJ se presentaron como factores de apoyo a la gestión pública eficiente.

1 MÉTODOS Y PROCEDIMIENTOS

La investigación documental fue constituida por la búsqueda de casos juzgados por el STJ, realizada en el ámbito de la Jurisprudencia, búsqueda libre, en la que se utilizó la expresión “Residuos Sólidos”. La búsqueda resultó en 47 sentencias, 1.184 decisiones monocráticas y 2 informativos de jurisprudencia. Las decisiones jurisprudenciales monocráticas e informativas fueron excluidas del universo, ya que el objetivo era analizar las decisiones colectivas para observar posibles divergencias entre los juzgadores, totalizando 47 documentos el *corpus* del estudio.

Los criterios de selección de los procesos utilizados para el análisis fueron: a) Obtención, mediante consulta del sitio web del STJ, de las demandas con las características antes mencionadas y juzgadas con análisis de mérito en el período de los últimos 5 años (período de exigibilidad del cumplimiento de las PNRs); (b) numeración secuencial de las acciones encontradas y selección, basada en el uso de un *app* aleatorio y de libre acceso, a fin de mantener la imparcialidad en la elección de los textos; y c) definición de la muestra de estudio, que dio lugar a tres juicios y siete decisiones monocráticas.

Delimitando el *corpus* del estudio y las muestras de la investigación documental, utilizamos el análisis de contenido de Bardin (2009), que

permitió identificar las nociones elementales relacionadas con cada tema abordado y, de esa manera, fue posible identificar las decisiones más apropiadas para contextualizar los planteamientos presentados.

2 BREVE HISTORICO EN EL CAMINO DE LA GESTION PUBLICA EFICIENTE

La administración pública en Brasil fue estructurada por un Estado absolutista, basado en criterios de personalidad, parentelismo y peculado, valores instituidos aún en el período de la colonización, cuando las autoridades políticas gobernaban en una condición soberana e indistinta entre los bienes públicos y privados. Conocido como patrimonialismo, este modelo de gestión, iniciado en Brasil colonial (1500-1822), prevaleció durante el Imperio (1822-1889) y, también, en la etapa inicial de la República (1889-1930) (COSTA; COSTA, 2016), momento que, incluso basado en ideales democráticos, fue dominado por el Coronelismo (COMPARATO, 2018).

La historia revela que el Coronelismo institucional se estableció en Brasil mediante la compra de títulos militares por parte de terratenientes ricos. De esa manera, los “Coroneles”, que tenían el poder económico en el país, consolidaron su hegemonía con incuestionable poder político y social. Sin embargo, con los cambios en el capitalismo mundial, que afectaron a las *commodities* tradicionales y estimularon la industrialización, perdieron su fuerza económica, pero mantuvieron su influencia política, situación que afectó a la mirada representativa del Estado y llevó a la administración pública a una propuesta de burocratización. Con todo, se acumuló en el país una crisis administrativa que se extendió desde la Era Vargas (1930-1945) hasta la República Populista (1954-1964), reduciendo el modelo burocrático a una condición monopolística e ineficaz, lo que potenció el clientelismo y el corporativismo, dando lugar a vicios de mal uso de los fondos públicos.

La administración burocrática, aunque se basa en la defensa racional de los bienes públicos, debido a su condición inflexible, ha hecho que la Administración Pública sea ineficiente (RIBEIRO FILHO; VALADARES, 2017). De esa manera, el Gobierno Militar (1964-1985), con el fin de superar el desgaste del actual modelo burocrático y estimular la evolución económica, sanciona el Decreto Ley n. 200/67, que establece normas para la reestructuración de la administración federal (ROMÃO NETTO, 2016).

El formato burocrático propuesto por la reorganización militar trató de implantar

en Brasil un modelo de gestión sistematizado por administración indirecta, llamado gerencialismo, que llevó a la admisión de funcionarios públicos sin concurso público y, por lo tanto, fortaleció la praxis patrimonialista y debilitó el estándar de gestión pública burocrática (PEREIRA, 1998). Así, alentado por la dinámica que llevó a la democratización política de Brasil (1985), el modelo burocrático dio paso a la administración gerencial. Este formato de gestión ha sido perfeccionado “en la abundancia de normas, buscando asegurar la garantía de los derechos de los ciudadanos y limitar el rango de poderes del Estado, resultando en la más administrativa de todas las Constituciones brasileñas” (BRULON; OHAYON; ROSENBERG, 2012, p. 270). Sancionada en 1988, la Constitución estableció la legalidad, la impersonalidad, la moralidad, la publicidad y la eficiencia como principios esenciales de la gestión pública.

La actual Constitución Federativa de Brasil (CF/88) aporta aspectos singulares de las relaciones entre el sector público y el privado al consolidar, en los arts. 37 a 43, las orientaciones para la administración pública. Así, todas las personas directa o indirectamente vinculadas a la gestión pública en Brasil, en cualquier poder, ya sea el Distrito Federal, los Estados, los Municipios o la Unión, tienen el deber de acatar los preceptos ideológicos prescritos allí.

El Estado, reconociendo la insuficiencia del mercado para equilibrar de manera singular el desarrollo económico y el desarrollo sostenible, ha optado por una administración gerencial que, si bien sigue siendo rudimentaria en el país, se caracteriza por la injerencia del gobierno, en su calidad de agente regulador, para el establecimiento de medios de salvaguardia de los intereses públicos (PEREIRA, 2014).

Según Bitencourt Neto (2017), la administración pública del Estado brasileño contemporáneo presenta un conjunto de visiones administrativas sintetizadas como infraestructurales, procedimentales, multipolares, en red y concertadas, que, aunque no son mutuamente exclusivas, son útiles para identificar algunas características que aparecen en los diversos estilos de gestión, antes de que la administración se vuelva completamente eficiente, lo que correspondería al fin último de una administración moderna.

Por lo tanto, la administración de la infraestructura se distingue no por la ejecución directa, sino por la garantía de los equipajes y medios para la prestación de los servicios básicos; el procedimiento se basa en la acción racional y productiva, materializada en la participación pública; la multipolar hace que los efectos de las decisiones se extiendan a la comunidad;

la gestión de la red se modela mediante la formación de conexiones en un proceso de acción coordinada para intercambiar o compartir información o recursos; el concertado incorpora varias tareas administrativas internas a las relaciones administrativas externas y, por último, la gestión eficiente tiene por objeto cambiar el modelo de administración pública, empezando por un proceso de privatización y el uso de instrumentos de gestión privada.

No obstante, Martins (2018) explica que la globalización en el siglo XXI ha motivado la uniformidad de las perspectivas futuras, permitiendo un intenso flujo entre las sociedades desarrolladas y en desarrollo, impulsando al Estado, como institución, a adaptarse, mediante la concepción de administración correlacionada con las soluciones, aunque en el fondo se mantengan los contrastes de bienestar económico y social. En ese escenario, el alcance de la Administración Pública moderna es la versatilidad y, según Almeida, Scatena y Luz (2017), se instiga a superar el discurso abstracto y materializar los objetivos a través de programas racionales.

