

GESTÃO DE RESÍDUOS

ESTRATÉGIAS DE ATUAÇÃO INTERINSTITUCIONAL





*ESTRATÉGIAS DE ATUAÇÃO
INTERINSTITUCIONAL*



Brasil. Conselho Nacional do Ministério Público.
Gestão de resíduos : estratégias de atuação interinstitucional. / Conselho Nacional do Ministério Público. - Brasília: CNMP, 2022.
212 p. il.

ISBN 978-65-89260-20-2

1. Ministério Público, atuação. 2. Logística reversa. 3. Plano de resíduos sólidos. 4. Coleta seletiva. 5. Limpeza pública. 6. Saneamento básico. I. Título. II. Comissão do Meio Ambiente. III. Grupo de Estudos Gestão de Resíduos.

CDD - 341.413

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca do CNMP



CONSELHO
NACIONAL DO
MINISTÉRIO PÚBLICO

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO – CNMP

Antônio Augusto Brandão de Aras
(Presidente)

Oswaldo D’Albuquerque (Corregedor
Nacional)

Rinaldo Reis Lima

Otávio Luiz Rodrigues Jr.

Moacyr Rey Filho

Engels Augusto Muniz

Antônio Edílio Magalhães Teixeira

Ângelo Fabiano Farias da Costa

Paulo Cezar dos Passos

Daniel Carnio Costa

Jaime de Cassio Miranda

Rogério Magnus Varela Gonçalves

Rodrigo Badaró Almeida de Castro

Jayme Martins de Oliveira Neto

Secretaria-Geral do CNMP

Carlos Vinícius Alves Ribeiro
(Secretário-Geral)

Rafael Meira Luz (Secretário-Geral
Adjunto)

Comissão do Meio Ambiente

Rinaldo Reis Lima (Presidente)

MEMBROS DO GRUPO DE ESTUDOS GESTÃO DE RESÍDUOS CMA/CNMP (PORTARIA Nº 2/2022/CMA)

Alexandra Faccioli Martins
Promotora de Justiça do Ministério
Público do Estado de São Paulo (MPSP)

Christiane Roberta Gomes de Farias Santos
Procuradora de Justiça do Ministério
Público do Estado de Pernambuco
(MPPE)

Juliano de Barros Araújo
Promotor de Justiça do Ministério
Público do Estado de Goiás (MPGO)

Louise Rejane de Araújo Silva Severino
Promotora de Justiça do Ministério
Público do Estado do Pará (MPPA)

Luciano Furtado Loubet
Promotor de Justiça do Ministério Público
do Estado de Mato Grosso do Sul (MPMS)

Luis Fernando Cabral Barreto Junior
Promotor de Justiça do Ministério
Público do Estado do Maranhão (MPMA)

Márcia Cristina Kamei Lopes¹
Procuradora Regional do Trabalho (MPT)

Roberto Carlos Batista
Promotor de Justiça do Ministério Público
do Distrito
Federal e Territórios (MPDFT)

Tiago Gonçalves Veras Gomes

Promotor de Justiça do Ministério Público
do Estado do Rio de Janeiro (MPRJ)

¹ Procuradora Regional do Trabalho e Coordenadora Nacional de Defesa do Meio Ambiente do Trabalho (CODEMAT).

ORGANIZADORES

Rinaldo Reis Lima – Coordenador
Conselheiro Nacional do Ministério
Público
Presidente da Comissão do Meio
Ambiente

Tarcila Santos Britto Gomes
Promotora de Justiça do Ministério
Público do
Estado de Goiás
Membro Auxiliar da Comissão do Meio
Ambiente

Equipe de Apoio da Comissão do Meio Ambiente

Karina Fleury Curado Simas Cavalcanti
Letícia Porchera Batista Cassaro

Entidade apoiadora

Associação Brasileira dos Membros do
Ministério
Público de Meio Ambiente (ABRAMPA)

Comissão Permanente do Meio
Ambiente, Habitação, Urbanismo e
Patrimônio Cultural (COPEMA)

CONVIDADOS COLABORADORES DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Andrea da Rocha Carvalho Gondim²
Procuradora do Trabalho (MPT)

Margareth Matos de Carvalho³
Procuradora Regional do Trabalho
(MPT)

CONVIDADO COLABORADOR EXTERNO

Carlos Roberto de Oliveira⁴
Secretário-Executivo da Câmara de
Assuntos Jurídicos, Institucionais,
Governança e Controle Social da
Associação Brasileira de Agências
de Regulação – CTJI-GCS (ABAR).
Diretor da Agência Reguladora de
Saneamento ARES-PCJ (SP)

2 Procuradora do Trabalho. Coordenadora Nacional de Combate às Fraudes da Administração Pública (CONAP).

3 Procuradora Regional do Trabalho. Gerente do Projeto de Inclusão socioproductiva de Catadores e Catadoras de Materiais Recicláveis.

4 Doutor e Mestre pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP). Pós-Doutorando na UNESP. Secretário-Executivo da Câmara de Assuntos Jurídicos, Institucionais, Governança e Controle Social da Associação Brasileira de Agências de Regulação – CTJI-GCS (ABAR). Diretor da Agência Reguladora de Saneamento ARES-PCJ (SP).

Sumário

CAPÍTULO I: PLANOS DE RESÍDUOS SÓLIDOS 15

1. INTRODUÇÃO E JUSTIFICATIVA	15
2. MICROSSISTEMA JURÍDICO DE GESTÃO DOS RESÍDUOS SÓLIDOS	18
3. DIRETRIZES, PRINCÍPIOS E OBJETIVOS DA POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS	21
4. ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA FISCALIZAÇÃO DO FUNCIONAMENTO DO SISTEMA NACIONAL DE INFORMAÇÕES SOBRE A GESTÃO DOS RESÍDUOS SÓLIDOS	24
5. PLANOS DE RESÍDUOS SÓLIDOS	25
6. JURISPRUDÊNCIA SOBRE ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO VISANDO À FISCALIZAÇÃO DA ELABORAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DOS PLANOS DE RESÍDUOS SÓLIDOS	39
7. ROTEIRO BÁSICO DE ATUAÇÃO	44
8. MATERIAL PRÁTICO DE APOIO	46
9. CONCLUSÃO	48
10. ANEXOS	50

CAPÍTULO II: ESTABELECIMENTO E MELHORIA DA COLETA SELETIVA COM A SEPARAÇÃO DE RESÍDUOS SECOS E ORGÂNICOS, DE FORMA SEGREGADA DOS REJEITOS 53

1. INTRODUÇÃO	53
2. A NOVA GESTÃO AMBIENTALMENTE ADEQUADA DOS RESÍDUOS	56
3. A COLETA SELETIVA – ETAPA OBRIGATÓRIA DA FASE DE PRÉ-ATERRAMENTO	60
4. TRIAGEM DOS RESÍDUOS: A COMPLEMENTAÇÃO DA COLETA SELETIVA	65
5. A COMPOSTAGEM COMO UMA ALTERNATIVA PARA A MAIOR PARCELA DOS RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS	69
6. SUGESTÕES DE NÍVEIS DE RESPONSABILIDADE NO ARRANJO NACIONAL DE GESTÃO DE RESÍDUOS: ESTRATÉGIAS DE ATUAÇÃO INTERINSTITUCIONAL	71
7. SUGESTÕES DE MATERIAIS PARA CONSULTA E APOIO	74
8. LEGISLAÇÃO FEDERAL	76
9. CONCLUSÃO	78
10. ANEXOS	79

CAPÍTULO III: INCLUSÃO SOCIOPRODUTIVA DAS COOPERATIVAS DE CATADORES 81

1. INTRODUÇÃO	82
2. QUADRO JURÍDICO	82
3. ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO	87
4. CONCLUSÃO	99
5. ANEXOS	99

CAPÍTULO IV: REGULAÇÃO DO SANEAMENTO BÁSICO: RESÍDUOS SÓLIDOS 103

1. INTRODUÇÃO	104
2. CONSIDERAÇÕES SOBRE A LEI Nº 14.026/20 E CONTEXTUALIZAÇÃO DA REGULAÇÃO	108
3. A REGULAÇÃO DO SANEAMENTO: A SITUAÇÃO EM RELAÇÃO AOS RESÍDUOS SÓLIDOS	117
4. AS AGÊNCIAS REGULADORAS DE SANEAMENTO NO BRASIL E MODELOS REGULATÓRIOS	134
5. CONCLUSÃO	144
6. SUGESTÕES DE ATUAÇÃO PARA O MINISTÉRIO PÚBLICO	145
7. REFERÊNCIAS	151

CAPÍTULO V: ENCERRAMENTO DOS LIXÕES 157

1. INTRODUÇÃO	157
2. PROJETO “LIXO: QUEM SE LIXA?”	158
3. PROJETO “PERNAMBUCO VERDE: LIXÃO ZERO”	160
4. ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL (ANPP)	166
5. ICMS SOCIOAMBIENTAL	168
6. SUGESTÃO DE ATUAÇÃO	169
7. CONCLUSÃO	170
8. AGRADECIMENTOS	170
9. ANEXOS	171

CAPÍTULO VI: MECANISMOS DE ACOMPANHAMENTO DA IMPLEMENTAÇÃO DA LOGÍSTICA REVERSA PELO MP 175

LOGÍSTICA REVERSA DAS EMBALAGENS EM GERAL – SUGESTÕES DE ATUAÇÃO	175
1. INTRODUÇÃO	175
2. RESPONSABILIDADE COMPARTILHADA, ECONOMIA CIRCULAR E LOGÍSTICA REVERSA	176
3. REQUISITOS LEGAIS MÍNIMOS PARA UM SISTEMA DE LOGÍSTICA REVERSA	182
4. REGULAMENTAÇÃO EM ÂMBITO FEDERAL PELO DECRETO FEDERAL Nº 11.044/22	186
5. REGULAMENTAÇÕES ESTADUAIS – O CASO DE MATO GROSSO DO SUL E DO PIAUÍ	188
6. SUGESTÕES DE ATUAÇÃO	191
7. ANEXOS	191

CAPÍTULO VII: CONSÓRCIO E REGIONALIZAÇÃO DA GESTÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS 195

ANEXOS	203
------------------	-----

CAPÍTULO VIII: A FUNÇÃO SOCIAL DOS CONTRATOS DE LIMPEZA PÚBLICA: UMA PROPOSTA DE ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO 205

1. O DESAFIO DA GESTÃO SUSTENTÁVEL DOS RESÍDUOS SÓLIDOS	205
2. A FUNÇÃO SOCIAL E ECOLÓGICA DOS CONTRATOS	206
3. A SUSTENTABILIDADE ECONÔMICO-FINANCEIRA DOS CONTRATOS DE LIMPEZA PÚBLICA E OS PRINCÍPIOS DA LEI Nº 12.305/2010	208
4. CLÁUSULAS CONTRATUAIS NECESSÁRIAS PARA CUMPRIMENTO À PNRS E ÀS CLÁUSULAS CONTRATUAIS INCOMPATÍVEIS COM A PNRS	210
5. PROPOSTA DE ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO	211
6. ANEXOS	212

ANEXOS GERAIS 212

APRESENTAÇÃO

A Comissão do Meio Ambiente do Conselho Nacional do Ministério Público (CMA/CNMP), atenta ao grande desafio enfrentado pelos membros do Ministério Público (MP) brasileiro para alcançar a melhoria e a transformação da gestão de resíduos no Brasil em uma gestão sustentável, a fim de proteger, preservar e melhorar a qualidade do ambiente e da saúde pública, abraçou, no ano de 2022, a missão de desenvolver um trabalho que objetiva fortalecer a atuação da instituição nessa importante temática.

O Ministério Público, como instituição constitucionalmente incumbida de promover a proteção dos direitos difusos e coletivos relacionados ao meio ambiente e à saúde pública, atua como um agente de fiscalização e fomento da regular implementação da gestão de resíduos no país.

Sabemos que a correta gestão dos resíduos é necessária para proteger a saúde humana, assegurar uma utilização prudente, eficiente e racional dos recursos naturais, promover os princípios da economia circular, incluir no ciclo produtivo um trabalho digno e adequado para os catadores de materiais recicláveis, reforçar a utilização da energia renovável, reduzir a dependência de recursos importados e proporcionar novas oportunidades de mercado baseadas na economia verde.

Todavia, mesmo diante da relevância do tema para a sociedade e para o meio ambiente, o Brasil ainda possui mais de 2,6 mil lixões a céu aberto, e mais de 8% do lixo que produz é despejado diretamente na natureza⁵. Durante o ano de 2020, o país alcançou aproximadamente 82,5 milhões de toneladas de resíduos sólidos urbanos gerados, ou 225.965 toneladas diárias. Com isso, cada brasileiro gerou, em média, 1,07 kg de resíduo por dia⁶. Regionalmente, o Sudeste lidera o *ranking* da produção de resíduos com cerca de 113 mil toneladas diárias (50%) e 460 kg/hab/ano, enquanto a região Norte representa aproximadamente 4% do total gerado, com cerca de 6 milhões de toneladas/ano e 328 kg/hab/ano⁷.

Das milhares de toneladas de lixo produzidas todos os dias no Brasil, cerca de 50% desse valor vai para locais de despejo ilegal. Lixões no

5 Cf. <<https://valor.globo.com/publicacoes/suplementos/noticia/2022/06/06/brasil-ainda-tem-26-mil-lixoes-abertos.ghtml>>.

6 ABRELPE. Panorama dos Resíduos Sólidos do Brasil 2021. Disponível em: <<https://abrelpe.org.br/panorama-2021/>>.

7 Ibidem.

Brasil geram 27 milhões de toneladas de CO₂. Além do ar, o despejo ilegal de lixo no meio ambiente causa severos danos ao solo, aos lençóis freáticos, rios e mares⁸.

A legislação brasileira prescreve medidas que visam, como primeira prioridade, prevenir a produção de resíduos e prevê igualmente, como princípios fundamentais, a reutilização, a reciclagem e as outras formas de valorização dos resíduos, e, por conseguinte, a redução da eliminação final desses materiais. Assim, a melhor forma de evitar a produção de resíduos é reduzir a quantidade global produzida. A premente necessidade de encerrar a deposição de resíduos em lixões e encaminhar apenas os rejeitos para os aterros sanitários licenciados, em cumprimento às determinações legais, passa pela implementação de uma política integrada que assegure a correta aplicação da hierarquia dos resíduos e reforce a transição para a prevenção, incluindo a reutilização, e a reciclagem com a obrigatória e essencial inclusão dos catadores de materiais recicláveis no processo.

Para alcançar esses objetivos legais na gestão de resíduos e tornar a economia verdadeiramente circular, é necessário que todos os setores envolvidos no ciclo de produção, gestão e fiscalização das atividades relacionadas aos resíduos tomem medidas adicionais, com ações em rede. Esses setores devem se integrar e agir desde a produção até o consumo sustentável, centrados em todo o ciclo de vida dos produtos para alcançar uma economia descarbonizada e ambientalmente adequada. O envolvimento ativo do Ministério Público brasileiro e a participação dos cidadãos, das cooperativas de catadores e das empresas são cruciais nesse processo.

Os desafios colocados pela gestão dos resíduos urbanos no Brasil são muito grandes e advêm da sua composição extremamente complexa. A relação direta entre os resíduos produzidos e seu depósito irregular, a elevada visibilidade pública dessa questão e o seu impacto no ambiente e na saúde humana são fatores que tornam a temática da gestão de resíduos de fundamental importância para a atuação do Ministério Público brasileiro.

O avanço da gestão de resíduos no Brasil necessita de grande atenção e esforço coletivo do setor produtivo, do governo, da população e dos órgãos de fiscalização como forma de alcançar uma efetiva proteção social e do meio ambiente, com o encerramento das práticas inadequadas, inclusão digna dos catadores e para que se viabilize a transição

8 Cf. <<https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/lixoes-no-brasil-provocam-27-milhoes-de-toneladas-de-co2-no-planeta-diz-estudo/>>.

rumo a um modelo econômico circular. A atuação sugerida no presente material é, portanto, baseada em modelos resolutivos, com foco em parcerias interinstitucionais.

Diante dessa difícil realidade a ser enfrentada pelo Ministério Público brasileiro, pelo poder público e pela sociedade civil, o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), por meio da sua Comissão do Meio Ambiente, reuniu membros do MP de todo o país, com notória especialidade e expertise na atuação de fomento à regular implementação da gestão de resíduos e no combate à sua destinação irregular, e formou um grupo de estudos (GE) para desenvolver a presente publicação.

O objetivo do material construído coletivamente pelo GE Resíduos do CNMP é o de fortalecer a atividade desenvolvida por membros do MP em todo o país, fornecer sugestões de atuação, apresentar exemplos práticos bem-sucedidos, propor caminhos mais resolutivos e auxiliar na capacitação e atualização sobre pontos inovadores e importantes, como a logística reversa.

Diante da complexa realidade nacional relacionada ao manejo de resíduos e considerando que, no Brasil, grande parte dos resíduos produzidos ainda são eliminados em locais que não preenchem os requisitos da legislação em vigor, a Comissão do Meio Ambiente do CNMP apresenta a publicação “Gestão de Resíduos: Estratégias de Atuação Interinstitucional”, baseada nas seguintes premissas:

- Fomento, de forma colaborativa, à atuação estratégica e resolutiva do Ministério Público, bem como à ampliação da resolução consensual de conflitos (Recomendação CNMP nº 54/17 e Resolução nº 118/2014);
- Articulação entre as políticas de resíduos sólidos (Lei nº 12.305/10), de saneamento básico (Lei nº 11.445/07), de recursos hídricos, de saúde, de meio ambiente, de uso e ocupação do solo, de educação ambiental etc.;
- Adoção da ordem de prioridade obrigatória (Art. 9º da LPNRS): não geração; redução; reutilização reciclagem; tratamento e disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos;
- Respeito às peculiaridades regionais e às autonomias dos Ministérios Públicos;
- Utilização de instrumentos jurídicos modernos como o acordo de não persecução penal (ANPP) para o encerramento de “lixões”;
- Acompanhamento da implementação da logística reversa;

- Fortalecimento da inclusão socioprodutiva das cooperativas de catadores;
- Fomento às parcerias e às atuações interinstitucionais voltadas a melhores resultados, bem como de capacitação dos membros e servidores do Ministério Público.

A intenção da publicação é facilitar, disponibilizar e apresentar, com flexibilidade e respeito à independência funcional dos membros do Ministério Público, meios e caminhos resolutivos de atuação na temática da gestão sustentável dos resíduos, abrindo saídas legais atuais para os membros e os servidores que atuam na linha de frente e lutam diária e arduamente para cumprir a nobre missão institucional de defender o ambiente para as presentes e futuras gerações e a saúde pública.

Durante o desenvolvimento do trabalho ora apresentado, foi preciso coragem e força de vontade para abordar a temática, que é delicada e difícil, mas não faltou ânimo e disposição no trabalho realizado pelo GE Resíduos do CNMP. Por ser um tema interdisciplinar e por possuir múltiplos aspectos e elementos interdependentes, foi necessário empreender esforços conjuntos, com destaque para os dedicados membros do GE, que participaram de reuniões com outras instituições, como a Agência Nacional de Águas e Saneamento (ANA), o Ministério do Meio Ambiente, o Ministério de Desenvolvimento Regional, e cederam horas de esforço para escrever o presente material de apoio.

O material elaborado contou, ainda, com a participação de convidados com atuação especializada na área que, no desenvolvimento dos trabalhos, agregaram suas contribuições de forma a enriquecer seu conteúdo.

Com a grata sensação de dever cumprido e com a convicção de que esta obra servirá como instrumento para cumprir a honrosa e desafiadora função constitucional do Ministério Público, a CMA/CNMP deseja levar aos leitores profícuos aprendizados e uma fonte de orientação e apoio!

Ótima leitura!

RINALDO REIS LIMA

Conselheiro Nacional do Ministério Público

Presidente da Comissão do Meio Ambiente



CAPÍTULO I: PLANOS DE RESÍDUOS SÓLIDOS

Tiago Gonçalves Veras Gomes⁹

1. Introdução e Justificativa. 2. Microsistema jurídico de gestão dos resíduos sólidos. 3. Diretrizes, princípios e objetivos da Política Nacional de Resíduos Sólidos. 4. Atuação do Ministério Público na fiscalização do funcionamento do Sistema Nacional de Informações sobre a Gestão dos Resíduos Sólidos. 5. Planos de resíduos sólidos. 5.1. Classificação dos planos de resíduos. 5.2. Plano nacional de resíduos sólidos. 5.3. Planos estaduais de resíduos sólidos. 5.4. Planos municipais de gestão integrada de resíduos sólidos. 5.5. Plano de gerenciamento de resíduos sólidos, regulamentação e fiscalização das obrigações dos grandes geradores. 6. Jurisprudência sobre atuação do Ministério Público visando à fiscalização da elaboração e implementação dos planos de resíduos sólidos. 7. Roteiro básico de atuação. 8. Material prático de apoio. 9. Conclusão. 10. Anexos.

1. INTRODUÇÃO E JUSTIFICATIVA

Em matéria de fiscalização da política pública de gestão dos resíduos sólidos, nas diferentes fases de seu ciclo, faz-se imprescindível a atuação do Ministério Público na tutela do meio ambiente e da saúde pública.

O presente artigo pretende servir de material de apoio para atuação dos órgãos de execução do Ministério Público brasileiro na fiscalização da elaboração, execução e efetividade dos planos de resíduos sólidos, com subsídios teóricos e práticos para atuação institucional, seja na fase extrajudicial (como na instauração e tramitação de procedimentos admi-

⁹ Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. Titular da 2ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva do Núcleo Itaboraí.

nistrativos e inquéritos civis públicos), seja na fase judicial (como no ajuizamento e instrução de ações civis públicas).

Importante ressaltar que a coleta de lixo urbano, na prática, é uma atividade desenvolvida por empresas contratadas por meio de licitação, que, muitas vezes, não observam a legislação laboral, sobretudo no que diz respeito à assinatura da Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS) e ao meio ambiente do trabalho. Os ilícitos praticados no meio ambiente de trabalho podem ser elencados como a inobservância aos quesitos de roupas para desenvolver a atividade, inexistência ou má qualidade de equipamento de proteção individual (EPI), como uniforme, luvas, óculos de proteção, botas, protetor auricular. O meio ambiente de trabalho normalmente é degradado, com os contratantes das empresas destinadas à coleta de lixo se furtando à observância das normas primordiais para a prática laboral dessa atividade, empolgando a atuação do Ministério Público do Trabalho e atraindo a competência da Justiça do Trabalho, de acordo com a Súmula nº 736 do Supremo Tribunal Federal: “Compete à justiça do trabalho julgar as ações que tenham como causa de pedir o descumprimento de normas trabalhistas relativas à segurança, higiene e saúde dos trabalhadores.” O meio ambiente do trabalho é uno, de forma que as condições de segurança, saúde e higiene de trabalho afetam todos os trabalhadores indistintamente, sendo inviável definir a competência com base na condição jurídica individual de cada trabalhador dentro da Administração Pública. Tal situação é distinta da examinada pelo STF na ADI 3.395-6, para a qual a definição da competência jurisdicional decorreu da natureza do regime jurídico: se celetista ou estatutário. Desse modo, o entendimento jurisprudencial do egrégio Supremo Tribunal Federal acerca da matéria demonstra que a limitação de competência imposta à Justiça do Trabalho (JT) pela decisão não alcança as ações que tenham como causa de pedir o descumprimento de normas trabalhistas relativas à segurança, higiene e saúde dos trabalhadores. Portanto insere-se no âmbito da competência material da Justiça Laboral a apreciação e julgamento de ACP ajuizada pelo MPT, mediante a qual se formulam pedidos relativos à adequação do meio ambiente de trabalho, em face de ente público, para todos os trabalhadores, independentemente do vínculo jurídico laboral, inclusive para os servidores estatutários (RR-2330-22.2012.5.10.0009, 3ª Turma, Relator Ministro Mauricio Godinho Delgado, DEJT 14/02/2020).

Diante de eventual parcial ou total omissão do poder público na fase de implementação da política de elaboração e execução dos planos de resíduos sólidos, recomenda-se a tentativa de solução consensual da

questão, sobretudo por intermédio da celebração de termos de ajustamento de conduta.

Sobredita consensualidade acha-se em consonância com o atual Ministério Público resolutivo, que busca efetividade e celeridade em sua atuação, em benefício da sociedade, assegurando a garantia do direito fundamental de terceira dimensão ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Como última opção, em não se logrando êxito na solução consensual, mantida a omissão do gestor público no cumprimento de suas obrigações legais afetas à gestão dos resíduos sólidos, outro caminho não restará ao Ministério senão judicializar a questão, seja no âmbito da tutela coletiva, seja eventualmente em matéria criminal e de improbidade administrativa, acaso presentes os elementos dos tipos legais sancionadores.

Inicialmente, far-se-á breve abordagem sobre o microsistema jurídico de gestão dos resíduos sólidos, diante da multiplicidade de normas sobre o tema, pois a proteção dos interesses abrangidos na legislação esparsa de regência deve ser manejada como se todos integrassem um único diploma normativo

Em seguida, expor-se-ão diretrizes, princípios e objetivos da política nacional de resíduos sólidos, de maneira a se elucidar que tais parâmetros legais devem ser observados pelo gestor em todo ciclo da política pública estudada.

Após, abordar-se-á a atuação do Ministério Público na fiscalização do funcionamento do sistema nacional de informações sobre a gestão dos resíduos sólidos.

As principais exigências legais afetas aos planos setoriais de resíduos sólidos serão expostas pelos seguintes aspectos: (i) classificação dos planos de resíduos; (ii) plano nacional de resíduos sólidos; (iii) planos estaduais de resíduos sólidos; (iv) planos municipais de gestão integrada de resíduos sólidos; (v) plano de gerenciamento de resíduos sólidos.

No item seguinte, com objetivo de respaldar o membro do MP, a jurisprudência compilada sobre atuação do Ministério Público em matéria de fiscalização da elaboração e implementação dos planos de resíduos sólidos será oferecida.

Com o viés de oferecer ao Promotor de Justiça subsídios que colaborem com sua atuação prática no *front*, exhibe-se um roteiro básico de atuação, respeitadas as peculiaridades locais e regionais, bem como o

princípio da independência funcional, com objetivo de fomentar a atuação do Ministério Público com observância do princípio da unidade institucional.

Também no propósito de colaborar com a celeridade e segurança jurídica na instauração, instrução e conclusão de procedimentos levados a cabo pelos órgãos de execução, a título de sugestão e contribuição, será entregue roteiro básico de atuação ministerial no acompanhamento da política pública de gestão e gerenciamento dos resíduos sólidos, especificamente no que tange aos planos setoriais de resíduos sólidos. Para concretização de tal roteiro, material prático de apoio fora anexado neste trabalho.

Finalmente, conclui-se com destaque para os principais pontos de atenção a serem observados pelo membro do Ministério Público e com o fomento a uma atuação proativa e resolutiva. Busca-se o diálogo interinstitucional com órgãos e entes públicos, iniciativa privada e sociedade civil, visando à tutela do meio ambiente ecologicamente equilibrado.

2. MICROSSISTEMA JURÍDICO DE GESTÃO DOS RESÍDUOS SÓLIDOS

Parte-se da circunstância de que as definições de resíduos sólidos e de tutela do meio ambiente pela adequada gestão desses resíduos acham-se presentes em diversas leis e atos normativos, como se passa a examinar.

A norma ABNT NBR 10004:2004 definiu resíduos sólidos da seguinte maneira:

Resíduos nos estados sólido e semi-sólido, que resultam de atividades de origem industrial, doméstica, hospitalar, comercial, agrícola, de serviços e de varrição. Ficam incluídos nesta definição os lodos provenientes de sistemas de tratamento de água, aqueles gerados em equipamentos e instalações de controle de poluição, bem como determinados líquidos cujas particularidades tornem inviável o seu lançamento na rede pública de esgotos ou corpos de água, ou exijam para isso soluções técnica e economicamente inviáveis em face à melhor tecnologia disponível.

Por sua vez, a Lei nº 12.305/2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos, conceitua, em seu art. 3º, XVI, o seguinte:

Resíduos sólidos: material, substância, objeto ou bem descartado resultante de atividades humanas em sociedade, a cuja destinação final se procede, se propõe proceder ou se está obrigado a proceder, nos estados sólido ou semissólido, bem como gases contidos em recipientes e líquidos cujas particularidades tornem inviável o seu lançamento na rede pública de esgotos ou em corpos d'água, ou exijam para isso soluções técnica ou economicamente inviáveis em face da melhor tecnologia disponível.

Assim, os resíduos sólidos são provenientes dos descartes de materiais e substâncias que não possuem serventia para quem o descartou. Contudo, isso não significa a inutilidade do material, tendo em vista que ainda poderá ser transformado, reciclado, reutilizado ou até mesmo tratado.

Nesse contexto, em matéria de hierarquização de alternativas para o gerenciamento dos resíduos sólidos, a Lei nº 12.305/2010, em seu Art. 9º, prevê que,

na gestão e gerenciamento de resíduos sólidos, deve ser observada a seguinte ordem de prioridade: não geração, redução, reutilização, reciclagem, tratamento dos resíduos sólidos e disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos.

Veja-se que, no âmbito infralegal, nosso ordenamento jurídico reforça a necessidade de hierarquização setorial dos resíduos sólidos, como se vê na Resolução CONAMA nº 307/2002, que estabelece diretrizes, critérios e procedimentos para a gestão dos resíduos da construção civil¹⁰.

Merece gizar, ainda, que a Lei nº 11.445/2007 estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico e cria o Comitê Interministerial de Saneamento Básico, a definir as quatro dimensões de saneamento básico, da seguinte forma: a) abastecimento de água potável; b) esgotamento sanitário; c) limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos; d) drenagem e manejo das águas pluviais urbanas.

Nesse sentido, o Art. 3º da citada lei considera saneamento básico o conjunto de serviços públicos, infraestruturas e instalações operacionais das quatro dimensões citadas, sendo que destaca que a limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos constituem atividades e a dispo-

10 O art. 4º, *caput*, da Resolução CONAMA nº 307/2002 dispõe que “Os geradores deverão ter como objetivo prioritário a não geração de resíduos e, secundariamente, a redução, a reutilização, a reciclagem, o tratamento dos resíduos sólidos e a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos” (Redação dada ao *caput* pela Resolução CONAMA nº 448, de 18.01.2012, DOU 19.01.2012).

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

O Decreto nº 7.217, de 21 de junho de 2010, que regulamenta a Lei nº 11.445/2007, também traz o conceito de manejo de resíduos sólidos, de forma detalhada. Em seu art. 12, o mencionado decreto considera como serviços públicos de manejo de resíduos sólidos as atividades de coleta e transbordo, transporte, triagem para fins de reutilização ou reciclagem, tratamento, inclusive por compostagem, e disposição final dos resíduos domésticos, dos resíduos originários de atividades comerciais, industriais e outros serviços e dos resíduos originários dos serviços públicos de limpeza pública urbana.

Assim, diante da evidente multiplicidade de normas sobre o tema gestão dos resíduos sólidos, aplica-se, do ponto de vista operacional, a técnica de microsistema jurídico, de maneira que a proteção dos interesses abrangidos na legislação esparsa de regência é manejada como se todos integrassem um único diploma normativo.

Dá-se relevo, a seguir, às principais leis e atos normativos sobre o tema.

A Lei nº 12.305/2010, em linhas gerais, institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos. Tal lei dispõe sobre seus princípios, objetivos e instrumentos, bem como sobre as diretrizes relativas à gestão integrada e ao gerenciamento de resíduos sólidos, incluídos os perigosos, as responsabilidades dos geradores e do poder público e aos instrumentos econômicos aplicáveis.

O Decreto Federal nº 10.936/2022 regulamenta a Política Nacional de Resíduos Sólidos, instituída pela Lei nº 12.305/2010. Tal Decreto trata das responsabilidades dos geradores de resíduos sólidos e do poder público.

Nesse contexto, sublinha-se a coleta seletiva e a logística reversa. O Programa Nacional de Logística Reversa constitui instrumento de desenvolvimento econômico e social caracterizado pelo conjunto de ações, de procedimentos e de meios destinados a viabilizar a coleta e a restituição dos resíduos sólidos ao setor empresarial, para reaproveitamento, em seu ciclo ou em outros ciclos produtivos, ou para outra destinação final ambientalmente adequada. O ato normativo em tela dispõe,

ainda, sobre as diretrizes aplicáveis à gestão e ao gerenciamento dos resíduos sólidos, a participação dos catadores de materiais recicláveis e reutilizáveis, os planos de resíduos sólidos, os resíduos perigosos, o sistema nacional de informações sobre a gestão dos resíduos sólidos, a educação ambiental na gestão dos resíduos sólidos, as condições de acesso a recursos e os instrumentos econômicos.

Ressalta-se a existência da Lei nº 11.445/2007, que estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico. Tal lei foi regulamentada pelo Decreto nº 7.217, de 21 de junho de 2010.

Por derradeiro, há de se acentuar a edição da Lei nº 14.026/2020, que atualiza o marco legal do saneamento básico e altera a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, para atribuir à Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) competência para editar normas de referência sobre o serviço de saneamento; a Lei nº 10.768, de 19 de novembro de 2003, para alterar o nome e as atribuições do cargo de Especialista em Recursos Hídricos; a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, para vedar a prestação por contrato de programa dos serviços públicos de que trata o art. 175 da Constituição Federal; a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, para aprimorar as condições estruturais do saneamento básico no País; a Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, para tratar dos prazos para a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos; a Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015 (Estatuto da Metrópole), para estender seu âmbito de aplicação às microrregiões; e a Lei nº 13.529, de 4 de dezembro de 2017, para autorizar a União a participar de fundo com a finalidade exclusiva de financiar serviços técnicos especializados.

3. DIRETRIZES, PRINCÍPIOS E OBJETIVOS DA POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS

A Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) reúne o conjunto de princípios, objetivos, instrumentos, diretrizes, metas e ações adotados pelo Governo Federal, isoladamente ou em regime de cooperação com Estados, Distrito Federal, Municípios ou particulares, com vistas à gestão integrada e ao gerenciamento ambientalmente adequado dos resíduos sólidos¹¹.

Diante da evidente transversalidade sobre o tema, a PNRS integra a Política Nacional do Meio Ambiente e articula-se com a Política Nacional de Educação Ambiental e com a Política Federal de Saneamento Básico¹².

11 Art. 4º, da Lei nº 12.305/2010.

12 Art. 5º, da Lei nº 12.305/2010.

Os princípios da PNRS estão previstos no art. 6º da pela Lei nº 12.305/2010¹³, merecendo destaque, na atuação do membro do Ministério Público, a necessidade de observância da visão sistêmica, na gestão dos resíduos sólidos, que considere as variáveis ambiental, social, cultural, econômica, tecnológica e de saúde pública; a cooperação entre as diferentes esferas do poder público, o setor empresarial e demais segmentos da sociedade; e o reconhecimento do resíduo sólido reutilizável e reciclável como um bem econômico e de valor social, gerador de trabalho e renda e promotor de cidadania.

O Promotor de Justiça, na condução de seus procedimentos sobre resíduos sólidos, deve ter em mente os objetivos da PNRS¹⁴ elencados no

13 O art. 6º, da Lei nº 12.305/2010, dispõe que são princípios da Política Nacional de Resíduos Sólidos:

I - a prevenção e a precaução;

II - o poluidor-pagador e o protetor-recebedor;

III - a visão sistêmica, na gestão dos resíduos sólidos, que considere as variáveis ambiental, social, cultural, econômica, tecnológica e de saúde pública;

IV - o desenvolvimento sustentável;

V - a ecoeficiência, mediante a compatibilização entre o fornecimento, a preços competitivos, de bens e serviços qualificados que satisfaçam as necessidades humanas e tragam qualidade de vida e a redução do impacto ambiental e do consumo de recursos naturais a um nível, no mínimo, equivalente à capacidade de sustentação estimada do planeta;

VI - a cooperação entre as diferentes esferas do poder público, o setor empresarial e demais segmentos da sociedade;

VII - a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos;

VIII - o reconhecimento do resíduo sólido reutilizável e reciclável como um bem econômico e de valor social, gerador de trabalho e renda e promotor de cidadania;

IX - o respeito às diversidades locais e regionais;

X - o direito da sociedade à informação e ao controle social;

XI - a razoabilidade e a proporcionalidade.

14 O art. 7º da Lei nº 12.305/2010 prevê: São objetivos da Política Nacional de Resíduos Sólidos:

I - proteção da saúde pública e da qualidade ambiental;

II - não geração, redução, reutilização, reciclagem e tratamento dos resíduos sólidos, bem como disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos;

III - estímulo à adoção de padrões sustentáveis de produção e consumo de bens e serviços;

IV - adoção, desenvolvimento e aprimoramento de tecnologias limpas como forma de minimizar impactos ambientais;

V - redução do volume e da periculosidade dos resíduos perigosos;

VI - incentivo à indústria da reciclagem, tendo em vista fomentar o uso de matérias-primas e insumos derivados de materiais recicláveis e reciclados;

VII - gestão integrada de resíduos sólidos;

VIII - articulação entre as diferentes esferas do poder público, e destas com o setor empresarial, com vistas à cooperação técnica e financeira para a gestão integrada de resíduos sólidos;

IX - capacitação técnica continuada na área de resíduos sólidos;

X - regularidade, continuidade, funcionalidade e universalização da prestação dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, com adoção de mecanismos gerenciais e econômicos que assegurem a recuperação dos custos dos serviços prestados, como forma de garantir sua sustentabilidade operacional e financeira, observada a Lei nº 11.445, de 2007;

art. 7º da citada lei, em especial a gestão integrada de resíduos sólidos e a articulação entre as diferentes esferas do poder público, e destas com o setor empresarial, com vistas à cooperação técnica e financeira para a gestão integrada de resíduos sólidos.

