

## A atuação da administração pública no desenvolvimento sustentável

Carmen Sylvia Coutinho de Oliveira  
carmen@coutinhoecursino.com.br

### RESUMO

A Constituição da República Federativa do Brasil assegura a todo brasileiro, nato ou naturalizado, um rol de garantias constitucionais, dentre as quais se destaca o meio ambiente ecologicamente equilibrado, assim como a saúde de todos. Por meio da Administração Pública, o Estado procura regulamentar e fiscalizar atividades que possam interferir nestas garantias. A ANVISA, por meio da Resolução da Diretoria Colegiada RDC nº. 306/04, vem estabelecer um PGRSS – Plano de Gerenciamento de Resíduos de Serviços de Saúde, classificando os resíduos em 5 grupos e definindo os procedimentos de destinação final aplicáveis. Porém, apenas 55,72% de todo resíduo gerado no Brasil é devidamente tratado, isso sem levar em consideração que não existem bancos de dados confiáveis que apresentem estatísticas e informações sobre o nível de adesão das organizações geradoras desses tipos de resíduos ao PGRSS. Como consequência, a Administração Pública está muito longe de aplicar o princípio da ubiquidade, da propriedade e da prevenção, em prol do bem-estar comum e de um ambiente ecologicamente equilibrado.

**Palavras-chave:** Princípios Constitucionais; PGRSS; ANVISA; Desenvolvimento Sustentável; Resíduos de Saúde.

## The public administration action in the sustainable development

### ABSTRACT

The “Constituição da República Federativa do Brasil” (Brazilian Constitution Letter) assures to all Brazilian person, born or not in Brazil, a roll of constitutional guarantees, among those the equilibrated ecological environment is pointed out, such as the health for everyone. By the Public Administration, the State tries to regulate and monitor activities which can interfere on those guarantees. The ANVISA, by the “Resolução da Diretoria Colegiada RDC nr. 306/04 (Colleged Directory Resolution), stablished the “PGRSS – Plano de Gerenciamento de Resíduos de Serviços de Saúde” (Management Plan for Health Services Residues), classifying those residues into 5 groups and defining the procedures for applicable final destination. However only 55,72% of all generated residues in Brazil is correctly treated, not considering that there are no trusted data basis that express statistics and information about the level of adhesion from those residues generated organizations to the PGRSS (MPHSR). As a result, the Public Administration is far from to apply the ubique principle, as well as the property and prevention, to the benefit of the commum welfare and the equilibrated ecological environment.

**Key words:** Constitutional Principles; MPHSR; ANVISA; Sustainable Development; Health Residues.

## 1. INTRODUÇÃO

A Constituição Federal, promulgada em 5 de outubro de 1988, foi estruturada em princípios advindos de preceitos sócio-culturais arraigados aos bons costumes e à religião.

O Estado, por sua vez, sendo uma ficção criada a partir da vida em sociedade, tem por função precípua estabelecer políticas públicas que venham assegurar que os princípios constitucionais sejam observados e respeitados em todas as relações que mereçam a tutela desse ente.

Para que haja harmonia entre a liderança do Estado e os princípios constitucionais, faz-se necessária a atuação da Administração Pública, como o agente regulador, fiscalizador e realizador de obras e serviços para o bem comum.

O meio ambiente é, por sua vez, o bem essencialmente de todos e, devido a sua importância e fragilidade, deve ser preservado contra toda e qualquer ameaça.

Os Direitos Difusos e Coletivos, nos quais se insere o Direito Ambiental, são, portanto, o conjunto de normas e diretrizes que deve assegurar que o meio ambiente seja protegido e preservado para o bem comum.

## 2. PRINCÍPIOS E GARANTIAS CONSTITUCIONAIS

Para se assegurar que o bem-estar da sociedade seja garantido, tendo como pano de fundo o habitat natural, princípios constitucionais específicos são observados pelo sistema jurídico brasileiro.