Para la modernización de la Administración Pública, la evaluación de las políticas públicas se ha vuelto indispensable para mejorar tanto la planificación como la gestión, cambio que se ha traducido en alteraciones en la relación entre el Estado y la Sociedad y que ha llevado a la aplicación de fundamentos de gestión pública emprendedora (CUNHA, 2018). Según Secchi (2009), el gobierno empresarial tiene su base estructural en la administración pública gerencial. El autor destaca que este modelo se asemeja al Burocrático en el aspecto del control y en la concepción de la distinción entre política y administración pública. Sin embargo, en el modelo de gestión, la responsabilidad por los resultados de las políticas públicas repercute en las acciones políticas de los gestores y puede mitigarse mediante la adopción de decisiones compartidas, con el apoyo de la participación de la comunidad en las decisiones. Lo ya señalado evidencia que, aunque la situación sistémica plantea mecanismos innovadores, la comprensión y el fomento de las prácticas de sostenibilidad es un desafío para las naciones.

3 GESTIÓN PÚBLICA DE LOS RESIDUOS SÓLIDOS EN BRASIL

En Brasil contemporáneo, la gestión pública está impregnada de elementos híbridos de gestión, por lo que los signos patrimonialistas resisten. Pese a eso, las normas predominantes, burocráticas y de gestión coexisten

en armonía, pero no cumplen plenamente los preceptos de la Norma, especialmente en lo que respecta a los residuos sólidos, ya que, si bien la gestión burocrática tiende a generar lentitud en los procesos de concesión de licencias y de inspección, la gestión no dispone de los parámetros y/o indicadores para abordar esta cuestión con criterios reales y transparentes. Luego, el contexto contemporáneo determina que, para que sea sostenible, la administración pública hay que estar preparada para apoyar la gestión política en cualquier situación, sea en tiempos estables o turbulentos (ŽURGA, 2017). En este escenario, Martins (2018) afirma que la nueva norma se centra en la sostenibilidad, centrándose en el desarrollo de las personas y el respeto al medio ambiente, lo que exige orientaciones por intermedio de las políticas públicas.

En el momento en que las políticas públicas ambientales están pre-determinadas por el direccionamiento, las premisas de la concienciación proponen vínculos de compromiso intergeneracional y, en vista de ello, sugieren hacer posible un ambiente más adecuado para las generaciones futuras. Dicho entendimiento simboliza la parte fundamental de la relación del hombre y del mercado con la naturaleza, ya que la protección del medio ambiente está relacionada con la continuidad de la vida y, por lo tanto, es un asunto de interés mundial, que requiere compromisos por parte de las naciones que conforman la sociedad internacional y, por esta razón, constituye uno de las metas centrales de las Naciones Unidas (ONU), que se materializa por intermedio de los debates, especialmente cuando abordan callejones sin salida entre el desarrollo y la protección del medio ambiente.

En el decenio de 1970, los diálogos en las Naciones Unidas se centraron en las propuestas encaminadas a la preservación del medio ambiente y procuraron la formulación de procedimientos mundiales. Ante eso, la conferencia celebrada en 1972 en la capital sueca, Estocolmo, se destacó como una referencia para el derecho ambiental, ya que las autoridades reunidas concedieron reglamentos estratégicos sobre la relación entre el hombre y el medio ambiente (JAPIASSÚ; GUERRA, 2017).

Durante ese período, según la Cámara (2013, p. 131), Brasil trató de fortalecer la industrialización, lo que se tradujo en “una mayor participación de la sociedad en las cuestiones ambientales y sociales, en particular en lo que respecta a las desastrosas consecuencias de la contaminación industrial y de la contaminación de las zonas urbanas cercanas, que se tradujo en graves problemas de salud de las poblaciones afectadas”. De acuerdo, Japiassú y Guerra (2017) afirman que el país participó y firmó el

Tratado de Estocolmo, pero no lo ejecutó de acuerdo con las normas, ya que vivió bajo regencia militar, con el propósito de centrarse en una política de desarrollo obstinada en el desarrollo económico.

La ONU reanudó los debates sobre el medio ambiente y el desarrollo veinte años después de la conferencia realizada en Estocolmo. Así, en 1992, tuvo lugar en Río de Janeiro, Brasil, Río 92, que además de confirmar los preceptos acordados en Suecia, insertó un nuevo concepto relacionado a una condición futura, en el que recomienda que, equivalente a producir y consumir, se incluya el cuidado con los recursos a través del reciclaje. Al final, todas las deliberaciones se materializaron en un manuscrito llamado la Declaración de Río de Janeiro (ONU, 1992). Un nuevo documento, consistente en metas para la Agenda 21, que propone objetivos destinados a combinar la prosperidad económica, justicia social y preservación del medio ambiente, fue firmado por los países miembros de las Naciones Unidas en la conferencia Río+10 de 2002 sobre desarrollo sostenible celebrada en la capital sudafricana, Johannesburgo.

En ese intermedio, las convenciones internacionales sobre el medio ambiente han impulsado nuevas posturas gerenciales y conceptuales, comenzando por el Decreto Ley n. 73.030/1973, que dio origen a la Secretaría Especial de Medio Ambiente (SEMA), una institución autónoma de administración directa centrada en la preservación del medio ambiente y la aplicación responsable de los recursos naturales. Pero la singularidad del legislador se puede percibir mejor en los años ochenta, por la Ley n. 6.803/1980, que trata de las normas básicas de la zonificación industrial, imponiendo para la instalación de una industria la evaluación ambiental preliminar.

En el año siguiente, la Ley n. 6.938/1981 creó la Política Nacional del Medio Ambiente, que especificaba la armonización entre el crecimiento económico y la protección del medio ambiente, así como los dispositivos de protección relacionados con la prevención, además de prefigurar los medios de represión y la compensación de los daños.

En 1988, la matriz constitucional de Brasil, de forma inédita, infiere a la protección del medio ambiente en varios de sus preceptos, sedimentados por un capítulo reservado a los temas ambientales, en el que se inserta el art. 225 cuyo *caput* prescribe que “Toda persona tiene derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, bien común del pueblo y esencial para una vida sana, se imponiendo al poder público y a la colectividad el deber de defenderlo y preservarlo para las generaciones presentes y futuras” (BRASIL, 1988).

Como una forma de cumplir con la Carta Magna, la Ley n. 7.802/1989 decretó los procedimientos y el destino final de los residuos y envases relacionados con los plaguicidas, sus componentes y similares; al mismo tiempo, el Senado Federal aprobó la Ley n. 354, que establece las responsabilidades en cuanto al destino final de los residuos generados por los sistemas sanitarios en lo que respecta al acondicionamiento, la recogida, el tratamiento, la manipulación y la destinación. Difusión que, según Faria (2012), inició debates que fomentaron la gestión de los residuos sólidos ordenados por la legislación nacional, ya que, según Nascimento Neto y Monteiro (2010), la normalización de los residuos sólidos urbanos (RSU) en Brasil estaba fragmentada en numerosas ordenanzas, resoluciones, decretos y leyes.