A presente nota técnica trata especificamente do instrumento da PNRS¹⁵ consistente nos planos de resíduos sólidos, como será visto nos próximos itens.

-
- XI - prioridade, nas aquisições e contratações governamentais, para:
- produtos reciclados e recicláveis;
 - bens, serviços e obras que considerem critérios compatíveis com padrões de consumo social e ambientalmente sustentáveis;
- XII - integração dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis nas ações que envolvam a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos;
- XIII - estímulo à implementação da avaliação do ciclo de vida do produto;
- XIV - incentivo ao desenvolvimento de sistemas de gestão ambiental e empresarial voltados para a melhoria dos processos produtivos e ao reaproveitamento dos resíduos sólidos, incluídos a recuperação e o aproveitamento energético;
- XV - estímulo à rotulagem ambiental e ao consumo sustentável.
- 15 Dispõe o art. 8º, da citada lei: São instrumentos da Política Nacional de Resíduos Sólidos, entre outros:
- os planos de resíduos sólidos;
 - os inventários e o sistema declaratório anual de resíduos sólidos;
 - a coleta seletiva, os sistemas de logística reversa e outras ferramentas relacionadas à implementação da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos;
 - o incentivo à criação e ao desenvolvimento de cooperativas ou de outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis;
 - o monitoramento e a fiscalização ambiental, sanitária e agropecuária;
 - a cooperação técnica e financeira entre os setores público e privado para o desenvolvimento de pesquisas de novos produtos, métodos, processos e tecnologias de gestão, reciclagem, reutilização, tratamento de resíduos e disposição final ambientalmente adequada de rejeitos;
 - a pesquisa científica e tecnológica;
 - a educação ambiental;
 - os incentivos fiscais, financeiros e creditícios;
 - o Fundo Nacional do Meio Ambiente e o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico;
 - o Sistema Nacional de Informações sobre a Gestão dos Resíduos Sólidos (Sinir);
 - o Sistema Nacional de Informações em Saneamento Básico (Sinisa);
 - os conselhos de meio ambiente e, no que couber, os de saúde;
 - os órgãos colegiados municipais destinados ao controle social dos serviços de resíduos sólidos urbanos;
 - o Cadastro Nacional de Operadores de Resíduos Perigosos;
 - os acordos setoriais;
 - no que couber, os instrumentos da Política Nacional de Meio Ambiente, entre eles:
 - os padrões de qualidade ambiental;
 - o Cadastro Técnico Federal de Atividades Potencialmente Poluidoras ou Utilizadoras de Recursos Ambientais;
 - o Cadastro Técnico Federal de Atividades e Instrumentos de Defesa Ambiental;
 - a avaliação de impactos ambientais;
 - o Sistema Nacional de Informação sobre Meio Ambiente (Sinima);
 - o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras;

Em relação às diretrizes da PNRS, a própria legislação trouxe critérios de hierarquização na gestão e gerenciamento de resíduos sólidos¹⁶, de maneira que deve ser observada a seguinte ordem de prioridade: não geração, redução, reutilização, reciclagem, tratamento dos resíduos sólidos e disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos.

Importante mencionar, ainda, que as diretrizes estabelecidas no Plano Nacional de Resíduos Sólidos visam estruturar o setor público na gestão dos resíduos sólidos, bem como nortear a integração da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, a fim de mitigar os danos ambientais e proteger a saúde pública.

4. ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA FISCALIZAÇÃO DO FUNCIONAMENTO DO SISTEMA NACIONAL DE INFORMAÇÕES SOBRE A GESTÃO DOS RESÍDUOS SÓLIDOS

Em matéria de definição de competência, a Lei nº 12.305/2010 dispõe que 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 resíduos¹⁷.

Por sua vez, cabe aos Estados¹⁸: I - promover a integração da organização, do planejamento e da execução das funções públicas de interesse comum relacionadas à gestão dos resíduos sólidos nas regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, nos termos da lei complementar estadual prevista no § 3º do art. 25 da Constituição Federal; II - controlar e fiscalizar as atividades dos geradores sujeitas a licenciamento ambiental pelo órgão estadual do SISNAMA.

Nesse contexto, destaca-se que a atuação do Estado, em consonância com os princípios da PNRS,

deve apoiar e priorizar as iniciativas do Município de soluções consorciadas ou compartilhadas entre 2 (dois) ou mais Municípios, bem como a necessária integração das associações e cooperativas de materiais recicláveis.

XVIII - os termos de compromisso e os termos de ajustamento de conduta;

XIX - o incentivo à adoção de consórcios ou de outras formas de cooperação entre os entes federados, com vistas à elevação das escalas de aproveitamento e à redução dos custos envolvidos.

16 Art. 9º da Lei nº 12.305/2010.

17 Art. 10, da Lei nº 12.305/2010.

18 Art. 11, da Lei nº 12.305/2010.

Trata-se da regionalização no gerenciamento dos resíduos sólidos, providência que deve ser fomentada e fiscalizada pelo Ministério Público, eis que, potencialmente, representa ganhos ao meio ambiente e à saúde pública, além de possivelmente não impactar de forma negativa o aspecto financeiro e orçamentário dos entes envolvidos.

Para que haja maior colaboração, articulação e cooperação entre os atores públicos integrantes do PNRS, é imprescindível que o membro do Ministério Público, por meio de procedimento próprio (seja procedimento administrativo instaurado para acompanhar a política pública, seja inquérito civil caso haja prévia notícia de ilegalidade, ainda que por omissão), cobre do gestor (seja qual for o ente federativo: União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios) o cumprimento de sua obrigação legal de organização e manutenção, de forma conjunta, do Sistema Nacional de Informações sobre a Gestão dos Resíduos Sólidos (SINIR), articulado com o Sistema Nacional de Informações em Saneamento (SINISA) e o Sistema Nacional de Informações em Meio Ambiente (SINIMA)¹⁹.

Ademais, deverá o Promotor de Justiça fiscalizar se os Estados, Distrito Federal e Municípios estão cumprindo sua obrigação legal de fornecer ao órgão federal responsável pela coordenação do SINIR todas as informações necessárias sobre os resíduos sob sua esfera de competência, na forma e na periodicidade estabelecidas em regulamento.

Veja-se modelo de portaria de instauração de inquérito civil sobre o tema em anexo.

Como material de apoio ao membro do *Parquet*, que pode, inclusive, ser compartilhado com o gestor a título de colaboração, segue, em anexo, o manual para fornecimento de dados e informações no sistema nacional de informações sobre a gestão dos resíduos sólidos (SINIR), disponibilizado pelo Ministério do Meio Ambiente em 2019.

5. PLANOS DE RESÍDUOS SÓLIDOS

Como visto, a legislação de regência estabeleceu como um dos instrumentos da Política Nacional de Resíduos Sólidos os planos de resíduos sólidos, que serão a seguir abordados.

19 Art. 12 da Lei nº 12.305/2010.

5.1. CLASSIFICAÇÃO DOS PLANOS DE RESÍDUOS

Os planos de resíduos sólidos são classificados da seguinte forma:²⁰

I - Plano Nacional de Resíduos Sólidos;

II - Planos estaduais de resíduos sólidos;

III - Planos microrregionais de resíduos sólidos e os planos de resíduos sólidos de regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas;

IV - Planos intermunicipais de resíduos sólidos;

V - Planos municipais de gestão integrada de resíduos sólidos;

VI - Planos de gerenciamento de resíduos sólidos.

Em matéria de elaboração e execução dos planos de resíduos sólidos, deve o Promotor de Justiça ter especial atenção para fiscalizar se o poder público está cumprindo seu dever legal de assegurar a ampla publicidade ao seu conteúdo, bem como viabilizar o controle social em sua formulação, implementação e operacionalização²¹.

5.2. PLANO NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS

É atribuição do Ministério Público Federal fiscalizar a elaboração, pela União, sob a coordenação do Ministério do Meio Ambiente, do Plano Nacional de Resíduos Sólidos, com vigência por prazo indeterminado e horizonte de 20 (vinte) anos.

Ademais, sugere-se ao *Parquet* federal verificar se tal plano vem sendo atualizado a cada 4 (quatro) anos, diante das novas dinâmicas sociais e econômicas, que impactam diretamente toda a cadeia de gestão dos resíduos sólidos. As atualizações do Plano Nacional de Resíduos Sólidos devem observar o procedimento previsto no art. 48 do Decreto nº 10.936/2022, que regulamenta a Lei nº 12.305/2010.

Nessa linha do exercício do controle de legalidade, alvitra-se que o MPF fiscalize se a União incluiu no plano nacional de resíduos sólidos o seguinte conteúdo mínimo²²:

I - Diagnóstico da situação atual dos resíduos sólidos;

²⁰ Art. 14 da Lei nº 12.305/2010.

²¹ Art. 14, parágrafo único, da Lei nº 12.305/2010.

²² Art. 15 da Lei nº 12.305/2010.

II - Proposição de cenários, incluindo tendências internacionais e macroeconômicas;

III - Metas de redução, reutilização, reciclagem, entre outras, com vistas a reduzir a quantidade de resíduos e rejeitos encaminhados para disposição final ambientalmente adequada;

IV - Metas para o aproveitamento energético dos gases gerados nas unidades de disposição final de resíduos sólidos;

V - Metas para a eliminação e recuperação de lixões, associadas à inclusão social e à emancipação econômica de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis;

VI - Programas, projetos e ações para o atendimento das metas previstas;

VII - Normas e condicionantes técnicas para o acesso a recursos da União, para a obtenção de seu aval ou para o acesso a recursos administrados, direta ou indiretamente, por entidade federal, quando destinados a ações e programas de interesse dos resíduos sólidos;

VIII - Medidas para incentivar e viabilizar a gestão regionalizada dos resíduos sólidos;

IX - Diretrizes para o planejamento e demais atividades de gestão de resíduos sólidos das regiões integradas de desenvolvimento instituídas por lei complementar, bem como para as áreas de especial interesse turístico;

X - Normas e diretrizes para a disposição final de rejeitos e, quando couber, de resíduos;

XI - Meios a serem utilizados para o controle e a fiscalização, no âmbito nacional, de sua implementação e operacionalização, assegurado o controle social;

XII – Incentivos para a contratação de associações e cooperativas de resíduos sólidos recicláveis;

XIII - Adoção de providências para excluir do PLANARES a possibilidade de aproveitamento energético por meio de metodologias de queima de resíduos, como incineração, plasma, gaseificação, pirólise, coprocessamento (ex.: encaminhar representação à 4ª Câmara do MPF).

O procedimento a ser adotado na elaboração do Plano Nacional de Resíduos Sólidos está previsto no art. 46 do Decreto nº 10.936/2022.

De acordo com o citado decerto, caberá ao CONAMA monitorar a execução do Plano Nacional de Resíduos Sólidos e sugerir os aperfeiçoamentos necessários.

Finalmente, sugere-se que o MPF tenha especial atenção em sua fiscalização do Plano Nacional de Resíduos Sólidos no que concerne ao imprescindível processo de mobilização e participação social, incluindo a realização de audiências e consultas públicas.

Nesse contexto, merece destaque a importância de todo o Ministério Público brasileiro em assegurar aos cidadãos seu direito de acesso à informação, cobrando da Administração Pública, em todos os níveis, publicidade, transparência e *accountability*.

Como corolário do princípio democrático no Estado de Direito Ambiental (ou Estado Ecológico de Direito ou Estado Socioambiental de Direito – *Environmental Rule of Law*), o direito à informação ambiental deve ser o mais amplo possível. Nesse sentido vem decidindo o Superior Tribunal de Justiça²³, que, inclusive, fixou as seguintes teses:

Tese A) O direito de acesso à informação no Direito Ambiental brasileiro compreende:

- i) o dever de publicação, na internet, dos documentos ambientais detidos pela Administração não sujeitos a sigilo (transparência ativa);
- ii) o direito de qualquer pessoa e entidade de requerer acesso a informações ambientais específicas não publicadas (transparência passiva); e
- iii) direito a requerer a produção de informação ambiental não disponível para a Administração (transparência reativa);

Tese B) Presume-se a obrigação do Estado em favor da transparência ambiental, sendo ônus da Administração justificar seu descumprimento, sempre sujeita a controle judicial, nos seguintes termos:

- i) na transparência ativa, demonstrando razões administrativas adequadas para a opção de não publicar;
- ii) na transparência passiva, de enquadramento da informação nas razões legais e taxativas de sigilo; e
- iii) na transparência ambiental reativa, da irrazoabilidade da pretensão de produção da informação inexistente.

23 STJ: 1ª Seção. REsp 1857098-MS, Rel. Min. Og Fernandes, julgado em 11/05/2022 (Tema IAC 13. Info 737).

5.3. PLANOS ESTADUAIS DE RESÍDUOS SÓLIDOS

Como se sabe, a elaboração de plano estadual de resíduos sólidos é condição para os Estados terem acesso a recursos da União, ou por ela controlados, destinados a empreendimentos e serviços relacionados à gestão de resíduos sólidos, ou para serem beneficiados por incentivos ou financiamentos de entidades federais de crédito ou fomento para tal finalidade.

Em um momento em que muitos Estados da federação passam por dificuldades orçamentárias e financeiras, a elaboração de plano estadual de resíduos sólidos é medida que, a um só tempo, atende aos objetivos de tutela do meio ambiente e possibilita o acesso a recursos da União.

Nesse contexto, estabelece o texto legal que serão priorizados em tal acesso aos recursos da União os Estados que instituírem microrregiões, consoante o § 3º do art. 25 da Constituição Federal, para integrar a organização, o planejamento e a execução das ações a cargo de Municípios limítrofes na gestão dos resíduos sólidos.

Sem prejuízo da responsabilidade dos geradores de resíduos, essas microrregiões abrangem atividades de coleta seletiva, recuperação e reciclagem, tratamento e destinação final dos resíduos sólidos urbanos, a gestão de resíduos de construção civil, de serviços de transporte, de serviços de saúde, agrossilvopastoris ou outros resíduos, de acordo com as peculiaridades microrregionais.

No que tange à vigência, os planos estaduais de resíduos sólidos serão elaborados por prazo indeterminado, abrangendo todo o território do Estado, com horizonte de atuação de 20 (vinte) anos e revisões a cada 4 (quatro) anos.

No que concerne ao conteúdo mínimo desses planos estaduais de resíduos sólidos, sugere-se aos Ministérios Públicos estaduais que fiscalizem se os Estados observaram²⁴:

I - Diagnóstico, incluída a identificação dos principais fluxos de resíduos no Estado e seus impactos socioeconômicos e ambientais;

II - Proposição de cenários;

III - Metas de redução, reutilização, reciclagem, entre outras, com vistas a reduzir a quantidade de resíduos e rejeitos encaminhados para disposição final ambientalmente adequada;

24 Art. 17 da Lei nº 12.305/2010.

IV - Metas para o aproveitamento energético dos gases gerados nas unidades de disposição final de resíduos sólidos;

V - Metas para a eliminação e recuperação de lixões, associadas à inclusão social e à emancipação econômica de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis;

VI - Programas, projetos e ações para o atendimento das metas previstas;

VII - Normas e condicionantes técnicas para o acesso a recursos do Estado, para a obtenção de seu aval ou para o acesso de recursos administrados, direta ou indiretamente, por entidade estadual, quando destinados às ações e programas de interesse dos resíduos sólidos;

VIII - Medidas para incentivar e viabilizar a gestão consorciada ou compartilhada dos resíduos sólidos, com a participação, integração e contratação das associações e cooperativas de resíduos recicláveis.

IX - Diretrizes para o planejamento e demais atividades de gestão de resíduos sólidos de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões;

X - Normas e diretrizes para a disposição final de rejeitos e, quando couber, de resíduos, respeitadas as disposições estabelecidas em âmbito nacional;

XI - Previsão, em conformidade com os demais instrumentos de planejamento territorial, especialmente o zoneamento ecológico-econômico e o zoneamento costeiro, de:

a) Zonas favoráveis para a localização de unidades de tratamento de resíduos sólidos ou de disposição final de rejeitos;

b) Áreas degradadas em razão de disposição inadequada de resíduos sólidos ou rejeitos a serem objeto de recuperação ambiental;

XII - Meios a serem utilizados para o controle e a fiscalização, no âmbito estadual, de sua implementação e operacionalização, assegurado o controle social.

Sem prejuízo dos planos estaduais de resíduos sólidos, como já ressaltado, os Estados poderão elaborar planos microrregionais de resíduos sólidos, bem como planos específicos direcionados às regiões metropolitanas ou às aglomerações urbanas, obrigatoriamente com a participação dos Municípios envolvidos, que mantêm suas demais obrigações legais.

Ressalta-se que esse plano microrregional de resíduos sólidos deve atender ao previsto para o plano estadual e estabelecer soluções integradas para a coleta seletiva, a recuperação e a reciclagem, o tratamento e a destinação final dos resíduos sólidos urbanos e, consideradas as peculiaridades microrregionais, outros tipos de resíduos.

O cumprimento de toda essa sistemática legal de obrigações do Estado deve ser acompanhado pelo Ministério Público, haja vista que, uma vez criado o plano microrregional, o Estado não terá discricionariedade, e, sim, obrigatoriedade de cumprir as determinações legais.

A margem de oportunidade e conveniência do administrador público ocorre com base em discricionariedade técnica sobre a forma de cumprir as obrigações legais que lhes são vinculantes.

5.4. PLANOS MUNICIPAIS DE GESTÃO INTEGRADA DE RESÍDUOS SÓLIDOS

A demandar uma atuação proativa em cada cidade brasileira, sugere-se aos Promotores de Justiça que dispensem especial atenção à atividade de fiscalização da legalidade e efetividade da elaboração, execução e revisão dos planos municipais de gestão integrada de resíduos sólidos, observadas as peculiaridades ambientais, sociais e econômicas locais.

Tal como ocorre com os Estados, a elaboração de plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos é condição para o Distrito Federal e os Municípios terem 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.

Nesse contexto, destaca-se que serão priorizados, no acesso aos citados recursos da União, os Municípios que²⁵ (i) optarem por soluções consorciadas intermunicipais para a gestão dos resíduos sólidos, incluída a elaboração e a implementação de plano intermunicipal, ou que se inserirem de forma voluntária nos planos microrregionais de resíduos sólidos; (ii) implantarem a coleta seletiva com a participação de cooperativas ou outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis formadas por pessoas físicas de baixa renda.

25 Art. 18 da Lei nº 12.305/2010.

Na fiscalização da efetividade da política pública ora em análise, alvitra-se aos Promotores de Justiça que cobrem dos gestores municipais o cumprimento do seguinte conteúdo mínimo do plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos²⁶:

I - Diagnóstico da situação dos resíduos sólidos gerados no respectivo território, contendo a origem, o volume, a caracterização dos resíduos e as formas de destinação e disposição final adotadas;

II - Identificação de áreas favoráveis para disposição final ambientalmente adequada de rejeitos, observado o plano diretor de que trata o § 1º do art. 182 da Constituição Federal e o zoneamento ambiental, se houver;

III - Identificação das possibilidades de implantação de soluções consorciadas ou compartilhadas com outros Municípios, considerando, nos critérios de economia de escala, a proximidade dos locais estabelecidos e as formas de prevenção dos riscos ambientais;

IV - Identificação dos resíduos sólidos e dos geradores sujeitos a plano de gerenciamento específico nos termos do art. 20 ou a sistema de logística reversa na forma do art. 33, observadas as disposições desta Lei e de seu regulamento, bem como as normas estabelecidas pelos órgãos do SISNAMA e do SNVS;

V - Procedimentos operacionais e especificações mínimas a serem adotados nos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, incluída a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos e observada a Lei nº 11.445, de 2007;

VI - Indicadores de desempenho operacional e ambiental dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos;

VII - Regras para o transporte e outras etapas do gerenciamento de resíduos sólidos de que trata o art. 20, observadas as normas estabelecidas pelos órgãos do SISNAMA e do SNVS e demais disposições pertinentes da legislação federal e estadual;

VIII - Definição das responsabilidades quanto à sua implementação e operacionalização, incluídas as etapas do plano de gerenciamento de resíduos sólidos a que se refere o art. 20 a cargo do poder público;

IX - Programas e ações de capacitação técnica voltados para sua implementação e operacionalização;

26 Art. 19 da Lei nº 12.305/2010.

X - Programas e ações de educação ambiental que promovam a não geração, a redução, a reutilização e a reciclagem de resíduos sólidos e a valorização dos catadores de materiais recicláveis;

XI - Programas e ações para a efetiva participação, integração, contratação e pagamento pelos serviços prestados pelas associações e cooperativas de catadores de resíduos sólidos;

XII - Mecanismos para a criação de fontes de negócios, emprego e renda, mediante a valorização dos resíduos sólidos;

XIII - Sistema de cálculo dos custos da prestação dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, bem como a forma de cobrança desses serviços, observada a Lei nº 11.445, de 2007;

XIV - Metas de redução, reutilização, coleta seletiva e reciclagem, entre outras, com vistas a reduzir a quantidade de rejeitos encaminhados para disposição final ambientalmente adequada;

XV - Descrição das formas e dos limites da participação do poder público local na coleta seletiva e na logística reversa, respeitado o disposto no art. 33, e de outras ações relativas à responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos;

XVI - Meios a serem utilizados para o controle e a fiscalização, no âmbito local, da implementação e operacionalização dos planos de gerenciamento de resíduos sólidos de que trata o art. 20 e dos sistemas de logística reversa previstos no art. 33;

XVII - Ações preventivas e corretivas a serem praticadas, incluindo programa de monitoramento;

XVIII - Identificação dos passivos ambientais relacionados aos resíduos sólidos, incluindo áreas contaminadas, e respectivas medidas saneadoras;

XIX - Periodicidade de sua revisão, observado prioritariamente o período de vigência do plano plurianual municipal;

XX - Periodicidade de sua revisão, observado o período máximo de 10 (dez) anos.

Do conteúdo obrigatório para o plano municipal de resíduos sólidos, como se vê do art. 19, IV, XV e XVI, da Lei nº 12.305/2010, é se suma importância que o Promotor de Justiça fomente e fiscalize a inclusão do sistema de logística reversa, como instrumento de desenvolvimento econômico e social caracterizado por um conjunto de ações, procedi-

mentos e meios destinados a viabilizar a coleta e a restituição dos resíduos sólidos ao setor empresarial, para reaproveitamento, em seu ciclo ou em outros ciclos produtivos, ou outra destinação final ambientalmente adequada. Diante da importância e da atualização legislativa sobre o tema, a logística reserva será objeto de tópico autônomo neste trabalho.

Como se sabe, a gestão dos resíduos sólidos constitui uma das quatro dimensões do saneamento básico, razão pela qual o plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos pode estar inserido no plano de saneamento básico previsto no art. 19 da Lei nº 11.445, de 2007, respeitado o conteúdo mínimo exposto acima.

Os Municípios com menos de 20.000 (vinte mil) habitantes terão seu plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos com conteúdo simplificado, exceto para os Municípios: (i) integrantes de áreas de especial interesse turístico; (ii) inseridos na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional; (iii) cujo território abranja, total ou parcialmente, Unidades de Conservação.

Evidentemente, diante da natureza e dos impactos ambientais dos empreendimentos consistentes em aterros sanitários e de outras infraestruturas e instalações operacionais integrantes do serviço público de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, a existência de plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos não exime o Município ou o Distrito Federal do licenciamento ambiental de órgão competente do SISNAMA.

Sugere-se, ainda, que o Promotor de Justiça fiscalize se o conteúdo do plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos está disponibilizado para o Sinir. É imprescindível a correta e atualizada alimentação dos sistemas legalmente criados, a fim de que se trabalhe com diagnósticos, planejamentos, bem como cumprimento e fiscalização de metas.

A Constituição da República Federativa do Brasil estabelece que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e que cabe ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações²⁷.

Por sua vez, a política nacional de meio ambiente (PNMA) tem por objetivo a compatibilização do desenvolvimento econômico com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico²⁸.

27 Art. 225, *caput*, da Constituição da República Federativa do Brasil.

28 Art. 4º da Lei nº 6.938/1981.

Tal compatibilização é o maior desafio quando se trata de licenciamento ambiental, mormente de empreendimentos com potencial de grandes impactos ambientais. Nesse contexto, ressalta-se que a inexistência do plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos não pode ser utilizada para impedir a instalação ou a operação de empreendimentos ou atividades devidamente licenciados pelos órgãos competentes.

Como forma de fomento à regionalização no trato da questão do gerenciamento dos resíduos sólidos, o Município que optar por soluções consorciadas intermunicipais para a gestão dos resíduos sólidos, assegurado que o plano intermunicipal preencha os requisitos vistos acima, pode ser dispensado da elaboração de plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos.

O Decreto nº 10.936/2022, que regulamenta a Lei nº 12.305/2010, estabelece que os planos municipais de gestão integrada de resíduos sólidos serão atualizados ou revistos, prioritariamente, de forma concomitante à elaboração dos planos plurianuais municipais²⁹.

O mencionado ato normativo também determina que os planos municipais de gestão integrada de resíduos sólidos identificarão e indicarão medidas saneadoras para os passivos ambientais originados, entre outros, de: (i) áreas contaminadas, inclusive lixões e aterros controlados; e (ii) empreendimentos sujeitos à elaboração de planos de gerenciamento de resíduos sólidos, nos termos do disposto na Lei nº 12.305/2010.

5.5. PLANO DE GERENCIAMENTO DE RESÍDUOS SÓLIDOS; REGULAMENTAÇÃO E FISCALIZAÇÃO DAS OBRIGAÇÕES DOS GRANDES GERADORES

O plano de gerenciamento de resíduos sólidos é exigido nos seguintes casos:³⁰

I - Os geradores de resíduos sólidos previstos nas alíneas “e”, “f”, “g” e “k” do inciso I do art. 13 da Lei nº 12.305/2010.;

II - Os estabelecimentos comerciais e de prestação de serviços que:

a) gerem resíduos perigosos;

b) gerem resíduos que, mesmo caracterizados como não perigosos, por sua natureza, composição ou volume, não sejam equiparados aos resíduos domiciliares pelo poder público municipal;

29 Art. 51, § 1º, do Decreto nº 10.936/2022.

30 Art. 20 da Lei nº 12.305/2010.

III - As empresas de construção civil, nos termos do regulamento ou de normas estabelecidas pelos órgãos do SISNAMA;

IV - Os responsáveis pelos terminais e outras instalações referidas na alínea “j” do inciso I do art. 13 Lei nº 12.305/2010 e nos termos do regulamento ou de normas estabelecidas pelos órgãos do SISNAMA e, se couber, do SNVS, as empresas de transporte;

V - Os responsáveis por atividades agrossilvopastoris, se exigido pelo órgão competente do SISNAMA, do SNVS ou do SUASA.

O Decreto nº 10.936/2022, em seu art. 60, dispõe que o plano de gerenciamento de resíduos sólidos dos empreendimentos a que se refere o art. 20 da Lei nº 12.305/2010 poderá prever a participação de cooperativas ou de associações de catadores de materiais recicláveis no gerenciamento dos resíduos sólidos recicláveis ou reutilizáveis, quando: (i) houver cooperativas ou associações de catadores com capacidade técnica e operacional para gerenciar os resíduos sólidos; (ii) houver a contratação de cooperativas e de associações de catadores para o gerenciamento dos resíduos sólidos; e (iii) não houver conflito com a segurança operacional do empreendimento, que só ocorre quando o gestor não garantir aos catadores as condições de saúde e segurança adequadas.

Sugere-se que as Promotorias de Justiça atuem para fiscalizar o efetivo atendimento ao seguinte conteúdo mínimo³¹ do plano de gerenciamento de resíduos sólidos:

I - Descrição do empreendimento ou atividade;

II - Diagnóstico dos resíduos sólidos gerados ou administrados, contendo a origem, o volume e a caracterização dos resíduos, incluindo os passivos ambientais a eles relacionados;

III - Observadas as normas estabelecidas pelos órgãos do SISNAMA, do SNVS e do SUASA e, se houver, no plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos:

a) explicitação dos responsáveis por cada etapa do gerenciamento de resíduos sólidos;

b) definição dos procedimentos operacionais relativos às etapas do gerenciamento de resíduos sólidos sob responsabilidade do gerador;

IV - Identificação das soluções consorciadas ou compartilhadas com outros geradores, com a efetiva participação, integração e contratação das associações e cooperativas de catadores de materiais recicláveis;

31 Art. 21 da Lei nº 12.305/2010.

V - Ações preventivas e corretivas a serem executadas em situações de gerenciamento incorreto ou acidentes;

VI - Metas progressivas e procedimentos relacionados à minimização da geração de resíduos sólidos e observadas as normas estabelecidas pelos órgãos do SISNAMA, do SNVS e do SUASA à reutilização e reciclagem;

VII - Se couber, ações relativas à responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos, na forma do art. 31;

VIII - Medidas saneadoras dos passivos ambientais relacionados aos resíduos sólidos;

IX - Periodicidade de sua revisão, observado, se couber, o prazo de vigência da respectiva licença de operação a cargo dos órgãos do SISNAMA.

O plano de gerenciamento de resíduos sólidos deve atender ao disposto no plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos do respectivo Município, sem prejuízo das normas estabelecidas pelos órgãos do SISNAMA, do SNVS e do SUASA. Ademais, a inexistência do plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos não obsta a elaboração, a implementação ou a operacionalização do plano de gerenciamento de resíduos sólidos.

A elaboração, implementação, operacionalização e monitoramento de todas as etapas do plano de gerenciamento de resíduos sólidos, nelas incluído o controle da disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos, deve contar com a designação de um responsável técnico devidamente habilitado. Tal profissional manterá atualizadas e disponíveis ao órgão municipal competente, ao órgão licenciador do SISNAMA e a outras autoridades, informações completas sobre a implementação e a operacionalização do plano sob sua responsabilidade.

O plano de gerenciamento de resíduos sólidos é parte integrante do processo de licenciamento ambiental do empreendimento ou atividade pelo órgão competente do SISNAMA. Quando o licenciamento for feito por órgão federal ou estadual do SISNAMA, será assegurada oitiva do órgão municipal competente, em especial quanto à disposição final ambientalmente adequada de rejeitos. Em relação aos empreendimentos e atividades não sujeitos a licenciamento ambiental, a aprovação do plano de gerenciamento de resíduos sólidos cabe à autoridade municipal competente.

O Decreto nº 10.936/2022, em seu art. 63, estabelece que ficam dispensadas de apresentar o plano de gerenciamento de resíduos sólidos as microempresas e as empresas de pequeno porte a que se referem os incisos I e II do *caput* do art. 3º da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, que gerem somente resíduos sólidos domiciliares ou, nos termos do disposto no parágrafo único do art. 13 da Lei nº 12.305, de 2010, que gerem resíduos sólidos equiparados aos resíduos sólidos domiciliares pelo poder público municipal até o volume de 200 litros por empreendimento por dia.

O mesmo ato normativo estabelece que o plano de gerenciamento de resíduos sólidos das microempresas e das empresas de pequeno porte, quando exigível, poderá constar do plano de gerenciamento de empresas com as quais operem de forma integrada, desde que estejam localizadas na área de abrangência da mesma autoridade de licenciamento ambiental.

Nesse contexto, é de suma importância que o Promotor de Justiça fiscalize se o Município regulamentou e se está fiscalizando as obrigações inerentes aos grandes geradores de resíduos sólidos. Assim, como providência preliminar, deve o membro do MP pesquisar se existe legislação local disposta sobre os chamados grandes geradores de resíduos.

Como visto, o art. 20, II, “b”, da Lei nº 12.305/10 dispõe que estão sujeitos à elaboração de plano de gerenciamento de resíduos sólidos os estabelecimentos comerciais e de prestação de serviços que gerem resíduos perigosos e que gerem resíduos que, mesmo caracterizados como não perigosos, por sua natureza, composição ou volume, não sejam equiparados aos resíduos domiciliares pelo poder público municipal.

Em seguida, o art. 27 da mesma lei determina que tais geradores de resíduos são responsáveis pela implementação e operacionalização integral do mencionado plano de gerenciamento de resíduos sólidos.

Dessa forma, conforme se vê dos modelos em anexo de portaria de instauração de inquérito civil e de recomendação, sugere-se que o membro do Ministério Público fiscalize a efetiva atuação do poder público para exigir dos chamados grandes geradores de resíduos a elaboração e, após a aprovação pelo órgão público competente, a regular implementação dos respectivos planos de gerenciamento de resíduos sólidos. E mais: enquanto os grandes geradores não cumprirem suas obrigações legais em cada etapa desse processo, sugere-se que os membros do MP cobrem que os Municípios repassem eventual ônus indevido que tiveram a tais geradores.

Deve o poder público exigir que tais geradores sejam integralmente responsáveis pelo conjunto de ações exercidas, direta ou indiretamente, nas etapas de coleta, transporte, transbordo, tratamento e destinação final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos que produzem.

Nesse sentido, é incabível que os Municípios assumam o ônus financeiro com o custo do mencionado conjunto de ações de responsabilidade dos grandes geradores.

Caso as pessoas sujeitas à elaboração de plano de gerenciamento de resíduos sólidos, entre eles os grandes geradores, não cumpram diretamente as etapas do plano sob sua responsabilidade, aquelas ações que forem realizadas pelo poder público (principalmente pelos Municípios) serão devidamente remuneradas pelas pessoas físicas ou jurídicas responsáveis³².

Em outras palavras: os Municípios devem ser ressarcidos pelos grandes geradores, caso não promovam diretamente à execução do gerenciamento de seus resíduos e se valham dos serviços prestados diretamente ou custeados pelos Municípios.

6. JURISPRUDÊNCIA SOBRE ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO VISANDO À FISCALIZAÇÃO DA ELABORAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DOS PLANOS DE RESÍDUOS SÓLIDOS

Não obstante a temática dos planos de resíduos sólidos venha ganhando maior destaque no campo jurídico nos últimos anos, fato é que já existe farta jurisprudência sobre a matéria.

Veja-se a jurisprudência abaixo do Superior Tribunal de Justiça, indicando a possibilidade de o Ministério Público, por meio de ação civil pública, exigir do Município a realização de obras públicas que garantam a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos, nos prazos estabelecidos em lei³³, exceto para os Municípios que até a data-limite

32 Vide art. 27, § 2º, da Lei nº 12.305/10.

33 O art. 54, da Lei nº 12.305/2010 dispõe que “A disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos deverá ser implantada até 31 de dezembro de 2020, exceto para os Municípios que até essa data tenham elaborado plano intermunicipal de resíduos sólidos ou plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos e que disponham de mecanismos de cobrança que garantam sua sustentabilidade econômico-financeira, nos termos do art. 29 da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, para os quais ficam definidos os seguintes prazos:
I - até 2 de agosto de 2021, para capitais de Estados e Municípios integrantes de Região Metropolitana (RM) ou de Região Integrada de Desenvolvimento (Ride) de capitais;

tenham elaborado plano intermunicipal de resíduos sólidos ou plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos e que disponham de mecanismos de cobrança que garantam sua sustentabilidade econômico-financeira.

Segue um aresto sobre o tema, *in verbis*:

PROCESSO CIVIL. ADMINISTRATIVO. **AÇÃO CIVIL PÚBLICA. OBRIGAÇÃO DE FAZER. DANO AMBIENTAL. IMPLEMENTAÇÃO DE OBRA PÚBLICA. USINA DE RECLAGEM DE RESÍDUOS SÓLIDOS. INGERÊNCIA DO PODER JUDICIÁRIO. VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. INEXISTÊNCIA.** VIOLAÇÃO AO ART. 333, I, DO CPC CARACTERIZADA. 1. Cinge-se a controvérsia dos autos à possibilidade de **do Ministério Público, em obrigação de fazer, por meio de ação civil pública, compelir o administrador a implementar obra pública, qual seja, usina de reciclagem de entulhos** provenientes da construção civil, que estivesse causando danos ao meio ambiente. 2. Irretocável, a posição do Supremo Tribunal Federal e desta Corte, no sentido de que “O Poder Judiciário, em situações excepcionais, pode determinar que a Administração Pública adote medidas assecuratórias de direitos constitucionalmente reconhecidos como essenciais, sem que isso configure violação do princípio da separação de poderes” (AI 708667 AgR, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Primeira Turma, julgado em 28/02/2012). 3. Reconheço que em algumas situações é impossível estabelecer, num plano abstrato, qual a ordem de prioridades que a atividade administrativa deve tomar. Nestes casos, a identificação pela preferência de atuação estatal apenas poderia ser identificada na análise do caso. Todavia, ainda que abstratamente, não se pode deixar de reconhecer que **alguns direitos, tais como a educação, a saúde e o meio ambiente equilibrado fazem parte de um núcleo de obrigações que o estado deve considerar como prioritárias.** 4. Deve ser afastada a aplicação da Súmula 7/STJ e reconhecido a ofensa ao artigo 333, I, do CPC. Isto porque a Corte de origem faz referência a vários elementos probatórios que induzem - em tese - a existência de dano ambiental, considerando, também, que durante a tramitação do processo ocorreu significativa melhora no sistema de destinação dos resíduos sólidos, em especial, com aprovação da lei municipal regulamentando o tema.