### 2.1 PRINCÍPIO DA UBIQUIDADE

O Estado, observando o princípio da ubiquidade, toma *per se* a responsabilidade da onipresença, tendo como sentido etimológico do vocábulo “ubíquo” – que se constitui naquilo que está ao mesmo tempo em toda parte<sup>1</sup>.

Ressalta-se que diversos termos utilizados no mundo jurídico advêm de expressões religiosas, como ética, hermenêutica, exegese, porém o princípio da ubiquidade recebeu um novo contorno técnico-científico, quando aplicado ao direito ambiental, superando a onipresença territorial típica, para uma abrangência temática referente às questões fundamentais para a vida do ser humano: a proteção e a preservação do meio ambiente.

---

<sup>1</sup> FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. Pequeno dicionário brasileiro da língua portuguesa, 11<sup>a</sup> ed., Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1964.

O artigo 225 da Constituição Federal de 1988<sup>2</sup> estabelece o direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Compreende, neste artigo, uma elaboração legislativa protetiva, mas não se esgota nela. Indispensável, pois, a adoção de Políticas Públicas ambientais. Deflui desse dever a necessidade de regulamentar, fiscalizar e bem administrar os bens ambientais.

O Estado-administrador deve desenvolver ação de defesa e preservação ambientais, respeitando o princípio da ubiqüidade.

Neste diapasão, incumbe à Administração Pública o dever de atuar estritamente dentro da legalidade, pois, se para o cidadão é lícito agir livremente, desde que a Lei não o proíba<sup>3</sup>, para o agente público somente é lícito agir dentro dos preceitos normativos, flexibilizando-se, no máximo, a liberdade de escolha dentro de parâmetros legalmente estabelecidos, por um poder discricionário subsidiário que a essa se concedeu.

## 2.2 GARANTIA DA PROPRIEDADE

A Constituição Federal também apresenta um rol de garantias fundamentais aos brasileiros natos e naturalizados, em seu artigo 5º, incisos de I a LXXVIII. São setenta e oito incisos delineando os mais significativos direitos do homem. Destaque é dado ao direito à propriedade, como uma característica intrínseca da democracia, mas há que se observar que esta garantia não é plena, deve essa propriedade, antes, atender a sua função social<sup>4</sup>, coibindo, dessa feita, o uso abusivo em favor do bem comum de toda a sociedade, compreendendo que o direito individual não pode sobrepor ao direito coletivo. Assim, o meio ambiente deve ser respeitado e protegido contra o uso abusivo em favor da propriedade particular.

## 2.3 GARANTIA DA AÇÃO POPULAR

Também deve ser considerada a garantia da legitimidade popular para propor ação que vise proteger o meio ambiente, entre outros bens difusos e coletivos<sup>5</sup>.

---

<sup>2</sup> Capítulo VI – Do Meio Ambiente – art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. Da Constituição da República Federativa do Brasil de 05 de outubro de 1988.

<sup>3</sup> Artigo 5º, inciso II – ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de Lei – CF/88

<sup>4</sup> Art. 5º, inciso XXII – é garantido o direito de propriedade; inciso XXIII – a propriedade atenderá a sua função social, CF/88.

<sup>5</sup> Art. 5º, inciso LXXIII – qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente (*grifo nosso*) e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência, CF/88.

Somado a esses direitos e garantias fundamentais, o princípio da precaução visa assegurar o meio ambiente contra os riscos potenciais que ainda não podem ser identificados, de acordo com o estado atual do conhecimento.

Tal princípio afirma que, na ausência da certeza científica formal, a existência de um risco, de um potencial dano, é necessária a implementação de medidas que possam evitar esse dano<sup>6</sup>. Em consonância com esse princípio preceitua-se o artigo 196 da Constituição Federal, no qual é afirmado que a saúde é um direito de todos e um dever do Estado<sup>7</sup>.

### 3. O DEVER DE REGULAR E FISCALIZAR DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Para uma compreensão adequada sobre a competência de regular da Administração Pública, uma distinção entre legislar e regulamentar deve ser estabelecida.