El PNRS, regulado por los Decretos n. 7.404/2010 y 7.405/2010 e instituido por la Ley n. 12.305/2010, aparece como un dispositivo de alineamiento entre la Unión, Estados y municipios, con directrices para la adecuada eliminación de los residuos distribuidos en 57 artículos destinados a hacer comprensible la importancia de las exigencias que aluden a los residuos y desechos. En ese contexto, el PNRS se basa en el compromiso compartido con el ciclo de vida de los productos y, de este modo, su texto proporciona directrices de gestión estableciendo, entre sus instrumentos, planes de residuos a escalas jerárquicas, ya que reconoce la libertad administrativa constitucional de los municipios y el poder discrecional de la administración pública.

4 BUENA GESTIÓN BAJO LA LEY DEL MARTILLO – EL JUDICIARIO INDUCIENDO A LA GESTIÓN PÚBLICA EFICIENTE

Cuando se considera que el propósito básico de la acción rectora radica en la responsabilidad por el bienestar de la población, es más fácil comprender las especificidades de una política pública, especialmente cuando esta intervención se expresa en el derecho, lo que estimula la construcción de planes y programas que hacen más clara la comprensión de lo que se pretende lograr (LUNAS; OLIVEIRA; BONONI, 2016).

Aunque se ha dirigido a ese fin, la Administración Pública brasileña, según Maiello, Britto y Valle (2018), ha encontrado obstáculos para la sistematización de las políticas, ya que existe un distanciamiento material y estructural entre los poderes de formulación y ejecución, lo que se evidencia

en las dificultades para gestionar y comprender los procedimientos de ejecución, ya sea a nivel municipal, donde se aplican las políticas, o a nivel regional, donde la coexistencia de políticas diferentes es muy importante. Segundo Corralo (2017), cuando una administración pública trabaja en armonía con los principios constitucionales se materializa la buena administración. Sin embargo, para entender la buena administración en un Estado federal como Brasil, constituido por diversidades regionales o locales, es obligatorio entender cada esfera de gobierno a su manera particular (CORRALO, 2014).

El poder judicial, según Grinover (2010), está vinculado constitucionalmente a las políticas públicas y, para obtener los propósitos elementales del Estado, debe observar los límites impuestos a su intervención, buscar la armonía y respetar la independencia de los demás poderes. Una vez hecho eso, puede proceder a la aplicación de políticas públicas o a la corrección de las mismas, siempre que encuentre imprecisión.

La Constitución Federal emana derechos fundamentales que presionan sobre la aplicabilidad de los deberes constitucionales de la administración pública. Así, tales imposiciones convergen en una subordinación jurídica, en la que las acciones de la administración pública, aunque cumplan con los procedimientos protocolarios prescritos, pueden tener su legalidad investigada debido a la ofensa a los principios de la administración pública (HACHEM, 2013). Para Pessoa, Cardoso y Sousa (2015, p. 129),

[...] Puede decirse que las políticas públicas que se ocupan de los derechos sociales fundamentales a la vivienda, la salud, la educación y la seguridad pública merecen un alto grado de protección judicial. Cuando algo sale mal – omisión total o mal funcionamiento de la disposición estatal por parte del Ejecutivo, la puerta que queda para el ciudadano es la del Poder Judicial.

Para garantizar los derechos fundamentales, el Poder Judicial interviene con otras instancias mediante directrices y/o imposiciones, ya sea al Poder Ejecutivo para realizar acciones, es decir, directamente al gestor público que no se dedica a su deber (KOHLS; LEAL, 2015). El STJ ratifica lo anterior haciendo público que

[...] La negligencia en la conducción de la máquina pública evidencia un acto de improbidad y no una mera irregularidad. A la luz de los principios constitucionales de legalidad, moralidad y eficiencia, corolarios de un principio más amplio, el de la “buena administración”, no hay lugar para el administrador “desatento” o “no preparado” (BRASIL, 2017).

La CF/88, según Teixeira (2012), atribuye al Poder Judicial una aproximación a la sociedad que, de cierta manera, incita a la mediación en sus acciones, hecho que llega al STF en lo que se refiere a la legitimación de políticas públicas y proyectos sociales que, a su vez, obtienen en la legislación instrumentos orgánicos para su implementación.

Según Ohlweiler (2013), los principios constitucionales de la administración pública no sólo se refieren al significado de las palabras, sino también a la relación entre el examen de los escritos y la herencia cultural. Teniendo en cuenta esa declaración, la comprensión del Tribunal de los principios constitucionales de la administración pública, con el objetivo de la eficiencia de la administración, se presenta, apoyada por las decisiones del STJ.

Está incluido en el REsp 1199572 MG 2010/0118523-3 (BRASIL, 2010d), juzgado el 02/09/2010 y denunciado por el Ministro Castro Meira, que el municipio de Farroupilha (RS), junto a otros funcionarios municipales, cometió un acto de improbidad administrativa, con perjuicio para las finanzas públicas, al contratar una empresa para prestar servicios de limpieza de las vías públicas, recogida, eliminación y tratamiento de residuos sólidos.

Como se ha extraído del Juzgado, la Convocatoria del concurso se basó en la norma de licitación técnica y de precios, norma que sólo está destinada a las licitaciones de carácter predominantemente intelectual y que, sin duda, puede utilizarse en la contratación de servicios públicos. Sin embargo, como resultado de lo que se comprobó en el litigio, el régimen buscado por el gobierno municipal de farroupilhense se configura como concesión de servicio público. En esa perspectiva, al mezclar las dos modalidades de prestación de servicios en el edicto, la contratación y la concesión, se produjo una afrenta al principio constitucional de legalidad que, en opinión de Pereira (2014), se expresa cuando el administrador actúa dentro de los límites de la legislación, por lo que, jurídicamente, se estipula la inexistencia de delito por hechos no previstos en la ley. Frente a eso, la legalidad puede entenderse como un escudo protector expresado por las normas de conducta.

La Convocatoria antes mencionada, sin proporcionar fundamentos, no permitió a las empresas de consorcio integrar a la disputa. Por lo tanto, en opinión del STJ, además de infringir el art. 33 de la Ley 8.666/93, que regula los deberes de las empresas de consorcio para participar en licitaciones, hubo una desviación del propósito de elegir la propuesta más

favorable para la administración pública, lo que sugiere un perjuicio tanto a la impersonalidad como a la moralidad administrativa. La impersonalidad en el funcionamiento del proceso administrativo está relacionada a la conducta del funcionario público. Así, en el desempeño de su función él debe tener el compromiso moral de, bajo ninguna circunstancia, guiar sus decisiones en base a un prisma personal que haga posible el nepotismo, el favoritismo o las relaciones de amistad. La moral, a su vez, como directriz de gestión, se menciona en la carta constitucional como condición para la actuación del agente público, asumiendo que, en el ejercicio de la función, su actitud debe estar siempre guiada por la identificación, distinción y cumplimiento de los parámetros de ética, honestidad e integridad de carácter, porque, como destaca Freitas (2008), este principio reconoce la importancia de la conducta, en la que el tema central es conocer los límites.