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

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

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

No entanto, apesar disso, o pleito do Ministério Público Estadual foi indeferido em razão da ausência de provas. 5. Os **autos devem ser devolvidos ao primeiro grau para que o juiz proceda à instrução levando-se em conta o art. 462 do CPC e a Lei n. 12.305/2010 (Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos), sobretudo à luz do se art. 54.** Recurso especial parcialmente provido. (PROCESSO - REsp 1367549 / MG - RECURSO ESPECIAL - 2011/0132513-5 / RELATOR Ministro HUMBERTO MARTINS (1130) - ÓRGÃO JULGADOR T2 - SEGUNDA TURMA - DATA DO JULGAMENTO 02/09/2014 - DATA DA PUBLICAÇÃO/FONTE DJe 08/09/2014)

Vejam-se os julgados a seguir, que consagram a responsabilidade de Estados e Municípios na elaboração e execução do Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, *in verbis*:

1000567-32.2019.8.26.0104 – APELAÇÃO

Relator(a): Mauro Conti Machado - **Julgamento: 17/06/2021** - 1ª Câmara Reservada ao Meio Ambiente

Apelação. Ação civil pública. Saneamento. **Ausência de Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos no Município. Não demonstrada a adoção de medidas efetivas para sanar as irregularidades. O Poder Público tem o dever de agir de forma eficiente, não existindo mera discricionariedade.** Ausente intervenção do Judiciário nas prioridades públicas, havendo apenas determinação de cumprir aquilo que é dever legal do Poder Público. Não foi demonstrada a falta de recursos. Dever de garantir o mínimo existencial. O prazo imposto não comporta modificação. Sentença mantida. Recurso improvido.

0003263-45.2014.8.26.0553 – APELAÇÃO

Relator(a): Roberto Maia - Julgamento: 09/11/2017 - 2ª Câmara Reservada ao Meio Ambiente

Apelação. APELAÇÃO. **Ação civil pública ambiental proposta pelo Ministério Público em face de município.** Demanda que pleiteia a condenação do réu à promoção da **gestão adequada de resíduos sólidos gerados em seu território. Sentença que julgou os pedidos procedentes para condenar o município demandado a realizar diversas obrigações com base na Lei nº 12.305/2010** que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos. Apelo exclusivo do requerido pleiteando a anulação ou a reforma da r. decisão. Sem razão. Preliminar. Cerceamento do direito de defesa por suposta violação ao artigo 2º da Lei nº 8.437/1992, que dispõe sobre a concessão de medidas cautelares contra atos do Poder Público. Inocorrência. Questão já tratada em agravo de instrumento transitado em julgado. Inexistência de efetivo prejuízo à municipalidade. Precedente do C. STJ. Mérito. **Omis-**

são do município na adoção de medidas necessárias à gestão de resíduos sólidos. Conjunto probatório que demonstra a disposição inadequada de resíduos sólidos em aterro sanitário. Omissão na implementação das medidas à disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos. **Dever de observância das obrigações previstas na Lei nº 12.305/2010. Aprovação superveniente do Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos - PMGIRS, por meio de Lei Municipal nº 695/2016. Situação que não afasta as obrigações impostas pela r. sentença, consubstanciadas na efetiva execução das medidas necessárias à gestão ambientalmente adequada dos resíduos sólidos.** Inexistência de violação ao princípio constitucional da separação dos Poderes. Prazos fixados que não se mostram exíguos. Astreinte. Possibilidade. Valor adequado. Sentença mantida na íntegra. Apelo desprovido. Visualizar Ementa Completa.

1002042-84.2016.8.26.0441 – APELAÇÃO

Relator(a): Marcelo L Theodósio - Julgamento: 06/06/2017 - 11ª Câmara de Direito Público.

RECURSO VOLUNTÁRIO DO MUNICÍPIO DE PERUÍBE – Alegação de que que tramita junto ao Grupo de Atuação Especial e Defesa do Meio Ambiente, Núcleo da Baixada Santista - GAEMA/BS, inquérito civil nº 29/2012, visando acompanhar a elaboração, **pelo Município, do plano municipal de saneamento, em observância à Lei estadual nº 12.300/2006, que versa sobre Política Estadual de Resíduos Sólidos e às Leis Federais nº 11.455/2007 e 12.305/2010, esta instituidora da Política Nacional de Resíduos Sólidos e, que a referida lei federal determina que os Municípios realizem plano de gestão integrada de resíduos sólidos,** como requisito para receberem recursos da União destinados a empreendimentos e serviços relacionados à limpeza urbana e ao manejo de resíduos sólidos ou para serem beneficiados por incentivos e financiamentos de entidades federais de crédito para tais fins, bem como os artigos 18 e 55 da lei federal determinaram que o plano municipal fosse elaborado em até dois anos de sua vigência, isto é, 10/08/2012 e que, apesar de todas as reuniões, determinações e acompanhamento pelo GAEMA, o Município ora requerido não atendeu à determinação legal, apresentou respostas insatisfatórias e mostrou desinteresse – Pretensão da concessão **de tutela de urgência para que o Município requerido seja instado a confeccionar o plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos, realizando audiência pública necessária,** com aprovação por lei ou decreto, em até 60 (sessenta) dias, com imposição de multa diária a sra. prefeita, a ser convertida ao Fundo Estadual de Repara-

ção de Interesses Difusos Lesados - Preliminares recursais da municipalidade, afastadas - Sentença que julgou procedente a ação, mantida, com observação (para o fim de arcar, tão somente, com as despesas processuais (excluindo-se as custas e verba honorária), com base no valor atribuído à causa (fls. 14 - R\$ 10.000,000 dez mil reais). Sem condenação em honorários advocatícios, à vista da condição da parte autora) – Recurso voluntário do Município de Peruíbe, parcialmente provido.

0002510-85.2014.8.19.0035 – APELAÇÃO

Des(a). JDS RICARDO ALBERTO PEREIRA - Julgamento: 22/03/2018 - VIGÉSIMA SEXTA CÂMARA CÍVEL

Apelação cível. Ação Civil Pública. Direito ambiental. **Política nacional de resíduos sólidos. Lixão de Varre-Sai. Sentença que julgou parcialmente procedentes os pedidos para implementação de políticas para preservação do meio ambiente**, mas não determinou a criação de aterro sanitário ou outra forma ambientalmente adequada para disposição e tratamento de resíduos. Apelação do Ministério Público postulando que o réu seja condenado **na obrigação de fazer o conteúdo mínimo de seu plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos, na forma do art. 19 e seus inciso da Lei 12305/2010**. Obrigação de reparar os danos ambientais. Recomposição do meio ambiente com retorno ao status quo ante. Discricionariedade administrativa. Limites. **Inexistência de direito público a poluir o meio ambiente. Proibição expressa de instalação de depósito de resíduos a céu aberto na legislação federal, estadual e municipal**. Segundo entendimento do Col. Superior Tribunal de Justiça, o Poder Judiciário, em situações excepcionais, pode determinar que a Administração Pública adote medidas assecuratórias de direitos constitucionalmente reconhecidos como essenciais sem que isso configure violação do princípio da separação de poderes. Recurso conhecido e provido. **Obrigação de fazer – plano de gestão integrada de resíduos sólidos e outras obrigações relativas à gestão municipal de RESÍDUOS SÓLIDOS**. Piquerobi. Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos. Plano Integrado de Gerenciamento de Resíduos da Construção Civil. Coleta seletiva. Reciclagem. Aterro sanitário. Resolução CONAMA nº 307/02. LF nº 12.305/10. LE nº 12.300/06. Obrigações de fazer e não fazer. 1. Proteção ambiental e da saúde pública. Cabe ao Estado, com base no princípio constitucional da solidariedade intergeracional, prover o que for necessário para garantir o direito ao meio ambiente sadio e equilibrado para as presentes e futuras gerações, bem como minimizar os riscos à saúde pública. 2. Obrigação de fazer. A jurisprudência vem se inclinando no sentido de que não cabe ao juiz interferir nas priori-

dades do Executivo com relação à realização de obras e destinação do dinheiro público, em respeito ao princípio da separação de poderes (CF, art. 2º) e à necessidade de prévia dotação orçamentária (CF, art. 167). **A interferência do Judiciário tem sido aceita, no entanto, quando visa à cessação de ilegalidade. Obrigações reconhecidas.** 3. Multa. A multa cominatória arbitrada na sentença foge à periodicidade que a Câmara Ambiental tem fixado; fica reduzida para R\$-500,00 por semana ou fração. Procedência parcial. Agravo retido não conhecido. Recurso do município provido em parte. (TJSP, Apelação 0003334-47.2014.8.26.0553; Relator Torres de Carvalho; Comarca Santo Anastácio; Órgão Julgador 1ª Câmara Reservada ao Meio Ambiente; Julgamento 03/03/2016; Registro 04/03/2016).

Obrigação de fazer – plano de gestão integrada de resíduos sólidos AÇÃO CIVIL PÚBLICA. Meio ambiente. Pedido que visa à imposição de liminar, ao município, para a elaboração do Plano Municipal de Gerenciamento Integrado de Resíduos Sólidos Cabimento Presença dos requisitos legais Dever previsto na respectiva legislação e cujo prazo para elaboração já decorreu. Recurso improvido. (TJSP, Agravo de Instrumento 2072890-15.2014.8.26.0000; 2ª Câmara Reservada ao Meio Ambiente; Relator Álvaro Passos; Julgamento 05/02/2015).

7. ROTEIRO BÁSICO DE ATUAÇÃO

Respeitadas as peculiaridades locais e regionais, bem como o princípio da independência funcional, com objetivo de fomentar a atuação do Ministério Público com observância do princípio da unidade institucional e colaborar com a celeridade e segurança jurídica na instauração, instrução e conclusão de procedimentos levados a cabo nos órgãos de execução, a seguir, a título de sugestão e contribuição, segue um roteiro básico de atuação ministerial no acompanhamento da política pública de gestão e gerenciamento dos resíduos sólidos, especificamente no que tange aos planos setoriais de resíduos sólidos estudados anteriormente.

1º) Instauração de procedimento: inicialmente, sugere-se ao membro do MP verificar se no órgão no qual está lotado ou designado já existe procedimento (inquérito civil, procedimento preparatório de inquérito civil ou procedimento administrativo) para acompanhar a existência, a implementação e a revisão do respectivo plano setorial de resíduos sólidos.

dos, observados os parâmetros legais, em especial diretrizes, princípios e objetivos da política nacional de resíduos sólidos, assim como o conteúdo mínimo e os prazos para o correlato plano, conforme abordado ao longo deste texto. Caso positivo, alvitra-se verificar se a ementa e o objeto do procedimento estão completos, consoante os citados parâmetros (negativa a resposta, a portaria deverá ser fundamentadamente aditada). Caso não haja procedimento, sugere-se a instauração de procedimento administrativo, podendo ser utilizado o modelo de portaria em anexo.

2º) Instrução do procedimento: uma vez instaurado o procedimento, sugere-se a coleta de documentos e elementos de convicção da seguinte forma:

(i) expedição de ofícios requisitando informações a órgãos públicos (mormente os que compõem o Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA) e, eventualmente, a particulares que possam, de alguma forma, prestar esclarecimentos pertinentes.

(ii) realização de reunião com os administradores públicos competentes para elaboração e execução da política pública em análise, bem como com agentes públicos citados no item anterior.

(iii) participação da sociedade civil diretamente com o órgão ministerial, como mediante a realização de reuniões e audiências públicas, com escopo de viabilizar o controle social da política pública em tela.

(iv) uma vez apresentados os projetos elaborados pelo órgão público, sugere-se que o membro do MP solicite análise técnica ao órgão de apoio técnico especializado do próprio Ministério Público (se houver) e/ou outros órgãos públicos técnicos que possam colaborar, para fins de análise crítica quanto ao atendimento das normas técnicas de regência;

(v) caso, no curso do procedimento, surja algum indício de ocorrência de trabalho infantil (principalmente entre os catadores de material reciclável), de dano ao meio ambiente do trabalho e, ainda, de necessidade de, concomitantemente com o encerramento dos lixões, se promover a inclusão social e produtiva dos catadores e catadoras de materiais recicláveis³⁴, sugere-se que seja oficiado ao Ministério Público do Trabalho, para ciência dos fatos e eventuais providências no âmbito de sua atribuição.

3º) Conclusão do procedimento: devidamente instruído o procedimento extrajudicial e estando apto à formação de opinião ministerial, deverá o membro do MP promover ao (à):

³⁴ Vide art. 15, V, e art. 17, V, da Lei nº 12.305/2010.

(i) arquivamento do feito, com as cautelas de estilo, caso não haja ilegalidade. Veja-se que, ainda que o ente federativo já tenha elaborado o plano, é importante que seja instaurado outro procedimento administrativo (ou, caso entenda mais conveniente o membro do MP, que se prosiga no mesmo procedimento anterior) para acompanhar a regularidade e a efetividade na execução do plano, em especial o cumprimento das medidas de curto, médio e longo prazo;

(ii) tentativa de celebração de termo de ajustamento de conduta: identificada alguma ilegalidade por parte do ente, mormente de natureza omissiva, seja na elaboração, seja na implementação, seja na revisão do respectivo plano setorial de resíduos sólidos, sugere-se que o membro do MP busque uma solução consensual da questão, por meio da celebração do TAC, na esteira do Ministério Público resolutivo;

(iii) ajuizamento de ação civil pública: frustrada a tentativa de acordo e mantida a ilegalidade por ação ou omissão do poder público, sugere-se o ajuizamento de ação pública. Identificados eventuais indícios de crimes e/ou de atos de improbidade administrativa, o membro do MP deverá adotar as providências legais cabíveis para a responsabilização dos agentes públicos competentes, na esfera do direito sancionador.

8. MATERIAL PRÁTICO DE APOIO

Na esteira do roteiro básico anteriormente sugerido, a seguir são elencados alguns dos arquivos que estão disponibilizados em anexo.

- Manual de apoio jurídico ao Promotor de Justiça de Meio Ambiente – adequação da destinação e disposição final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos e elaboração do plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos – MPBA; (ANEXO I)

- Manual para fornecimento de dados e informações no sistema nacional de informações sobre a gestão dos resíduos sólidos – SINIR, disponibilizado pelo Ministério do Meio Ambiente em 2019; (ANEXO II)

- Portaria de instauração de Procedimento Administrativo, que tem por objeto acompanhar a política pública de saneamento básico pelo Município Alfa, especificamente em sua dimensão de Resíduos Sólidos, de forma sistêmica. Acompanhar a existência, a implementação, a efetividade e a revisão do Plano Municipal de Resíduos Sólidos; (ANEXO III)

- Portaria de instauração de Procedimento Administrativo, que tem por objeto acompanhar a implementação do sistema de informações

sobre os serviços públicos de saneamento básico, articulado com o SINISA, o SINIR e o SINGREH, bem como a existência de mecanismos de controle social das atividades de planejamento, regulação e fiscalização, que constituem condições de validade dos contratos de prestação dos serviços de saneamento, pelo Município Alfa; (ANEXO IV)

- Portaria de instauração de Procedimento Administrativo, que tem por objeto a política pública de resíduos sólidos pelo Município Alfa, no que tange à implementação da coleta seletiva dando preferência à contratação de cooperativas de catadores de material reciclável e por meio da segregação prévia dos resíduos, de acordo com sua constituição ou sua composição; (ANEXO V)

- Portaria de instauração de inquérito civil e recomendação que têm por objeto a fiscalização da efetiva atuação do poder público municipal para exigir dos chamados grandes geradores de resíduos a elaboração e, após a aprovação pelo órgão público competente, a regular implementação dos respectivos planos de gerenciamento de resíduos sólidos; (ANEXO VI)

- Guia Ministerial sobre Encerramento dos Lixões e Inclusão Social e Produtiva das Catadoras e Catadores de Materiais Recicláveis do CNMP; (ANEXO VII)

- Recomendação dirigida ao Município Alfa sobre elaboração e implantação de Plano de Gerenciamento de Resíduos de Serviços de Saúde – PGRSS, de acordo com a legislação vigente, especialmente as normas da vigilância sanitária, conforme art. 4º da Resolução CONAMA nº 358/ 2005, assim como sobre o adequado tratamento e disposição final dos Resíduos de Serviços de Saúde RSS; (ANEXO VIII) - Recomendação dirigida ao Município Alfa sobre a coleta, transporte, tratamento e disposição final dos resíduos sólidos dos grandes geradores previstos no art. 20, II, b, da Lei nº 12.305/2010 (estabelecimentos comerciais e de prestação de Serviço); (ANEXO IX)

- Portaria com o objetivo de apurar a omissão do Município Alfa na responsabilização e implementação da obrigação inerente aos grandes geradores de resíduos sólidos, nos termos no art. 20, II, b, da Lei nº 12.305/10. (ANEXO X)

9. CONCLUSÃO

Diante da omissão histórica dos administradores públicos na gestão e no gerenciamento ambientalmente adequados dos resíduos sólidos, das dificuldades operacionais e financeiras demandadas, bem como da relevância ambiental da questão, é imprescindível uma atuação proativa e firme do Ministério Público no tema.

Com as premissas teóricas e legais básicas citadas neste artigo e com o material de apoio prático em anexo, o membro do Ministério Público terá as ferramentas necessárias para dar início e impulsionar o acompanhamento e a fiscalização da elaboração, execução, revisão e efetividade dos planos de resíduos sólidos.

Constatada conduta ilícita do gestor público, por ação ou omissão, parcial ou total, na política pública relacionada à gestão dos resíduos sólidos, em suas múltiplas áreas, desde a remediação de antigos vazadouros de lixo ou os chamados “lixões” até toda a cadeia dos planos de resíduos sólidos, sugere-se que a atuação inicial do membro do MP busque uma solução consensual da questão, sobretudo por meio da celebração de termos de ajustamento de conduta, títulos executivos (extrajudiciais ou judiciais, a depender do momento da celebração).

Diante da capilaridade da atuação do membro do Ministério Público, em cada cidade brasileira, no acompanhamento de seu respectivo plano municipal de resíduos sólidos, deve-se ter especial atenção para fomentar e fiscalizar a inclusão, no conteúdo obrigatório desses planos, dos instrumentos da Política Nacional de Resíduos Sólidos da coleta seletiva e dos sistemas de logística reversa, com a efetiva integração, participação, contratação e remuneração dos serviços pelas associações e cooperativas de catadores e catadoras de materiais recicláveis.

Nesse mesmo contexto, recomenda-se ao membro do Ministério Público brasileiro acompanhar e, quando possível, fomentar a regionalização da gestão dos resíduos sólidos, mediante a implantação, pelos administradores públicos municipais, de soluções consorciadas ou compartilhadas com outros Municípios, considerando, nos critérios de economia de escala, a proximidade dos locais estabelecidos e as formas de prevenção dos riscos ambientais.

Ainda nesse tema, merece destaque a atuação do MP para garantir a hierarquização de alternativas para o gerenciamento dos resíduos sólidos, observada a seguinte ordem legal de prioridade: não geração,

redução, reutilização, reciclagem, tratamento dos resíduos sólidos e disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos. Dessa forma, quanto menos material tiver necessidade de ser encaminhado como rejeito para disposição final ambientalmente adequada, menor será o impacto ambiental final no trato da matéria.

Deve o Ministério Público, por um lado, respeitar a separação dos poderes e as escolhas dos gestores públicos dentro da margem legal de sua discricionariedade, mas observada a necessidade de fundamentação técnica; por outro lado, ao membro do MP cabe cobrar desses mesmos administradores públicos o cumprimento de suas obrigações legais na gestão dos resíduos sólidos.

A iniciativa privada precisa ser chamada ao debate e ao cumprimento de suas obrigações legais, como se vê, por exemplo, em matéria de logística reversa e em relação às pessoas sujeitas à elaboração de plano de gerenciamento de resíduos sólidos, com destaque para os grandes geradores. Para se desonerar financeira e operacionalmente o poder público, é imprescindível que seja observada a matriz legal de responsabilidade de cada ator de todo o processo de geração e gerenciamento de resíduos sólidos.

A sociedade civil tem papel fundamental no tema, seja como cidadãos individualmente geradores de resíduos sólidos, seja coletivamente pelo controle social, mediante, por exemplo, participação de audiências públicas nas revisões dos planos de resíduos sólidos.

Nesse contexto, ressalta-se a importância da atuação de todo o Ministério Público brasileiro para assegurar aos cidadãos seu direito de acesso à informação, cobrando da Administração Pública, em todos os níveis, publicidade, transparência e *accountability* ambiental.

Como corolário do princípio democrático no Estado de Direito Ambiental (ou Estado Ecológico de Direito ou Estado Socioambiental de Direito – *Environmental Rule of Law*), o direito à informação ambiental deve ser o mais amplo possível. Neste sentido, sugere-se aos membros do MP que, na linha da atual jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, atuem para cobrar do poder público o atendimento ao direito de acesso à informação no Direito Ambiental brasileiro, que compreende as transparências ativa, passiva e reativa.

Dessa forma, com atuação proativa e resolutiva, buscando o diálogo interinstitucional com órgãos e entes públicos, iniciativa privada e sociedade civil, cada um com sua parcela de contribuição e responsabilidade,

o Ministério Público irá, a um só tempo, cumprir seu dever constitucional de tutelar o meio ambiente ecologicamente equilibrado, direito fundamental de terceira dimensão, e colaborar na construção coletiva de soluções ambientalmente adequadas para a gestão e gerenciamento dos resíduos sólidos e promover a inclusão social e produtiva de catadores de materiais recicláveis.

10. ANEXOS

- ANEXO I: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/CMA/residuos/33_novo_manual_apoio_programa_residuos.pdf
- ANEXO II: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/CMA/residuos/31_MANUAL_PREENCHIMENTO_SINIR_VERSAO_FINAL.pdf
- ANEXO III: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/CMA/residuos/40_PortariaPA-Acompanharaelaboracaoaexistenciaimplantacaoefetividadeerevisao.docx
- ANEXO IV: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/CMA/residuos/41_PortariaPA-DefesaeProtecaoDoMeioAmbiente-ImplementacaodosistemadeinformacoessobreResiduosSolidos.docx
- ANEXO V: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/CMA/residuos/39_PortariaPA-Acompanharaimplementacaodecoletaseletivaecatadores.docx
- ANEXO VI: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/CMA/residuos/38_PortariaCampoGrande-ResiduosSolidos.PosturasMunicipais.Grandesgeradores.pdf
- ANEXO VII: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/noticias/Encontro_Catadores_v_WEB.pdf
- ANEXO VIII: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/CMA/residuos/43_Recomendacao-residuossolidos-destinacaofinaldosresiduosdeservicosdesaudeRSSsausenciatratamentoprevio.pdf
- ANEXO IX: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/CMA/residuos/44_Recomendacao-ResiduosSolidos-GrandesGeradores-Municipionaocoletar26PromCampoGrande.pdf
- ANEXO X: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/CMA/residuos/38_PortariaCampoGrande-ResiduosSolidos.PosturasMunicipais.Grandesgeradores.pdf



CAPÍTULO II: ESTABELECIMENTO E MELHORIA DA COLETA SELETIVA COM A SEPARAÇÃO DE RESÍDUOS SECOS E ORGÂNICOS, DE FORMA SEGREGADA DOS REJEITOS

Juliano de Barros Araújo³⁵

1. Introdução. 2. A nova gestão ambientalmente adequada dos resíduos. 3. A coleta seletiva – etapa obrigatória da fase de pré-aterramento. 4. Triagem dos resíduos: a complementação da coleta seletiva. 5. A compostagem como uma alternativa para a maior parcela dos resíduos sólidos urbanos. 6. Sugestões de níveis de responsabilidade no arranjo nacional de gestão de resíduos: estratégias de atuação interinstitucional. 7. Sugestões de material para consulta e apoio. 8. Legislação Federal. 9. Conclusão. 10. Anexos.

1. INTRODUÇÃO

A temática dos resíduos sólidos encontra-se inserida na atuação ambiental do Ministério Público, em todo o Brasil, há vários anos, desde antes da definição da Política Nacional de Resíduos Sólidos.

Na década de 90, do século passado, em face do nível de conhecimento disponível, o foco principal da atuação ambiental da Instituição era a reparação dos danos causados pelos lixões a céu aberto, por meio de ações civis públicas e termos de ajustamentos de condutas, que tinham por objeto, na maioria das vezes, impor obrigações de não fazer a disposição do lixo em lixões, ou em locais não licenciados; obrigações de fazer a instalação e operação de aterros sanitários,

³⁵ Promotor de Justiça do Ministério Público de Goiás lotado na 15ª Promotoria de Justiça da Comarca de Goiânia/GO – Núcleo de Defesa do Meio Ambiente.

ou aterros controlados, ambos devidamente licenciados; e obrigações de reparar ambientalmente os danos decorrentes do lixo.

No Estado de Goiás, em 1997, em decorrência de um Convênio com o Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA), o Ministério Público Estadual se comprometeu a formalizar, em pelo menos 50% (cinquenta por cento) dos 246 (duzentos e quarenta e seis) Municípios, Termos de Ajustamento de Condutas (TACs) ou promover ações judiciais, visando ao encerramento dos lixões.

Após árduo trabalho dos órgãos de execução, o Ministério Público do Estado de Goiás (MPGO) conseguiu alcançar o objetivo de 90,5% de Municípios com TACs firmados, além de mais de uma dezena de ações civis públicas ajuizadas. A atuação abrangeu quase a totalidade dos municípios do Estado.

O resultado do trabalho ministerial incentivou diversas ações do poder público, nas três esferas federativas, bem como da sociedade civil organizada, todos com o mesmo objetivo de encerramento dos lixões.

O MPGO aderiu a uma parceria com o UNICEF, no Programa Lixo e Cidadania – Criança no Lixo Nunca Mais, quando passou a incluir uma cláusula expressa nos TACs e uma obrigação nas Ações Civis Públicas (ACPs) para a proibição e a retirada de crianças e adolescentes da atividade de catação nos antigos lixões.

A atuação coordenada e uniforme do MPGO viabilizou o incentivo aos Municípios por parte do Governo Federal, que disponibilizou recursos, a fundo perdido, para que se construíssem aterros controlados em quase 50 % (cinquenta por cento) dos Municípios considerados pequenos. Boa parte desses Municípios beneficiados conseguiu concluir a instalação do aterro controlado.

Todavia a problemática dos resíduos estava longe de ser solucionada, pois, além de continuar a ser uma questão a ser resolvida pelos Municípios, passou a ser também um problema na atuação institucional.

Isso porque alguns Municípios não conseguiram viabilizar os recursos para a instalação dos aterros licenciados. Além disso, a dificuldade maior da gestão de resíduos não está nos custos da implantação do aterro, mas sim nos altíssimos custos contínuos para a manutenção deles. Sendo certo que, mesmo aqueles municípios escolhidos para a construção de aterros, voltaram a ter lixões, por não terem feito a devida e correta manutenção. Com isso, a grande maioria dos Municípios

do Estado, assim como no Brasil, ainda continuou a adotar o lixão como prática de gestão para a destinação final dos resíduos.

Diante dessa situação, não restou alternativa ao Ministério Público do Estado de Goiás, por seus órgãos de execução, a não ser executar os termos de ajustamentos de condutas ou as sentenças favoráveis nas ACPs.

Os passivos sócio, econômico e ambiental dessa judicialização são imensos. No campo da atuação ministerial, os passivos estão sendo sentidos anos a fio, com as *astreintes* de valores milionários, os enormes acervos de procedimentos administrativos de acompanhamento de TACs e de execuções judiciais, que raramente conseguem uma solução a contento para todas as partes, consomem consideráveis horas de trabalho dos órgãos de execução, além da frustrante sensação de estarmos diante de um problema insolúvel.

Nesse ínterim, o Brasil desperta para a problemática dos resíduos e estabelece as diretrizes da sua política pública ambiental de gestão de resíduos sólidos, por meio da Lei Federal nº 12.305/10.

O despertar foi lento e, após quase duas décadas de tramitação do processo legislativo e longo debate social, a nova legislação ampliou a compreensão sobre os resíduos e passou a entendê-los como uma etapa do fluxo de materiais dentro de um sistema, que é a própria natureza, que atua em um duplo papel de provedora de recursos e receptora dos resíduos.

A temática dos resíduos deixa de ser abordada juridicamente de forma isolada e setorial de um problema ambiental relacionado aos impactos ambientais mais visíveis, as pilhas de lixo amontoadas, e passa a ser enfrentada na origem desses problemas, ou seja, na percepção preventiva dos resíduos, na qual se deve se atentar para os resíduos em todas as etapas do ciclo econômico, desde a extração das matérias-primas, a produção de bens, o consumo e a necessária reinserção daquilo que não foi totalmente exaurido na cadeia produtiva, visando manter a matéria-prima extraída mais tempo em circulação e, com isso, reduzir não só a necessidade de novas explorações, mas, sobretudo, reduzir a quantidade do que pode ser efetivamente descartado na natureza.

Com isso, rompe-se a cultura do lixo e migra-se para um novo paradigma na gestão de resíduos, que é o paradigma do fluxo de materiais.

Diante dessa nova realidade, o Ministério Público também precisa evoluir nas formas de enfrentamento da nova gestão dos resíduos.

Para tanto, no MPRO, em 2021, foi lançado e está em andamento o Projeto Todos pela Política Estadual de Resíduos Sólidos (PERS), que busca uniformizar o entendimento interno da Instituição sobre o novo paradigma do fluxo de materiais, bem como coordenar as ações visando à gestão ambientalmente adequada e compartilhada dos resíduos pelos Municípios, com foco, inicialmente, nas ações de pré-aterramento.

O presente artigo busca trazer o novo paradigma de fluxo de materiais para a realidade prática dos órgãos de execução do Ministério Público brasileiro. O trabalho foi desenvolvido para servir como uma ferramenta de apoio aos órgãos de execução e foi elaborado levando em consideração as diferentes realidades e condições sociais, culturais, políticas e jurídicas da Gestão de Resíduos Sólidos nos 5.568 Municípios do Brasil.

Uma das premissas do documento é a utilização de meios de resolução consensual de conflitos, visto que orienta para a construção de uma **(re)pactuação** com os gestores municipais visando à implementação de ações estruturantes nas várias etapas da política pública de gestão sustentável de resíduos sólidos.

O documento atende, também, à premissa, respeitada a independência funcional, de se estabelecer o foco de atuação ministerial na estrita observância da **hierarquização de resíduos** definida no art. 9º da Lei Federal nº 12.305/10, o qual estabelece a seguinte ordem de prioridade na gestão: não geração, redução, reutilização, reciclagem, tratamento dos resíduos sólidos e disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos.

Assim, entre as diversas etapas da política pública do gestão de resíduos, o trabalho tem como foco inicial a priorização das ações nas fases prévias ao aterramento, conjugado com o indicativo de gestão compartilhada/regionalizada entre Municípios adotada pelo Plano Nacional de Resíduos Sólidos (PLANARES), aprovado pelo Decreto Federal nº 11.403, de 11 de abril de 2022, e pelas Políticas Nacional (Lei Federal nº 12.305/10) e Estadual de Resíduos Sólidos, atualizadas pela Lei Federal nº 14.026/2020 (novo marco legal do saneamento básico).

2. A NOVA GESTÃO AMBIENTALMENTE ADEQUADA DOS RESÍDUOS

A Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) é regulamentada pelo conjunto normativo formado pela Lei Federal nº 11.445/07, que estabele-

ce as diretrizes nacionais para o saneamento básico, e a Lei Federal nº 12.305/10, ambas recentemente alteradas pela Lei Federal nº 14.026/20, denominada de Novo Marco Legal do Saneamento.

São princípios da Política Nacional de Resíduos Sólidos (art. 6º):

- A prevenção e a precaução;
- O poluidor-pagador e o protetor-recebedor;
- A visão sistêmica, na gestão dos resíduos sólidos, que considere as variáveis ambiental, social, cultural, econômica, tecnológica e de saúde pública;
- O desenvolvimento sustentável;
- A ecoeficiência, mediante a compatibilização entre o fornecimento, a preços competitivos, de bens e serviços qualificados que satisfaçam as necessidades humanas e tragam qualidade de vida e a redução do impacto ambiental e do consumo de recursos naturais em um nível, no mínimo, equivalente à capacidade de sustentação estimada do planeta;
- A cooperação entre as diferentes esferas do poder público, o setor empresarial e demais segmentos da sociedade;
- A responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos;
- O reconhecimento do resíduo sólido reutilizável e reciclável como um bem econômico e de valor social, gerador de trabalho e renda e promotor de cidadania;
- O respeito às diversidades locais e regionais;
- O direito da sociedade à informação e ao controle social;
- A razoabilidade e a proporcionalidade.

Dentre os objetivos da Lei da PNRS (art. 7º), pode-se destacar:

- proteção da saúde pública e da qualidade ambiental;
- não geração, redução, reutilização, reciclagem e tratamento dos resíduos sólidos, bem como disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos;
- incentivo à indústria da reciclagem, tendo em vista fomentar o uso de matérias-primas e insumos derivados de materiais recicláveis e reciclados;
- gestão integrada de resíduos sólidos;

- articulação entre as diferentes esferas do poder público, e destas com o setor empresarial, com vistas à cooperação técnica e financeira para a gestão integrada de resíduos sólidos;

- regularidade, continuidade, funcionalidade e universalização da prestação dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, com adoção de mecanismos gerenciais e econômicos que assegurem a recuperação dos custos dos serviços prestados, como forma de garantir sua sustentabilidade operacional e financeira, observada a Lei nº 11.445, de 2007; e

- integração dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis nas ações que envolvam a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos.

O gerenciamento de resíduos sólidos é 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 regional de gerenciamento de resíduos sólidos (art. 3º, X, Lei nº 12.305/10).

A destinação final ambientalmente adequada é a destinação de resíduos que inclui a reutilização, a reciclagem, a compostagem, a recuperação e o aproveitamento energético ou outras destinações admitidas pelos órgãos competentes do Sisnama, do SNVS e do Suasa, entre elas a disposição final, observando normas operacionais específicas de modo a evitar danos ou riscos à saúde pública e à segurança e a minimizar os impactos ambientais adversos (art. 3º, VII, Lei nº 12.305/10).

A disposição final ambientalmente adequada é a distribuição ordenada somente de **rejeitos** em aterros, observando normas operacionais específicas de modo a evitar danos ou riscos à saúde pública e à segurança e a minimizar os impactos ambientais adversos (art. 3º, VIII, Lei nº 12.305/10);

Rejeitos, por seu turno, são os resíduos sólidos que, depois de esgotadas todas as possibilidades de tratamento e recuperação por processos tecnológicos disponíveis e economicamente viáveis, não apresentem outra possibilidade que não a disposição final ambientalmente adequada em aterros sanitários (art. 3º, XV, Lei nº 12.305/10);

Vale destacar que a disposição final em aterros sanitários se limita tão somente ao que for considerado **rejeitos**, nos termos exatos do inciso XV, do art. 3º.

A PNRS, no art. 9º, estabeleceu a **hierarquização da gestão e gerenciamento de resíduos sólidos**, devendo, obrigatoriamente, ser observada a seguinte **ordem de prioridade na gestão**: não geração, redução, reutilização, reciclagem, tratamento dos resíduos sólidos e disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos.

Com isso, a Política Nacional de Resíduos Sólidos, consubstanciada no Princípio Ambiental da Prevenção, estabelece como paradigma a adoção da **Economia Circular**, em que o desenvolvimento econômico visa manter por mais tempo a matéria-prima em circulação, promovendo a gestão sustentável dos resíduos sólidos e a preservação dos recursos naturais.

Diante da hierarquia de resíduos definida em lei, não é recomendável que se faça a implantação de Aterros Sanitários dissociada da implantação das ações prévias definidas na hierarquização do art. 9º, visto que há a necessidade de prévia separação dos rejeitos do montante total dos resíduos sólidos urbanos gerados, de modo a somente fazer a disposição final no Aterro Sanitário daquilo que for considerado rejeito.

Todavia ainda é dominante a cultura coletiva de se pensar que a solução para o problema do lixo resume-se na construção de aterro sanitário, última etapa da hierarquização de resíduos, o que contraria frontalmente as diretrizes e objetivos da PNRS.

A política de resíduos sólidos brasileira é essencialmente voltada pela concepção de que os resíduos sólidos se constituam em recursos e pela orientação das políticas públicas em direção ao fechamento de ciclos produtivos, incorporando-se um novo paradigma de fluxo de matérias, visando à transformação do modelo econômico linear em uma nova Economia Circular.

Em todos os casos, considerando a complexidade e as especificações técnicas da gestão de resíduos, é recomendável que se exija dos Municípios que eles possuam em seus quadros um servidor para a função de Gestor de Resíduos Sólidos, com formação em nível legalmente habilitado com Anotação de Responsabilidade Técnica, para ser o responsável técnico pela gestão de resíduos sólidos no Município. Isso mesmo nos Municípios considerados pequenos, que poderão se associar para o custeio dessa despesa, por exemplo.

3. A COLETA SELETIVA – ETAPA OBRIGATÓRIA DA FASE DE PRÉ-ATERRAMENTO

São instrumentos da PNRS os planos de gestão de resíduos, a coleta seletiva, os sistemas de logística reversa e outras ferramentas relacionadas à implementação da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos (art. 8º, inc. III).

A coleta seletiva integra o sistema de gerenciamento dos resíduos sólidos e contribui para a sustentabilidade ambiental, econômica e social urbana. Promove a economia dos recursos naturais e de insumos, o reuso de materiais, a ampliação do mercado da reciclagem, a educação para um consumo mais consciente e a inclusão socioprodutiva de catadores de materiais recicláveis.

A implantação da coleta seletiva é essencial para se atingir a máxima valorização dos resíduos e a meta de disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos, conforme disposto na PNRS e recentemente detalhado no PLANARES.

Para a implementação pelos Municípios das etapas e ações prévias ao aterramento, definidas na hierarquização de resíduos estabelecida no art. 9º da PNRS, em especial a coleta seletiva, é imprescindível **a contínua prática de educação ambiental e mobilização social** que promovam a conscientização dos munícipes de que a gestão integrada de RSU inicia-se com o gerador em sua residência, por meio da separação e acondicionamento dos resíduos, de modo a facilitar e baratear os custos dos serviços de gestão adequada dos resíduos sólidos urbanos.

Além disso, para o alcance dos índices e metas de ampliação da Coleta Seletiva e, de consequência, aumento do desvio do Aterro Sanitário dos materiais recicláveis e reutilizáveis, também demonstra ser imprescindível o desenvolvimento de programas de ações contínuas de educação ambiental e mobilização social.