A competência legislativa é a aptidão de que são dotadas as pessoas políticas, para expedirem normas jurídicas, que sejam inclusas no ordenamento jurídico. É necessário, para tanto, que se cumpram todas as formalidades legais para a formação dessas normas, observando-se o conjunto de atos que caracterizam o procedimento legislativo. A lei é, por sua vez, o instrumento que introduz os preceitos jurídicos que, ao serem inseridos no sistema jurídico, criam direitos e deveres. Dentre as faculdades dadas ao legislador pelo constituinte, está a de editar normas jurídicas que disciplinem a matéria, como a tributária. Essas normas definirão desde o fenômeno da incidência, até as que tornam possível a realização dos direitos subjetivos do sujeito ativo, e os deveres do sujeito passivo da relação jurídica.

Cabe, prioritariamente, ao Poder Legislativo, nas esferas Federal, Estadual e Municipal, elaborar as leis que norteiam a sociedade. Com capacidade residual, o Poder Executivo tem a faculdade de legislar, como se demonstra na possibilidade de o Presidente da República em editar Medidas Provisórias.

Por outro lado, partindo do pressuposto de que a Administração Pública tem sua atuação vinculada à legislação, essa quando se manifesta, o faz por meio de atos normativos. São exemplos clássicos os Decretos, Portarias e Resoluções.

MELLO (1979) afirma que, "[...] *para a boa aplicação da lei, nas relações entre o Estado-poder e terceiros, surgiu a necessidade do Executivo regulamentá-la, estabelecendo as regras orgânicas e processuais para a sua execução, através de regulamentos executivos*"<sup>8</sup>.

Para que as normas estabelecidas pela Administração Pública tenham sua eficácia garantida, tal Administração tem a capacidade de fiscalizar as pessoas de direito público e privado, que se encontram inseridas no contexto de sua atuação.

Esse poder fiscalizador tem por finalidade básica assegurar que as atividades inerentes a um determinado segmento regulado sejam desenvolvidas em conformidade com as normas específicas estabelecidas.

Importante ressaltar o fato de que diferentemente do ordenamento jurídico brasileiro, no qual, onde por meio de uma cláusula pétrea se assegura a divisão dos poderes em Legislativo,

<sup>6</sup> Princípio estabelecido na Conferência Internacional sobre o Meio Ambiente realizada na cidade do Rio de Janeiro em 1992, conhecida como "Eco 92".

<sup>7</sup> Capítulo II Da Seguridade Social – Seção II – Da Saúde, art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação, CF/88.

<sup>8</sup> MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. Princípios Gerais de Direito Administrativo. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1979, p. 353. v. I.

Executivo e Judiciário<sup>9</sup>, cada qual com suas competências. A Administração Pública carrega em si a capacidade de normatizar, fiscalizar e até punir, por meio de penalidades administrativas, que vão desde uma simples notificação, até a aplicação de multas ou o fechamento de um estabelecimento privado, por exemplo.

Obviamente que esse poder lhe é limitado, tendo sempre como norteador o bem comum em detrimento ao particular. Assim, cabe à Administração Pública normatizar e fiscalizar todas as atividades que, de alguma forma, venham a impactar o meio ambiente.

### **3.1 PGRSS – PLANO DE GERENCIAMENTO DE RESÍDUOS DO SERVIÇO DE SAÚDE**

Dentre as inúmeras regulamentações emanadas da Administração Pública, ênfase foi dada ao estudo da Resolução da Diretoria Colegiada, RDC, <sup>10</sup> n° 306/04, publicada pela ANVISA - Agência Nacional de Vigilância Sanitária, pois trata de uma regulamentação que procura reduzir o impacto de resíduos dos serviços de saúde, por meio da adoção de um plano de gerenciamento.

Justifica-se tal opção por serem esses resíduos de classes distintas e de volume significativo, com altos riscos de contaminação do solo, da água e, até, do ar, pela formação de gases poluentes, quando alguns desses resíduos são dispostos na natureza de forma não sustentável.