El principio de publicidad se dirige a la forma en que los gestores públicos deben procesar la comunicación en la administración pública, por lo que este principio recomienda que la divulgación no sólo se lleve a cabo “como un sistema cerrado de transparencia o de transferencia de información pública, sino como una forma de empoderar a la sociedad civil y a los diferentes actores involucrados” (CEZAR, 2018, p. 54-55). Con ese sesgo, el STJ analizó la AREsp 290114 MG 2013/0022746-5, informada por el juez Mauro Campbell Marques y juzgada el 31 de mayo de 2013, en la que el Clube Atlético Mineiro se quejó contra el Municipio de Belo Horizonte, alegando la falta de notificación previa al contribuyente de la recogida anual del IPTU y la Tasa de Recogida de Residuos Sólidos, alegando además que es deber del municipio demostrar que el contribuyente recibió efectivamente la guía de recogida.

Al evaluar la situación, el Foro de origen reconoció que el envío de los comprobantes de recogida podría considerarse una notificación. Este organismo dejó claro que el IPTU y los honorarios que acompañan a la factura son conocidos como impuestos debidos y esperados, así que, haya o no retraso en la recepción del formulario de recogida, el contribuyente puede quejarse en el Ayuntamiento o conseguir una segunda vía por Internet. El Foro llegó a la conclusión de que, no obstante, a cada fin de año el municipio debería dar amplia publicidad a las fechas de vencimiento, los valores y las posibilidades de pago con descuento. El Tribunal Superior ratificó la opinión mencionada anteriormente en que desestimó la sentencia.

La eficiencia se añadió a los principios constitucionales de la administración pública por intermedio de la Enmienda Constitucional n. 19/1998,

y viene como condición fundamental en el gobierno al relacionar la productividad con el uso de los recursos e instigar la calidad y la competencia de los servidores. Así pues, la gestión eficiente se traduce en “la necesidad de reducir los costes y aumentar la calidad de los servicios, con el ciudadano como beneficiario” (GICO JUNIOR, 2018, p. 110). Así, al informar sobre la SS 3.093 AL 2019/0145309-6, juzgada el 30/05/2019, el Ministro Presidente del STJ, João Otávio de Noronha, discutió el recurso presentado por el municipio de Maceió contra el Tribunal de Justicia de Alagoas (TJAL), solicitando la suspensión de los efectos de la decisión preliminar del Juez convocado por el TJAL que ordenó la continuidad de los servicios de Viva Ambiental hasta que se finalice el respectivo y obligatorio proceso de licitación. La empresa Viva Ambiental y Servicios S/A, contratada con carácter de urgencia por el mencionado municipio para los servicios de limpieza pública urbana, presentó un mandato de seguridad con orden judicial en la que se solicitaba la suspensión del proceso de dispensa a la licitación para la contratación de otra empresa de limpieza pública local hasta que se finalizara el concurso para la prestación de servicios. El juez denegó originalmente la orden preliminar, lo que llevó a la parte interesada a presentar un recurso interlocutorio ante el Tribunal de Justicia, concedido por el relator en el TJAL.

Al denegar la solicitud de suspensión, la decisión del STJ fue anulada por la decisión preliminar del TJAL, que sostuvo que no se trataba de una situación de emergencia, sino de una falta de planificación, ya que, después de la renuncia a la licitación de una emergencia en la contratación de Viva Ambiental, la administración pública municipal tenía 06 (seis) meses para un nuevo procedimiento, por lo que consideró que era una indulgencia administrativa con ofensa al principio básico de la eficiencia administrativa.

El derecho administrativo, en su lógica y constitucionalidad, funciona como fuente de transparencia, coherencia y racionalidad, cuya atribución decisiva es a los principios fundamentales, a los que se permite señalar los que se apoyan en una mayor coherencia, en cuyo caso cabe el principio de buena administración (CORREIA, 2016). La actuación de un gobierno puede considerarse una buena administración cuando, “a través de políticas y servicios públicos, logra efectivizar los derechos fundamentales consagrados en la constitución” (KOHLS; LEAL, 2015, p. 190).

En la legislación brasileña, cuando el asunto es el vínculo entre el hombre y la naturaleza, la Ley n. 6.938/81, en su art. 3, define el medio ambiente, la degradación y la contaminación ambiental y la CF/88 destina

un capítulo (art. 225) para el tema ambiental, en el cual, en el § 1, se firman los deberes del poder público para la efectividad del derecho fundamental al equilibrio ambiental.

El gestor público en Brasil, por lo tanto, con el fin de garantizar una buena administración, tiene el apoyo jurídico como base para sus propósitos de gobierno, siguiendo el ejemplo de la Ley n. 10.257/2001, que regula los arts. 182 y 183 de la CF/88, al prescribir en el art. 2 orientaciones para la política urbana, entre las que se encuentra la “garantía del derecho a las ciudades sostenibles, entendido como el derecho al suelo urbano, a la vivienda, al saneamiento ambiental, a la infraestructura urbana, al transporte y a los servicios públicos, al trabajo y al ocio, para las generaciones presentes y futuras”. En consecuencia, el art. 4 del Estatuto de las Ciudades determina entre sus instrumentos los “planes nacionales, regionales y estatales de ordenación del territorio y desarrollo económico y social”, que se relacionan con los objetivos establecidos en el art. 7 de la Ley n. 12.305/2010.

Por otra parte, la Ley 9.605/1998, que prevé los delitos ambientales, aunque consiste en sancionar las conductas de daño ambiental, no prevé subsidios para la acción judicial en relación con las cuestiones específicas del problema de residuos sólidos. Para Oliveira (2017), en el momento en que la investigación judicial no adopta parámetros precisos, se vuelve susceptible de preceptos abstractos. En vista de ello, cuando se analiza la jurisprudencia del Tribunal Superior de Justicia en materia de medio ambiente, se nota, en la mayoría de las sentencias, limitaciones que llevan a reconocer que “no hay óbice para que se aprecien aspectos de los méritos de la causa, por el Tribunal *a quo*, en los trámites de admisibilidad del juicio de Apelación Especial” (BRASIL, 2015).

Por otra parte, al juzgar la falta de actuación de un municipio en la aplicación de las disposiciones indispensables para la gestión de los residuos sólidos, el tribunal sostuvo que, “ante la omisión e inadecuación de las medidas adoptadas, la protección judicial que pretende el Ministerio Público con la condena de las obligaciones de hacer es un medio necesario para garantizar el cumplimiento efectivo de las disposiciones contenidas en la Política Nacional de Residuos Sólidos” (BRASIL, 2018b). En ese caso, el STJ también evaluó la obligación de la municipalidad con respecto a la organización y el funcionamiento de las cooperativas de recicladores y decidió “prescindir de algunas de las obligaciones de hacer dirigidas a la municipalidad, bajo pena de que el Poder Judicial interfiera con la discreción administrativa” (BRASIL, 2018b).