Para tanto, é recomendável que se exija, ou se verifique se existe no plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos, um **Programa de Educação Ambiental**, com a finalidade de conscientizar a população sobre a necessidade de ações de redução, reaproveitamento e reciclagem dos resíduos sólidos, para que haja a segregação correta do resíduo reciclável e do resíduo orgânico na fonte geradora (domicílios, empreendimentos comerciais e industriais), bem como para que o trabalho

realizado pelas catadoras e catadores de materiais recicláveis tenha a sua importância devidamente reconhecida por toda a população e da importância de se preservar o meio ambiente.

Esse programa deve ser inserido na educação formal e na não formal do município, podendo ser solicitado ao Município, em periodicidade mínima semestral, a comprovação documental das ações de educação ambiental e mobilização social, específicas no que concerne à coleta seletiva.

Pode ser sugerido aos Municípios a constituição de um Grupo de Trabalho para construir e implantar o Programa de Educação Ambiental.

Além disso, é importante que o Município desenvolva ações/atividades de mobilização social e divulgação, em caráter permanente, abrangente e contínuo, em prol da **coleta seletiva** para sensibilizar a sociedade, tais como:

- i) campanhas pontuais;
- ii) campanhas permanentes;
- iii) atividades de formação de professores;
- iv) atividades com alunos em escolas;
- v) atividades de sensibilização dos funcionários municipais;
- vi) atividades com a comunidade;
- vii) elaboração de folhetos;
- viii) elaboração de publicações;
- ix) inserções em programas de rádio e TV;
- x) mutirões e/ou mobilizações;
- xi) elaboração de sites de educação ambiental.

Importante ressaltar que os reflexos positivos das ações de educação ambiental e mobilização social serão sentidos não só na quantidade de resíduos desviados da disposição final, mas, sobretudo, no barateamento dos custos operacionais da gestão, o que refletirá diretamente na diminuição do valor da contraprestação por parte do usuário.

A PNRS define a coleta seletiva como a “coleta de resíduos sólidos previamente segregados conforme sua constituição ou composição” (art. 3º, V).

A coleta seletiva, que é de responsabilidade dos municípios, que são os titulares do serviço público de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, deve ser implantada de acordo com as modalidades e as metas a serem definidas no Plano de Gerenciamento Integrado de Resíduos Sólidos, o qual deve prever, **no mínimo**, a separação dos resíduos em três frações: recicláveis secos, resíduos orgânicos e rejeitos, bem como a progressiva ampliação da separação dos resíduos secos em suas parcelas específicas (art. 8º, § 1º, Decreto nº 10.936/22).

Para a implantação do sistema de coleta seletiva, os municípios definirão, também, as ações de responsabilidade dos munícipes, como os procedimentos para o acondicionamento adequado e a disponibilização dos resíduos sólidos apresentados à coleta seletiva, isto é, a municipalidade poderá definir os dias da semana para a coleta seletiva ou os locais de entrega dos materiais recicláveis, por exemplo, orientando os munícipes como proceder a separação e a entrega para o serviço de coleta.

A coleta seletiva, além de ser fundamental para a redução da quantidade de material encaminhado para o aterro sanitário, é meio capaz de gerar renda para os catadores, cuja atividade profissional é reconhecida pelo Ministério do Trabalho e Emprego desde 2002, segundo a Classificação Brasileira de Ocupações (CBO)³⁶, razão pela qual tornou-se um dever legal a inclusão social e econômica das associações e cooperativas de catadoras e catadores (arts. 7º, XII; 15, V e VI; 17, V e VI; 19, IX, da Lei 12.305/10).

Vale lembrar que terão **prioridade no acesso a recursos e benefícios da União** os Municípios que **implantarem a coleta seletiva** com a participação de cooperativas ou outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis formadas por pessoas físicas de baixa renda (art. 18, § 1º, II, da Lei Federal nº 12.305/2010).

É comum verificar que alguns Municípios informam ao SINIR a existência de coleta seletiva, contudo, ao se analisar o que realmente está sendo feito, constata-se uma situação muito distante do mínimo para o atingimento das metas estabelecidas no PLANARES.

Portanto, há necessidade de evoluir de um modelo precário e insustentável de coleta seletiva formal, existente na maioria dos municípios, para a prestação de serviço universalizada, com qualidade e justiça social por meio de modelos sustentáveis de gestão, elaborados,

36 Código 5192 – 05 Catador de material reciclável. Disponível em: <<http://www.mtecbo.gov.br/cbsite/pages/pesquisas/BuscaPorTituloResultado.jsf>>.

implantados e avaliados com base técnica e com o apoio de ferramentas padronizadas e validadas³⁷.

Visando aprimorar ou implantar um sistema de coleta seletiva no Município, nos moldes definidos na hierarquização de resíduos definida no art. 9º da PNRS, faz-se a sugestão de exigir, ou verificar a existência de um Plano de Implantação do Sistema de Coleta Seletiva, que deve conter, no que couber:

- a) Definição da(s) modalidade(s) da logística de coleta seletiva (porta a porta, pontos de entrega voluntária – PEVs/Ecoponto, locais de entrega voluntária de Resíduos Recicláveis – LEVs etc.) e consequentes ações, roteiros e rotas de coleta, frequência, horários e tipo de veículo para coleta;
- b) Definição do agente coletor (Município, Cooperativas/ Associações de Catadores e Empresas Contratadas);
- c) Definição dos locais de transbordo e triagem dos resíduos recicláveis secos, compostagem dos resíduos orgânicos e destinação final dos rejeitos;
- d) a separação dos resíduos em três frações: recicláveis secos, resíduos orgânicos e rejeitos;
- e) os procedimentos para a segregação, o acondicionamento adequado e a disponibilização dos resíduos sólidos recicláveis por parte dos Municípios;
- f) dos veículos próprios para a coleta seletiva;
- g) um Programa de Coleta Seletiva dos órgãos e entidades da administração pública municipal, direta e indireta;
- h) um Programa de Mobilização Social Permanente, por meio da formação de equipe mobilizadora para divulgação e conscientização da coleta seletiva municipal, com atuação porta-a-porta e monitoramento do processo de mobilização contínuo, bem como divulgação dos horários da coleta seletiva e da coleta convencional em cada setor;
- i) Programa de Educação Ambiental nas escolas municipais;
- j) Indicação do apoio técnico e financeiro para as cooperativas ou associações de catadores, caso haja a indicação para que estas façam o serviço de coleta dos materiais recicláveis;
- k) Definição das metas com prazos para todas as ações de implementação do Sistema de Coleta Seletiva.
- l) Minuta de Decreto de Criação e Regulamentação do Sistema de Coleta Seletiva;

37 Gestão da coleta seletiva e de organizações de catadores: indicadores e índices de sustentabilidade [livro eletrônico] / Fundação Nacional de Saúde; Universidade de São Paulo; Women in Informal Employment: Globalizing and Organizing, colaboradores Gina Rizpah Besen [et al.] – São Paulo: Faculdade de Saúde Pública/USP, 2017.

- m) Cronograma de implantação de todas as ações e etapas a serem definidas;
- n) Coleta Seletiva Solidária, com a integração, participação e contratação de associação e cooperativa de catadores.

É importante que, após a conclusão do Plano de Implantação do Sistema de Coleta Seletiva, o Município publique o Decreto de criação e regulamentação do sistema de coleta seletiva, estabelecendo os procedimentos para a segregação, o acondicionamento adequado e a disponibilização dos resíduos sólidos recicláveis, bem como a responsabilidade dos munícipes geradores de resíduos sólidos urbanos.

Nos termos do art. 35 da PNRS, nos Municípios em que houver sistema de coleta seletiva estabelecido, os munícipes são obrigados a: i) acondicionar adequadamente e de forma diferenciada os resíduos sólidos gerados e ii) disponibilizar adequadamente os resíduos sólidos reutilizáveis e recicláveis para coleta ou devolução.

O poder público municipal pode instituir incentivos econômicos aos munícipes que participam do sistema de coleta seletiva (art. 35, parágrafo único, da PNRS), como a adoção de descontos na tarifação, por exemplo.

Como se vê, o sucesso da coleta seletiva depende muito da participação social, dessa maneira, é recomendável, principalmente nos Municípios de maior porte, que sejam criados canais efetivos de participação da sociedade civil na gestão municipal da coleta seletiva, tais como: i) Comitê Gestor; ii) Fórum Lixo e Cidadania; iii) Câmaras Técnicas ou Grupos de Trabalho (GTs) de resíduos em Conselhos de Meio Ambiente/ Comitês de Bacia Hidrográfica, e outros; iv) Fóruns da Agenda 21.

Pode-se, ainda, sugerir a criação de uma **Comissão Interinstitucional de Coleta Seletiva** composta por membros da Administração Pública Municipal e, preferencialmente, por servidores efetivos de carreira, haja visto ser uma política pública transversal, na qual há dependência direta de diversas pastas da Administração, como as áreas de meio ambiente, infraestrutura, ação social, saúde etc.

Ainda no âmbito da coleta seletiva, pode-se exigir que a Administração Municipal institua o **Programa de Coleta Seletiva Solidária** por intermédio do qual os órgãos e as entidades da administração pública municipal deverão separar e destinar resíduos reutilizáveis e recicláveis, prioritariamente para as cooperativas de catadores.

Outro instrumento que contribui muito com a etapa de pré-aterramento e a diminuição dos custos operacionais da gestão é a definição pela municipalidade do que passa a ser considerado grande gerador, para fins de gestão do próprio resíduo.

Para tanto, é necessário exigir que o Município publique um Decreto definindo e regulamentando o volume máximo gerado por cada tipo de atividade: comerciais, serviços ou processo industrial, que se enquadram na condição de Grandes Geradores, bem como o procedimento para notificação e responsabilização destes pela gestão de seus resíduos. Após, será necessário acompanhar a efetivação do cadastro de grandes geradores e a notificação para que apresentem o **Plano de Gerenciamento de Resíduos Sólidos**, definido no art. 20 da Lei Federal nº 12.305/10, e assumam a gestão de seus resíduos, bem como para que indiquem o responsável técnico, devidamente habilitado, pela elaboração, implementação, operacionalização e monitoramento de todas as suas etapas.

A coleta seletiva municipal independe e não deve ser confundida com o que a PNRS denominou de logística reversa, pois esta é decorrente da responsabilidade pós-consumo do produtor, que deve garantir a coleta e o retorno das embalagens em geral para a reciclagem e se responsabilizar por todo o ciclo de vida do produto, cuja temática será mais bem enfrentada nos próximos capítulos.

4. TRIAGEM DOS RESÍDUOS: A COMPLEMENTAÇÃO DA COLETA SELETIVA

Com fundamento no paradigma de uma economia circular, a coleta seletiva não se resume à etapa operacional de se coletar separadamente os resíduos de modo a desviá-los do aterro sanitário. Por isso, quando se pensa o instituto da coleta seletiva, é necessário incluir nele as ações e etapas complementares visando à reutilização e à reciclagem, com o intuito não só de ampliar a vida útil do aterro, mas, principalmente, de manter a matéria-prima mais tempo em circulação, diminuindo a chamada “pegada ambiental”.

Lembrando que também é instrumento da PNRS a **reutilização**, que é o processo de aproveitamento dos resíduos sólidos sem sua transformação biológica, física ou físico-química (art. 3º, VII e XVIII; 7º, II; 8º, VI; da PNRS).

A **reciclagem**, por seu turno, é o processo de transformação dos resíduos sólidos que envolve a alteração de suas propriedades físicas, físico-químicas ou biológicas, com vistas à transformação em insumos ou novos produtos, observadas as condições e os padrões estabelecidos pelos órgãos competentes do SISNAMA e, se couber, do SNVS e do SUASA (art. 3º XIV, PNRS).

A reciclagem dos resíduos sólidos é uma alternativa viável para propiciar a preservação de recursos naturais, a economia de energia, a redução de área que demanda o aterro sanitário, a geração de emprego e renda, assim como a conscientização da população para questões ambientais.

Assim, para a efetivação das atividades de reciclagem e reutilização, é necessário, em complemento à coleta seletiva, que se faça a triagem dos resíduos coletados, como parte integrante dos sistemas de coleta seletiva.

A triagem dos materiais recicláveis e reutilizáveis secos nada mais é do que a separação dos materiais que serão destinados para a reciclagem e reutilização. Os resíduos são separados de acordo com suas características físicas e químicas a fim de gerar maior valor comercial e maior aproveitamento dos materiais descartados.

O processo de triagem dos resíduos é etapa imprescindível da etapa prévia ao aterramento, visto que visa fazer a separação entre resíduos e rejeitos, com a finalidade de fazer a disposição final somente destes nos Aterros Sanitários, bem como destinar o restante do material para o efetivo reaproveitamento, por meio da reutilização, reciclagem e aproveitamento energético.

Sendo a triagem dos resíduos parte obrigatória da gestão integrada dos RSU, deve ser efetivada diretamente pelos titulares dos serviços públicos, que podem delegar, conceder ou promover, prioritariamente, a inclusão socioproductiva dos catadores, visto que a PNRS reconhece o resíduo sólido reutilizável e reciclável como um bem econômico e de valor social, gerador de trabalho e renda e promotor de cidadania.

Na prática, tem-se visto que uma parcela considerável dos Municípios, sob a justificativa da inclusão social, tem, sem qualquer formalização, deixado as etapas de gestão de resíduos, coleta seletiva e triagem, a cargo dos catadores, que, sem estrutura física e condições mínimas de salubridade, bem como sem remuneração, fazem as vezes do setor público em troca da venda dos materiais separados.

Por isso, faz-se necessário que os titulares dos serviços públicos de gestão de resíduos estabeleçam seus sistemas de triagem de resíduos secos, complementares aos sistemas de coleta seletiva, nos quais definam e implantem as modalidades de triagem, os agentes responsáveis, as estruturas físicas necessárias ao atendimentos das exigências ambientais, de segurança e de salubridade ao meio ambiente do trabalho, bem como as metas de recuperação de materiais/desvio do aterro e os critérios e formas de priorização, contratação e pagamento dos catadores e das cooperativas/associações de catadores.

Dessa maneira, é recomendável exigir e acompanhar a implantação de um sistema de triagem dos resíduos sólidos urbanos coletados, visando separar os resíduos recicláveis e reaproveitáveis da matéria orgânica e dos rejeitos.

Para tanto, pode-se iniciar com a exigência de apresentação de um Plano de Implantação do Sistema de Triagem, que conterà, no mínimo, as definições:

- a) da(s) modalidade(s) e tecnologias de triagem;
- b) do(s) agente(s) de triagem (Município, Cooperativas/Associações de Catadores e Empresas Contratadas);
- c) do(s) local(is) para a construção de galpões de triagem;
- d) da(s) estrutura(s) física(s) das instalações e equipamentos necessários à realização das etapas de triagem, prensagem, armazenamento e comercialização;
- e) dos projetos arquitetônico, estrutural, hidrossanitário e elétrico para a construção de galpões de triagem;
- f) do quantitativo de equipamentos de proteção individual (EPI) por trabalhador ao ano;
- g) dos veículos próprios para o transporte e empilhamento dos materiais recicláveis;
- h) das ações de inclusão social para organização dos catadores em cooperativas de trabalho;
- i) das metas com prazos para todas as ações de implementação;
- j) do cronograma de implantação de todas as ações e etapas a serem definidas.

Em caso de o Município optar por terceirizar os serviços de triagem para as cooperativas e associações de catadores, faz-se necessário exigir a efetiva contratação do serviço, podendo ser por dispensa de licitação, nos termos do disposto no inciso XXVII do *caput* do art. 24 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, enquanto estiver em vigor, e na alínea “j” do inciso IV do *caput* do art. 75 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.

Além disso, somente é possível realizar ou permitir a triagem dos resíduos recicláveis secos em galpões de alvenaria, cobertos e abrigados, que atendam as especificações técnicas de salubridade para os trabalhadores e para o meio ambiente. As instalações/edificações relativas à triagem de resíduos devem garantir a não poluição do solo e das coleções hídricas superficiais e subterrâneas, e minimização da geração de ruídos, poeiras e odores. Devem, ainda, contar com equipamentos específicos e adequados para o correto manuseio dos materiais, tais como pás-carregadeiras, caminhões e caçambas, entre outros, incluindo unidades sobressalentes que garantam a continuidade dos serviços em casos imprevistos, além de fornecer e/ou exigir o fornecimento de equipamentos de proteção individual (EPIs) para todos os trabalhadores envolvidos.

Tais condições são exigíveis em todos os casos, principalmente quando houver a terceirização do serviço de triagem para cooperativas e associações de catadores, situação em que se deve obrigar o Município a construir e/ou disponibilizar os galpões e os equipamentos de triagem e segurança do trabalho para as cooperativas, por meio de cessão de uso de bem público.

Diante das dificuldades financeiras de boa parte dos municípios brasileiros para arcar com tais investimentos, o Estado do Ceará, por meio da Secretaria de Meio Ambiente, apresenta um modelo alvissareiro de Plano Regional de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos³⁸, na qual se busca o compartilhamento das estruturas de gestão de resíduos nessa fase prévia ao aterramento, servindo como uma sugestão de modelo de implementação, pois viabiliza a municípios pequenos e com poucos recursos se associarem e compartilharem os investimentos e as estruturas regionais de triagem, por exemplo.

Caso o Município, por si só, opere o sistema de triagem, sugere-se que se busque fazer a destinação dos resíduos reutilizáveis e recicláveis, prioritariamente, às associações e às cooperativas de catadores de materiais recicláveis existentes no município ou na região, como forma de inclusão social.

É importante se atentar para que, mesmo nos casos em que os titulares dos serviços públicos de gestão de resíduos façam a terceirização do serviço de triagem para cooperativas e associações de catadores, eles se mantêm responsáveis por essa etapa da política pública, por isso são obrigados a apoiá-las por meio da disponibilização de infraes-

38 Disponível em: <<https://www.sema.ce.gov.br/planos-regionais-de-gestao-integrada-de-residuos-solidos/>>. Acesso em: 16 ago. 2022.

trutura, equipamentos e condições de trabalho que atendam às exigências ambientais, de segurança e de salubridade ao meio ambiente do trabalho.

Nos locais em que houver catadores de resíduos, os titulares do serviço público devem fazer sua inclusão social, por meio de incentivo à incubação para a formação de associações e cooperativas de catadores, organização física das estruturas de triagem, com construção e disponibilização de galpão e equipamentos (prensa, esteira de triagem, balança etc.) e o fornecimento de equipamentos de proteção individual, além da efetiva contratação, sem a necessidade de licitação dos serviços prestados pelas cooperativas de catadores na triagem dos resíduos.

5. A COMPOSTAGEM COMO UMA ALTERNATIVA PARA A MAIOR PARCELA DOS RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS

A coleta diferenciada da matéria orgânica dos resíduos também integra o sistema de coleta seletiva, que, conforme determina o Plano Nacional de Resíduos (PLANARES), deve ser feita em, no mínimo, três parcelas: secos, orgânicos e rejeitos.

Isso porque, segundo o PLANARES, na gravimetria média dos resíduos no País, a fração orgânica, abrangendo sobras e perdas de alimentos, resíduos verdes e madeiras, é a principal componente dos RSU, com 45,3% da totalidade dos resíduos. Isto é, o maior volume, que, por existir alternativa viável de tratamento (compostagem, por exemplo), não pode ser considerada como rejeito.

Assim, compete aos titulares dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos implantarem sistemas de **compostagem** para resíduos sólidos orgânicos e articularem com os agentes econômicos e sociais formas de utilização do composto produzido (art. 3º, VII; art. 36, V, da PNRS)

A compostagem é um processo biológico de reciclagem de resíduos sólidos orgânicos por fermentação natural com o auxílio de micro-organismos (fungos e bactérias), estes chamados de organismos consumidores na cadeia alimentar, que são responsáveis pela degradação de matéria orgânica. É uma das técnicas de tratamento disponíveis para a fração de resíduos orgânicos, que se destaca pelo grande alcance, em vista da sua simplicidade, praticidade e dos resultados atingidos.

A compostagem possibilita a transformação de resíduos orgânicos em um composto de grande valor fertilizante para plantas e solo. Trata-se de um processo que permite a reciclagem dos resíduos orgânicos, possibilitando seu reaproveitamento em detrimento da mera disposição final, que, no geral, implica impactos ambientais negativos.

Como se trata de atividade não usual para a maioria dos Municípios brasileiros, sugere-se começar a atuação ministerial com o acompanhamento da elaboração de um programa de compostagem no município, com a finalidade de fazer a reutilização de resíduos orgânicos, que conterá, no que couber:

- a) da(s) modalidade(s) e tecnologias de compostagem;
- b) do(s) agente(s) responsáveis pela operacionalização da compostagem (Município, Cooperativas/Associações de Catadores e Empresas Contratadas);
- c) do(s) local(is) para a construção de galpões de compostagem;
- d) da(s) estrutura(s) física(s) das instalações e equipamentos necessários à realização das etapas de compostagem, armazenamento e destinação do material composto;
- e) dos projetos arquitetônico, estrutural, hidrossanitário e elétrico para a construção de galpões de triagem;
- f) do quantitativo de equipamentos de proteção individual (EPI) por trabalhador ao ano;
- g) dos veículos próprios para o transporte e operação da compostagem;
- h) das ações de inclusão social para organização dos catadores em cooperativas de trabalho;
- i) da estruturação dos roteiros e do fluxo de coleta seletiva de resíduos sólidos domiciliares orgânicos;
- j) do cronograma de implantação de todas as ações e etapas a serem definidas.

Após a elaboração do planejamento do programa de compostagem, faz-se a sugestão de acompanhar a efetiva implantação da(s) unidade(s) de valorização de orgânicos (compostagem simplificada ou acelerada em pátios ou galpões e/ou instalações para biodigestão), conforme as orientações dispostas na Resolução nº 481/2017 do CONAMA, bem como observando as especificações técnicas de salubridade para os trabalhadores e para o meio ambiente.

6. SUGESTÕES DE NÍVEIS DE RESPONSABILIDADE NO ARRANJO NACIONAL DE GESTÃO DE RESÍDUOS: ESTRATÉGIAS DE ATUAÇÃO INTERINSTITUCIONAL

CNMP

- Implantar o sistema de informações das ações do MP sobre Resíduos Sólidos;
- Elaborar e disponibilizar material de apoio técnico e de sugestão de uniformização de atuação do MP;
- Auxiliar na capacitação dos membros do MP;
- Acompanhar a execução do projeto;
- Divulgar a iniciativa.

ADMINISTRAÇÕES SUPERIORES DOS MPs

- Elaborar Projeto Institucional Resíduos Sólidos;
- Articular com os Governos Federal/Estadual/Municipal a definição e implementação das respectivas Políticas de Resíduos Sólidos e apoio institucional aos Municípios, Consórcios e Arranjos Regionais;
- Implantar Coleta Seletiva Solidária em todas as Unidades;
- Prestar informações das ações realizadas e resultados;
- Divulgar as iniciativas locais.

CENTROS DE APOIO OPERACIONAL/ESCOLAS SUPERIORES

- Auxiliar na Uniformização de Atuação Institucional dos órgãos de execução;
- Auxiliar na elaboração do Projeto Institucional Resíduos Sólidos;
- Realizar Reuniões Regionais de Capacitação das Promotorias de Justiça com atribuições ambientais;
- Articular com os Governos Federal/Estadual/Municipal a definição e implementação das respectivas da Políticas de Resíduos Sólidos e apoio institucional aos Municípios, Consórcios e Arranjos Regionais;
- Articular atuação conjunta entre os ramos do Ministério Público.

ÓRGÃOS DE EXECUÇÃO

Fase 1

Mapear a atuação do MP e a situação dos Municípios acerca dos RSU

1.1 Instaurar Portaria de Procedimento Administrativo para Acompanhamento de Política Pública de gerenciamento ambientalmente adequado de resíduos sólidos urbanos, com comunicação à área de atuação do Meio Ambiente do Centro de Apoio via mensagem eletrônica sobre o procedimento instaurado ou preexistente, para abastecimento do sistema de informações.

1.2 Verificar a existência de procedimentos judiciais ou extrajudiciais acerca do tema (ACP, TAC, Execução de TAC, entre outros), respondendo formulário a ser encaminhado.

1.3 Verificar os dados de conhecimento do órgão de execução e/ou fornecidos pelo Município ao Sistema Nacional de Informações sobre a Gestão dos Resíduos Sólidos (SINIR), Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS) e/ou ao ICMS Ecológico em 2019 (Anexos 3 e 4), respondendo formulário a ser encaminhado, relativo a:

1.3.1 Existência de plano municipal ou intermunicipal de gerenciamento de resíduos sólidos urbanos aprovado e, em caso positivo, em que fase se encontra seu processo de adequação nos termos da Lei Federal nº 14.026/2020;

1.3.2 Programa ou ações municipais de coleta seletiva, reciclagem e inclusão social de catadores e catadoras de resíduos recicláveis, em razão da ordem de prioridade para gestão e gerenciamento de resíduos sólidos previsto no art. 9º da PNRS;

1.3.3 Execução de projetos, programas ou ações do poder público municipais que visem não geração, redução, reutilização e tratamento de resíduos sólidos urbanos, em razão da ordem de prioridade para gestão e gerenciamento de resíduos sólidos previsto no art. 9º da PNRS;

1.3.4 Definição dos instrumentos de cobrança de prestação de serviço de limpeza urbana (SLU) e de manejo de resíduos (SMRS).

Fase 2

Realizar reuniões regionais com Prefeituras, Consórcios, Secretarias Municipais de Meio Ambiente e demais estruturas municipais interessadas para aproximação, diálogo e apresentação das principais informações.

Fase 3

Buscar, por meios de resolução consensual de conflitos, a construção de uma **(re)pactuação** com os gestores municipais visando à implementação de ações estruturantes nas várias etapas da política pública de gestão sustentável de resíduos sólidos.

3.1 Estabelecer o foco inicial de atuação ministerial na estrita observância da **hierarquização de resíduos** definida no art. 9º da Lei Federal nº 12.305/10, o qual estabelece a seguinte ordem de prioridade na gestão: não geração, redução, reutilização, reciclagem, tratamento dos resíduos sólidos e disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos.

3.2 Tentar a construção de uma composição extrajudicial preliminar, na qual cada Município se comprometa a implementar a política pública de gestão de resíduos, por meio de ações estruturantes, iniciando-se pela atualização/adequação do Plano Municipal e/ou Regional de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, em que, fundamentado na necessária análise de viabilidade técnica e financeira, definirá o foco inicial nas ações de gestão de resíduos prévias ao aterramento, tais como educação ambiental, coleta seletiva, triagem e compostagem.

3.3 É estratégia inicial, também, que o Município defina a sua respectiva diretriz da forma de gestão e indicação da alternativa de disposição final dos rejeitos em Aterro Sanitário ou Centro de Tratamento e Disposição Final de Resíduos Sólidos (CTDRS), preferencialmente de forma regionalizada, conforme o novo marco legal citado.

3.4 É importante frisar que a estratégia institucional orientada inicialmente para a fase prévia ao aterramento não esgota totalmente o problema dos lixões.

3.5 Na primeira fase do projeto institucional, buscar-se-á uma gradativa mudança cultural sobre a forma de gestão de resíduos pelos Municípios, passando-se pelo conhecimento da situação atual (diagnóstico), planejamento das ações prévias ao aterramento, visando à diminuição do volume que é direcionado para o aterramento e, sobretudo, auxiliando, com fundamento na análise técnico-financeira, a tomada de decisão administrativa sobre a melhor forma de se fazer a disposição final dos rejeitos.

3.6 Independentemente da forma a ser definida pelo Município para se fazer a disposição final dos rejeitos, caso já existam aterros sanitários públicos e privados ambientalmente licenciados no Estado/Região, e diante da impossibilidade da continuidade da prática poluidora dos

lixões, são sugeridas ações para que, até que a solução definida entre em operação, os rejeitos atualmente gerados não sejam mais dispostos em locais não licenciados (lixões), mas sim em aterros licenciados, mediante contratação de empresa privada ou convênio entre municípios, observando-se, em todos os casos, as exigências legais próprias.

Fase 4

Informações e acompanhamento:

4.1 Informar as ações e resultados no sistema nacional de resíduos do MP.

4.2 Acompanhar as autorizações legislativas relativas à regionalização do gerenciamento de resíduos sólidos urbanos.

4.3 Acompanhar a definição das estruturas e dos arranjos locais para implantação das etapas de gerenciamento de resíduos sólidos urbanos, inclusive as ações prévias ao aterramento, como a coleta seletiva, conforme a ordem de prioridade do art. 9º da Política Nacional de Resíduos Sólidos.

7. SUGESTÕES DE MATERIAIS PARA CONSULTA E APOIO

Diante da realidade de que boa parte dos Municípios não possui quadros técnicos especializados, o que dificulta a compreensão e implementação das questões relacionadas à gestão adequada dos resíduos sólidos urbanos, no intuito de auxiliar, apresentam-se os links de materiais técnicos e orientativos que podem ajudar nas tratativas com os gestores municipais:

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR). Diagnóstico Temático do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS): Diagnóstico Temático Manejo de Resíduos Sólidos Urbanos Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento Visão Geral ano de referência 2020.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR). Ferramentas disponibilizadas para o Gestor Público pelo Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), por meio da Secretaria Nacional de Saneamento (SNS) e da Cooperação para Proteção do Clima na Gestão de Resíduos Sólidos Urbanos (PROTEGEER), pela Fundação Nacional da Saúde (FUNASA) e pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA):

a) Boas Práticas na Gestão de Resíduos Sólidos Urbanos

b) Roteiro para Implementação de Consórcios Públicos de Manejo de RSU

c) Roteiro para a Sustentabilidade do Serviço Público de Manejo de RSU

d) Etapas de Gerenciamento – documentos de referência do PROTE-GEER:

- Gerenciamento da Coleta de RSU: estruturação e aplicação de modelo não-linear de programação por metas
- RSU: uma proposta para otimização dos serviços de coleta e da disposição final
- Gestão Operacional da Coleta Seletiva de RSU – abordagem utilizando um sistema de apoio à decisão
- Análise de uso de SIG no Sistema de Coleta de Resíduos Sólidos Domiciliares em uma cidade de pequeno porte

e) Gestão Integrada de RSU – documentos de referência do PROTE-GEER:

- Manual de Orientação – compostagem doméstica, comunitária e institucional de resíduos orgânicos
- Plano de Gerenciamento de Resíduos Sólidos: instrumento de responsabilidade socioambiental na adm. púb.
- Manual de Orientações Técnicas para Elaboração de Propostas para o Programa de Resíduos Sólidos (FUNASA)
- Manual de Orientação Planos de Gestão de Resíduos Sólidos (MMA)
- Roteiro para Encerramento dos Lixões
- Roteiro para Planejamento e Implementação da Coleta Seletiva

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Plano de Gerenciamento de Resíduos Sólidos: Instrumento de Responsabilidade Socioambiental na Administração Pública. Brasília, 2014.

BRASIL. Agência Nacional de Águas e Saneamento (ANA). Manual orientativo sobre a norma de referência nº 1/ANA/2021.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. SINIR - Sistema Nacional de Informações sobre a Gestão de Resíduos Sólidos.

CEARÁ. Secretaria do Meio Ambiente do Governo do Estado do Ceará (SEMA/CE). Plano de Coletas Seletivas Múltiplas: Bacia Metropolitana. Fortaleza, dezembro de 2017.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável. Manual de Orientações de Implementação da Coleta Seletiva nos Municípios de Minas Gerais.

MINAS GERAIS. Fundação Estadual de Meio Ambiente (FEAM)

Cartilha de Orientações – Estudo Gravimétrico de Resíduos Sólidos Urbanos ;

Cartilha de Orientações – Usina de Triagem e Compostagem .

RIO DE JANEIRO. Instituto Estadual do Ambiente (INEA) Estudo da Caracterização Gravimétrica de Resíduos Sólidos Urbanos

SÃO PAULO. Universidade de São Paulo. Gestão da coleta seletiva e de organizações de catadores: indicadores e índices de sustentabilidade.

Somam-se a essas sugestões o vasto material já produzido pelas unidades do Ministério Público brasileiro, que poderão ser acessadas no link próprio das presentes Estratégias.

8. LEGISLAÇÃO FEDERAL

Não obstante a existência de normativas no âmbito dos Estados e em alguns Municípios acerca de resíduos sólidos e limpeza urbana, até a data da elaboração do presente artigo, a legislação nacional vigente é a seguinte:

- Lei nº 11.445/2007, estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico; cria o Comitê Interministerial de Saneamento Básico; altera as Leis nos 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.666, de 21 de junho de 1993, e 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; e revoga a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978.

- Lei nº 12.305/2010, institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei no 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências.

- Decreto nº 10.936/2022, regulamenta a Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos

- Decreto 11.043/2022 – PLANARES, aprova o Plano Nacional de Resíduos Sólidos.
- Resolução CONAMA nº 05/1993, dispõe sobre o gerenciamento de resíduos sólidos gerados nos portos, aeroportos, terminais ferroviários e rodoviários.
- Resolução CONAMA nº 358/05, dispõe sobre o tratamento e a disposição final dos resíduos dos serviços de saúde e dá outras providências.
- Resolução CONAMA nº 275/2001, estabelece o código de cores para os diferentes tipos de resíduos, a ser adotado na identificação de coletores e transportadores, bem como nas campanhas informativas para a coleta seletiva.
- Resolução CONAMA nº 404/2008, estabelece critérios e diretrizes para o licenciamento ambiental de aterro sanitário de pequeno porte de resíduos sólidos urbanos.
- Resolução CONAMA nº 316/2002, dispõe sobre procedimentos e critérios para o funcionamento de sistemas de tratamento térmico de resíduos.
- Resolução CONAMA nº 481/2017, estabelece critérios e procedimentos para garantir o controle e a qualidade ambiental do processo de compostagem de resíduos orgânicos, e dá outras providências.
- Resolução CONAMA nº 001/86, dispõe sobre critérios básicos e diretrizes gerais para a avaliação de impacto ambiental.
- Resolução CONAMA nº 237/97, dispõe sobre a revisão e complementação dos procedimentos e critérios utilizados para o licenciamento ambiental.
- Resolução CONAMA nº 307/2002, estabelece diretrizes, critérios e procedimentos para a gestão dos resíduos da construção civil.
- Resolução CONAMA nº 362/2005, dispõe sobre as regras de recolhimento, coleta e destinação final do óleo lubrificante usado ou contaminado.
- Resolução ANA nº 79/2021, aprova a Norma de Referência nº 1 para a regulação dos serviços públicos de saneamento básico, que dispõe sobre o regime, a estrutura e parâmetros da cobrança pela prestação do serviço público de manejo de resíduos sólidos urbanos, bem como os procedimentos e prazos de fixação, reajuste e revisões tarifárias.

9. CONCLUSÃO

O Brasil, apesar de ser a 12ª economia mundial e ser considerado um país em desenvolvimento, ainda possui profundas cicatrizes decorrentes da enorme desigualdade social, que é mais visível, entre outros, nos índices de cobertura da política pública de saneamento básico, que, como o próprio nome diz, com a sua ausência, nos posiciona ainda na condição de subdesenvolvimento.

A deficiente gestão dos resíduos sólidos, em todo o País, ultrapassa os limites territoriais dos Municípios e expõe uma complexa rede de problemas de ordem econômica, social, ambiental e cultural, que perpassam pela indesejável elevação das emissões de gases do efeito estufa, que contribuem para o perigoso quadro de mudanças climáticas; pelos crescentes passivos ambientais decorrentes dos lixões a céu aberto, que são fontes contínuas de poluição do solo, dos recursos hídricos e do ar; pelo modelo de desenvolvimento econômico, que estimula o crescimento do consumo desenfreado, o que demanda cada vez mais a extração de recursos naturais para atender a demanda; pelo desenvolvimento tecnológico, que põe no mercado produtos cujas composições químicas trazem cada vez mais riscos ao meio ambiente e à saúde humana; pelo crescente desperdício com a disposição final de resíduos, que ainda possuem valor econômico; pela necessária inclusão social desses heróis ambientais que conseguem sobreviver da atividade de catação etc.

O enfrentamento da problemática da gestão de resíduos, impulsionado pela PNRS de 2010, exige uma mudança cultural em toda a sociedade, inclusive no Ministério Público brasileiro, especialmente sobre a diferenciação conceitual entre resíduos e rejeito e na observância da ordem da hierarquia de resíduos definida no art. 9º da Lei Federal nº 12.305/10, o qual estabelece a seguinte ordem de prioridade na gestão: não geração, redução, reutilização, reciclagem, tratamento dos resíduos sólidos e disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos.

Com a mudança do enfoque na gestão, decorrente da PNRS, e diante da realidade socioeconômica da maioria dos Municípios brasileiros, impõe-se o desafio ao Ministério Público, em um processo contínuo de amadurecimento institucional, de priorizar, numa primeira etapa, a cobrança pela efetivação da política pública de gestão de resíduos sólidos conforme a hierarquização de resíduos definida em lei.

Por fim, é necessário reconhecer que, nas últimas décadas e, recentemente, sob a vigência da PNRS, os tímidos avanços registrados nacionalmente na gestão de resíduos sólidos no Brasil foram alcançados graças ao empenho e a cobrança de diversos órgãos de execução do Ministério Público no País afora.

O desafio é grande, contudo também é enorme a capacidade técnica e capilaridade dos órgãos de execução do Ministério Público brasileiro, que possui, em sua missão constitucional, a atribuição de exigir a implementação de corretas políticas públicas, em especial a de gestão de resíduos sólidos, cujos efeitos positivos serão compartilhados nos meios social, cultural, científico, econômico e ambiental.