Entretanto, apesar da boa intenção desta regulamentação, diversas deficiências são apontadas, tais como: norma de difícil aplicação prática, tornando árdua a fiscalização e encarecendo os custos de gerenciamento; descompasso entre princípio da precaução, fortemente vinculado ao Direito Ambiental. E as regras estabelecidas nessa Resolução, inclusive conflitando com orientações internacionais; falta de infra-estrutura adequada para a destinação final dos resíduos.

#### **3.1.1 Procedimento proposto no PGRSS**

Para a aplicação deste Plano de Gerenciamento, a RDC n°. 306/04 classificou os resíduos em cinco grupos, quais sejam:

Grupo 1 – Resíduos comuns (recicláveis ou não)

Grupo 2 – Resíduos químicos

Grupo 3 – Rejeitos radioativos

---

<sup>9</sup> Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário. CF/88.

<sup>10</sup> RDC (Resolução de Diretoria Colegiada) é ato normativo, de intervenção ou de alteração do Regimento Interno, bem como para detalhamento de área de ação ou norma de organização de cada Diretoria. Fonte: [http://e-glossario.bvs.br/glossary/public/scripts/php/page\\_search.php?lang=pt&letter=R](http://e-glossario.bvs.br/glossary/public/scripts/php/page_search.php?lang=pt&letter=R)

Grupo 4 – Resíduos potencialmente infectantes

Grupo 5 – Resíduos perfurocortantes ou escarificantes

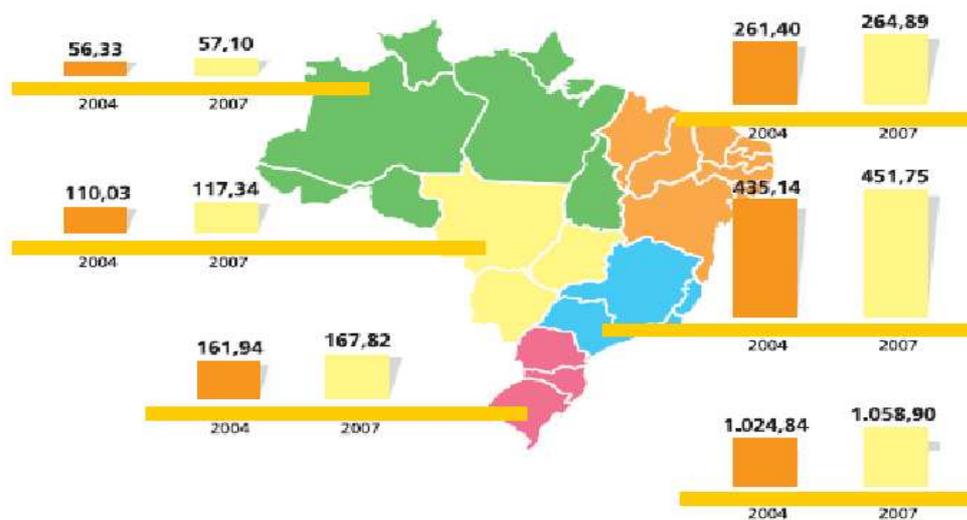
Apesar dessa classificação, não há evidências, até o momento, de investimentos para a destinação final destes resíduos, como demonstrado na Tabela 1 a seguir:

Tabela 1. Resíduos de serviços de saúde no Brasil

Macro-Região	Total (t/dia)
Norte	4,00
Nordeste	81,50
Centro-Oeste	48,00
Sudeste	370,50
Sul	86,00
<b>Total</b>	<b>590,00</b>

Fonte: ABRELPE/2007

A ineficácia dessa Resolução é observada quando se constata o volume de resíduos gerados nessas regiões, como apresentado no mapa a seguir - Figura 1:



Fonte: ABRELPE/2007

Calculando-se o volume gerado de resíduos de serviços de saúde por região versus a capacidade da cada uma destas regiões em tratar seus próprios resíduos, ter-se-á a dimensão da criticidade neste setor, conforme demonstrado na Tabela 2:

Tabela 2. Volume de resíduos de saúde tratados no Brasil

Região	Percentual de resíduo tratado
Norte	7,00%
Nordeste	30,77%
Centro-oeste	40,91%
Sul	51,24%
Sudeste	82,01%

Fonte: ABRELPE/2007

Considerando o volume total gerado em toneladas/dia em todo o território brasileiro, ter-se-á o montante de 1.058,90 t/dia, das quais apenas 55,72% deste é tratado de alguma forma, de acordo com os dados apontados pela ABRELPE<sup>11</sup>.

Outra questão que suscita análises mais aprofundadas concerne ao procedimento adotado nesta Resolução, pois pouco se estimula o tratamento dos resíduos gerados, pois em sua grande maioria, a destinação final a ser aplicada são os aterros sanitários, que apesar de não serem o foco deste trabalho, é notória a falta de estrutura adequada, na grande maioria dos municípios do Brasil.

#### 4. RESULTADOS

Ao longo do desenvolvimento deste trabalho constatou-se a grande lacuna existente com relação a dados estatísticos e informações sobre o número de organizações geradoras de resíduos de serviços de saúde que aderiram ao Plano de Gerenciamento de Resíduos. A ausência de um banco de dados confiável e atualizado é o reflexo da incapacidade da Administração Pública em

<sup>11</sup> ABRELPE – Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais. Criada em 1976, é uma Associação Civil sem fins lucrativos, que congrega e representa as empresas que atuam nos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, cujo objetivo fundamental é promover o desenvolvimento técnico-operacional do setor de limpeza pública e gestão de resíduos sólidos, dentro dos princípios da preservação ambiental e do desenvolvimento sustentável.  
[http://www.abrelpe.org.br/abrelpe\\_historico.php](http://www.abrelpe.org.br/abrelpe_historico.php)

aplicar seu poder fiscalizador, ficando a mercê da consciência ambiental de cada organização, seja pública ou privada, uma adesão voluntária a esse Plano, incluindo-se, neste diapasão, a responsabilidade financeira da correta destinação dos resíduos gerados, uma vez que, como já apontado anteriormente, pouco se tem investido em infraestrutura para tal destinação.

O papel da Administração Pública na promoção de um desenvolvimento sustentável, ainda que determinado constitucionalmente, está muito longe de assumir uma posição de onipresença, assim como o de garantir a saúde, o bem-estar comum e a preservação ambiental.

Entretanto, é importante que se ressalte que o Estado é apenas uma ficção criada pelo homem em sociedade e, como tal, não pode ser considerado como o ser todo poderoso, senhor do destino dos sonhos dos brasileiros.

Portanto, é necessário que todo cidadão se posicione frente aos grandes desafios desse milênio e, com a urgência e seriedade necessárias, tome uma atitude em prol de todos os seres que habitam o planeta Terra.

## 5. REFERÊNCIAS

Livros:

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. Pequeno dicionário brasileiro da língua portuguesa, 11ª ed., Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1964.

MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. Princípios Gerais de Direito Administrativo. 2. ed., Rio de Janeiro: Forense, 1979.

### *Legislação/Normas:*

Constituição da República Federativa do Brasil de 05 de outubro de 1988.

MINISTÉRIO DA SAÚDE - ANVISA (Agência Nacional de Vigilância Sanitária). Resolução RDC nº 306, de 07 de dezembro de 2004. Dispõe sobre o Regulamento Técnico para o gerenciamento de resíduos de serviços de saúde. Diário Oficial da União; Brasília, DF, 10 de dezembro de 2004

### *Acordos/Convenções Internacionais:*

Conferência Internacional sobre o Meio Ambiente realizada na cidade do Rio de Janeiro em 1992 - "Eco 92".

### *Sites consultados:*

<<http://abrelpe.org.br>>

<<http://anvisa.gov.br>>