Por otra parte, el PNRS responsabiliza además de los fabricantes, distribuidores y/o importadores, además de los fabricantes, del ciclo de vida de los productos, incluso si la eliminación incorrecta ha sido realizada por el consumidor final. De esta manera, impone la logística inversa como un componente del proceso de producción. Sin embargo, la Corte, al juzgar un recurso de apelación de una industria de lámparas en un proceso impuesto por el Ministerio Público del Estado de Paraná, no reconoció el proyecto de ley de revisión, sino que asumió, basándose en el argumento del tribunal de origen, que el municipio también debía movilizarse para ese acto, por lo que afirma, en resumen, que,

[...] Parece que la decisión v. sentencia ha olvidado que los Municipios también son responsables por la recogida de los residuos sólidos y de dar el destino correcto a ese material, por lo que, si se verificó la negligencia del Municipio en relación a la eliminación de las lámparas, debería haber reconocido, al menos, la ocurrencia del necesario litigio pasivo, y no del litigio activo. Este es el principio de la responsabilidad compartida (BRASIL, 2016).

En el caso mencionado, la posición del tribunal de origen, en relación con la responsabilidad compartida, es conforme al art. 33 de la Ley 12.305/2010, en el que se acuerda que

[...] *se requieren para estructurar y aplicar sistemas de logística reversa, devolviendo los productos después de su uso por el consumidor, Independientemente del servicio público de limpieza urbana y gestión de residuos sólidos, los fabricantes, importadores, distribuidores y comerciantes de:* I – los plaguicidas, sus residuos y envases, así como otros productos cuyos envases, después de su uso, constituyen residuos peligrosos, de conformidad con las normas de gestión de residuos peligrosos establecidas por ley o reglamento, en normas establecidas por los órganos de Sisnama, SNVS y Suasa, o en normas técnicas; II – pilas y baterías; III – neumáticos; IV – aceites lubricantes, sus residuos y embalajes; V – *lámparas fluorescentes, de vapor de sodio y de mercurio y bombillas de luz mixta*; VI – productos electrónicos y sus componentes (BRASIL, 2010c, grifo nuestro).

Bajo otra perspectiva, el gestor público municipal debe asumir una posición primaria para cumplir con los preceptos del PNRS, ya que es su deber garantizar los derechos fundamentales de la población, y para ello puede apoyarse en el uso de instrumentos de gestión privada para controlar y presionar a los fabricantes, importadores, distribuidores, comerciantes y consumidores para que cumplan con la Ley n. 12.305/2010. Para que una acción eficaz cumpla con el PNRS, la gestión pública debe respetar, esencialmente, su art. 9, en el que se determina que “en la gestión y manejo de

los residuos sólidos, se debe observar un orden de prioridad siguiente: no generación, reducción, reutilización, reciclaje, tratamiento de los residuos sólidos y eliminación final de los residuos de manera ambientalmente adecuada”.

Así, la educación ambiental, la reutilización, el reciclaje, el tratamiento de los residuos y la eliminación adecuada de los mismos deben formar parte del Plan Municipal de Gestión Integral de Residuos Sólidos que, además de ser un compromiso obligatorio, según el PNRS, es un requisito previo para la adquisición de recursos de la Unión para la gestión de los residuos y conforma el conjunto de obligaciones para que el gestor municipal.

La no generación y, en consecuencia, la reducción de los residuos puede ser el resultado de la educación ambiental que, además de ser los instrumentos de la Ley n. 12.305/2010, tiene una relación directa con el cambio de cultura. Por lo tanto, instruir a la población para una conducta ambiental adecuada es una atribución del municipio, validada en las decisiones del STJ, cuando se dirige a las medidas necesarias para el manejo integral de los residuos, en que es dictado que las

[...] obligaciones de hacer que deben guardar relación con la realidad económico-financiera del Municipio, a fin de permitir la aplicación de las medidas necesarias para el manejo integral de los residuos sólidos. Preparación de un Plan Integrado de Gestión de Residuos de la Construcción Civil y registro de todos los generadores sujetos a la preparación de un Plan de Gestión de Residuos Sólidos que debe concluirse en un plazo de 18 meses. Obligaciones de aplicar un programa de recolección selectiva, organizar el funcionamiento de la asociación de recolectores, establecer un programa de compostaje, establecer un programa de educación ambiental que deberá concluirse en un plazo de 12 meses (BRASIL, 2018b).

Las acciones de recogida de residuos y desechos están garantizadas por la legislación como un servicio que el municipio puede subcontratar, sin embargo, corresponde a la administración municipal prestar atención a los aspectos ético-jurídicos de dicha relación, teniendo en cuenta que, en el entendimiento del ministro Assusete Magalhães, al evaluar la AgInt en la AREsp 1190179/SP sobre la conclusión indebida de aditivos al contrato de recogida,

[...] La improbidad es la ilegalidad tipificada y calificada por el elemento subjetivo de la conducta del agente. Por ello, la jurisprudencia del TSJ considera esencial, para la caracterización de la improbabilidad, que la conducta del agente sea dolosa, para la caracterización de la conducta descrita en los artículos 9 y 11 de la Ley 8.429/92, o al menos que esté viciada de culpa grave, en los del artículo 10 (BRASIL, 2018a).

También está legalizada por la norma infraconstitucional la tasa de recogida que cobran los municipios, con el fin de que los valores obtenidos se conviertan en acciones de apoyo al PNRS. Para esas situaciones, el STJ analizó el proceso AgRg en REsp 1115373 / PR – AGRAVIO REGIMENTAL EN EL RECURSO ESPECIAL 2009/0003763-5, documentos que trataban de la inseparabilidad e individualidad de las tasas de alumbrado y limpieza pública, así, “la Segunda Clase inaugura una jurisprudencia que establece la ilegalidad de la tasa de recogida de basura doméstica, por no cumplir los requisitos de especificidad y divisibilidad. Precedente: AgRg en Ag 1.079.392/SP, Rep. Eliana Calmon, Segunda Clase, juzgada en 17.2.2009, DJe 17.3.2009”.

Los gestores públicos, que no practican la eficiencia en la administración, quieren eludir la responsabilidad por no aplicar las directrices del PNRS, utilizando el argumento de la falta de recursos para los municipios. Sin embargo, según Heber e Silva (2014), la norma instituye atribuciones distintas y complementarias a las distintas esferas de gestión, lo que plantea grandes desafíos y genera grandes cuellos de botella. Los investigadores destacan que la situación se agrava por el distanciamiento de las demás entidades federadas, especialmente el Estado, para la adecuada aplicación de este importante instrumento de salud pública y ambiental.

No obstante, la CF/88, en el art. 5, § 1, determina que las leyes relativas a los derechos fundamentales deben tener un efecto inmediato, lo que puede interpretarse como un refuerzo de la buena administración. Para Souza, Hartmann y Silveira (2016), las acciones de la judicatura para hacer responsable al Estado, de manera objetiva y compasiva, son convenientes. Tras la prospección, Neves y Pacheco (2018) se dieron cuenta de que los magistrados no creen en la capacidad de gestión del poder ejecutivo, ratificando así su fructífera intervención.