10. ANEXOS

- Sugestões para Resolução Consensual na Gestão Sustentável de Resíduos Sólidos: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/CMA/residuos/1_ASACoESPREVIASAOATERRAMENTO.pdf
- Portaria Acompanhamento de Política Pública: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/CMA/residuos/2_1-a-TodospeloPERS-Portaria-PA-AcompanhamentodePoliticaPublica.doc
- Ofício Prefeitura: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/CMA/residuos/3_1-b-TodospeloPERS-OficioPrefeitura.docx
- Recomendação Gestão RSU: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/CMA/residuos/4_1-c-TodospeloPERS-Recomendacao-gestaoRSU.docx
- Termo de Compromisso Socioambiental de Municípios não Consorciados: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/CMA/residuos/5_1-d-TodospeloPERS-TAC-municipiosnaoconsorciados-gestaoRSU.doc
- Termo de Compromisso Socioambiental de Municípios Consorciados: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/CMA/residuos/6_1-e-TodospeloPERS-TAC-municipiosconsorciados-gestaoRSU.doc
- Infográfico Todos pelo PERS: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/CMA/residuos/29_Infografico-TodospeloPERS12.08.pdf



CAPÍTULO III: INCLUSÃO SOCIOPRODUTIVA DAS COOPERATIVAS DE CATADORES

Roberto Carlos Batista³⁹
Márcia Cristina Kamei Lopes

1. Introdução. 2. Quadro Jurídico. 3. Atuação do Ministério Público. 4. Conclusão. 5. Anexos.

Por que vagas alado
Qual destino da sorte
A tracionar?
Carregas com bravia coragem
O fardo do desperdício
Lançado no ar.
São caixas desfeitas
Papéis equivocados
Repúdio do incógnito
Da imoralidade pública
Que arrastas pra reciclar
Qual animal ignóbil.
Ensopado de suor
Carregas as escórias da humanidade
Pra transformar a vergonha da cidade
Dos escritórios, do social, da verdade.
Quanta impunidade!
Recolhes animado o restolho
Da fartura desleixada
Vertes sangue de força e coragem
De lutar pela vida
De atenção, de políticas, de razão
Te fartas com o resíduo do abastardo
De Deus afortunado
Recuperas, transformas em riqueza
O dejetto abandonado
Coroadado pelas graças de limpar o universo
Resgatas os materiais abandonados em desperdício
Desmistificas o lixo
Sublime catador em verso!

(Roberto Carlos Batista, poema Catador em Verso, 21 mar. 2021)

39 Titular da 1ª Promotoria de Justiça de Defesa do Meio Ambiente e Patrimônio Cultural do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. Coordenador da Comissão Permanente do Meio Ambiente, Habitação, Urbanismo e Patrimônio Cultural do Conselho Nacional de Procuradores Gerais de Justiça (COMPEMA/CNPG) e acadêmico do Instituto Histórico e Geográfico do Distrito Federal.

1. INTRODUÇÃO

Recolher o dejetos produzido por todos e transformá-lo em recursos para a própria sobrevivência traduz um gesto de preservação do planeta e de educação ambiental para a humanidade, além de constituir-se de serviços ambientais prestados. Esse é o labor do catador de material reciclável, tão marginalizado, tão esquecido em políticas sociais, ao mesmo tempo, entretanto, tão resiliente.

Inquestionavelmente, por tantas mazelas arrostadas, clamam pela real atuação do Ministério Público, no propósito do cumprimento das diretrizes da Política Nacional de Resíduos Sólidos de modo a contemplar sua inclusão socioeconômica.

Nessa seara, o viés sociojurídico sempre marcou a preocupação da Comissão do Meio Ambiente do CNMP, como se percebeu, v.g., com a expedição da Nota Técnica nº 2 de 15 de maio de 2020, a versar sobre a atuação dos membros do Ministério Público brasileiro para a prevenção da disseminação da Covid-19 na coleta seletiva e nas atividades exercidas pelas associações e cooperativas de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis⁴⁰.

Nesse contexto, a CMA segue a trabalhar na produção de subsídios úteis ao Ministério Público brasileiro. Logo, o presente material destina-se a apresentar a questão em foco dos catadores no Brasil e sugerir passos de ação na esfera extrajudicial, na busca da tutela dos direitos de tal população. Esta, já em 2012, equivalia a 21.164 mil trabalhadores em todo o território nacional, segundo o Sistema de Informações de Economia Solidária⁴¹.

2. QUADRO JURÍDICO

Existe registro da atividade da classe dos catadores, por um lado, na Europa medieval e, de forma mais marcante, nos séculos XVIII e XIX. No Brasil, os negros escravizados eram obrigados a carregar os barris de excrementos, como bem retrata Jean-Baptiste Debret ao pintar o Rio de Janeiro, no século XIX, intitulado *O colar de ferro, castigo dos negros fugitivos*. Com a proclamação da Independência do Brasil, em 1822, parte

40 Cf. NT/CMA/CNMP nº 02/2020, disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Comissoes/CMA/Nota_t%C3%A9cnica_2-2020.Covid_e_Catadores.portal.pdf>.

41 IPEA. **Situação social das catadoras e dos catadores de material reciclável e reutilizável**. Brasília: IPEA, 2013, p.27.

do transporte dos resíduos passou a ser feita por carroças puxadas por cavalos, bois ou por negros escravizados. Em 1853, com o objetivo de excluir os escravos dessa função, foi aprovado, na Câmara Municipal do Rio de Janeiro, o projeto de regulamentação de transporte de resíduos que seria acomodado em barris fechados e recolhido por carroças.⁴²

O recolhimento parecia mais organizado, mas o problema continuava presente, pois ainda não se descobrira o que fazer com o resíduo. A dura realidade de quem sobrevive do que resgata das ruas chegara a ser tema do poema “O bicho”, de Manuel Bandeira, datado de 1947, sobre um ser humano que recolhe alimentos de lixeiras para subsistir. Todavia, apenas pela Portaria nº 397, de 9 de outubro de 2002, do Ministério do Trabalho e Previdência (MTP), a atividade de catadores teve seu reconhecimento oficial com a sua inclusão Classificação Brasileira de Ocupações (CBO) sob o Código nº 5.192-05 e, em 30 de março de 2022, o MTP incluiu a atividade “agente de reciclagem de materiais” como sinônimo de “catador de material reciclável” no CBO. Com tal alteração, fora possível a aposentadoria especial dos catadores, pelo Decreto Federal nº 3.048/2020, tendo em vista que o art. 19 da Emenda Constitucional nº 103/2019 permitiu o benefício para os que comprovem “o exercício de atividades com efetiva exposição a agentes químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde”. No caso da coleta e industrialização de resíduos sólidos, como ocorre com a reciclagem, pode-se conceber a aposentadoria por serviço ligado à industrialização, como admite o citado Decreto⁴³.

Já a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), instituída pela Lei nº 12.305/2010, fora antecedida por forte discussão sobre as reivindicações dos catadores, organizados pelo Movimento Nacional de Catador de Material Reciclável, fundado em junho de 2001, no 1º Congresso Nacional dos(as) Catadores(as) de Materiais Recicláveis em Brasília.

No marco legal do direito dos resíduos no Brasil⁴⁴, contemplou-se, em toda a sua extensão, a inclusão socioproductiva da categoria profissional em referência por atuarem com agentes que prestam serviços ambientais, ao evitarem que se lancem na natureza resíduos que podem voltar para o ciclo produtivo, pela via da reciclagem. Assim, acautelam a poluição do solo, água e ar, contribuem para a economia de matéria-prima, de energia dispendida pelas indústrias e de recursos naturais para a

42 ANDRADE, Inês El-Jaick; GALLO, Érik Alves. **Um pouco sobre a história do lixo**. Disponível em: <<http://chc.org.br/artigo/um-pouco-da-historia-do-lixo/>>.

43 Vide cartilha em anexo.

44 Lei nº 12.305/2010.

transformação em produtos, além de alimentar a indústria da reciclagem e impulsionar renda para inúmeras famílias. Acha-se absolutamente em consonância com os princípios da PLNRS (art.6º), especialmente

o reconhecimento do resíduo sólido reutilizável e reciclável como um bem econômico e de valor social, gerador de trabalho e renda e promotor de cidadania (inciso IV).

Além de atender às prioridades na gestão e gerenciamento de resíduos sólidos (art. 9º), sua atividade também se coaduna com os objetivos da PNRS (art. 7º), especialmente com: “incentivo à indústria da reciclagem, tendo em vista fomentar o uso de matérias-primas e insumos derivados de materiais recicláveis e reciclados (inciso VI)”; a “integração dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis nas ações que envolvam a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos” (XII).

A PNRS prevê, de arranco, como instrumento, “o incentivo à criação e ao desenvolvimento de cooperativas ou de outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis” (art. 8º, inciso IV). Deixa patente o propósito de inclusão social e emancipação econômica de catadores de materiais recicláveis; como se pode depreender dos seguintes dispositivos: art. 15, inciso V; art. 17, inciso V; art. 18, inciso II; art. 19, inciso XI; art. 21, § 3º, inciso I; art. 33, inciso III; art.34. §§ 1º e 2º; art. 42, inciso III; art. 44, inciso II; e art. 50. Já o decreto regulamentador, Decreto Federal nº 10.936, de 14 de janeiro de 2022⁴⁵, pontua a inserção dos catadores: na coleta seletiva (art. 10); na logística reversa (art. 14, § 3º), nos planos estaduais e distrital de resíduos sólidos (art. 49, § 2º)⁴⁶, nos planos municipais de gestão integrada de resíduos sólidos (art. 51, *caput*)⁴⁷, nos planos de gerenciamento de resíduos sólidos (arts. 60-62), nos instrumentos econômicos (art. 85, inciso III, art. 86, inciso I). Além disso, dedicou o título IV inteiro ao assunto, nos seguintes termos:

DA PARTICIPAÇÃO DOS CATADORES DE MATERIAIS REICLÁVEIS E REUTILIZÁVEIS

Art. 36. O sistema de coleta seletiva de resíduos sólidos priorizará a participação de cooperativas ou de outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis, constituídas por pessoas físicas de baixa renda, com vistas:

- I - à formalização da contratação;
- II - ao empreendedorismo;
- III - à inclusão social; e

45 Revogou e substituiu o Decreto nº 7.404/2010.

46 Ao se reportar ao art. 17 da LPNRS.

47 Ao se reportar ao art. 19 da LPNRS.

IV - à emancipação econômica.

Parágrafo único. A participação de cooperativas ou de outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e de recicláveis em sistemas de logística reversa observará o disposto no § 3º do art. 14.

Art. 37. Os planos municipais de gestão integrada de resíduos sólidos definirão programas e ações para a participação dos grupos interessados, em especial das cooperativas ou de outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis constituídas por pessoas físicas de baixa renda.

Art. 38. As ações desenvolvidas pelas cooperativas ou por outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis, no âmbito do gerenciamento de resíduos sólidos das atividades a que se refere o art. 20 da Lei nº 12.305, de 2010, deverão estar descritas, quando couber, nos planos de gerenciamento de resíduos sólidos.

Art. 39. As políticas públicas destinadas aos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis deverão observar:

I - a possibilidade de dispensa de licitação, nos termos do disposto no inciso XXVII do **caput** do art. 24 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, enquanto estiver em vigor, e na alínea “j” do inciso IV do **caput** do art. 75 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, para a contratação de cooperativas ou de associações de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis;

II - quanto às cooperativas, o estímulo:

- a) à capacitação;
- b) ao fortalecimento institucional;
- c) à formalização; e
- d) ao empreendedorismo; e

III - a melhoria das condições de trabalho dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis.

Parágrafo único. Para fins do disposto nos incisos II e III do caput, poderão ser firmados contratos, convênios ou outros instrumentos congêneres com pessoas jurídicas de direito público ou privado que atuem na criação e no desenvolvimento de cooperativas ou de outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis, observada a legislação aplicável.

Art. 40. Fica instituído o Programa Coleta Seletiva Cidadã, por meio do qual os órgãos e as entidades da administração pública federal, direta e indireta, deverão:

- I - separar os resíduos reutilizáveis e recicláveis; e

II - destinar resíduos reutilizáveis e recicláveis, prioritariamente, às associações e às cooperativas de catadores de materiais recicláveis.

Parágrafo único. Estarão aptas a coletar os resíduos recicláveis descartados pelos órgãos e pelas entidades da administração pública federal, direta e indireta, as associações e as cooperativas de catadores de materiais recicláveis que:

I - sejam formalmente constituídas por catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis;

II - possuam infraestrutura para realizar a triagem e a classificação dos resíduos recicláveis descartados;

III - apresentem o sistema de rateio entre os associados e os cooperados; e

IV - estejam regularmente cadastradas e habilitadas no Sinir.

Art. 41. Caberá aos órgãos e às entidades da administração pública federal, direta e indireta, realizar os procedimentos necessários para a seleção de associações e de cooperativas cadastradas no Sinir, observado o disposto na legislação, com vistas a firmar termo de compromisso.

Art. 42. As associações e as cooperativas de catadores de materiais recicláveis deverão realizar a destinação final ambientalmente adequada dos resíduos não reaproveitados para reutilização ou reciclagem.

Parágrafo único. A inobservância ao disposto no caput poderá acarretar:

I - a revogação da habilitação da associação e da cooperativa no Sinir; e

II - a impossibilidade de participação no Programa Coleta Seletiva Cidadã, sem prejuízo da aplicação das sanções previstas na legislação.

Art. 43. O Ministério do Meio Ambiente adotará as medidas complementares necessárias à execução do Programa Coleta Seletiva Cidadã, com vistas a fomentar a melhoria das condições de trabalho, incluídas:

I - a formalização da contratação;

II - as oportunidades de empreendedorismo; e

III - a inclusão social e a emancipação econômica dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis.

Relevante instrumento normativo a ser elencado consiste na Lei Federal nº14.260 de 08 de dezembro de 2021. Este estatuto normativo criou o Fundo de Apoio para Ações Voltadas à Reciclagem (Favorecycle) e Fundos de Investimentos para Projetos de Reciclagem (ProRecycle). Seu artigo 3º abriga normas expressas de apoio a iniciativas voltadas para os catadores:

Art. 3º Com o objetivo de incentivar as indústrias e as entidades dedicadas à reutilização, ao tratamento e à reciclagem de resíduos sólidos produzidos no território nacional, nos 5 (cinco) anos seguintes ao início da produção de efeitos desta Lei, a União facultará às pessoas físicas e jurídicas tributadas com base no lucro real a opção pela dedução de parte do imposto de renda em virtude do apoio direto a projetos previamente aprovados pelo Ministério do Meio Ambiente direcionados a:

(...)

IV - implantação e adaptação de infraestrutura física de microempresas, de pequenas empresas, de indústrias, de cooperativas e de associações de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis;

V - aquisição de equipamentos e de veículos para a coleta seletiva, a reutilização, o beneficiamento, o tratamento e a reciclagem de materiais pelas indústrias, pelas microempresas, pelas pequenas empresas, pelas cooperativas e pelas associações de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis;

VI - organização de redes de comercialização e de cadeias produtivas, e apoio a essas redes, integradas por microempresas, pequenas empresas, cooperativas e associações de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis;

VII - fortalecimento da participação dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis nas cadeias de reciclagem;

Ao que se apercebe, toda a malha legislativa fomenta a inclusão socioprodutiva dos catadores de recicláveis; a exigir do Ministério Público, na sua missão de ponte para a sociedade civil e promotor do exercício da cidadania, uma atuação efetiva e de urgente consolidação dados os frequentes avanços e retrocessos na aquisição e exercício de direitos.

3. ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

O Ministério Público brasileiro, com o encargo constitucional de tutela de direitos sociais (art. 127 e art. 129, inciso III, CF), na seara em foco, enfrenta constantes desafios no exercício de seu mister institucional. São diversas as dificuldades: má gestão dos serviços de saneamento, em especial de resíduos sólidos; exclusão dos catadores do ciclo produtivo, apesar de toda a legislação aqui citada ser expressa na exigência de sua obrigatória participação; carência de interlocução dos setores público e privado com as cooperativas e associações de catadores; re-

sistência na contratação de cooperativas e associações para o serviço de coleta seletiva; instalação de centros de triagem para o trabalho do catador; entre tantos outros.

Sobre o tema, importante a atuação interinstitucional com o Ministério Público do Trabalho, considerando que neste é realizado o projeto nacional de inclusão socioeconômica de catadoras e catadores de materiais recicláveis, além da erradicação do trabalho infantil. Busca-se o cumprimento da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) pelos municípios com observância da inclusão socioeconômica de catadores e catadoras de materiais recicláveis. Compreende a inserção em cooperativas, remuneração do trabalho mediante a formalização de contrato entre o município e as associações ou cooperativas, além da observância das condições de saúde e segurança do trabalho e a erradicação do trabalho infantil.

Perguntar-se-ia: como romper com tais barreiras e incursionar no trabalho de tutela dos direitos e garantias dessa classe de trabalhadores?!

Passo 1

O ponto de partida consiste em instaurar um procedimento administrativo para investigar ou acompanhar a política de inclusão socioproductiva dos catadores de recicláveis; a depender da realidade local. Logo, o instrumento procedimental fica a cargo do órgão de execução responsável.

No bojo de tal procedimento, inicialmente, cumpre conhecer o universo de catadores da comarca, do município, da cidade⁴⁸. O senso pode ser realizado, por suscitação do Município e Estado ou em parceria com instituições de ensino, como faculdades, universidades, institutos de educação. Há, no âmbito federal, o Cadastro Único (CadÚnico) do Ministério da Cidadania. A busca ativa pelo Município é muito eficaz para a constatação, pois a autodeclaração nem sempre espelha a realidade. A fomentação de um cadastro único para inscrever os catadores no âmbito municipal e estadual representa uma boa iniciativa para planejamento das ações e pode ser um norte para a elaboração de políticas públicas.

Importante orientar as cooperativas no sentido de que seus cooperados, ao se cadastrarem no CadÚnico, declarem sua renda como catadores, de forma a serem reconhecidos como tal e de maneira a afastar qualquer questionamento que a cooperativa tenha em relação aos seus integrantes.

48 As demais etapas não de ser documentadas no procedimento instaurado.

Outro registro fundamental é a necessidade de as cooperativas se inscreverem no Sistema Nacional de Informação sobre a Gestão de Resíduos Sólidos (SINIR) e no Manifesto de Transporte de Resíduos (MTR)⁴⁹, de modo a viabilizarem eventuais créditos da logística reversa.

Passo 2

O segundo passo consiste em saber quantos e como estão organizados, por associação ou cooperativa, os catadores, porquanto, como se verifica dos dispositivos legais enunciados, todo o incentivo e inclusão se faz por essas entidades. Os trabalhadores avulsos não são contemplados. Por isso, devem ser estimulados a se organizarem em associações ou cooperativas.

Necessário apontar que as associações e cooperativas de catadores de materiais recicláveis devem ser formadas por pessoas físicas de baixa renda, nos termos do artigo 19, inciso XI, Lei nº 12.305/2010. São consideradas de baixa renda as famílias que possuem renda mensal por pessoa (renda per capita) de até $\frac{1}{4}$ do salário mínimo, na forma do § 3º do artigo 20 da Lei nº 8742/91 (Lei Orgânica da Assistência Social). As associações e cooperativas de catadores(as) são regidas pela Lei nº 12.690/2012 e devem atender aos princípios constantes do artigo 3º da referida Lei, a saber: I - adesão voluntária e livre; II - gestão democrática; III - participação econômica dos membros; IV - autonomia e independência; V - educação, formação e informação; VI - intercooperação; VII - interesse pela comunidade; VIII - preservação dos direitos sociais, do valor social do trabalho e da livre iniciativa; IX - não precarização do trabalho; X - respeito às decisões de assembleia, observado o disposto nesta Lei; XI - participação na gestão em todos os níveis de decisão de acordo com o previsto em lei e no Estatuto Social. Este último ou o regimento interno deve prever, entre outros fatores, a eleição de suplentes (dada a alta rotatividade), horários, remuneração (inclusive remuneração diferenciada para os cargos eletivos), advertência e até possibilidade de exclusão, de maneira a facilitar a gestão e normatizar de forma mais dinâmica o funcionamento do dia a dia da instituição.

Tais organizações, na maioria das vezes, demandarão um apoio técnico e logístico para capacitação, orientação e providências formais para instituir e gerir a pessoa jurídica a ser criada. Nesse passo, o trabalho de busca por parcerias públicas ou privadas, como autoriza o art. 39, parágrafo único, do Decreto Federal nº 10.936, de 14 de janeiro de 2022, faz-se indispensável. Instituições como o Instituto Federal de Educação,

⁴⁹ Portaria nº 280, de 29 de junho de 2020, do Ministério do Meio Ambiente.

universidades, SESC/SENAI, Defensorias Públicas, entre outros, são exemplos de possibilidades. As organizações de cooperativas, como as OCBs (Organizações de Cooperativas do Brasil), poderiam ser grandes parceiras. Ganhar-se ia com isso mais afiliados, além de proporcionar um suporte jurídico e contábil.

Entre as entidades de apoio a serem buscadas, destacam-se as que integram o Sistema Único de Saúde (SUS), especialmente as relacionadas à Vigilâncias em Saúde e Saúde do Trabalhador, como os Centros de Referência em Saúde do Trabalhador (CEREST), onde houver. Tal indicação justifica-se diante da preocupação com a exposição dos trabalhadores de cooperativas e associações a agentes biológicos. Essa realidade acha-se devidamente reconhecida pelo Decreto Federal nº 3.048/2020 e alterações previstas no art. 19 da Emenda Constitucional nº 103/2019, que contemplaram a possibilidade de aposentadoria especial aos catadores de materiais recicláveis. Assim, a saúde dessa população merece atenção do SUS, que pode auxiliar na proteção e prevenção de doenças pela exposição a agentes biológicos, de forma a promover a melhoria dos processos e da organização do trabalho sob a perspectiva da promoção da saúde coletiva. Sua colaboração garante igualmente a indispensável orientação, para a implementação e uso adequado de Equipamentos de Proteção Individual (EPIs) e de práticas que mitiguem o risco de exposição a agentes que possam causar riscos à saúde dos trabalhadores e que, nesse ofício, ensejam afetações ao meio ambiente do trabalho.⁵⁰

Outra possibilidade de apoio seriam os projetos de iniciativa de pessoas físicas e jurídicas voltados para a capacitação e estruturação das cooperativas e associações de catadores, bem como para sua participação na cadeia da reciclagem, a serem aprovados pelo Ministério do Meio Ambiente, como previsto na Lei Federal nº14.260/2021, referenciada no item 2.

Mister, também, notar se já existe a organização da categoria desses trabalhadores em um fórum, rede ou outro modelo de organização. Eles são essenciais para se fazer um trabalho coletivo, principalmente nos grandes centros. Se a localidade é pequena, pode haver um arranjo regional dos catadores. O trabalho em colaboração de membros do Ministério Público em distintas comarcas fortalece a ação, ainda que sejam Regiões Integradas de Desenvolvimento (RIDES) a contemplar municípios de mais de um Estado da Federação.

50 Sobre a saúde ambiental dos catadores, vide a inclusa cartilha da Fundacentro.

O Ministério Público há de valer-se de seus mecanismos de trabalho como reuniões conjuntas, audiências públicas, visitas técnicas às entidades e aos locais de trabalho dos catadores para vencer essa etapa.

Passo 3

Levantado esse universo, cumpre checar se perdura alguma política pública de inclusão socioeconômica dos catadores como: a) destinação de coleta seletiva solidária (das repartições e estabelecimentos públicos); b) contratação direta de associações ou cooperativas para a coleta seletiva ou outro serviço; (art. 24, inciso XXVII, da Lei nº 8.666/93, com redação da Lei nº 11.445/2007); c) programas de capacitação dessas entidades; d) destinação, para as associações ou cooperativas de catadores, dos resíduos recicláveis oriundos da coleta seletiva contratada por empresas; e) acordos setoriais da logística reversa com a inclusão dos catadores, que podem figurar como destinatários dos resíduos passíveis de reciclagem; existência de algum foro de debate e deliberação sobre a política para catadores, com sua efetiva participação; entre outras.

Passo 4

Após esse mapeamento, há de se focar nas principais deficiências locais, inclusive a existência de catadores trabalhando em “lixões”⁵¹. Neste último caso, a prioridade pode ser aquilatada como a destinação adequada dos resíduos e a alocação dos catadores que ali laboram. Não se pode olvidar que, dentre os princípios e objetivos do Movimento Nacional de Catadores de Material Reciclável, desponta:

Art. 4º No MNCR, ao contrário do individualismo e da competição, buscamos o ‘*apoio mútuo*’ entre os companheiros (as) catadores (as), e praticando no dia a dia das lutas a ‘*Solidariedade de Classe*’ com os outros movimentos sociais, sindicatos e entidades brasileiras e de outros países. E desta forma ir conquistando “o direito à cidade”, local para trabalho e moradia digna para todos, educação, saúde, alimentação, transporte e lazer, **o fim dos lixões e sua transformação em aterros sanitários, mas com a transferência dos catadores para galpões com estruturas dignas, com coleta seletiva que garanta a sustentação de “todas as famílias”, com creches e escolas para as crianças**⁵². (Grifou-se).

51 Vide cartilha “Roteiro para o encerramento dos lixões. Apoio para a tomada de decisões”, elaborada pelo Ministério do Desenvolvimento Regional e publicada em 2021. Disponível em: <<https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/saneamento/proteger/06.RoteiroparaEncerramentodeLixoes.pdf>>.

52 Disponível em: <<https://www.mnrc.org.br/sobre-o-mnrc/principios-e-objetivos>>. Acesso em: 28 jul. 2022.

Se for essa a questão maior, o ideal seria fazer um arranjo medianeiro, como aconteceu no caso do Distrito Federal, em que funcionava o maior “lixão da América Latina”. O Ministério Público, nesse caso, participou de todas as negociações com o governo local, de modo a garantir o mínimo de sobrevivência dos catadores na transição de saída do maciço onde era depositado o resíduo domiciliar até sua instalação em centros de triagem que foram edificadas. O anexo “Termo de compromisso para encerramento das atividades irregulares do aterro controlado do Jóquei” (“lixão da Estrutural”) exemplifica o conteúdo a se inserir nesse instrumento, a contemplar pagamento mínimo, construção de centros de triagem e contratação direta de cooperativas e associações de catadores; a depender de cada realidade local.

O cumprimento das obrigações é acompanhado e fiscalizado no curso do procedimento administrativo instaurado (no caso, Inquérito Civil).

Paralelamente, instituiu-se um trabalho de acompanhamento interinstitucional, que se recomenda, pela eficácia e tratamento global da temática. Sua formação se deu em 2015, por atos dos respectivos procuradores-gerais e defensor-geral, mediante portarias, ainda em operação. Consiste em um grupo de trabalho coordenado pela Procuradoria Distrital dos Cidadãos (art. 152, Lei Complementar nº 75/93), mas pode ser pelo centro de apoio operacional especializado, e integrado pelo: MPDFT (área ambiental e de patrimônio público e social); MPT, que fiscaliza as condições do meio ambiente de trabalho dos catadores e seus direitos de trabalhadores; MP de Contas do Distrito Federal e Territórios, que se ocupa da lisura dos contratos, sua eficiência e condições da prestação dos serviços de limpeza urbana; e pela Defensoria Pública do Distrito Federal, que auxilia os catadores em suas fragilidades jurídicas. Sua função tem sido primordial no trabalho de tutela da inclusão socioprodutiva dos catadores, na medida em que expede recomendações, como a referente aos cuidados mínimos para com os catadores nos centros de triagem durante a pandemia de Covid-19 (vide instrumento em anexo), faz inspeções locais e empreende campanhas, como a campanha institucional intitulada “Coleta seletiva: eu faço a minha parte”⁵³, de modo a suscitar a melhoria da qualidade e quantidade da coleta seletiva para beneficiar os catadores, destinatário final do material reunido.

É necessário ressaltar que a transferência dos trabalhadores que realizavam a coleta em lixões para galpões de cooperativas merece ser precedida da avaliação e, se for o caso, do monitoramento da saúde

53 Disponível em: <<https://www.mpdft.mp.br/portal/index.php/comunicacao-menu/campanhas-e-publicacoes/campanhas-menu/12082-campanha-coleta-seletiva-eu-faco-a-minha-parte>>.

desses trabalhadores. Isso porque a atividade em lixões pode ter exposto essa população a diversos contaminantes químicos e biológicos, especialmente se a área for considerada área contaminada. A ausência de controle de acesso a essas áreas, não raro, pode favorecer a deposição de lixo industrial ou tóxico. Basta lembrar o caso do Césio 137, em Goiânia/GO, em que um equipamento hospitalar contendo material radioativo foi inadequadamente depositado em área acessada por catadores; ou a destinação irregular de lixo industrial contendo organoglorados na Baixada Santista⁵⁴. Nas situações envolvendo áreas contaminadas, é importante que as instâncias do SUS dedicadas à Saúde Ambiental e Saúde do Trabalhador sejam acionadas e, se for o caso, realizadas as avaliações de risco à saúde humana, com o estabelecimento de possíveis rotas de contaminação e delimitação da população de interesse para fins de monitoramento e vigilância em saúde⁵⁵.

Passo 5: Estabelecer estratégias de ação com o manuseio dos mecanismos instituídos pela legislação

As estratégias dependerão, obviamente, da realidade local. De toda sorte, várias são as possibilidades que o sistema oferece para a inclusão socioeconômica dos catadores. Algumas delas serão apresentadas em itens que seguem.

5.1 Comitê Institucional

Uma iniciativa válida e estratégica seria estimular o governo local a criar um foro de debates e deliberação legítima a tratar de política pública em referência.

No âmbito federal, iniciou-se essa experiência antes mesmo do marco legal de resíduos no país. O Comitê Interministerial da Inclusão Social de Catadores de Lixo (CIISCL) adveio com o Decreto de 11 de setembro de 2003. Posteriormente, fez-se substituir pelo Comitê Interministerial para Inclusão Social e Econômica dos Catadores de Materiais Reutilizáveis e Recicláveis, em consonância com o Decreto Federal nº 7.405, de 23 de dezembro de 2010. Em momento subsequente fora revogado pelo Decreto Federal nº 10.473/2020. Sua extinção, no entanto, não vedara a constituição de algo assemelhado na esfera local.

54 Disponível em: <<http://www.acpo.org.br/biblioteca/bb/Dossie1.htm>>.

55 Informações Vigilância em Saúde Ambiental e Vigilância em Saúde do Trabalhador no Guia de Vigilância em Saúde do Ministério da Saúde, p. 65-87. Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/publicacoes-svs/vigilancia/guia-de-vigilancia-em-saude_5ed_21nov21_isbn5.pdf/view>.

No caso do Distrito Federal, concebeu-se o Comitê Gestor Intersetorial para a Inclusão Social e Econômica de Catadores de Materiais Reutilizáveis e Recicláveis do Distrito Federal, pelo Decreto Distrital nº 34.329, de 24 de abril de 2013, com alterações posteriores, com a finalidade de promover a articulação e coordenação das ações da Política Nacional de Resíduos Sólidos. Dispõe o instrumento normativo em tela:

Art. 3º Compete ao Comitê Gestor Intersetorial para Inclusão Social e Econômica de Catadores de Materiais Reutilizáveis e Recicláveis do Distrito Federal:

I - elaborar e aprovar o plano para inclusão social e econômica de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis;

II - apoiar ações de inclusão social e econômica de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis;

III - articular as políticas setoriais e acompanhar a implementação das ações integradas voltadas à população de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis a serem executadas no Distrito Federal;

IV – acompanhar a execução das ações integradas a serem executadas no Distrito Federal;

V - auxiliar o Governo do Distrito Federal na elaboração das metas associadas à inclusão social e à emancipação econômica de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis, no âmbito do Distrito Federal de resíduos sólidos de eliminação e recuperação de lixos, de acordo com o inciso V do art. 15 da Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010;

VI - estimular a constituição de fóruns locais para auxiliar na elaboração das metas a serem inseridas nos respectivos Planos de Resíduos Sólidos;

VII - propor campanhas educativas e encontros regionais para promover a cultura de inclusão social e econômica dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis nas ações e políticas públicas relativas à gestão de resíduos sólidos;

VIII - propor a inclusão de recursos para ações voltados ao segmento de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis nos atos normativos que compõem o ciclo orçamentário do Distrito Federal;

IX - estimular a participação do setor privado nas ações de inclusão social e econômica de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis;

X - apresentar, ao final de cada ano, relatório circunstanciado contendo as atividades realizadas no âmbito do Comitê Gestor Intersetorial para a Inclusão Social e econômica de Catadores de Materiais Reutilizáveis e Recicláveis

do Distrito Federal, bem como balanço dos resultados alcançados.

Esse espaço institucional permite a participação dos principais atores: os catadores de material reciclável. Dessa forma, é viável discussão, priorização de medidas e deliberação sobre as escolhas que melhor atenderiam à demanda dessa classe de trabalhadores.

Além de estimular sua criação, o Ministério Público deve acompanhar seu funcionamento e prezar para que haja real participação de representantes de catadores; preferencialmente a espelhar os anseios de redes, fóruns e centrais de catadores do local ou região.

5.2 Coleta Seletiva Cidadã

Inicialmente instituída como “coleta seletiva solidária”, pelo Decreto Federal nº 5.940, de 25 de outubro de 2006, a “coleta seletiva cidadã”, como passou a ser chamada pelo Decreto Federal nº 10.936/2022, que revogou o precedente, constitui um importante meio de fornecimento de material de trabalho para os catadores, máxime pela qualidade e quantidade dos resíduos oriundos de estabelecimentos públicos. Disciplina o último Decreto:

Art. 40. Fica instituído o Programa Coleta Seletiva Cidadã, por meio do qual os órgãos e as entidades da administração pública federal, direta e indireta, deverão:

I - separar os resíduos reutilizáveis e recicláveis; e
II - destinar resíduos reutilizáveis e recicláveis, prioritariamente, às associações e às cooperativas de catadores de materiais recicláveis.

Parágrafo único. Estarão aptas a coletar os resíduos recicláveis descartados pelos órgãos e pelas entidades da administração pública federal, direta e indireta, as associações e as cooperativas de catadores de materiais recicláveis que:

I - sejam formalmente constituídas por catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis;
II - possuam infraestrutura para realizar a triagem e a classificação dos resíduos recicláveis descartados;
III - apresentem o sistema de rateio entre os associados e os cooperados; e
IV - estejam regularmente cadastradas e habilitadas no Sinir.

Fiscalizar o atendimento desses dispositivos e fomentar a criação de uma lei municipal ou estadual para instituir a mesma prática nos domí-

nios do Município ou do Estado em muito contribuirá para a inclusão dos catadores e sua autonomia financeira e profissional.

No Distrito Federal, a Lei precede o primeiro decreto federal. Trata-se da Lei nº 3517/2004, que, entre outras medidas, apregoa: “Art. 4º Os materiais coletados seletivamente serão destinados a cooperativas ou associações de catadores do Distrito Federal, legalmente instituídas.”

Independentemente da existência de tal instrumento legal, o próprio Ministério Público pode iniciar essa prática em parceria com cooperativas e associações e servir de exemplo para outras instituições, com o chamamento em editais para que a entidade se beneficie por seis meses ou um ano da coleta seletiva solidária e se dê oportunidade a mais de uma associação ou cooperativa.

5.3 Contratação direta das cooperativas e associações para proceder à coleta seletiva

Na medida do grau de organização e capacidade da instituição de catadores, pode-se estimular, por recomendação do Ministério Público, a contratação, sem prévia licitação, de cooperativas ou de associações de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis para a coleta seletiva; respaldada no inciso XXVII do *caput* do art. 24 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, na alínea “j” do inciso IV do *caput* do art. 75 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. O art. 36 do Decreto Federal nº 10.936/2022 estipula a priorização de tal contratação.

A título de exemplificação, a experiência da capital da República demonstra que os índices de aproveitamento do material recolhido pelas cooperativas contratadas são deveras superiores aos oferecidos pelas empresas contratadas. O sucesso deve-se à educação ambiental que os catadores realizam junto à população, porta a porta, ao passo que as empresas o fazem com distribuição de informações impressas. Além disso, as cooperativas desenvolvem um trabalho pedagógico ao não recolherem o que não se acha segregado corretamente, enquanto as empresas contratadas costumam coletar qualquer material descartado e contaminam o reciclável; o que inviabiliza muitas vezes a comercialização e sua destinação à indústria. Dessa maneira, diminui a renda gerada.

O grupo interinstitucional referido faz o acompanhamento contínuo dessas contratações junto ao órgão gestor para garantir a continuidade e renovação dos contratos, assim como a inclusão socioprodutiva dos catadores no Distrito Federal. O órgão de execução responsável há de

fiscalizar continuamente o atendimento pelo contratante dos direitos e garantias, porquanto são comuns as mudanças de gestão e alterações da política institucional de contratação de cooperativas e associações que atendam aos requisitos mínimos dos editais.

Além de virem a ser contratados os catadores, o fruto da coleta seletiva realizada por empresas há de ser direcionado aos primeiros, de modo a permitir a destinação adequada da coleta (retorno à indústria para reciclagem ou mesmo reúso) e gerar recursos. O próprio Ministério do Desenvolvimento Regional, em cartilha dedicada à coleta seletiva⁵⁶, recomenda:

Já a destinação dos recicláveis secos deve ser preferencialmente voltada para cooperativas e associações de catadores (para definir melhor quais cooperativas e associações, os critérios mais usuais são a distribuição geográfica e/ou a população atendida combinados com o contingente de catadores na cooperativa) [p.43].

5.4 Outros Fomentos

Outras frentes de possibilidades estratégicas para a inclusão da classe de catadores de materiais recicláveis e reutilizáveis residem em mediar com o setor empresarial uma composição para fornecer àqueles trabalhadores os materiais recicláveis e reutilizáveis, de forma garantir-lhes renda e atividade laboral.