CONSIDERACIONES FINALES

El objetivo de este estudio fue examinar si la actuación del judicial podría convertirse en un instrumento eficaz para la aplicación de la Política Nacional de Residuos Sólidos, presionando a la gestión pública mediante sanciones jurídicas, para que sea eficiente. Inicialmente se realizó un análisis de los antecedentes evolutivos de la administración pública en Brasil, que permitió identificar tres modelos distintos: la gestión de activos, la gestión burocrática y la administración gerencial. Se pudo concluir que,

aún con la existencia de rastros de conductas patrimonialistas y la aplicación de mecanismos burocráticos, la administración pública gerencial es el estándar en Brasil contemporáneo, y que el modelo actual exige diligencia para una gestión orientada a las políticas públicas.

Ante a eso, se pudo comprender que la gestión pública eficiente es una norma indispensable para la ciudadanía y corresponde a un derecho público, pero que carece, según el enfoque constitucional, de un control sistemático de los procedimientos administrativos. Puesto que, en su actuación, el gestor público tiene la libertad de gobernar apoyado en el poder discrecional, lo que requiere conducta ética y la atención a los principios constitucionales de la administración pública. También se encontró que en la jurisprudencia brasileña no hay registros consistentes dirigidos a la actuación del Estado en cumplimiento del PNRS.

Se nota, también, que la Política Nacional de Residuos Sólidos aporta orientaciones para que el Estado materialice acciones y, así, pueda cumplir con los derechos fundamentales de la población. Así pues, su base de apoyo está en la responsabilidad compartida, a través de la jerarquía de responsabilidades entre las entidades federativas. Así, además de presentar los instrumentos para su aplicación, determina, en el art. 9, el orden de prioridades que debe considerarse para la gestión y el manejo de los desechos sólidos.

Es un hecho que el PNRS procesó casi veinte años hasta su aprobación en 2010. Sin embargo, es evidente que los obstáculos que lo frenaron en el poder legislativo cruzaron la barrera y se consumaron en el ejecutivo, ya que el estancamiento ambiental sigue siendo un dilema para la sociedad, sobre todo cuando, bajo la justificación de la escasez de recursos, el poder público cierra los ojos a los fundamentos y preceptos constitucionales de la buena administración pública, que contribuye en gran medida a que la educación ambiental, vector de los dos primeros elementos de la prioridad de gestión de los desechos (no generación y reducción), no sea un debate presente en los programas escolares y tampoco integre los programas institucionales.

Desde esa perspectiva, se entiende que la aplicación de las directrices instituidas por el PNRS debe ser prioridad para la administración pública contemporánea, ya que su eficacia garantiza la solución de este grave problema ambiental actual.

En base a los resultados encontrados, se considera necesario revisar la Ley n. 9.605/1998, ajustándola a los preceptos y directrices del PNRS,

con el fin de instituir subsidios penales que instiguen a la eficacia ambiental de una gestión pública eficiente o, como último recurso, subvencionar y reforzar la actuación del poder judicial en sus intervenciones para que las administraciones municipales se guíen por los principios constitucionales de la administración pública, en cumplimiento de la legislación y la Constitución, y así garantizar un entorno adecuado para todos, hechos que expresan la urgencia de hacer de este debate el programa central de la gestión pública.

REFERENCIAS

ALMEIDA, R.; SCATENA, L.; LUZ, M. S. Environmental perception and public policies – dichotomy and challenges to the development of a sustainability culture. *Ambiente & Sociedade*, São Paulo, v. 20, n. 1, p. 43-64, jan./mar. 2017.

BARDIN, L. *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70, 2009.

BITENCOURT NETO, E. Transformações do Estado e a administração pública no século XXI. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, v. 4, n. 1, p. 207-225, jan./abr. 2017.

BRASIL. Constituição [1988]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, Departamento da Casa Civil. Brasília, DF, 1988. Disponible en: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acceso: 30 de octubre. 2019.

BRASIL. *Decreto-lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967*. Dispõe sobre a organização da Administração Federal [...]. Câmara do Deputados, Brasília, DF, 1967. Disponible en: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decrei/1960-1969/decreto-lei-200-25-fevereiro-1967-376033-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acceso: 30 de octubre. 2019.

BRASIL. *Decreto-lei n. 7.404, de 23 de dezembro de 2010*. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos, Presidência da República, Departamento da Casa Civil. Brasília, DF, 2010a. Disponible en: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7404.htm. Acceso: 30 de octubre. 2019.

BRASIL. *Decreto-lei n. 7.405, de 23 de dezembro de 2010*. Institui o Programa Pró-Catador. Presidência da República, Departamento da

Casa Civil. Brasília, DF, 2010b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7405.htm. Acesso: 30 de outubro. 2019.

BRASIL. *Decreto-lei n. 73.030, de 30 de outubro de 1973*. Cria a Secretaria Especial do Meio Ambiente – SEMA. Câmara do Deputados, Brasília, DF, 1973. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-73030-30-outubro-1973-421650-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso: 30 de outubro. 2019.

BRASIL. *Lei n. 6.803, de 02 de julho de 1980*. Dispõe sobre as diretrizes básicas para o zoneamento industrial. Presidência da República, Departamento da Casa Civil. Brasília, DF, 1980. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6803.htm. Acesso: 30 de outubro. 2019.

BRASIL. *Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981*. Institui a Política Nacional do Meio Ambiente. Presidência da República, Departamento da Casa Civil. Brasília, DF, 1981. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6938.htm. Acesso: 30 de outubro. 2019.

BRASIL. *Lei n. 7.802, de 11 de julho de 1989*. Institui a Lei dos Agrotóxicos. Presidência da República, Departamento da Casa Civil. Brasília, DF, 1989a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L7802.htm. Acesso: 30 de outubro. 2019.

BRASIL. *Lei n. 8.666/93, de 21 de junho de 1993*. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Presidência da República, Departamento da Casa Civil. Brasília, DF, 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm. Acesso: 30 de outubro de 2019.

BRASIL. *Lei n. 9.605, de 12 de fevereiro de 1998*. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Presidência da República, Departamento da Casa Civil. Brasília, DF, 1998. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9605.htm. Acesso: 30 de outubro. 2019.

BRASIL. *Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001*. Estabelece o Estatuto das Cidades. Presidência da República, Departamento da Casa Civil. Brasília, DF, 2010. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso: 30 de outubro. 2019.

BRASIL. *Lei n. 12.305, de 02 de agosto de 2010*. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos. Presidência da República, Departamento da Casa Civil. Brasília, DF, 2010c. Disponible en: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12305.htm. Acceso: 30 de octubre. 2019.

BRASIL. *Projeto de Lei do Senado n. 354, de 1989*. Dispõe sobre o acondicionamento, a coleta, o tratamento, o transporte e a destinação final dos resíduos de serviços de saúde. Senado Federal. Brasília, DF. 1989b. Disponible en: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/1711>. Acceso: 29 de octubre de 2019.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2. Turma). *Agravo de Instrumento 1.079.392 – SP*. Processual Civil e Tributário. Taxa de coleta de lixo domiciliar. Ilegalidade. Agravante: Município de Santo André. Agravado: Eletropaulo Metropolitana Eletricidade de São Paulo S/A. Relatora: Ministra Eliana Calmon, 28 de novembro de 2008. Disponible en: https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=MON&sequencial=4474053&num_registro=200801575655&data=20081205. Acceso: 30 de octubre. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2. Turma). *Agravo Regimental no Recurso Especial 1.115.373 – PR*. Processual Civil e Tributário. Inexistência de violação do art. 557 do CPC. Taxa de coleta de lixo domiciliar. Especificidade e divisibilidade. Ilegalidade. Precedente. Agravante: município de Londrina. Agravado: Antonio Carlos Bertin e outros. Relator: Ministro Humberto Martins, 22 de setembro de 2009. Disponible en: https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=6406534&num_registro=200900037635&data=20091014&tipo=5&formato=PDF. Acceso: 30 de octubre. 2019.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2. Turma). *Recurso Especial 1199572-MG*. Recurso especial. Embargos de declaração. Interrupção. Prazo Recursal. Exceção. Intempestividade. Prequestionamento. Ausência. Súmula 211/stj. Violação direta à constituição federal. Não-cabimento. Notificação. Edital. Excepcionalidade. Domicílio incerto. Não sabido. Recorrente: Município de Belo Horizonte Recorrido: Estado de Minas Gerais Relator: Min. Castro Meira, 22 de setembro de 2010d. Disponible en: https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1001570&num_registro=201001185233&data=20100922&formato=PDF. Acceso: 30 de octubre. 2019.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (3. Turma). *Agravo em Recurso Especial 290114-MG*. Processual Civil. Agravo em Recurso Especial. Suposta ofensa ao art. 535 do CPC. Inexistência de vício no Acórdão recorrido. Tributário. Taxa de coleta de lixo. Entrega da guia de recolhimento. Notificação do lançamento. Especial eficácia vinculativa do acórdão proferido no Resp. n. 1.111.124/PR. Representativo de controvérsia. Ônus probatório do contribuinte. Agravo não provido. Agravante: Clube Atlético Mineiro. Agravado: Município de Belo Horizonte. Relator: Min. Mauro Campbell Marques, 31 de maio de 2013. Disponível em: https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=MON&sequencial=29086822&num_registro=201300227465&data=20130610. Acesso: 30 de outubro. 2019.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2. Turma). *Agravo em Recurso Especial 666209 – PR*. Agravante: Goodyear do Brasil Produtos de Borracha LTDA. Agravado: Ministério Público do Estado do Paraná. Relatora: Ministra Assusete Magalhães, 17 de março de 2015. Disponível em: https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=MON&sequencial=45592402&num_registro=201500389999&data=20150406. Acesso: 30 de outubro. 2019.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2. Turma). *Agravo em Recurso Especial 813.166 – PR*. Administrativo e Processual Civil. Ausência de Prequestionamento. Súmulas 282 e 356 do STF. Razões Recursais Dissociadas da Fundamentação do Acórdão Recorrido. Incidência das Súmulas 283 e 284 do STF. Agravo conhecido para negar seguimento ao recurso especial. Agravante: Abilux – Associação Brasileira da Indústria de Iluminação. Agravado: Ministério Público do Estado do Paraná. Relator: Ministro Humberto Martins, 03 de fevereiro de 2016. Disponível em: https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=MON&sequencial=57054637&num_registro=201502760002&data=20160210. Acesso: 30 de outubro. 2019.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2. Turma). *Recurso Especial 1698749 – RS*. Processual Civil. Recurso Especial. Enunciado administrativo n. 3/STJ. Improbidade administrativa. Licitação e contrato administrativo. Serviço de transporte escolar. Imputação de fraude. Direcionamento da licitação. Superdimensionamento do objeto do certame. Ausência de fiscalização do contrato. Conduta improba configurada a partir dos elementos

fáticos e probatórios constantes dos autos. Súmula 7/STJ. Recurso especial não conhecido. Recorrentes: Transportes JC Lopes Eireli, José Claudio Lopes, Urban Serviços e Transportes Ltda, Claudia Daiane Lopes, Marcos da Rosa Lopes, João Carlos Brum. Recorrido: Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul. Relator: Ministro Mauro Campbell Marques, 11 de dezembro de 2017. Disponível em: https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=MON&sequencial=79258849&num_registro=201701165169&data=20171214&tipo=0. Acesso: 30 de octubre. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2. Turma). *Agravo Interno no Agravo em Recurso Especial 1.190.179 – SP*. Administrativo e Processual Civil. Agravo Interno no Agravo em Recurso Especial. Improbidade administrativa. Acórdão que, em face dos elementos de prova dos autos, concluiu pela ausência de comprovação do elemento subjetivo e pela não configuração de ato de improbidade administrativa. Súmula 7/STJ. Agravo interno improvido. Agravante: Ministério Público Federal. Agravado: Atria Construtora LTDA. Relatora: Ministra Assusete Magalhães, 15 de maio de 2018a. Disponível em: https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1712621&num_registro=201702594276&data=20180521&formato=PDF. Acesso: 30 de octubre. 2019.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2. Turma). *Agravo em Recurso Especial 1.251.315 – SP*. Agravante: Ministério Público do Estado de São Paulo. Agravado: Município de Caiuá. Relator: Ministro Francisco Falcão, 13 de junho de 2018b. Disponível em: https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=MON&sequencial=84527475&num_registro=201800382992&data=20180621. Acesso: 30 de octubre. 2019.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Suspensão de Segurança 3.093 – AL*. Requerente: Município de Maceió. Requerido: Tribunal de Justiça do Estado de Alagoas. Relator: Ministro Presidente do STJ (João Otávio de Noronha), 30 de maio de 2019. Disponível em: https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=MON&sequencial=96113330&num_registro=201901453096&data=20190603&tipo=0. Acesso: 30 de octubre. 2019.

BRULON, V.; OHAYON, P.; ROSENBERG, G. A reforma gerencial brasileira em questão: contribuições para um projeto em construção. *Revista do*

- Serviço Público – RSP*, Brasília, DF, v. 63, n. 3, p. 265-284, jul./set. 2012.
- CÂMARA, J. B. D. Governança ambiental no Brasil: ecos do passado. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 21, n. 46, p. 125-146, jun. 2013.
- CEZAR, L. C. Reflexões sobre a comunicação em políticas públicas: proposta de um modelo de avaliação da comunicação governamental. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 52, n. 1, p. 52-70, jan./fev. 2018.
- COMPARATO, F. K. Resta ainda, porventura, alguma esperança? *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 32, n. 92, p. 31-45, jan./abr. 2018.
- CORRALO, G. S. Boa governança municipal. In: MACHADO, E. D.; FREITAS, R. S.; TAVARES, A. A. (Orgs.). *Direitos Fundamentais e Democracia V*. v. 1. Florianópolis: Conpedi, 2014. p. 398-421. Disponível em: <http://publicadireito.com.br/publicacao/ufpb/livro.php?gt=236>. Acesso: 30 de outubro. 2019.
- CORRALO, G. S. Há um direito fundamental à boa governança? *Espaço Jurídico: Journal of Law*, Chapecó, v. 18, n. 1, p. 165-184, 2017.
- CORREIA, J. M. S. Os grandes traços do direito administrativo no século XXI. *A&C-Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, v. 16, n. 63, p. 45-66, jan./mar. 2016.
- COSTA, F. L.; COSTA, E. M. L. Nova história da administração pública brasileira: pressupostos teóricos e fontes alternativas. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 50, n. 2, p. 215-236, mar./abr. 2016.
- CUNHA, C. G. S. Avaliação de políticas públicas e programas governamentais: tendências recentes e experiências no Brasil. *Revista Estudos de Planejamento*, Porto Alegre, n. 12, p. 27-57, dez. 2018.
- FARIA, C. R. S. M. A Política Nacional de Resíduos Sólidos. *Boletim do Legislativo*, Brasília, DF, n. 15, jun. 2012. Disponível em <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/242672/Boletim2012.15.pdf?sequence=1>. Acesso: 30 de outubro. 2019.
- FREITAS, J. Reflexões sobre moralidade e direito administrativo. *Revista do Direito*, Santa Cruz do Sul, n. 29, p. 94-115, jan./jun. 2008.
- GICO JUNIOR, I. T. O princípio da eficiência na jurisprudência do STF. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 277, n. 2, p. 107-148, maio/ago. 2018.