Dentro desse universo, podem-se citar os chamados “grandes geradores” (art. 3º, inciso IX, LPNRS).

Os primeiros são responsáveis pela coleta, acondicionamento e destinação final ambientalmente adequados (art. 3º, inciso VII, LPNRS) às suas expensas, e não por recursos públicos. Bares, restaurantes, hipermercados, *shoppings centers* e atacadistas são alguns exemplos. A legislação local é que definirá, pela quantidade gerada, quem será considerado grande gerador⁵⁷.

56 Como implementar a coleta seletiva no seu município. Roteiro para a implementação da coleta seletiva. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Regional, 2021. Disponível em: <<https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/saneamento/protegeer/01.RoteiroparaPlanejamentodeImplementacaodaColetaSeletiva.pdf>>.

57 No caso da Lei nº 5.610, de 16 de fevereiro de 2016, do Distrito Federal, o art. 3º assim definiu: “ I - grandes geradores: pessoas físicas ou jurídicas que produzam resíduos em estabelecimentos de uso não residencial, incluídos os estabelecimentos comerciais, os públicos e os de prestação de serviço e os terminais rodoviários e aeroportuários, cuja natureza ou composição sejam similares àquelas dos resíduos domiciliares e cujo volume diário de resíduos sólidos indiferenciados, por unidade autônoma, seja superior ao previsto no art. 2º, II;” (120 litros).

Estimular a criação de lei própria sobre grandes geradores, que preveja, inclusive, a entrega dos recicláveis aos catadores constitui grande contribuição. Caso a legislação não detenha dispositivo sobre a entrega aos catadores dos recicláveis, o Ministério Público pode buscar essa medida por ajustamento de conduta. Tal iniciativa, além de permitir a inclusão socioprodutiva dos catadores, contribui com o setor empresarial, que irá se desvencilhar dos resíduos sólidos e alcançar sua destinação adequada sob o ponto de vista ambiental. Por isso, a articulação com a participação do Ministério Público possui grandes possibilidades de êxito.

Uma importante frente de trabalho nesse ponto consiste na exploração dos benefícios concebidos pelos incentivos previstos na mencionada Lei nº 14.260/2021. O estímulo e o acompanhamento de projetos aprovados pelo Ministério do Meio Ambiente e capitaneados pelas pessoas físicas e jurídicas a serem beneficiadas com a dedução de parte do imposto de renda (art. 3º, *caput*, da Lei) representa uma salutar forma de atuar do Ministério Público para a inclusão socioprodutiva dos catadores. Reforça-se que tais projetos podem envolver: capacitação, infraestrutura, compra de equipamentos e veículos para a coleta seletiva, formação de redes, incrementação da participação das associações e cooperativas de catadores nas cadeias da reciclagem (art. 3º, incisos IV-VII, da Lei).

Por fim, perdura a viabilidade de serem beneficiados pela logística reversa de embalagens, como já indicado no quadro jurídico (item 2), dada a norma do art. 14, § 2º, do Decreto Federal nº 10.936, de 14 de janeiro de 2022, e o conteúdo da Lei nº 12.305/2010 (art.33, §3º, inciso III). Ocorre que, nos Estados, tal engajamento dependerá de um Decreto, tendo em vista que o Decreto Federal nº 11.044/2022, que se ocupa da logística reversa, não articulou bem essa via, como bem explica o texto de Luciano Loubet nessa obra. Sobre o assunto, remete-se o leitor especialmente ao ponto 3 do capítulo 6, a versar sobre os “mecanismos de acompanhamento da implementação da logística reversa pelo Ministério Público”, para se acautelar aqui repetição.

4. CONCLUSÃO

Embora constantes as alterações legislativas a porem em risco a atividade socioproductiva dos catadores de reciclável, não obstante os constantes avanços e retrocessos das políticas públicas empreendidas no âmbito federal, estadual, distrital e municipal, faz-se viável, por uma atuação mínima do Ministério Público, a inserção socioeconômica de tal categoria profissional e o exercício de direitos e garantias.

Para esse mister, importante a conjugação de esforços de outras instituições, como os Ministérios Públicos de Contas e do Trabalho, a Defensoria Pública, o setor empresarial. Os instrumentos legais disponíveis viabilizam, com a atuação dos órgãos de execução, um resultado favorável.

A fiscalização e mediação do Ministério Público há de ser constante, como sua interlocução com todos os atores envolvidos para a obtenção de êxito.

Por fim, importante lembrar: “Por meio do trabalho, o sujeito tem acesso ao reconhecimento de si e, simultaneamente, pela vida da alteridade, ao inelutável reconhecimento do outro” (BARROS e PINTO).⁵⁸

5. ANEXOS

- Estudo dos catadores aprovado pelo Comitê da Casa Civil:https://www.cnmp.mp.br/portal/images/CMA/residuos/28_EstudiosCatadores-aproavadopeloComiteCasaCivil.pdf
- Portaria nº 978/215: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/CMA/residuos/42_Portaria_978_2015_Lixao_Estrutural.pdf
- Recomendação Conjunta nº 001/2020 - MPDFT/MPT/MPCDF/DPDF: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/CMA/residuos/45_RecomendacaoConjuntano001.2020-MPDFTMPTMPCDFDPDF.pdf
- Termo de Compromisso para Encerramento das Atividades Irregulares no Aterro Controlado do Jóquei: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/CMA/residuos/47_TermodeCompromisso.GDF.Catadores.pdf

58 BARROS, Vanessa Andrade de; PINTO, João Batista Moreira. A Reciclagem: trabalho e cidadania. In KEMP, Valéria Heloísa; CRIVELLARI (Orgs.). **Catadores na cena urbana**. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2008, p.68.

- Cartilha Fundacentro – parte 1: https://www.cnmp.mp.br/portal/imagens/CMA/residuos/48_CARtilhaFundacentroparte1.pdf
- Cartilha Fundacentro – parte 2: https://www.cnmp.mp.br/portal/imagens/CMA/residuos/49_CARtilhaFundacentroparte2.pdf
- Cartilha Catadores: https://www.cnmp.mp.br/portal/imagens/CMA/residuos/50_Cartilha-Catadores.pdf
- Saneamento Ambiental e Saúde do Catador de Material Reciclável: https://www.cnmp.mp.br/portal/imagens/CMA/residuos/66_21.Livro_saneamento-e-saude-catador-material-reciclavel_versao_final_bx.pdf
- Um olhar integrado sobre os catadores de materiais recicláveis de Santo André: https://www.cnmp.mp.br/portal/imagens/CMA/residuos/74_Livro_Estudo_Catadores.pdf



CAPÍTULO IV - REGULAÇÃO DO SANEAMENTO BÁSICO: RESÍDUOS SÓLIDOS

Alexandra Faccioli Martins⁵⁹
Carlos Roberto de Oliveira⁶⁰

1. Introdução. 2. Considerações sobre a Lei nº 14.026/20 e contextualização da regulação. 2.1. Fundamentos jurídicos. 2.2. A titularidade dos serviços de saneamento básico e suas atribuições. 2.3. A prestação regionalizada dos serviços de saneamento. 3. A regulação do saneamento: a situação em relação aos resíduos sólidos. 3.1. As novas atribuições da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) após a Lei nº 14.026/2020. 3.2. Requisitos e atribuições das agências reguladoras infranacionais. 3.3. A obrigatoriedade da regulação e da designação de entidade reguladora. 3.4. A sustentabilidade econômico-financeira e a cobrança dos serviços de manejo de resíduos sólidos. 4. As agências reguladoras de saneamento no Brasil e modelos regulatórios. 4.1. Panorama das agências reguladoras no Brasil. 4.2. Modelos regulatórios. 4.2.1. Agência reguladora estadual: regulação por convênio de cooperação com o Estado. 4.2.2. Agência reguladora intermunicipal: cooperação interfederativa por meio de consórcio público. 4.2.3. Agência reguladora municipal: autarquia municipal. 5. Conclusão. 6. Sugestões de atuação para o Ministério Público. 6.1. Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP/CMA. 6.2. Centros de Apoio Operacional e Órgãos de Execução do MP. 6.3 Publicações e roteiros de apoio. 6.4. Peças práticas relacionadas à atividade regulatória (Anexos). 7. Referências.

59 Mestre em Direito Ambiental pela UNIMEP. Professora da Escola Superior do Ministério Público do Estado de São Paulo, COGEAE-PUC e outros. Coordenadora do 17º Núcleo Regional da Escola Superior do Ministério Público do Estado de São Paulo (Piracicaba). Membro da ABRAMPA e do Projeto Conexão Água (MPF). Membro Colaboradora da Comissão do Meio Ambiente do CNMP.

60 Doutor e Mestre pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP). Pós-doutorando na UNESP. Secretário-Executivo da Câmara de Assuntos Jurídicos, Institucionais, Governança e Controle Social da Associação Brasileira de Agências de Regulação – CTJI-GCS (ABAR). Diretor da Agência Reguladora de Saneamento ARES-PCJ (SP).

1. INTRODUÇÃO

Diante do déficit histórico do saneamento básico no Brasil e no intuito de aprimorar as condições estruturais e alcançar a universalização desses serviços públicos essenciais, após anos de acirrados debates, foi promulgada a Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020, também denominada de “novo marco do saneamento”.

Tal lei, na verdade, foi muito além de apenas atualizar a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007 (LDNSB), que estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico e para a política federal de saneamento básico, trazendo profundas implicações no arcabouço jurídico e nas instituições do setor de saneamento, diante da abertura do setor às empresas privadas, por meio de concessão e da livre concorrência. Foram previstos, ainda, novos regramentos aos contratos de prestação de serviços públicos de saneamento básico, presentes e futuros, com estímulo à maior competitividade e à regionalização (prestação regionalizada) visando ao ganho de escala e à sustentabilidade econômico-financeira dos serviços⁶¹.

Embora a maior parte das alterações tenham repercutido nos serviços de abastecimento de água potável e de esgotamento sanitário, as mudanças também ocorreram em relação ao planejamento, à regulação e à contratualização dos demais componentes do saneamento básico, como é o caso da limpeza urbana e do manejo de resíduos sólidos⁶².

O novo marco, ademais, veda a delegação da prestação dos serviços de saneamento por meio de novos contratos de programa, por convênio, termo de parceria ou qualquer outro instrumento de natureza precária, condicionando as contratações à prévia licitação e à comprovação da capacidade econômico-financeira da contratada⁶³.

61 MARTINS, Alexandra F.; CASTANHEIRO, Ivan C.; CASTRO, Ricardo M.; KISHI, Sandra A. S. Contratos públicos de saneamento: ODS, compliance, gestão de riscos e ESG In. YOSHIDA, Consuelo Y. M.; VIANNA, Marcelo D. B.; KISHI, Sandra A. (orgs.) **Finanças sustentáveis: ESG, Compliance, Gestão de Risco e ODS**. CNMP. 2021. p. 391-427. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/noticias/2021/dezembro/Financas_sustentaveis_final.pdf>. Acesso em: 25 ago. 2022.

62 HOSS, Caroline Gabriela e outros. **Introdução**. O papel das agências reguladoras na implementação do novo marco legal de saneamento básico em relação aos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos. ABAR, 2021. p. 5;

63 A capacidade econômico-financeira deve ser demonstrada de acordo com o Decreto nº 10.710/2021, que regulamenta o art. 10-B da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, para estabelecer a metodologia para comprovação da capacidade econômico-financeira dos prestadores de serviços públicos de abastecimento de água potável ou de esgotamento sanitário, considerados os contratos regulares em vigor, com vistas a viabilizar o cumprimento das metas de universalização previstas no *caput* do art. 11-B da Lei nº 11.445, de 2007.

A Lei nº 14.026/2020 também estabelece a previsão de mecanismos para garantir que, na prestação, manutenção e operação dos sistemas de saneamento, sejam assegurados os pretendidos padrões e indicadores de qualidade e desempenho, a eficiência e a sustentabilidade econômica e o uso racional de recursos naturais.

Ademais, promoveu algumas alterações na Política Nacional de Resíduos Sólidos, instituída pela Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010 (LPNRS), ao prever novos prazos para a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos, a qual deve ser implantada até 31 de dezembro de 2020, salvo para os municípios que já tenham elaborado plano intermunicipal de resíduos sólidos ou plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos e que disponham de mecanismos de cobrança, os quais terão prazos diferenciados, entre 2 de agosto de 2021 e 2 de agosto de 2024 (art. 54 da LPNRS).

Também se verifica, de forma clara e expressa no novo marco, a obrigatoriedade da regulação (art. 8º, §5º, e art. 9º, II, da Lei nº 11.445/2007), como um dos pilares da política federal de saneamento básico, tanto nos casos de prestação direta como na delegação da prestação dos serviços públicos a terceiros.

Vale observar que o processo regulatório chegou tardiamente ao saneamento básico quando comparado com outros serviços regulados, como energia elétrica, petróleo e telecomunicações, sendo a maioria das leis de criação das agências reguladoras datadas a partir de meados da década de 90.

Apesar da previsão desde a Lei nº 11.445/2007 no tocante à exigência de normas prévias de regulação e da designação de entidade reguladora como uma das condições de validade dos contratos de saneamento, ainda se verifica um longo caminho a ser percorrido no sentido de assegurar que a função regulatória seja exercida de forma ampla, no contexto nacional, atendendo à abrangência das competências conferidas pela LDNSB, especialmente em relação ao setor de resíduos sólidos.

Nesse sentido, na presente orientação, será apresentado um breve panorama das agências reguladoras no Brasil, dando conta do grande número de Municípios que ainda não dispõem de tais estruturas regulatórias.

Serão destacadas, ainda, as novas atribuições da Agência Nacional de Águas e de Saneamento Básico (ANA), que passou a ser responsável pela edição de normas de referência nacionais aos demais órgãos regu-

ladores infranacionais, visando à uniformização da regulação do setor de saneamento básico, com o objetivo de ampliar a segurança jurídica na prestação do serviço e a redução dos riscos regulatórios.

Também serão abordadas, sucintamente, as competências conferidas às agências reguladoras infranacionais, às quais incumbe regular e fiscalizar diretamente os prestadores de serviço de saneamento básico, realizando o acompanhamento econômico-financeiro dos contratos, de forma a garantir a eficiência e o alcance das metas de universalização e de qualidade dos serviços de saneamento; cabe-lhes, ainda, a definição anual das tarifas das empresas e a aplicação das penalidades, caso necessário.⁶⁴

A regularidade e a eficiência das atividades regulatórias dependerão, no entanto, conforme será adiante tratado, de capacidade institucional, de recursos humanos, bem como da independência decisória e da autonomia administrativa, orçamentária e financeira das entidades reguladoras designadas (art. 21 da Lei nº 11.445/2007).

Nesse cenário, ainda de grande acomodação dos novos conceitos jurídicos e em pleno processo de elaboração das normas de referência que compõem a agenda regulatória da ANA, é apresentado o presente material orientador, com o propósito de chamar à atenção para a obrigatoriedade da regulação, bem como no intuito de aprofundar o debate em relação ao papel da regulação nacional (ANA) e infranacional (exercida por agências reguladoras de saneamento, em âmbito estadual, regional ou municipal).

As contratações públicas dos serviços de saneamento mais do que nunca devem merecer a atenção do Ministério Público, sobretudo nessa fase de transição diante das inovações da Lei nº 14.026/2020, aproximando-se as áreas de meio ambiente, habitação e urbanismo, patrimônio público e consumidor, demandando olhar cuidadoso e contínua capacitação dos membros e servidores do *Parquet* para o desempenho de suas funções, assim como a ampliação da atuação interinstitucional.

A formação de parcerias e de acordos de cooperação que possam contribuir para o melhor cumprimento dessa função e para maior resolutividade também se mostra muito relevante no desenvolvimento de ações estratégicas e articuladas.

64 ANA. **Agências infranacionais**. Disponível em: <<https://www.ana.gov.br/saneamento/agencias-infranacionais>>. Acesso em: 23 ago. 2022.

Assim, como se verá adiante, será enfatizada a importância da atuação do Ministério Público para a exigência de medidas estruturais e estruturantes que assegurem a implementação, com maior agilidade e efetividade, das diretrizes nacionais para o saneamento básico e das demais políticas públicas que com ela se articulam, em especial as de meio ambiente (Lei nº 6.938/1981), de resíduos sólidos (Lei nº 12.305/2010), de educação ambiental (Lei nº 9.795/1999), recursos hídricos (Lei nº 9.433/1997).

Não se discutirá neste trabalho, diante de sua delimitação, os eventuais impactos e riscos no tocante à privatização dos serviços de saneamento, à impossibilidade de celebração de novos contratos de programa, à regionalização e aos diversos outros aspectos polêmicos da Lei nº 14.026/2020. O presente material se restringirá à apresentação de análise técnica das normas vigentes, fornecendo alguns subsídios para apoiar a atuação prática do Ministério Público e de outros atores em relação à regulação dos serviços de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos e à necessidade do aperfeiçoamento de tal atividade no cenário nacional, justamente por ser um dos instrumentos para se garantir, muito além da segurança dos investimentos privados, o cumprimento das condições, das metas e dos prazos estabelecidos nos planos de saneamento básico e nos contratos de saneamento, bem como a eficiência, regularidade, continuidade, qualidade e adequação dos serviços, zelando pela modicidade tarifária e pela satisfação dos usuários.

Da mesma forma, a despeito dos demais componentes que integram os serviços de saneamento básico previstos no art. 3º da Lei nº 11.445/2007, serão enfocados nesta orientação apenas os aspectos relacionados aos serviços de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, constituídos pelas atividades e pela disponibilização e manutenção de infraestruturas e instalações operacionais de coleta, varrição manual e mecanizada, asseio e conservação urbana, transporte, transbordo, tratamento e destinação final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos domiciliares e dos resíduos de limpeza urbana (arts. 3º, I, “c”, 3º-C e 7º, todos da Lei nº 11.445/2007).

2. CONSIDERAÇÕES SOBRE A LEI Nº 14.026/20 E CONTEXTUALIZAÇÃO DA REGULAÇÃO

2.1. Fundamentos jurídicos

O forte movimento de desestatização a partir da década de 90 no Brasil e a necessidade de investimentos em infraestrutura levaram ao deslocamento da atividade estatal de prestação direta dos serviços públicos para a prestação indireta, mediante a execução por terceiros.

A prestação dos serviços públicos de saneamento básico por entidade que não integre a administração do titular dependerá da celebração de contrato de concessão, (tanto para concessão comum – Lei nº 8.987/1995 – quanto para concessão administrativa – conforme Lei nº 11.079/2004), sempre mediante prévia licitação, nos termos do art. 175 da Constituição Federal, vedada a sua disciplina mediante contrato de programa, convênio, termo de parceria ou outros instrumentos de natureza precária (art. 10 da Lei nº 11.445/2007, com redação dada pela Lei nº 14.026/2020).

O exercício da função regulatória encontra fundamento constitucional no art. 174, que diz que, como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

Assim, da leitura conjunta de tais dispositivos constitucionais, infere-se que, mesmo no caso de prestação indireta, permanecem com o Estado as funções de planejamento, de regulação e de fiscalização.⁶⁵

Emana do art. 21, inciso XX, da Constituição da República, outrossim, a competência da União para instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive em matéria de saneamento básico. Por outro lado, de acordo com a Carta de 1988, todos os níveis federativos, ou seja, União, Estados, Distrito Federal e Município, têm competência comum político-administrativa para a proteção da saúde pública, para o controle da poluição e preservação do meio ambiente e para promover a melhoria das condições de saneamento básico (art. 23, II, VI e IX, CF).

65 OLIVEIRA, Gustavo Justino. Agências reguladoras intermunicipais: atualidade, problemática e desafio. In OLIVEIRA, C. R.; BROCHI, D. F.; GRAVINA, C. R. (orgs.) **Regulação do Saneamento Básico: 5 anos de experiência da ARES-PCJ**. p. 20-40.

A universalização de tais serviços públicos de saneamento também se consubstancia em direito social à saúde (art. 6º, CF) e garantia do mínimo necessário à uma existência digna (art. 1º, III, CF).

A Lei nº 11.445/2007, nessa missão, instituiu as diretrizes nacionais para o saneamento básico e para a política federal de saneamento básico, definindo princípios, instrumentos, responsabilidades, objetivos e regras para o planejamento, a regulação, a fiscalização e a prestação dos serviços de saneamento básico, o qual tem como componentes: o abastecimento de água potável; o esgotamento sanitário; a limpeza urbana e o manejo de resíduos sólidos; e a drenagem e manejo de águas pluviais urbanas (art. 3º).

Para melhor compreensão das atividades abrangidas pelos serviços de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos urbanos, que são objeto de atenção neste material, diz o art. 7º da LDNSB o seguinte:

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, de transbordo e de transporte dos resíduos relacionados na alínea “c” do inciso I do **caput** do art. 3º desta Lei; (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)

II - de triagem, para fins de reutilização ou reciclagem, de tratamento, inclusive por compostagem, e de destinação final dos resíduos relacionados na alínea “c” do inciso I do **caput** do art. 3º desta Lei; e (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)

III - de varrição de logradouros públicos, de limpeza de dispositivos de drenagem de águas pluviais, de limpeza de córregos e outros serviços, tais como poda, capina, raspagem e roçada, e de outros eventuais serviços de limpeza urbana, bem como de coleta, de acondicionamento e de destinação final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos provenientes dessas atividades. (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)

Além das disposições da Lei nº 11.445/2007, também deverão ser consideradas, no que couber, as da Lei nº 12.305/2010, que instituiu a política nacional de resíduos sólidos, a qual reúne o conjunto de princípios, objetivos, instrumentos, diretrizes, ações, prazos e responsabilidades com vistas à gestão integrada e ao gerenciamento ambientalmente adequado dos resíduos sólidos.

Foram previstos, ainda, em ambas as leis aplicáveis aos resíduos sólidos, comandos legais de transparência e de controle social com o intuito de aprimorar a participação da sociedade nas decisões administrativas e em todo processo regulatório dos serviços públicos de saneamento básico.

2.2. A titularidade dos serviços de saneamento básico e suas atribuições

Tema bastante sensível, com reflexos diretos no planejamento, na regulação e na fiscalização diz respeito à titularidade dos serviços públicos de saneamento básico.

Exercem a titularidade dos serviços públicos de saneamento básico os municípios e o Distrito Federal, no caso de interesse local. Todavia essa titularidade poderá ser exercida pelo Estado, em conjunto com os municípios que compartilham efetivamente instalações operacionais integrantes de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, instituídas por lei complementar estadual, no caso de interesse comum (art. 8º, I e II, da Lei nº 11.445/2007).

Em que pese o saneamento seja tradicionalmente reconhecido como serviço público de interesse local, o que confere titularidade aos municípios (art. 30, V, da CRFB), por vezes o interesse comum determina a formação de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas ou microrregiões, para a transferência de competências para Estados (art. 25, §3º, CRFB) ou o estabelecimento pela União de critérios técnicos de cooperação – mormente quando os Municípios, isoladamente, não detêm condições de prestar o serviço em todas as suas fases de forma eficiente e com a melhor relação de qualidade e custo para o consumidor⁶⁶.

O exercício da titularidade dos serviços de saneamento poderá ser realizado também por gestão associada, mediante consórcio público ou convênio de cooperação, nos termos do art. 241 da Constituição Federal, ficando admitida a formalização de consórcios intermunicipais de saneamento básico, exclusivamente composto de Municípios, que poderão prestar o serviço aos seus consorciados diretamente, pela instituição de autarquia intermunicipal⁶⁷.

66 BARROSO, Luís Roberto. Saneamento básico: competências constitucionais da União, Estados e Municípios. **Revista de Informações Legislativas**. Brasília a. 38 n. 153 jan. /mar. 2002, pp. 265-267.

67 Sugere-se a leitura do anexo “Roteiro para Implementação de Consórcios Públicos de Manejo de Resíduos Sólidos Urbanos”, publicação elaborada pelo Ministério de Desenvolvimento Regional em parceria com o Governo Alemão, que descreve as diversas formas de consórcios, faz uma apresentação conceitual e prática sobre cada uma delas e apresenta um interessante “passo a passo” de implementação do instrumento, que serve como base para a implantação do sistema em qualquer região, desde que respeitadas as particularidades de cada uma. Disponível em: <ProteGEEr_Roteiro_Consorcios_19.11.2021_final.pdf>. Acesso em: 8 ago. 2022.

Os consórcios intermunicipais de saneamento básico terão como objetivo, exclusivamente, o financiamento das iniciativas de implantação de medidas estruturais de abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana, manejo de resíduos sólidos, drenagem e manejo de águas pluviais, vedada a formalização de contrato de programa com sociedade de economia mista ou empresa pública, ou a subdelegação do serviço prestado pela autarquia intermunicipal sem prévio procedimento licitatório (art. 8º, I e II, da Lei nº 11.445/2007).

A formulação da política pública de saneamento básico, nos termos do art. 9º da Lei nº 11.445/2007, compete aos titulares dos serviços, quer atuem no âmbito do interesse local ou por quaisquer das modalidades de prestação regionalizada (regiões metropolitanas, aglomerações urbanas ou microrregião; unidade regional de saneamento básico; bloco de referência ou gestão associada), devendo para tanto:

I - elaborar os planos de saneamento básico, nos termos desta Lei, bem como estabelecer metas e indicadores de desempenho e mecanismos de aferição de resultados, a serem obrigatoriamente observados na execução dos serviços prestados de forma direta ou por concessão;

II - prestar diretamente os serviços, ou conceder a prestação deles, e definir, em ambos os casos, a entidade responsável pela regulação e fiscalização da prestação dos serviços públicos de saneamento básico;

III - definir os parâmetros a serem adotados para a garantia do atendimento essencial à saúde pública, inclusive quanto ao volume mínimo per capita de água para abastecimento público, observadas as normas nacionais relativas à potabilidade da água;

IV - estabelecer os direitos e os deveres dos usuários;

V - estabelecer os mecanismos e os procedimentos de controle social, observado o disposto no inciso IV do **caput** do art. 3º desta Lei;

VI - implementar sistema de informações sobre os serviços públicos de saneamento básico, articulado com o Sistema Nacional de Informações em Saneamento Básico (Sinisa), o Sistema Nacional de Informações sobre a Gestão dos Resíduos Sólidos (Sinir) e o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (Singreh), observadas a metodologia e a periodicidade estabelecidas pelo Ministério do Desenvolvimento Regional; e

VII - intervir e retomar a operação dos serviços delegados, por indicação da entidade reguladora, nas hipóteses e nas condições previstas na legislação e nos contratos

Parágrafo único. No exercício das atividades a que se refere o **caput** deste artigo, o titular poderá receber cooperação técnica do respectivo Estado e basear-se em estudos fornecidos pelos prestadores dos serviços.

O planejamento configura a atividade central dessa política pública, já que precede e orienta todas as outras etapas e ações, condicionando, ainda, a validade dos contratos de delegação, como concessões comuns e concessões administrativas (parcerias público-privadas) (art. 9º, inciso I, e art. 19, § 1º, da LDNSB).

Além do planejamento, os demais pilares que formam a estrutura da política pública de saneamento são: a organização, a regulação, a fiscalização e a prestação dos serviços. Cabe ao titular dos serviços tomar as decisões políticas necessárias a estruturar tais tarefas administrativas e distribuí-las, quando entender conveniente ao interesse público, devendo levar em conta que: (i) o planejamento é indelegável, apesar de poder contar com o apoio de técnico de terceiros ou ser realizado de forma conjunta; (ii) a prestação pode ser direta, indireta ou associada; e (iii) a regulação é obrigatória para qualquer tipo de prestação, mas não poderá ser cumulada nas mãos daquele que presta o serviço, ou seja, nenhum prestador poderá regular a si mesmo.⁶⁸

Consoante o art. 26, *caput*, da Lei nº 12.305/2010, 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, devendo sempre observar o respectivo plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos, a Lei nº 11.445/2007 e as disposições de seu regulamento (Decreto nº 10.936/2022).

O art. 36 da referida LPNRS prevê, outrossim, diversas atribuições a serem cumpridas pelo titular de tais serviços, no âmbito da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos:

I - adotar procedimentos para reaproveitar os resíduos sólidos reutilizáveis e recicláveis oriundos dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos;

II - estabelecer sistema de coleta seletiva;

III - articular com os agentes econômicos e sociais medidas para viabilizar o retorno ao ciclo produtivo dos resíduos sólidos reutilizáveis e recicláveis oriundos dos serviços de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos;

68 MARRARA, Thiago. Mosaico regulatório: as normas de referência da ANA para a regulação dos serviços públicos de saneamento básico à luz da Lei 14.026/20. In OLIVEIRA, Carlos Roberto de; GRANZIERA, Maria Luiza Machado. (Orgs.) **Novo Marco do Saneamento Básico no Brasil**. Indaiatuba: Editora Foco, 2020. cap. II, p. 57-71.

IV - realizar as atividades definidas por acordo setorial ou termo de compromisso na forma do § 7º do art. 33, mediante a devida remuneração pelo setor empresarial;

V - implantar sistema de compostagem para resíduos sólidos orgânicos e articular com os agentes econômicos e sociais formas de utilização do composto produzido;

VI - dar disposição final ambientalmente adequada aos resíduos e rejeitos oriundos dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos.

§ 1º Para o cumprimento do disposto nos incisos I a IV do *caput*, o titular dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos priorizará a organização e o funcionamento de cooperativas ou de outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis formadas por pessoas físicas de baixa renda, bem como sua contratação.

§ 2º A contratação prevista no § 1º é dispensável de licitação, nos termos do inciso XXVII do art. 24 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

O titular dos serviços públicos de saneamento básico deverá, ainda, definir a entidade responsável pela regulação e fiscalização desses serviços, independentemente da modalidade de sua prestação (direta ou mediante concessão), e o ato de delegação explicitará a forma de atuação e a abrangência das atividades a serem desempenhadas pelas partes envolvidas (Art. 23, §1º, da Lei nº 11.445/2007).

A entidade reguladora a ser designada deverá atender obrigatoriamente aos requisitos legais de independência decisória e de autonomia administrativa, orçamentária e financeira. Deverá ser coibida, ainda, qualquer interferência política, assegurando-se meios para garantir a autonomia, tecnicidade, a transparência e a neutralidade regulatória para exercício das funções de normatização, fiscalização, comunicação e gestão da informação.

É importante acrescentar que, nos serviços públicos de saneamento básico em que mais de um prestador execute atividade interdependente com outra, a relação entre elas deverá ser regulada por contrato e haverá entidade única encarregada das funções de regulação e de fiscalização.

2.3. A prestação regionalizada dos serviços de saneamento

Diante da amplitude das atribuições conferidas aos municípios para o desempenho da organização e da prestação do serviço público de saneamento, não é difícil deduzir que muitas vezes faltam a tais entes

públicas condições técnicas, administrativas e financeiras para cumprimento integral de suas funções.

Na verdade, não raramente, os Municípios sequer conseguem superar a etapa da elaboração de seus planos municipais, demandando apoio técnico e financeiro da União e dos Estados na adoção de medidas estruturais e estruturantes em todos os níveis para a adequada gestão e gerenciamento dos resíduos sólidos.

Diante desses inúmeros desafios, a Lei nº 11.445/2007, com as alterações trazidas pela Lei nº 14.026/2020, induz fortemente, por meio de apoio técnico e financeiro, a prestação regionalizada dos serviços de resíduos sólidos urbanos e de outros componentes do saneamento como um caminho para a universalização dos serviços de saneamento, visando a contribuir para maior eficiência, geração de ganho de escala e viabilidade técnica e econômico-financeira das contratações.

Deverá ser observada, ainda, nesse contexto, a necessidade de uniformização da regulação e da fiscalização (art. 2º, *caput*, do Decreto nº 10.588/2020). Há previsão, ademais, priorização de investimento ou, em contrapartida, restrição de acesso a recursos públicos federais e financiamentos com recursos da União, se não atendidos os objetivos e diretrizes da LDNSB e nos planos de saneamento básico⁶⁹.

A prestação regionalizada de serviços públicos de saneamento básico, que conta com capítulo próprio na Lei nº 11.445/2007 (Capítulo III), consiste na modalidade de prestação integrada de um ou mais componentes dos serviços públicos de saneamento básico em determinada região cujo território abranja mais de um Município, podendo ser estruturada em:

- a) **região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião:** unidade instituída pelos Estados mediante lei complementar, de acordo com o §3º do art. 25 da Constituição Federal, composta de agrupamento de Municípios limítrofes e instituída nos termos da Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015 (Estatuto da MetrÓpole). Para fins de alocação de recursos públicos federais e de financiamentos com recursos da União, ou com recursos geridos ou operados por Órgãos ou entidades da União, será considerada cumprida a exigência de prestação regionalizada com a aprovação da lei complementar correspondente⁷⁰;
- b) **unidade regional de saneamento básico:** instituída pelos Estados, mediante lei ordinária, configurando-

69 Arts. 9º, 48, 49 da Lei nº 11.44/2007 e art. 4º do Decreto nº 10.588/21;

70 Art. 3º, VI, “a”, da Lei nº 11.445/2007 (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020) e Art. 2º, §1º, I do Decreto nº 10.588/2020.

se como gestão associada de serviços públicos, a ser concretizada sob forma de consórcio público ou de convênio de cooperação entre Municípios não necessariamente limítrofes, para atender adequadamente às exigências de higiene e saúde pública, ou para dar viabilidade econômica e técnica aos Municípios menos favorecidos. Sua comprovação se dá com a declaração formal, firmada pelo Prefeito, de adesão aos termos de governança estabelecidos na lei ordinária;⁷¹

c) **bloco de referência**: agrupamento de Municípios não necessariamente limítrofes, estabelecido pela União, formalmente criado por meio de gestão associada voluntária dos titulares⁷² Nesta configuração, a atuação da União dar-se-á “de forma subsidiária aos Estados”⁷³, caso estes não tenham utilizado sua prerrogativa de regionalizar o saneamento básico nos prazos estabelecidos pela Lei nº 11.445/2007 e no Decreto nº 10.588/2020 (com alterações promovidas pelo Decreto nº 11.030/2022). A comprovação do cumprimento da exigência na hipótese de bloco de referência, dá-se com a assinatura de convênio de cooperação ou com a aprovação de consórcio público pelo ente federativo que sigam a definição do ato do Poder Executivo federal.⁷⁴

Além dessas modalidades de regionalização, há outras duas formas previstas pelo Decreto nº 10.588, de 24 de dezembro de 2020 (com alterações promovidas pelo Decreto nº 11.030, de 1º de abril de 2022): o **consórcio público**, na forma prevista na Lei nº 11.107/2005, ou por meio de gestão associada decorrente de convênio/acordo de cooperação entre entes federados, desde que tal consórcio ou arranjo se refira ao serviço público de manejo de águas pluviais urbanas, de limpeza urbana ou de manejo de resíduos sólidos urbanos, conforme o art. 2º, § 11, do referido Decreto.

Há que ser mencionada, ainda, a **Região Integrada de Desenvolvimento (Ride)**, que depende, para sua formação, da anuência dos Municípios que a integrem, conforme § 5º do art. 3º da Lei nº 11.445/2007, alterada pela Lei nº 14.026/2020. É criada por lei complementar federal (art. 43, CF/88).

71 Art. 3º, VI, “b”, da Lei nº 11.445/2007 (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020). Vide, ainda, Decretos nº 10.588, de 24 de dezembro de 2020, e nº 11.030, de 1º de abril de 2022. (Art. 2º, §1º, II)

72 art. 3º, VI, alínea “c”, da Lei nº 11.445/2007, incluídos pela Lei nº 14.026/2020. Vide, ainda, Decretos nº 10.588, de 24 de dezembro de 2020, e nº 11.030, de 1º de abril de 2022.

73 Art. 52, § 3º, da Lei nº 11.445/2007 (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020).

74 Art. 2º, §1º, III - Decreto nº 10.588/2020 (com alterações promovidas pelo Decreto nº 11.030/2022).

O incentivo à gestão integrada dos resíduos sólidos realizado por meio de arranjos interfederativos vem no sentido de racionalizar os esforços, minimizar os valores de investimentos, agrupar os processos de planejamento e gestão e, por fim, avançar na utilização de tecnologias para a melhoria da execução dos serviços⁷⁵.

A regionalização, no entanto, ainda esbarra em muitos entraves, a começar pela resistência por parte dos Municípios no que toca à sua autonomia e em dificuldades práticas como a necessária elaboração de planos regionais consistentes que definam os melhores arranjos e escalas a serem adotados pelo conjunto dos Municípios a serem atendidos. A uniformização da regulação e do planejamento também pode, em determinados locais e situações, constituir uma dificuldade.

Com as regionalizações da gestão do saneamento básico, novas instâncias de governança serão criadas e serão responsáveis pelas funções de deliberar sobre a prestação dos serviços, a regulação, os planos regionais de saneamento básico e as formas e instrumentos de controle social⁷⁶. As novas legislações estaduais aprovadas ou em formulação para dar conta do novo Marco Legal do Saneamento Básico no país têm provocado uma reorganização do território e novos modelos de gestão dos serviços públicos de saneamento básico⁷⁷.

A adesão dos titulares dos serviços públicos de saneamento de interesse local às estruturas das formas de prestação regionalizada é facultativa (art. 8º-A da Lei nº 11.445/2007 e art. 2º, § 5º, do Decreto nº 10.588/2020).

Não é o que ocorre, todavia, no caso de Municípios que integram regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, instituídas por lei complementar estadual, em que a adesão é compulsória (ADI 1.872/STF-RJ).

A Lei nº 12.305/2010 (Política Nacional de Resíduos Sólidos), já havia estabelecido que seriam priorizados no acesso aos recursos da União

75 ABAR, Idem. p. 12

76 INSTITUTO ÁGUA E SANEAMENTO. Observatório do Marco Legal do Saneamento. Entenda o Marco Legal. Disponível em: <<https://marcolegal.aguaesaneamento.org.br/entenda-o-marco-legal/>>. Acesso em: 25 ago. 2022.