GRINOVER, A. P. O controle das políticas públicas pelo Poder Judiciário. *Revista do Curso de Direito*, v. 7, n. 7, p. 9-37, 2010.

HACHEM, D. W. A noção constitucional de desenvolvimento para além do viés econômico—Reflexos sobre algumas tendências do Direito Público brasileiro. *A&C-Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, v. 13, n. 53, p. 133-168, jul./set. 2013.

HEBER, F.; SILVA, E. M. Institucionalização da política nacional de resíduos sólidos: Dilemas e constrangimentos na região metropolitana de Aracaju (SE). *Revista de Administração Pública-RAP*, v. 48, n. 4, p. 913-937, 2014.

JAPIASSÚ, C. E.; GUERRA, I. F. 30 anos do relatório Brundtland: nosso futuro comum e o desenvolvimento sustentável como diretriz constitucional brasileira. *Revista de Direito da Cidade*, Rio de Janeiro, v. 9, n. 4, p. 1884-1901, out./dez. 2017.

KOHL, C. C.; LEAL, M. C. H. Boa administração pública e fundamentos constitucionais das políticas públicas na perspectiva do Supremo Tribunal Federal. *Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito*, São Leopoldo, v. 7, n. 2, p. 188-196, maio/ago. 2015.

LUNAS, M. C. F. S.; OLIVEIRA, A. K. M.; BONONI, V. L. R. Políticas Públicas de Desenvolvimento: Convergências e Divergências no Geoparque Bodoquena-Pantanall. *Ambiente & Sociedade*, São Paulo, v. 19, n. 3, p. 155-176, jul./set. 2016.

MAIELLO, A.; BRITTO, A. L. N. P.; VALLE, T. F. Implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 52, n. 1, p. 24-51, jan./fev. 2018.

MARTINS, H. F. Administração para o desenvolvimento: a relevância em busca da disciplina. *Estudos de Administração e Sociedade*, Niterói, v. 2, n. 2, p. 8-18, maio/ago. 2018.

NASCIMENTO NETO, P.; MONTEIRO, T. A. Política nacional de resíduos sólidos-reflexões acerca do novo marco regulatório nacional. *Revista Brasileira de Ciências Ambientais*, São Paulo, 15 ed., p. 10-19, mar. 2010.

NEVES, P. B. P.; PACHECO, M. A. B. Saúde pública e Poder Judiciário: percepções de magistrados no estado do Maranhão. *Revista Direito GV*, São Paulo, v. 13, n. 3, p. 749-768, 2018.

OHLWEILER, L. P. The constitutional principles of public administration and the practical world in Administrative Law. *Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito*, São Leopoldo, v. 5, n. 2, p. 150-168, jul./dez. 2013.

OLIVEIRA, D. M. F. Algumas reflexões sobre o controle judicial da administração pública contemporânea. *REI – Revista Estudos Institucionais*, Rio de Janeiro, v. 3, n. 1, p. 210-241, 2017.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração do Rio de Janeiro. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 6, n. 15, p. 153-159, ago. 1992.

PEREIRA, L. C. B. Uma reforma gerencial da administração pública no Brasil. *Revista do Serviço Público*, Brasília, DF, v. 49, n. 1, p. 5-42, jan./mar. 1998.

PEREIRA, M. L. Política da Administração e o Princípio da Moralidade. *Coletânea de Julgados e Momentos Jurídicos dos Magistrados no TFR e no STJ*, Brasília, DF, n. 44, p. 208-215, 2004. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/publicacaoainstitucional///index.php/coletanea/article/view/355/317>. Acesso: 30 de outubro. 2019.

PEREIRA, R. M. As contratações públicas sustentáveis como incentivo econômico para a produção e o consumo sustentáveis. *Revista Jurídica da Procuradoria-Geral do Distrito Federal*, Brasília, DF, v. 39, n. 1, p. 55-70, jul./dez. 2014.

PESSOA, F. M. G.; CARDOSO, H. R.; SOUSA, O. A. R. Possibilidade e limites do controle judicial das ações e das omissões da administração pública na implantação de políticas públicas com sede constitucional. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Curitiba, v. 15, n. 61, p. 117-144, 2015.

RIBEIRO FILHO, W. F.; VALADARES, J. L. Governança: uma nova perspectiva de gestão aplicada à administração pública. *The Journal of Engineering and Exact Sciences*, Viçosa, v. 3, n. 5, p. 0721-0723, 2017.

ROMÃO NETTO, J. V. Estrutura administrativa do governo brasileiro, cultura política e a busca pela sociedade ideal. *Sociedade e Estado*, Brasília, DF, v. 31, n. 1, p. 211-235, jan./abr. 2016.

SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da administração pública.

Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, p. 347-369, 2009.

SOUZA, L. R.; HARTMANN, D.; SILVEIRA, T. Dano ambiental e a necessidade de uma atuação proativa da Administração Pública. *Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v. 12, n. 24, p. 343-373, 2016.

TEIXEIRA, A. V. Ativismo judicial: nos limites entre racionalidade jurídica e decisão política. *Revista Direito GV*, São Paulo, v. 8, n. 1, p. 037-057, 2012.

VELOSO, J. R. S. O modelo constitucional brasileiro de gestão de resultados como mecanismo de freios e contrapesos para moderar o conflito entre os poderes em benefício do cidadão. *Publicações da Escola da AGU*, Belo Horizonte, v. 10, n. 4, p. 39-54, 2018.

ŽURGA, G. In search of sustainable public administration: what should, could, or must be done. *Romanian Journal of Political Science*, Bucharest, v. 17, n. 2, general issue – winter 2017.

Artículo recibido el: 31/10/2019.
Artículo aceptado el: 10/28/2020.

Cómo citar este artículo (ABNT):

BEZERRA, A. N. L.; ROCHA, P. H. F.; MOITA NETO, J. M. Resíduos sólidos: la mala gestión pública como problema ambiental. *Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v. 17, n. 39, p. 39-66, sep./dic. 2020. Disponible en: <http://www.domhelder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/view/1694>. Acceso: día de mes. año.