77 Muito interessante, ainda, o levantamento realizado pelo IAS no tocante aos modelos de regionalização adotados nas diversas regiões de saneamento, podendo ser consultadas informações também em cada Estado. INSTITUTO ÁGUA E SANEAMENTO. Observatório do Marco Legal do Saneamento. **A regionalização nos estados**. Disponível em: <<https://marcolegal.aguaesaneamento.org.br/a-regionalizacao-nos-estados/>>. Acesso em: 25 ago. 2022.

os municípios que optassem por soluções consorciadas intermunicipais para a gestão dos resíduos sólidos, incluída a elaboração e implementação de plano intermunicipal, ou que se inserissem de forma voluntária nos planos microrregionais de resíduos sólidos (art. 18, §1º). Novamente, há previsão de tal priorização por meio da Lei nº 11.445/2007 e do Decreto nº 10.588, de 24 de dezembro de 2020.

3. A REGULAÇÃO DO SANEAMENTO: A SITUAÇÃO EM RELAÇÃO AOS RESÍDUOS SÓLIDOS

3.1. As novas atribuições da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) após a Lei nº 14.026/2020

A Lei nº 14.026/2020 ampliou significativamente as áreas de atuação da Agência Nacional de Águas (ANA), que passou a ser denominada Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico. Com as alterações da Lei nº 11.445/2007 e da Lei nº 9.984/2000, para além dos recursos hídricos, passou tal entidade a ser o ente regulador federal competente para instituir normas de referência para a regulação técnica, econômica, contratual e outros aspectos dos serviços públicos de saneamento básico, devendo zelar, no exercício de tais atribuições, pela uniformidade regulatória e pela segurança jurídica na prestação e na regulação dos serviços⁷⁸, observadas as peculiaridades contratuais e regionais.

De acordo com a nova redação dada ao art. 3º da Lei nº 9.984/2000, a ANA é definida como autarquia sob regime especial, com autonomia administrativa e financeira, vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Regional, integrante do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SINGREH), com a finalidade de implementar, no âmbito de suas competências, a Política Nacional de Recursos Hídricos e de instituir normas de referência para a regulação dos serviços públicos de saneamento básico.

O artigo 4º-A, § 1º, da referida lei (Lei nº 9.984/2000) alterada pelo novo marco legal, no tocante ao saneamento, diz que compete à ANA editar progressivamente normas de referência regulatórias sobre:

I - padrões de qualidade e eficiência na prestação, na manutenção e na operação dos sistemas de saneamento básico; (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)

78 Art. 4º-A, § 7º, da Lei nº 9.984/00.

II - regulação tarifária dos serviços públicos de saneamento básico, com vistas a promover a prestação adequada, o uso racional de recursos naturais, o equilíbrio econômico-financeiro e a universalização do acesso ao saneamento básico; (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)

III - padronização dos instrumentos negociais de prestação de serviços públicos de saneamento básico firmados entre o titular do serviço público e o delegatário, os quais contemplarão metas de qualidade, eficiência e ampliação da cobertura dos serviços, bem como especificação da matriz de riscos e dos mecanismos de manutenção do equilíbrio econômico-financeiro das atividades; (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)

IV - metas de universalização dos serviços públicos de saneamento básico para concessões que considerem, entre outras condições, o nível de cobertura de serviço existente, a viabilidade econômico-financeira da expansão da prestação do serviço e o número de Municípios atendidos; (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)

V - critérios para a contabilidade regulatória; (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)

VI - redução progressiva e controle da perda de água; (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)

VII - metodologia de cálculo de indenizações devidas em razão dos investimentos realizados e ainda não amortizados ou depreciados; (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)

VIII - governança das entidades reguladoras, conforme princípios estabelecidos no art. 21 da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007; (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)

IX - reúso dos efluentes sanitários tratados, em conformidade com as normas ambientais e de saúde pública; (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)

X - parâmetros para determinação de caducidade na prestação dos serviços públicos de saneamento básico; (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)

XI - normas e metas de substituição do sistema unitário pelo sistema separador absoluto de tratamento de efluentes; (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)

XII - sistema de avaliação do cumprimento de metas de ampliação e universalização da cobertura dos serviços públicos de saneamento básico; (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)

XIII - conteúdo mínimo para a prestação universalizada e para a sustentabilidade econômico-financeira dos serviços públicos de saneamento básico. (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)⁷⁹.

79 BRASIL, Agência Nacional De Água. Disponível em: <<https://www.gov.br/ana/pt-br/assuntos/saneamento-basico/a-ana-e-o-saneamento>>. Acesso em: 25 ago. 2020.

O exercício do poder normativo a ser exercido pela ANA, nos moldes definidos na Lei nº 14.026/2020, está cercado de regras jurídicas a serem seguidas e de anseios institucionais para sua efetividade. Em outras palavras, a Lei não concedeu ao regulador Federal uma “carta em branco” e tampouco legitimou poderes de ingerência nos rumos da regulação infranacional brasileira. O que se espera é o acréscimo de mais um ator na política pública de saneamento com vistas à segurança jurídica e racionalidade técnica, que incentive a alavancagem de investimentos, universalização dos serviços e tarifas adequadas para o cidadão-usuário⁸⁰.

Não consta da lei, nem na doutrina, uma definição clara sobre o que são “*normas de referência*”, inaugurando-se no Brasil um modelo diferenciado de regulação. Todavia constam expressamente os objetivos para a regulação dos serviços públicos de saneamento básico, que traduzem as finalidades estruturantes pretendidas para o setor, nos termos do art. 4º-A, § 3º, da Lei nº 9.984/2000:

- I - promover a prestação adequada dos serviços, com atendimento pleno aos usuários, observados os princípios da regularidade, da continuidade, da eficiência, da segurança, da atualidade, da generalidade, da cortesia, da modicidade tarifária, da utilização racional dos recursos hídricos e da universalização dos serviços;
- II - estimular a livre concorrência, a competitividade, a eficiência e a sustentabilidade econômica na prestação dos serviços;
- III - estimular a cooperação entre os entes federativos com vistas à prestação, à contratação e à regulação dos serviços de forma adequada e eficiente, a fim de buscar a universalização dos serviços e a modicidade tarifária;
- IV - possibilitar a adoção de métodos, técnicas e processos adequados às peculiaridades locais e regionais;
- V - incentivar a regionalização da prestação dos serviços, de modo a contribuir para a viabilidade técnica e econômico-financeira, a criação de ganhos de escala e de eficiência e a universalização dos serviços;
- VI - estabelecer parâmetros e periodicidade mínimos para medição do cumprimento das metas de cobertura dos serviços e do atendimento aos indicadores de qualidade e aos padrões de potabilidade, observadas as peculiaridades contratuais e regionais;
- VII - estabelecer critérios limitadores da sobreposição de custos administrativos ou gerenciais a serem pagos pelo

80 OLIVEIRA, Carlos Roberto de. Regulação do saneamento básico: do poder normativo à norma de referência. **Revista Digital de Direito Administrativo**, 9(2), 82-98. Disponível em: <<https://doi.org/10.11606/issn.2319-0558.v9i2.p82-98>>.

usuário final, independentemente da configuração de subcontratações ou de subdelegações; e

VIII - assegurar a prestação concomitante dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário.

Tais normas, ademais, deverão estabelecer parâmetros e condições para investimentos que permitam garantir a manutenção dos níveis de serviços adequados durante toda a vigência dos contratos.

A regulação, nos moldes estabelecidos pela Lei nº 14.026/2020, portanto, sempre balizada pelos princípios, diretrizes e objetivos do saneamento básico, tem a finalidade de garantir maior segurança jurídica e uniformidade regulatória, a fim de viabilizar o cumprimento das condições e metas de universalização, induzir a eficiência e a eficácia dos serviços, bem como prevenir e reprimir o abuso do poder econômico, ressalvada a competência dos órgãos integrantes do sistema nacional de defesa da concorrência.

Há perspectiva favorável de concretização dos comandos da Lei nº 14.026/2020, porém o sucesso da empreitada depende: (i) da implantação gradativa e com olhar atento para as melhores práticas; (ii) do ritmo de sua implantação, até mesmo porque a adaptação de todo o conjunto de entes reguladores infranacionais pede tempo de negociações, recursos financeiros e trâmites legislativos; e (iii) da capacidade de refletir as práticas regionais exitosas que já estão sendo praticadas pelos reguladores de saneamento⁸¹.

A aproximação da mesma agência federal dos recursos hídricos com a regulação de todos os componentes do saneamento (abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e drenagem urbana) também pode vir a possibilitar maior integração das políticas de recursos hídricos, com as de saneamento, de meio ambiente e de saúde, o que parece ser positivo.

Nesse sentido, consta expressamente que a ANA contribuirá para a articulação entre o Plano Nacional de Saneamento Básico, o Plano Nacional de Resíduos Sólidos e o Plano Nacional de Recursos Hídricos⁸².

Outra interessante inovação é a disponibilização pela ANA, em caráter voluntário e com sujeição à concordância entre as partes, de ação

81 OLIVEIRA, Carlos Roberto de. **Regulação do saneamento básico**: do poder normativo à norma de referência. Op. Cit.

82 Art. 4º-A, § 12º, da Lei nº 9984/00.

mediadora ou arbitral nos conflitos que envolvam titulares, agências reguladoras ou prestadores de serviços públicos de saneamento básico⁸³.

A primeira norma de referência para o saneamento básico da ANA foi a Resolução ANA nº 79, de 14 de junho de 2021, que aprovou a Norma de Referência nº 1, a qual dispõe sobre o regime, a estrutura e os parâmetros da cobrança pela prestação do serviço público de manejo de resíduos sólidos urbanos, bem como os procedimentos e os prazos de fixação, reajuste e revisões tarifárias⁸⁴.

De acordo com a agenda regulatória da entidade federal⁸⁵, estão previstas para muito em breve outras importantes normas de referência para o saneamento básico⁸⁶.

3.2. Requisitos e atribuições das agências reguladoras infracionais

A função de regulação, desempenhada por entidade de natureza autárquica, deve ser dotada de independência decisória e autonomia administrativa, orçamentária e financeira e, ainda, atender aos princípios de transparência, tecnicidade, celeridade e objetividade das decisões (art. 21 da Lei nº 11.445/2007).

São objetivos da regulação infracional, consoante art. 22 da mesma lei:

I - estabelecer padrões e normas para a adequada prestação e a expansão da qualidade dos serviços e para a satisfação dos usuários, **com observação das normas de referência editadas pela ANA;**

83 Art. 4º-A, § 5º, da Lei nº 9984/00.

84 Vide Resolução ANA nº 79, de 14 de junho de 2021, que aprova a Norma de Referência nº 1, a qual dispõe sobre o regime, a estrutura e parâmetros da cobrança pela prestação do serviço público de manejo de resíduos sólidos urbanos, bem como os procedimentos e prazos de fixação, reajuste e revisões tarifárias. Disponível em: <https://arquivos.ana.gov.br/_viewpdf/web/?file=https://arquivos.ana.gov.br/resolucoes/2021/0079-2021_Ato_Normativo_14062021_20210615084026.pdf?12:38:10>. Acesso em: 25 ago. 2022.

85 Confira a Agenda Regulatória da ANA – Eixo 5 – Normas de Referência para o Saneamento Básico. Disponível em: <<https://www.gov.br/ana/pt-br/assuntos/saneamento-basico/agenda-regulatoria>>. Acesso em: 25 ago. 2022.

86 Vide Resolução ANA Nº 105, de 18 de outubro de 2021, que aprova revisão extraordinária do Eixo Temático 1 – regulação de usos e operação de reservatórios e do Eixo Temático 5 – Normas de Referência para o Saneamento da Agenda Regulatória da ANA 2020/20201. Disponível em: <https://arquivos.ana.gov.br/_viewpdf/web/?file=https://arquivos.ana.gov.br/resolucoes/2021/0105-2021_Ato_Normativo_18102021_20211020085344.pdf?09:35:59>. Acesso em: 25 ago. 2022.

II - garantir o cumprimento das condições e metas estabelecidas nos contratos de prestação de serviços e nos planos municipais ou de prestação regionalizada de saneamento básico;

III - prevenir e reprimir o abuso do poder econômico, ressalvada a competência dos órgãos integrantes do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência; e

IV - definir tarifas que assegurem tanto o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos quanto a modicidade tarifária, por mecanismos que gerem eficiência e eficácia dos serviços e que permitam o compartilhamento dos ganhos de produtividade com os usuários. (negritamos)

Sobre as atribuições normativas que competem às entidades reguladoras:

Art. 23. A entidade reguladora, **observadas as diretrizes determinadas pela ANA**, editará normas relativas às dimensões técnica, econômica e social de prestação dos serviços públicos de saneamento básico, 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 segurança, de contingência e de emergência, inclusive quanto a racionamento;

XII – (VETADO).

XIII - procedimentos de fiscalização e de aplicação de sanções previstas nos instrumentos contratuais e na legislação do titular; e

XIV - diretrizes para a redução progressiva e controle das perdas de água.(negritamos)

Como se vê, a Lei nº 14.026/2020 buscou conferir maior uniformidade e segurança setorial com a edição de normas de referência pela

ANA. Dessa forma, apesar das divergências que ainda pairam sobre o caráter obrigatório e vinculante de tais normas, o novo marco legal procurou criar mecanismos para que, na prática, tais normas sejam adotadas pelos diversos entes reguladores estaduais e municipais. Nesse sentido, verifica-se a menção expressa nos citados dispositivos (art. 22, I, bem como do art. 23, *caput*, da Lei nº 11.445/2007), assim como o grande incentivo legal ao condicionar a alocação de recursos da União (ou por ela geridos ou operados, direta ou indiretamente), entre outros, “à observância das normas de referência para a regulação da prestação dos serviços de saneamento básico expedidas pela ANA” (art. 50, III, da LDNSB e art. 3º, VI e VII, do Decreto nº 10.588/2000)⁸⁷.

Ainda em relação às responsabilidades sobre os planos, incumbe à entidade reguladora e fiscalizadora dos serviços a verificação do cumprimento dos planos de saneamento básico por parte dos prestadores de serviços, na forma das disposições legais, regulamentares e contratuais (art. 20, parágrafo único, da Lei nº 11.445/2007).

Mesmo diante de críticas direcionadas aos reguladores infranacionais, em especial pela falta de uniformidade e padronização regulatória⁸⁸ – classificadas como inseguranças jurídicas –, temos de destacar que a regulação do saneamento é instrumento absolutamente positivo. A regulação independente oportuniza tecnicidade, transparência e controle social para um setor historicamente desregulamentado tecnicamente e fragmentando em relação às decisões, quase sempre pautadas em aspectos políticos.

Preocupou-se a Lei Federal, ainda, em assegurar garantias institucionais ao ente regulador infranacional, como independência decisória, autonomia financeira e mandato fixo aos seus dirigentes, com vistas a enfrentar temas sensíveis, notadamente nas políticas tarifárias e qualidade dos serviços públicos, que têm impacto direto nos usuários/consumidores.

87 FREIRE, André Luiz. Saneamento básico: titularidade, regulação e descentralização. In GUI-MARÃES, Fernando Vernalha. (org.) **O Novo Direito do Saneamento Básico**: estudos sobre o novo marco legal do saneamento básico no Brasil (de acordo com a Lei nº 14.026/2020 e respectiva regulamentação). Belo Horizonte: Fórum, 2022. p. 81-119.

88 Nos dizeres de Carlos Motta Nunes, Alexandre Anderaos e Cíntia Leal Marinho de Araújo: “Some of the major challenges of the WSS in Brazil have been a lack of standardization and regulatory effectiveness, lack of competition and attractiveness for the private sector, and, as a result, a lack of private investments”. Cf. NUNES, Carlos Motta; ANDERAOS Alexandre; MARINHO DE ARAUJO, Cíntia Leal. The 2020 Reform of the Water and Sanitation Services Sector in Brazil. **BRICS Law Journal**. 2021;8(2):66-88. Disponível em: <<https://doi.org/10.21684/2412-2343-2021-8-2-66-88>>. Acesso em: 27 fev. 2022.

Por fim, a regulação incrementa previsibilidade e tecnicidade na medida em que, diante do seu poder normativo⁸⁹, reconhecido pelo art. 23 da Lei Federal nº 11.445/2007, cria regras setoriais.

Também devem ser previstos mecanismos e procedimentos de controle social que garantam à sociedade informações, representações técnicas e participações nos processos de formulação de políticas, de planejamento e de avaliação relacionados aos serviços públicos de saneamento básico (art. 3º, IV, LDNSB). Diversos são os mecanismos e instrumentos de controle social dos serviços públicos de saneamento básico previstos na Lei nº 11.445/2007 (LDNSB), na Lei nº 12.305/2010 (LPNRS) e seus respectivos regulamentos, os quais devem ser efetivamente adotados pelo Poder Público e pelas entidades reguladoras e fiscalizadoras, merecendo destaque a participação de órgãos colegiados, audiências e consultas públicas das propostas e planos de saneamento e das minutas de edital e de contratos de prestação de serviços de saneamento. O Decreto nº 7217/2010 traz capítulo próprio sobre o controle social e seus mecanismos (Cap. IV – art. 34 e segs.)

O controle social quanto à regulação e à fiscalização pode ser exercido, nos termos do art. 26 e seguintes da LDNSB, por meio da publicidade aos relatórios, estudos, decisões e instrumentos equivalentes que se refiram à regulação ou à fiscalização dos serviços, bem como aos direitos e deveres dos usuários e prestadores, a eles podendo ter acesso qualquer do povo, independentemente da existência de interesse direto. Outros mecanismos e procedimentos também são previstos e têm sido difundidos no cenário nacional de forma a assegurar o atendimento dos princípios fundamentais da transparência das ações, baseada em sistemas de informações e processos decisórios institucionalizados e no controle social⁹⁰.

Portanto a atuação em relação aos resíduos deve ser feita de forma integrada e coordenada, tanto no que tange à normatização como no

89 Destacam Wladimir Antônio Ribeiro e Ivan César Ribeiro: “[...] a posição hoje hegemônica é a que reconhece o poder normativo das agências, entendendo que a Constituição permite à lei reconhecer essa competência. Não se confunde o poder regulamentar, do chefe do Poder Executivo, com a competência de editar normas, muitas delas de conteúdo técnico ou previstas em contratos ou outros instrumentos. A lei genérica e abstrata do constitucionalismo clássico é insuficiente para os desafios sociais e econômicos atuais, sendo natural que se reconheça a órgãos do Executivo o poder de editar normas que completem o seu sentido, inclusive garantindo que alcancem eficácia”. Cf. RIBEIRO, Wladimir Antônio; RIBEIRO, Ivan César. **Análise de impacto regulatório no Brasil**. Migalhas, 21 de setembro de 2010. Disponível em: <<http://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI117582,31047-Analise+de+impacto+regulatorio +no+Brasil>>. Acesso em: 20 maio 2022.

90 Artigo 2º, IX e X, da Lei nº 11445/07.

desenvolvimento das atividades de planejamento, execução, controle e fiscalização, evitando-se ações desencontradas e incoerentes entre os entes federados e seus órgãos⁹¹.

A participação popular e do controle social contribuem, ademais, como instrumentos para assegurar a qualidade da regulação, combatendo a “captura” do regulador, bem como para ampliar os poderes da regulação, ao lhe conferir legitimidade político-democrática⁹².

3.3. A obrigatoriedade da regulação e da designação de entidade reguladora

Conforme destacado, os serviços de saneamento básico podem ser prestados diretamente pelo titular, ou por cooperação com terceiros, por meio de contrato de concessão, mediante prévia licitação, nos termos do art. 175 da Constituição Federal (art. 10 da Lei nº 11.445/2007).

Tal decisão sobre a melhor forma de organização dos serviços deverá ser tomada pelo titular dos serviços quando da formulação da política pública de saneamento, levando-se em consideração o planejamento estratégico e as demais diretrizes consubstanciadas na Lei nº 11.445/2007, em especial os princípios e as disposições contidas, respectivamente, nos arts. 2º e 9º da lei. Deverá ser sempre considerado, ainda que o acesso à água e ao saneamento básico, em todos os seus componentes, constituam direito humano fundamental, indispensável para garantir a saúde, a segurança e a dignidade das pessoas (art. 1º, III, da CF/88 e Resolução ONU nº 64/A/RES/64/292, de 28 de julho de 2010⁹³).

Ademais, independentemente da modelagem jurídica da prestação dos serviços (se direta, por Secretaria ou Departamento, ou indireta, por Concessão comum ou administrativa à iniciativa privada), deverá ser definida pelo titular de serviços a entidade responsável pela regulação e

91 MARTINS, Alexandra Facciolli; KISHI, Sandra Akemi Shimada. Informação, participação e controle social dos resíduos sólidos do berço ao túmulo e o papel do Ministério Público. In: SILVA, Solange Teles; CUREAU, Sandra; LEUZINGER, Marcia Diegues (coords.). **Resíduos**. Coleção direito e desenvolvimento sustentável, v.3. São Paulo: Editora Fiuza, 2013, p. 215-238.

92 RIBEIRO, Wladimir António. **A forma e a função**: as relações entre independência, regulação e competências do regulador. In OLIVEIRA, Carlos Roberto de; BROCHI, Dalto Favero; GRAVINA, Carlos Roberto (Org.). Regulação do saneamento básico: 5 anos de experiência da ARES-PCJ. São Paulo: Essencial Idea, 2016.

93 O acesso à água potável e ao saneamento básico é um direito humano essencial, fundamental e universal, indispensável à vida com dignidade e reconhecido pela ONU como “condição para o gozo pleno da vida e dos demais direitos humanos” (Resolução 64/A/RES/64/292, de 28.07.2010).

fiscalização. É o que preceituam, de forma clara e expressa, rechaçando qualquer dúvida, o art. 8º, §5º, e o art. 9º, II, da Lei nº 11.445/2007:

Art. 8º [...]

§ 5º: O titular dos serviços públicos de saneamento básico deverá definir a entidade responsável pela regulação e fiscalização desses serviços, **independentemente da modalidade de sua prestação.** (grifou-se)

E, ainda:

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

[...]

I - prestar diretamente os serviços, ou conceder a prestação deles, e **definir, em ambos os casos, a entidade responsável pela regulação e fiscalização da prestação dos serviços públicos de saneamento básico;** (grifou-se)

O citado §5º foi inserido no art. 8º com a reforma legislativa da Lei nº 14.026/2020, com a finalidade específica de dirimir qualquer dúvida jurídica acerca da obrigatoriedade da regulação para o saneamento básico, independentemente do modelo eleito para estruturação da prestação dos serviços.

Assim, anteriormente à eventual concessão dos serviços, deverão ser atendidos diversos requisitos legais, a começar pela elaboração dos planos de saneamento básico, que cumpram o conteúdo mínimo exigido pelo art. 19 da Lei nº 11.445/2007 e art. 19 da Lei nº 12.305/2010, com o estabelecimento de metas e indicadores de desempenho e mecanismos de aferição de resultados a serem observados durante a execução dos serviços, a definição de parâmetros a serem adotados para a garantia da saúde pública, bem como procedimentos de controle social.

A existência de normas de regulação que prevejam os meios para o cumprimento das diretrizes dessa Lei, incluindo a designação da entidade de regulação e de fiscalização, também constitui uma das **condições de validade** dos contratos administrativos de saneamento previstas no art. 11, III, da Lei nº 11.445/2007, sob pena de nulidade.

Eis o inteiro teor do referido dispositivo, que, dada sua importância, merece ser colacionado, conforme segue:

Art. 11. São condições de validade dos contratos que tenham por objeto a prestação de serviços públicos de saneamento básico:

I - a existência de plano de saneamento básico;

II - a existência de estudo que comprove a viabilidade técnica e econômico-financeira da prestação dos serviços, nos termos estabelecidos no respectivo plano de saneamento básico

III - a existência de normas de regulação que prevejam os meios para o cumprimento das diretrizes desta Lei, incluindo a designação da entidade de regulação e de fiscalização;

IV - a realização prévia de audiência e de consulta públicas sobre o edital de licitação, no caso de concessão, e sobre a minuta do contrato.

V - a existência de metas e cronograma de universalização dos serviços de saneamento básico.

§ 1º Os planos de investimentos e os projetos relativos ao contrato deverão ser compatíveis com o respectivo plano de saneamento básico.

§ 2º Nos casos de serviços prestados mediante contratos de concessão ou de programa, as normas previstas no inciso III do caput deste artigo deverão prever:

I - a autorização para a contratação dos serviços, indicando os respectivos prazos e a área a ser atendida;

II - a inclusão, no contrato, das metas progressivas e graduais de expansão dos serviços, de redução progressiva e controle de perdas na distribuição de água tratada, de qualidade, de eficiência e de uso racional da água, da energia e de outros recursos naturais, em conformidade com os serviços a serem prestados e com o respectivo plano de saneamento básico

III - as prioridades de ação, compatíveis com as metas estabelecidas;

IV - as condições de sustentabilidade e equilíbrio econômico-financeiro da prestação dos serviços, em regime de eficiência, incluindo:

a) o sistema de cobrança e a composição de taxas e tarifas;

b) a sistemática de reajustes e de revisões de taxas e tarifas;

c) a política de subsídios;

V - mecanismos de controle social nas atividades de planejamento, regulação e fiscalização dos serviços;

VI - as hipóteses de intervenção e de retomada dos serviços.

§ 3º Os contratos não poderão conter cláusulas que prejudiquem as atividades de regulação e de fiscalização ou o acesso às informações sobre os serviços contratados.

§ 4º Na prestação regionalizada, o disposto nos incisos I a IV do caput e nos §§ 1º e 2º deste artigo poderá se referir ao conjunto de municípios por ela abrangidos.

§ 5º Fica vedada a distribuição de lucros e dividendos, do contrato em execução, pelo prestador de serviços que estiver descumprindo as metas e cronogramas estabelecidos no contrato específico da prestação de serviço público de saneamento básico.

Há de se destacar que a obrigatoriedade de indicação de regulador para os contratos ou para a prestação direta dos serviços serve para incrementar segurança jurídica e estabilidade às relações existentes nos serviços públicos de saneamento, que são prestados em regime de monopólio natural⁹⁴.

A delegação da regulação será realizada por ato do titular dos serviços públicos de saneamento básico, do qual deverão constar as formas de atuação e a abrangência das atividades a serem desempenhadas pelas partes envolvidas. Todavia os contratos não poderão conter cláusulas que prejudiquem as atividades de regulação e de fiscalização ou o acesso às informações sobre os serviços contratados.

Nessa esteira, vale destacar a importância e a necessidade da participação das agências reguladoras na estruturação dos projetos de concessão e na elaboração nos contratos dos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos a serem celebrados, uma vez que caberá a elas a responsabilidade de garantir o equilíbrio contratual ao longo do período concedido ao parceiro privado⁹⁵.

Devido às conhecidas limitações de recursos financeiros no setor de saneamento, é importante que as agências reguladoras verifiquem, na celebração dos contratos e nas revisões tarifárias ordinárias, o atendimento aos planos de investimentos e os projetos relativos ao contrato, os quais deverão ser compatíveis com o respectivo plano de saneamento básico.

Os contratos relativos à prestação dos serviços públicos de saneamento básico também deverão conter, expressamente, sob pena de nulidade, as **cláusulas essenciais** previstas no art. 23 da Lei nº 8.987/1995,

94 Destaca Carlos Roberto de Oliveira: “Enquanto delegatária de atribuições inerentes ao poder público, a concessionária submete-se a um regime rígido de deveres, que devem ser pautados sempre pela continuidade dos serviços. Evidente que grande parte do atrativo para a empreitada das empresas em tais atividades é a interessante retribuição por atuar em ramo de atividade – na maioria dos casos –, acobertada pela exploração de atividades estatal em regime de monopólio natural, o que incentiva muitos a assumirem o risco de operação”. Cf. OLIVEIRA, Carlos Roberto de. **Contratos de concessão e terceirização**: tensões entre o público e o privado. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020, p. 30.

95 ABAR. **O papel das agências reguladoras na implementação do novo marco legal de saneamento básico em relação aos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos**, 2021, p. 6;

bem como as previstas na LDNSB em seu art. 10-A, I, II, III e IV, da Lei nº 11.445/2007 (incluídos pela Lei nº 14.026/2020), tais como: metas de desempenho; possíveis fontes de receitas alternativas, complementares ou acessórias, bem como as provenientes de projetos associados; metodologia de cálculo de eventual indenização relativa aos bens reversíveis não amortizados por ocasião da extinção do contrato; repartição de riscos entre as partes, incluindo os referentes a caso fortuito, força maior, fato do príncipe e álea econômica extraordinária

Todas essas condicionantes de validade e cláusulas essenciais deverão ser rigorosamente cumpridas pelo titular do serviço público de saneamento básico, fiscalizadas e avaliadas pelas entidades reguladoras competentes, bem como pelos órgãos de controle, tais como Tribunais de Contas e Ministério Público⁹⁶.

É interessante destacar, ainda, que é vedada a distribuição de lucros e dividendos, do contrato em execução, pelo prestador de serviços que estiver descumprindo as metas e os cronogramas estabelecidos no contrato específico da prestação de serviço público de saneamento básico, o que deverá ser permanentemente fiscalizado e cobrado (art. 11, § 5º, da Lei nº 11.445/2007).

A eficiência mensurada por metas e indicadores, a sustentabilidade econômico-financeira, assim como a transparência e a motivação das ações, baseadas em sistemas de informações e processos decisórios institucionalizados, assegurado o amplo controle social, da mesma forma, devem nortear toda a prestação dos serviços públicos de saneamento básico, inclusive resíduos sólidos (art. 2º, VII, VIII, IX, da Lei nº 11.445/2007).

3.4. A sustentabilidade econômico-financeira e a cobrança dos serviços de manejo de resíduos sólidos

A Lei nº 11.445/2007 estabeleceu, em seu art. 29, com a nova redação da Lei nº 14.026/2020, a obrigatoriedade de se assegurar a sustentabilidade econômico-financeira dos serviços públicos de saneamento

⁹⁶ Nesse sentido, valem ser citadas as alterações ao art. 4º-A do Decreto nº 10.588/2020, trazidas pelo Decreto nº 11.030/2022, que inclusive diz em seus §§ 1º e 2º que “cabe ao titular do serviço público de saneamento básico e à entidade reguladora competente a avaliação quanto à existência de eventuais irregularidades e as providências cabíveis” e, ainda, “compete ao titular do serviço público de saneamento básico garantir o conhecimento e as condições de exame do processo de regularização dos contratos aos órgãos de controle, tais como os Tribunais de Contas e os Ministérios Públicos competentes, com vistas a assegurar a adequação e a continuidade do serviço público.”

básico, prevendo a necessidade de instituição da cobrança por meio de taxas, tarifas e outros preços públicos, conforme o regime de prestação do serviço ou das suas atividades.

Art. 29. Os serviços públicos de saneamento básico terão a sustentabilidade econômico-financeira assegurada por meio de remuneração pela cobrança dos serviços, e, quando necessário, por outras formas adicionais, como subsídios ou subvenções, vedada a cobrança em duplicidade de custos administrativos ou gerenciais a serem pagos pelo usuário, nos seguintes serviços:

[...]

II - de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, na forma de taxas, tarifas e outros preços públicos, conforme o regime de prestação do serviço ou das suas atividades.

[...]

§ 1º Observado o disposto nos incisos I a III do caput deste artigo, a instituição das tarifas, preços públicos e taxas para os serviços de saneamento básico observará as seguintes diretrizes:

I - prioridade para atendimento das funções essenciais relacionadas à saúde pública;

II - ampliação do acesso dos cidadãos e localidades de baixa renda aos serviços;

III - geração dos recursos necessários para realização dos investimentos, objetivando o cumprimento das metas e objetivos do serviço;

IV - inibição do consumo supérfluo e do desperdício de recursos;

V - recuperação dos custos incorridos na prestação do serviço, em regime de eficiência;

VI - remuneração adequada do capital investido pelos prestadores dos serviços;

VII - estímulo ao uso de tecnologias modernas e eficientes, compatíveis com os níveis exigidos de qualidade, continuidade e segurança na prestação dos serviços;

VIII - incentivo à eficiência dos prestadores dos serviços.

Nos casos de serviços prestados por meio de contratos de concessão ou de programa, da mesma forma, as entidades reguladoras também devem assegurar a existência de normas de regulação e a fiscalização das condições de sustentabilidade e equilíbrio econômico-financeiro da prestação dos serviços, em regime de eficiência, incluindo: a) o sistema de cobrança e a composição de taxas e tarifas; b) a sistemática de reajustes e de revisões de taxas e tarifas; c) a política de subsídios (art. 11, §2º, IV, “a, b e c”, da Lei nº 11.445/2007).

Nesse contexto, a remuneração pela cobrança dos serviços públicos de saneamento básico é uma das exigências expressas previstas nas alterações da Lei nº 11.445/2007, a fim de assegurar a sustentabilidade econômico-financeira, cuja omissão enseja graves consequências aos serviços e aos gestores públicos.

Consta, ainda, da LDNSB que:

Art. 35. As taxas ou as tarifas decorrentes da prestação de serviço de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos considerarão a destinação adequada dos resíduos coletados e o nível de renda da população da área atendida, de forma isolada ou combinada, e poderão, ainda, considerar

I – (revogado);

II – as características dos lotes e as áreas que podem ser neles edificadas;

III – o peso ou o volume médio coletado por habitante ou por domicílio.

IV – o consumo de água; e

V – a frequência de coleta.

§ 1º Na hipótese de prestação de serviço sob regime de delegação, a cobrança de taxas ou tarifas poderá ser realizada na fatura de consumo de outros serviços públicos, com a anuência da prestadora do serviço

§ 2º A não proposição de instrumento de cobrança pelo titular do serviço nos termos deste artigo, no prazo de 12 (doze) meses de vigência desta Lei, configura renúncia de receita e exigirá a comprovação de atendimento, pelo titular do serviço, do disposto no art. 14 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, observadas as penalidades constantes da referida legislação no caso de eventual descumprimento

§ 3º Na hipótese de prestação sob regime de delegação, o titular do serviço deverá obrigatoriamente demonstrar a sustentabilidade econômico-financeira da prestação dos serviços ao longo dos estudos que subsidiaram a contratação desses serviços e deverá comprovar, no respectivo processo administrativo, a existência de recursos suficientes para o pagamento dos valores incorridos na delegação, por meio da demonstração de fluxo histórico e projeção futura de recursos. (grifou-se)

Segundo o Relatório de Análise de Impacto Regulatório 01/2021/GT Saneamento elaborado pela ANA⁹⁷ anteriormente à edição da Resolu-

97 ANA. **Relatório de Análise de Impacto Regulatório N° 1/2021/GT SANEAMENTO**, 2020. Disponível: <https://www.gov.br/ana/pt-br/aceso-a-informacao/governanca-regulatoria/analise-de-impacto-regulatorio-air/copy_of_AIRRes.ANA79.2021NRManejoResiduosSlidos.pdf>. Acesso em: 23 ago. 2022.

ção ANA nº 79/2021⁹⁸, verifica-se que a baixa sustentabilidade financeira para a prestação do serviço de manejo dos RSU no Brasil tem sido ocasionada, principalmente, pelas seguintes questões:

- Ausência de cobrança: em muitos municípios brasileiros, os serviços são custeados integralmente com recursos do orçamento municipal, muitas vezes escassos, contingenciáveis e não suficientes para que haja uma prestação de qualidade dos serviços;
- Receita deficitária: em muitos municípios em que há cobrança, a receita não é suficiente para cobrir as despesas, seja pelo baixo desempenho do instrumento aplicado, seja pela destinação dos recursos arrecadados para fins diversos, seja pelo próprio valor cobrado, estabelecido em patamares insuficientes;
- Baixa capacidade técnica e regulatória do poder público: em muitos municípios não foram designadas e estruturadas entidades para adequada regulação técnica e econômica dos serviços prestados, não se sabendo sequer o real custo da prestação dos serviços; e
- Baixa capacidade institucional do poder concedente: muitos municípios não contam com uma estrutura administrativa adequada para definição e acompanhamento dos projetos e investimentos necessários para ampliação da cobertura e prestação eficiente dos serviços de RSU⁹⁹.

Alerta a agência reguladora federal que, caso o problema não seja devidamente enfrentado, os recursos financeiros alocados para custear a prestação do serviço de manejo permanecerão insuficientes, demandando recursos fiscais também necessários ao custeio de outras despesas do município¹⁰⁰.

Como consequências de tal situação além das medidas sancionatórias cabíveis, em especial no tocante à responsabilização pessoal dos Prefeitos, por renúncia de receita, nos termos do art. 35, §2º, da Lei nº 11.445/2007, com a nova redação dada pela Lei nº 14.026/2020, o município poderia ficar impedido de acessar recursos federais para o setor de saneamento, o que agravaria ainda mais o quadro atual de precariedade da prestação do serviço de manejo de resíduos sólidos.

98 Resolução ANA 79, de 14 de junho de 2021. Disponível em: <https://arquivos.ana.gov.br/viewpdf/web/?file=https://arquivos.ana.gov.br/resolucoes/2021/0079-2021_Ato_Normativo_14062021_20210615084026.pdf?12:38:10>. Acesso em: 23 ago. 2022.

99 ANA. **Relatório de Análise de Impacto Regulatório N° 1/2021/GT SANEAMENTO**, 2020 Disponível em: <https://www.gov.br/ana/pt-br/aceso-a-informacao/governanca-regulatoria/analise-de-impacto-regulatorio-air/copy_of_AIRRes.ANA79.2021NRManejoResiduosSlidos.pdf>. Acesso em: 23 ago. 2022. p. 20.

100 Idem, p. 22.

A falta de cobrança adequada e compatível com os custos operacionais dos serviços dos resíduos sólidos urbanos impacta de forma significativa os orçamentos municipais, que acabam deixando de direcionar recursos para outras políticas públicas igualmente importantes, como saúde e educação. Ademais, não possibilita a realização de novos investimentos na melhoria dos serviços, inclusive no que se refere à disposição final e ao cumprimento das demais etapas prioritárias elencadas na ordem hierárquica prevista no art. 9º da Lei nº 12.305/2010 para a gestão e gerenciamento dos resíduos sólidos¹⁰¹.

Apesar de condição necessária à sustentabilidade financeira dos serviços, a cobrança não é condição por si só suficiente. Sua instituição em níveis adequados e compatíveis com a qualidade e a cobertura requeridas deverá ser acompanhada de esforços igualmente relevantes para fortalecimento da gestão municipal e aliada à designação de entidade reguladora estruturada e independente¹⁰².

Como adverte o relatório da ANA, para surtir os efeitos desejados e alteração da realidade do setor, concomitantemente deverão ser criados os mecanismos legais, institucionais e regulatórios que deem suporte à manutenção em níveis adequados, possibilitando de fato a sustentabilidade financeira dos serviços e a realização de novos investimentos, bem como maior capacidade técnica e institucional do poder concedente.

As entidades que realizarão a fiscalização e regulação técnica e econômica dos serviços também deverão contar a estrutura necessária e com recursos financeiros suficientes para o cumprimento de tais atribuições.

O prazo, portanto, para a proposição de instrumento de cobrança pelo titular do serviço expirou em 15 de julho de 2021. A Norma de Referência NR nº 01/ANA/2021 orienta explicitamente os titulares de serviços à adoção do modelo tarifário, devendo a instituição da cobrança, ademais, observar as metodologias previstas na Lei e na norma de referência. Para auxiliar gestores municipais e entidades reguladoras do Serviço Público de Manejo de Resíduos Sólidos Urbanos (SMRSU), a ANA inclusive disponibilizou roteiro orientativo do processo de implementação dos instrumentos de cobrança, em conformidade com o

101 *Idem*, p. 23.

102 *Idem*, p. 23.

disposto na Resolução ANA N° 79, de 14 de junho de 2021 – Norma de Referência ANA n° 1 (NR1),¹⁰³.

Os titulares, as estruturas de prestação regionalizada e as entidades reguladoras dos serviços municipais de resíduos sólidos urbanos que possuírem legislação ou regulamentação incompatíveis com o disposto na Norma de Referência n° 1 aprovada pela Resolução ANA n° 79, de 14 de junho de 2021, terão, ainda, até 31 de dezembro de 2022 para realizarem as adequações¹⁰⁴.

4. AS AGÊNCIAS REGULADORAS DE SANEAMENTO NO BRASIL E MODELOS REGULATÓRIOS

4.1. Panorama das agências reguladoras no Brasil

A estruturação do modelo jurídico de entidade reguladora tem peculiaridades próprias no saneamento básico. O regulador designado para fiscalizar a prestação dos serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário, manejo de resíduos sólidos e drenagem urbana pode ter seu âmbito de atuação nos limites apenas do município, com atuação regional (consórcio público de direito público) ou delegado a entidade estadual, sempre preservadas as premissas de independência decisória, autonomia administrativa, orçamentária e financeira (art. 21 da Lei Federal n° 11.445/2007).

Decorre dessa particularidade pontos relevantes a serem destacados para a exata compreensão do panorama atual da regulação do saneamento no Brasil: o primeiro diz respeito à ausência de entes reguladores em número expressivo de municípios no Brasil e, segundo a modelagem jurídica plural de entidades reguladoras, causam dificuldades reais de uniformização de normas regulatórias e de práticas setoriais.

Com base em dados de 2021, a Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA), para atendimento às novas atividades delegadas

103 ANA. **Manual orientativo sobre a Norma de Referência n° 1/ANA/2021 cobrança pela prestação do serviço público de manejo de resíduos sólidos urbanos**. Brasília. 2021. Disponível em: <<https://www.gov.br/ana/pt-br/assuntos/saneamento-basico/normas-de-referencia-para-o-saneamento-basico/resolucao-ana-no-79-2021-1/manual-orientativo-sobre-a-norma-de-referencia-no-1.pdf>>. Acesso em: 23 ago. 2022.

104 Cf. Resolução ANA n° 79/2021. (7.3). – Resolução ANA 79, de 14 de junho de 2021. Disponível em: <https://arquivos.ana.gov.br/_viewpdf/web/?file=https://arquivos.ana.gov.br/resolucoes/2021/0079-2021_Ato_Normativo_14062021_20210615084026.pdf?12:38:10>. Acesso em: 23 ago. 2022.

com a Lei Federal nº 14.026/2020, realizou detalhado levantamento e identificou **1.785 municípios sem regulação**, ou seja, 32% do número de municípios brasileiros (correspondendo a 40,1 milhões de habitantes)¹⁰⁵ ainda não contam com um ente regulador para fiscalizar e normatizar a prestação de serviços de saneamento básico (água, esgoto, resíduos sólidos e drenagem urbana¹⁰⁶). Além da identificação do número de municípios sem regulação, a pesquisa buscou catalogar as agências existentes, que são, atualmente: 41 agências municipais, 19 agências intermunicipais, 26 agências estaduais e 1 agência distrital (DF), totalizando **87 reguladores**¹⁰⁷.

A ANA também apresenta, em seu site, quadro-resumo da quantidade e relação das entidades reguladoras infranacionais das quais se tem informação, com a indicação dos respectivos Estados em que se localizam. Conforme informado, tal levantamento não se trata ainda de um cadastro de todas as entidades reguladoras infranacionais dos serviços de saneamento básico e não contempla todo o universo de entidades atuantes no setor de saneamento básico. De qualquer forma, possibilita fácil consulta aos interessados. Não houve, ainda, nenhuma avaliação institucional da ANA acerca da atuação das entidades relacionadas¹⁰⁸.

ATUAÇÃO/ABRANGÊNCIA	TOTAL
MUNICIPAL	41
INTERMUNICIPAL	19
ESTADUAL	26
DISTRITAL	01
TOTAL GERAL	87

Figura 1 – Número de agências reguladoras

105 O detalhamento desses dados pode ser consultado no artigo: NUNES, Carlos Motta; ANDERAO, Alexandre; ARAUJO, Cíntia Leal Marinho de. The 2020 Reform of the Water and Sanitation Services Sector in Brazil. **BRICS Law Journal**. 2021;8(2):66-88. Disponível em: <<https://doi.org/10.21684/2412-2343-2021-8-2-66-88>>. Acesso em: 29 jul. 2022.

106 Cf. art. 3º da Lei Federal nº 11.445/2007.

107 Somente as entidades reguladoras com site institucional visitado estão relacionadas

108 BRASIL. Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico. Disponível em: <<https://www.gov.br/ana/pt-br/assuntos/saneamento-basico/agencias-infranacionais>>. Acesso em: 25 ago. 2022.

O segundo ponto diz respeito à modelagem jurídica do regulador. Cabe ao Poder Público Municipal (em sua prerrogativa de Titular) indicar quem será o ente receptor – mediante ato de delegação – das competências municipais de regulação e fiscalização dos serviços de saneamento básico.

Evidente que tais prerrogativas devem estar ancoradas em justificativas – como se verá adiante –, pois critérios de tecnicidade e custo da estrutura são determinantes para a efetiva e adequada função regulatória.



Figura 3 – modelos de agências reguladoras e seus requisitos de atuação (2021)

Conhecer cada um dos modelos possíveis juridicamente e existentes no Brasil serve ao propósito de municiar os gestores públicos, órgãos de controle e sociedade civil, para avaliação das escolhas administrativas adotadas, bem como para validar ou questionar as opções tomadas pelos titulares dos serviços.

A formatação legal do modelo de agência reguladora de saneamento (agência infranacional) é um desafio imediato e se mostra como demanda de alta complexidade para os municípios brasileiros e para os órgãos de controle, já que o modelo que irradia os preceitos do federalismo brasileiro não é experimentado em outros países.

4.2. Modelos regulatórios

A regulação no saneamento básico prevê a coexistência possível de três modelos institucionais, dentre os quais o titular dos serviços deverá escolher no momento de delegação das atividades regulatórias.

Esses modelos decorrem da possibilidade de que as entidades reguladoras se estruturarem por meio de distintas escalas federativas: estadual, municipal ou intermunicipal.

Dentro da regulação por agências, há ainda vários arranjos institucionais, como a formação de consórcios entre estados e municípios, ou entre municípios para regulação dos serviços, ou a delegação dessa atividade à agência reguladora de outro ente federado.

Essas alternativas podem viabilizar a regulação em virtude da economicidade que a agregação de várias concessões proporciona à função reguladora. Além disso, os formatos apresentados não são rígidos e admitem combinações entre diferentes formas de regulação, a exemplo de contrato com presença de agência reguladora. Assim, essas alternativas permitem que, mesmo sem capacidade para regular, titulares dos serviços compartilhem ou deleguem a regulação a outros entes públicos, proporcionando efetividade à atividade.¹¹¹

4.2.1. Agência reguladora estadual: regulação por convênio de cooperação com o Estado

Entre as prerrogativas de titular da prestação dos serviços, o primeiro modelo que se mostra possível juridicamente é a delegação das competências municipais de regulação e fiscalização a uma agência reguladora criada pelo Estado. Este modelo diz respeito à escolha pelas **Agências Reguladoras Estaduais**.

É comum que as Companhias Estaduais de Saneamento Básico sejam reguladas por essas Agências, de modo que, naturalmente, municípios servidos por essa prestação tendem a receber a regulação nesses moldes.

O ato dessa delegação se dá por *Convênio de Cooperação* entre o Município (titular) e o Estado, inserindo o regulador como interveniente nos contratos administrativos (de programa ou de concessão), com o objetivo de acompanhamento das metas e dos indicadores da prestação dos serviços.

O modelo encontra ressonância em todo o Brasil e tem como fundamento e principal papel de atuação a regulação das tarifas (regulação econômica) e fiscalização da qualidade da prestação de serviços nos contratos firmados entre os Municípios e as companhias estaduais de água e esgoto. Atualmente, apenas o Estado de Roraima não conta com agência de regulação no âmbito estadual, sendo que todos os demais

111 GALVÃO JUNIOR, Alceu de Castro; PAGANINI, Wanderley da Silva. Aspectos conceituais da regulação dos serviços de água e esgoto no Brasil. **Artigos Técnicos**. Eng. Sanit. Ambient. 14; Mar 2009, p. 79-88. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S1413-41522009000100009>>.

Estados e o Distrito Federal já organizaram a sua função regulatória para os contratos.

É um dos modelos viáveis e juridicamente aceitos para a função regulatória, permitindo a sua atuação no território do Estado da Federação. Tais agências têm especialização e quadros qualificados, porém com preferência pelo acompanhamento e avaliação dos contratos de programa.

Destacamos, então, como *ponto favorável* desse modelo regulatório, a sintonia com a sistemática de acompanhamento e validação dos *contratos de programa*, e como *fragilidade* a pouca ou quase inexistente participação do Titular (Município) na formulação das bases regulatórias e a mitigada ou quase inexistente participação no controle social instituído. Diante da vedação pela Lei nº 14.026/2020 de novos contratos de programa, certamente tais agências passarão por adequações em suas estruturas e atuações, sobretudo para atendimento das novas normas de referência da ANA, cujas regras de caráter geral deverão ser levadas em consideração pelas entidades reguladoras de saneamento básico infranacionais (municipais, intermunicipais, distrital e estaduais) em sua atuação regulatória.

De todo modo, não há impeditivos para que Agências Reguladoras Estaduais exerçam suas atividades também em municípios com prestação de serviços por autarquias, empresas municipais ou contratos de concessão.

Em todos os casos, o município que optar por esse modelo deverá celebrar convênio de cooperação com o Estado para definição da entidade reguladora.

4.2.2. Agência reguladora intermunicipal: cooperação interfederativa por meio de consórcio público

Entre sua prerrogativa de titular da prestação dos serviços, o Município tem à sua disposição, ainda, um segundo modelo que se mostra possível juridicamente: a participação em um consórcio público de regulação.

A ideia de união entre entes da federação para execução de atividade de interesse comum remonta de longa data no ordenamento jurídico brasileiro, e os seus primeiros regramentos legais remontam à década de 1940. Foi, porém, na Constituição Federal de 1937, com o nome de

agrupamento de municípios para a execução de serviços públicos, que o assunto se consolidou¹¹².

Há de se destacar, porém, com a promulgação da Constituição de 1988, que tivemos uma grande ampliação das atribuições dos Municípios, quadro intensivo e irreversível, que tem mostrado a carência desses entes em satisfazer as infindas previsões legislativas. Isso porque, muitas vezes, deu-se ampliação de competências, sem, contudo, distribuir receita para a execução de tais responsabilidades.

Dentro desse cenário de inúmeras obrigações legais e pouca disponibilidade de recursos financeiros para satisfação das necessidades surgem os consórcios públicos, que se mostram como mecanismos eficazes de associação, cujo escopo é a realização de questões comuns aos entes federativos que os integram. A relevância que decorre da associação é justamente a possibilidade de propiciar aos cidadãos acesso a serviços ou obras que não lhe seriam estendidos se dependessem exclusivamente da atuação de um único ente federativo.

E a Constituição Federal de 1988 retrata, nessa linha de atuação, mecanismos de cooperação entre os entes federados. Fala-se de um federalismo de cooperação ou federalismo de equilíbrio, no qual se busca, por meio da atuação conjugada da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, a realização de alguns objetivos, como garantir o desenvolvimento nacional e reduzir as desigualdades sociais e regionais¹¹³.

Nesse contexto, após período de debates para suprir vazio legislativo deixado com a necessidade de regulamentação do art. 241 da Constituição¹¹⁴, foi editada a Lei Federal nº 11.107, de 6 de abril de 2005 – Lei dos

112 Ficou definido, no art. 29 da Constituição Federal de 1937, que: “Os Municípios da mesma região podem agrupar-se para a instalação, exploração e administração de serviços públicos comuns. O agrupamento, assim constituído, será dotado de personalidade jurídica limitada a seus fins. Parágrafo único - Caberá aos Estados regular as condições em que tais agrupamentos poderão constituir-se, bem como a forma, de sua administração”. No caso do Estado de São Paulo, já na Constituição Estadual de 1969, havia menção expressa da possibilidade de associação dos municípios na forma de consórcio; em seu art. 104, dispõe que: “Os municípios poderão realizar obras, serviços e atividades de interesse comum, mediante convênios com entidades públicas ou particulares, bem como através de consórcios municipais, utilizando-se dos meios e instrumentos adequados à sua execução”.

113 MEDAUAR, Odete; OLIVEIRA, Gustavo Justino de. **Consórcios públicos**: comentários à Lei nº 11.107/2005, São Paulo: RT, 2006, p. 23.

114 Dispõe o art. 241 da Constituição Federal de 1988 que: “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”.

Consórcios Públicos¹¹⁵, que trouxe regras claras para o consorciamento e a prática da gestão associada de serviços públicos para a efetiva cooperação interfederativa.

Dentro da lógica de redução dos custos mediante ganho de escala e estímulo de compartilhamento de experiências, o modelo de gestão associada¹¹⁶ por meio de consórcios públicos, emerge como solução de grande compatibilidade com as premissas instituídas pela Lei Federal nº 11.445/2007, tendo sido bastante incentivado no Decreto Federal nº 7217/2010.

Diante do incentivo legal, vários consórcios públicos vêm sendo gestados por todo o Brasil, sempre com a premissa de aliar a busca por ganho de escala para tornar a atividade regulatória eficiente e menos custosa, já que o impacto dos custos com a regulação deve ser baixo para não afetar a regra da modicidade tarifária¹¹⁷, além do que, em última análise, quem mantém a agência reguladora é o cidadão-consumidor pelas tarifas.

Fatores políticos, técnicos e financeiros têm demonstrado que o modelo de cooperativismo intermunicipal, pela formatação de consórcios públicos, tem sido uma decisão acertada e economicamente viável, que contribui para o equilíbrio das relações entre os prestadores de serviços e os usuários, melhoria dos serviços de saneamento e participação democrática da sociedade civil na definição das políticas públicas de saneamento básico.

115 Antes da regulamentação do art. 241 da Constituição Federal pela Lei federal nº 11.445/2007, a união de entes da federação era operacionalizada por meio de convênios ou de consórcios administrativos. A diferença conceitual dos institutos, nas palavras de Hely Lopes Meirelles: “O que caracteriza o consórcio e o distingue do convênio é que este é celebrado entre pessoas jurídicas de espécies diferentes e aquele só o é entre entidades da mesma espécie. Feita essa distinção, todos os princípios e preceitos regedores dos convênios são aplicáveis aos nossos consórcios administrativos, como válidas para estes [...]”, cf. **Direito administrativo brasileiro**, 27 ed., São Paulo: Malheiros Editores, 2002, p. 385.

116 A gestão associada de serviços públicos é expressão inicialmente destacada no art. 241 da Constituição Federal e possui o sentido de prestação conjunta de serviços públicos por dois ou mais entes federativos. A Lei federal nº 11.107/2005 (Lei dos consórcios públicos), apesar de não ter pré-determinado hipóteses para sua aplicação, atribuiu-lhe alguns contornos que permitem sua operacionalização e utilização.

117 Destaca Fernanda Marinela, ao tratar do princípio da modicidade tarifária, que: “Esse princípio decorre de um raciocínio simples: o Brasil é um país relativamente pobre, tendo o serviço público que atingir e satisfazer os diversos grupos sociais na persecução do bem comum. Sendo assim, quando esse serviço depender de uma cobrança, ela deve ser condizente com as possibilidades econômicas do povo brasileiro, ou seja, a mais baixa possível”. Cf. **Direito administrativo**. Salvador: Podivm, 2007, p. 441.

Aliás, importante frisar que o modelo consorciado não tem apenas a finalidade de resguardar a agência reguladora de uma exclusiva interferência do poder político, mas também de preservar-lhe a independência frente aos interesses privados.

Há de se frisar que as competências municipais delegadas pelo modelo consorciado possuem grande legitimidade, vez que, por se tratar de ente com personalidade de direito público, a sua constituição depende de uma decisão conjugada do Poder Executivo (subscrição do protocolo de intenções) e do Poder Legislativo (lei ratificadora) de cada município consorciado.

Importante salientar, por fim, que a experiência da regulação dos serviços públicos de saneamento básico ainda não é acabada; vários arranjos e proposituras consorciadas têm sido pensados, porém, há de se destacar que os modelos atuais têm uma clara tendência de prestígio ao modelo consorciado pelo ganho de escala (que reduz custos operacionais) e pela troca de experiências decorrentes da vivência de atuação com inúmeros municípios.

4.2.3. Agência reguladora municipal: autarquia municipal

Os titulares dos serviços de saneamento podem também estabelecer entidades reguladoras na forma de autarquias municipais, atendendo às atribuições regulatórias especificamente no âmbito local.

A criação de tal ente regulador infranacional, no âmbito da municipalidade, dá-se por Lei Municipal (que cria a estrutura e atribui poderes de fiscalização e de polícia administrativo), conferindo a tal agência características de autarquia em regime especial¹¹⁸. O fundamento legal de sua instituição está no art. 31 do Decreto nº 7.217/2010.

As agências municipais são criadas, em sua maior parte, vinculadas a um contrato específico de prestação de serviços públicos – na maioria das vezes um contrato de concessão ou de parceria público-privada de água e esgoto ou apenas de esgoto – sendo comum ter atuação regu-

118 Nesse sentido, algumas premissas básicas devem ser firmadas para que o órgão regulador possa atuar eficazmente no exercício das funções reguladora e fiscalizadora: i) necessidade de possuir ampla autonomia técnica, administrativa e financeira, de maneira a ficar, tanto quanto possível, imune às injunções político-partidárias, aos entraves burocráticos e à falta de verbas orçamentárias; ii) necessidade de expedir normas operacionais e de serviço, de forma a poder acompanhar o ritmo extraordinário do desenvolvimento tecnológico e o atendimento das demandas populares; iii) necessidade de aplicar sanções com rapidez, respondendo aos reclamos da população e às exigências do serviço; e iv) necessidade de associar a participação dos usuários no controle e fiscalização do serviço.

latória multisetorial (transporte, serviços funerários, entre outros), para ganho de escala.

A grande maioria das agências infranacionais municipais nasce, desde a edição da Política Nacional de Saneamento Básico, como condição de validade para os novos contratos de concessão e de PPP, conforme obrigação legal do art. 39, III, do Decreto nº 7.217/2010.

Entre os *pontos favoráveis* desse modelo regulatório está: a sintonia com a realidade local e a dedicação exclusiva ao modelo contratual (*especialidade*), dando maior celeridade à solução de eventuais conflitos, porém, como *fragilidade* e fator de grande impacto negativo, está o alto custo operacional (que torna muito onerosa a manutenção de equipe técnica especializada) e a possível *ociosidade*, já que a demanda por fiscalizações é sazonal e o reajuste tarifário acontece a cada 12 (doze) meses apenas (cf. Art. 37 da Lei de Saneamento). Outro grande desafio é conseguir acompanhar as normas de referência editadas pela ANA diante de cenário adverso de pouco quadro técnico e pouca capacidade financeira.

Forma interessante de driblar esse alto custo e ociosidade adotada é a atuação multisetorial, que traz para a agência novas competências e, por consequência, novas fontes de receita (taxa de regulação).

Ainda sobre viabilidade, chama-nos a atenção interessante estudo de viabilidade realizado pela Agência Reguladora dos Serviços de Saneamento das Bacias dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiá (ARES-PCJ), que demonstra ser inviável economicamente uma agência reguladora que congregue menos de 1 milhão de habitantes regulados. E, com base nesse estudo, datado de 2010, conseguimos aferir o ganho de escala defendido: as agências estaduais e regionais cobram, em média, 0,5% do faturamento do prestador de serviços a título de taxa de regulação, e as agências municipais, em média, 2%¹¹⁹.

A análise de custo-benefício é fundamental antes da opção por esse modelo. Quando se trata de capitais e municípios de grande porte, a escala pode favorecer o formato. Entretanto, para municípios de pequeno e médio porte, a tendência é criar gastos que não correspondem aos resultados alcançados para a coletividade.

Outras críticas à regulação por autarquias municipais dizem respeito à independência decisória do órgão em relação aos titulares e à capaci-

119 Cf. Relatório Institucional da Agência Reguladora dos Serviços de Saneamento das Bacias dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiá. Disponível em: <https://www.arespcj.com.br/public-media/arquivos/1631813865-pub_relatorio_institucional_2020.pdf>. Acesso em: 29 ago. 2022.

dade de atrair quadros técnicos qualificados, que atendam ao nível das melhores práticas regulatórias.

A independência é essencial para que o regulador possa exercer suas funções de forma equidistante em relação aos interesses dos regulados (operadores econômicos), dos beneficiários da regulação (os usuários, consumidores, cidadãos) e ainda do próprio poder político, ficando protegido tanto dos interesses governamentais de ocasião quanto dos interesses estatais diretamente relacionados ao setor regulado. Perder tal independência significaria negar a própria razão de ser da regulação¹²⁰.

5. CONCLUSÃO

A Constituição Federal conferiu ao Ministério Público a função institucional de promover a ação civil pública “*para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos*” (art. 129, inciso III). Para efetivar esse mister constitucionalmente consagrado, a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, de 12 de fevereiro de 1993, dispôs que o *Parquet* é legitimado para defender todo e qualquer interesse difuso ou coletivo (art. 6º). Demais disso, a Lei nº 7.437, de 2 de junho de 1985, em seu artigo 1º, inciso IV, também legitima o Ministério Público para a defesa da generalidade dos interesses difusos e coletivos. Por sua vez, a Lei Complementar nº 75/93, que organiza o Ministério Público da União, prevê, em seu art. 6º, VII, ‘b’ e ‘d’, que lhe compete promover o inquérito civil e a ação civil pública para proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses individuais indisponíveis, homogêneos, sociais, difusos e coletivos.

Diante de tais comandos constitucionais e legais, o Ministério Público tem inarredáveis missões na efetividade e na implementação da política federal de saneamento básico e da política nacional de resíduos sólidos, sendo que devem não apenas zelar pelo controle social na gestão de resíduos sólidos, como também adotar políticas públicas de controle da legalidade e efetividade em todas as etapas desse gerenciamento, contribuindo para o alcance da universalização do saneamento básico e pela regularidade das contratações públicas¹²¹.

120 ABAR. **Agências Reguladoras**: Instrumentos do Fortalecimento do Estado. São Paulo. 2019. Disponível em: <<https://abar.org.br/mdocs-posts/agencias-reguladoras-instrumentos-do-fortalecimento-do-estado/>>. Acesso em: 29 ago. 2022. p. 30-31.

121 MARTINS, Alexandra F. A gestão adequada dos resíduos sólidos no contexto das mudanças do clima. In GAIO, Alexandre (Org). **A política nacional de mudanças climáticas em ação**: a atuação do Ministério Público. Belo Horizonte: Abrampa, 2021.

Nesse sentido, e com base no roteiro orientativo ora apresentado, elaborado com a finalidade de trazer subsídios à atuação do Ministério Público, serão apresentadas, na sequência, algumas sugestões em relação ao tema da regulação no saneamento básico, em especial no tocante à vertente dos resíduos sólidos, sem qualquer pretensão de exaurir o assunto, ou de afastamento das diversas estratégias que possam advir nas realidades locais e regionais.

6. SUGESTÕES DE ATUAÇÃO PARA O MINISTÉRIO PÚBLICO

No intuito meramente colaborativo, seguem algumas sugestões de atuação para o Ministério Público, em seus diferentes níveis de responsabilidade no arranjo nacional, respeitadas as autonomias administrativa e financeira das unidades e ramos dos Ministérios Públicos da União e dos Estados, a independência funcional dos membros do Ministério e as peculiaridades regionais.

6.1. Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP/CMA

- Fomentar a adesão ao projeto nacional colaborativo ora proposto e à instituição de atuação estratégica e resolutive interinstitucional na área de resíduos sólidos, bem como à ampliação da resolução consensual de conflitos (Recomendação CNMP 54/17 e Resolução nº 118/2014), respeitadas as peculiaridades regionais e às autonomias dos Ministérios Públicos;
- Incentivar o compartilhamento de informações das ações e iniciativas do Ministério Público sobre Resíduos Sólidos, de forma a possibilitar a contínua troca de experiências e a divulgação de boas práticas;
- Elaborar e disponibilizar material de apoio técnico e jurídico;
- Incentivar atuações integradas que possam viabilizar melhores resultados e com maior abrangência;
- Contribuir para a promoção da articulação entre os Ministérios Públicos Estaduais, Federal, do Trabalho, de Contas e outros para obtenção de resultados mais abrangentes;
- Auxiliar a formalização de parcerias com outros órgãos, visando ao apoio e ao fomento da adoção de ações estruturantes da implementação da política pública de gestão de resíduos sólidos. Nesse sentido, vale destacar o importante Acordo de Cooperação Técnica entre Con-

selho Nacional do Ministério Público e Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA), que muito pode colaborar com diversas atuações, projetos e na capacitação do Ministério Público;

- Auxiliar e fomentar a capacitação dos membros e servidores do MP.

6.2. Centros de Apoio Operacional e Órgãos de Execução do MP

FASE 1: Levantamento de dados sobre a situação da regulação, da regionalização e das estruturas existentes no Estado, bem como da atuação do Ministério Público sobre o tema

- Instaurar Portaria de Procedimento Administrativo para Acompanhamento de Política Pública da situação da regulação (número de agências reguladoras e seus modelos regulatórios; adesão às normas de referência da ANA; competência para a regulação e fiscalização dos resíduos sólidos; número de municípios regulados; estrutura existente; se contam com o controle social, situação da regionalização e consórcios existentes). Esse procedimento poderá ser instaurado em órgão ligado à Administração Superior, a exemplo de Centros de Apoio de Meio Ambiente ou em órgão de execução com abrangência estadual, com comunicação à área de atuação do Meio Ambiente do Centro de Apoio;

- Realizar levantamento da existência de procedimentos judiciais ou extrajudiciais acerca do tema (ACP, TAC, Execução de TAC, entre outros), por meio de formulário a ser encaminhado;

- Organizar e disponibilizar as informações obtidas no tocante à situação da regulação no respectivo Estado e, em caso positivo, em que fase se encontra seu processo de adequação nos termos da Lei Federal nº 11.445/07, Lei nº 9984/2000 e normas de referência da ANA;

- Verificar a proposição dos instrumentos de cobrança de prestação de serviço de manejo de resíduos (SMRS), observando as disposições da Lei nº 11.445/07, da Lei nº 12305/10 e das normas de referência da ANA, em especial a Resolução ANA nº 79/2021;

- Promover a realização de reuniões com o Estado, seus órgãos ambientais e Tribunal de Contas Estaduais visando articular os pontos principais para implementação do tema, na linha de busca de resolutividade;

- Constituir grupo de trabalho ou, se o caso, termo de cooperação interinstitucional visando ao compartilhamento de informações, capacitação no tema, adoção de planejamento e de atuação integrada voltada à ob-

tenção de melhores resultados na implementação da regulação, na celebração e no acompanhamento dos contratos de saneamento, bem como no monitoramento dos resultados, com controle social. A celebração de acordos de cooperação técnica com os Tribunais de Contas Estaduais, por exemplo, tem se revelado bastante interessante para a concretização de objetivos comuns.

FASE 2: Realização de reuniões e capacitação

- Realizar Reuniões Estaduais e/ou Regionais de Capacitação das Promotorias de Justiça com atribuições ambientais, de patrimônio público e do consumidor no tocante à obrigatoriedade da regulação nos termos da lei, do atendimento das condições de validade e das cláusulas essenciais nos contratos de saneamento, bem como da importância da atuação do Ministério Público nesses temas;

- Nesta etapa, poderão ser realizados cursos de capacitação no âmbito do Acordo de Cooperação Técnica em vias de celebração do Conselho Nacional do Ministério Público com a Agência Nacional de Águas e de Saneamento Básico (ANA), em parceria com as Escolas Superiores dos Ministérios Públicos, Associação Brasileira dos Membros do Ministério Público de Meio Ambiente (ABRAMPA) e outras entidades a serem definidas;

- Também se sugere nesta etapa a produção e a disponibilização de material técnico e jurídico para apoio à atuação dos membros e servidores do Ministério Público.

FASE 3: Buscar, priorizando a atuação resolutiva e os meios de resolução consensual de conflitos, a implementação da política pública de saneamento básico e de gestão dos resíduos sólidos, por meio de ações estruturais e estruturantes voltadas a:

- Assegurar a existência de entidades reguladoras, que atendam aos requisitos de independência decisória e autonomia administrativa, orçamentária e financeira, conforme definido no Art. 21 da Lei nº 11.445/2007, assegurada a necessária governança nessas agências, adotando-se providências para que ocorra a adesão às normas de referência da ANA;

- Adotar medidas para o atendimento, pelos titulares dos serviços de saneamento, da obrigatoriedade da designação de entidade reguladora para as atividades de regulação e de fiscalização da prestação dos serviços de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos;

- Verificar a existência de normas de regulação anteriormente à celebração dos contratos de saneamento, bem como a designação de entidade re-

guladora regular, dotada de estrutura necessária e recursos financeiros para cumprimento das suas atribuições legais;

- Acompanhar a regularidade do exercício das atribuições das agências reguladoras, nas suas competências material e legislativa relacionadas ao gerenciamento da política de resíduos sólidos e de saneamento, com atendimento aos princípios de transparência, tecnicidade, celeridade e objetividade das decisões, com controle social;

- Adotar mecanismos de acompanhamento dos planos e da celebração dos contratos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, assegurando que sejam necessariamente atendidas as condições de validade e as cláusulas essenciais, sob pena de nulidade e da responsabilização dos agentes públicos, assim como a previsão de mecanismos que assegurem a transparência e o controle social durante todas as etapas;

- Zelar para que o Município não assuma, nos serviços de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos urbanos, sem a necessária contrapartida, o gerenciamento de resíduos que são de responsabilidade dos seus geradores (resíduos industriais, de mineração, de serviço de saúde, de construção civil, resíduos de grandes geradores, resíduos de logística reversa etc.)¹²²;

- Assegurar a implementação da cobrança e do gerenciamento, de forma separada dos resíduos sólidos domiciliares, dos resíduos dos grandes geradores (art. 20 da Lei nº 12.305/10), com a exigência de controle efetivo pelo Poder Público nos licenciamentos municipais e nas renovações, da obrigatoriedade de Planos de Gerenciamento de Resíduos Sólidos (PGRS)¹²³;

- Garantir que os Municípios zelem pela sustentabilidade econômico-financeira dos seus serviços de saneamento, inclusive por meio de criação e implantação de mecanismos de cobrança e arrecadação, compatíveis com a capacidade econômica da população e com os investimentos necessários;

- Assegurar a efetividade do amplo acesso às informações e a real participação popular, inclusive no âmbito das entidades reguladoras, concretizando o controle social.

6.3. Publicações e roteiros de apoio

São diversas as publicações já disponibilizadas sobre os temas abordados na presente orientação, voltados sobretudo para a capacitação dos agentes públicos e difusão do conhecimento.

122 V. artigos 19, §5º, 31, III, 32, §§ 1º e 3º, e 33 da LPNRS, Resoluções CONAMA nº 401/2008 (coleta de pilhas e baterias usadas); nº 416/2009 (pneus inservíveis).

123 Art. 20 da LPNRS.

No intuito de trazer subsídios complementares, foram selecionados alguns desses textos e publicações, cuja relação, com os respectivos links, seguem abaixo:

- **Roteiro para a sustentabilidade do serviço público de manejo de RSU – PROGEER – MDR.**

<https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/saneamento/protegeer/roteiro-para-a-sustentabilidade-do-200bservico-publico-de-manejo-de-rsu>

- **Roteiro para implementação de consórcios públicos de manejo de resíduos sólidos urbanos**

Publicação elaborada pelo Ministério de Desenvolvimento Regional em parceria com o Governo Alemão, que descreve as diversas formas de consórcios, faz uma apresentação conceitual e prática sobre cada uma delas e apresenta um interessante “passo a passo” de implementação do instrumento, que serve como base para a implantação do sistema em qualquer região, desde que respeitadas as particularidades de cada uma.

https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/saneamento/protegeer/ProteGEer_Roteiro_Consorcios_19.11.2021_final.pdf

- **O papel das agências reguladoras na implementação do novo marco legal de saneamento básico em relação aos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos**

Este documento foi elaborado no âmbito do Grupo de Resíduos Sólidos da Câmara Técnica de Saneamento Básico, Recursos Hídricos e Saúde (CTSAN) da Associação Brasileira de Agências de Regulação (ABAR).

https://www.cnmp.mp.br/portal/images/CMA/residuos/53_3.Opapel-dasagenciasreguladorasnaimplementacaodonovomarco-ABAR.pdf

- **Dicionário de saneamento básico: pilares para uma gestão participativa nos municípios**

Iniciativa do Projeto SanBas – metodologias para planejamento participativo em saneamento, com o apoio da Fundação Nacional de Saúde (Funasa) e da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).

https://www.cnmp.mp.br/portal/images/CMA/residuos/54_4.Dicionario-de-Saneamento-Basico.pdf

- **Regulação do saneamento básico: 5 anos de experiência da ARES-PCJ**

https://www.arespcj.com.br/public/media/arquivos/1631813778-pub_livro_regulacao_do_saneamento_basico_5_anos.pdf

- **Universalização da limpeza urbana: concessões, PPPS E SUSTENTABILIDADE FINANCEIRA DOS SERVIÇOS**

<https://abrelpe.org.br/universalizacao-da-limpeza-urbana-concessoes-ppps-e-sustentabilidade-financeira-dos-servicos/>

- **Resolução ANA nº 79, de 14 de junho de 2021**

Aprova a Norma de Referência nº 1 para regulação dos serviços públicos de saneamento básico, que dispõe sobre o regime, a estrutura e os parâmetros da cobrança pela prestação do serviço público de manejo de resíduos sólidos urbanos, bem como os procedimentos e prazos de fixação, reajuste e revisões tarifárias.

https://arquivos.ana.gov.br/_viewpdf/web/?file=https://arquivos.ana.gov.br/resolucoes/2021/00792021_Ato_Normativo_14062021_20210615084026.pdf?15:44:07

- **Resolução ANA nº 105, de 18 de outubro de 2021**

Aprova revisão extraordinária do eixo temático 1 – regulação de usos e operação de reservatórios e do eixo temático 5 – normas de referência para o saneamento da agenda regulatória da ANA 2020/2021.

https://arquivos.ana.gov.br/_viewpdf/web/?file=https://arquivos.ana.gov.br/resolucoes/2021/0105-2021_Ato_Normativo_18102021_20211020085344.pdf?15:45:13

6.4. Anexos: peças práticas relacionadas à atividade regulatória

- Projeto de lei – Consorciado – 2021 – Adesão (ARES-PCJ): https://www.cnmp.mp.br/portal/images/CMA/residuos/8_1.ProjetodeLei-Consortiado-2021-AdesaoaARES-PCJ.pdf

- Justificativa de Adesão ao Regulador (ARES-PCJ): https://www.cnmp.mp.br/portal/images/CMA/residuos/10_2.Justificativaadesaoregulador.pdf

- Modelo Convênio de Cooperação RSU – 2021 (ARES-PCJ): https://www.cnmp.mp.br/portal/images/CMA/residuos/11_3.Modelo-Convênio-Cooperacao_RSU-2021.pdf

- Minuta Convênio de Cooperação Água e Esgoto 2022 (ARES-PCJ): https://www.cnmp.mp.br/portal/images/CMA/residuos/13_4.MINUTA-ConveniodeCooperacao-aguaeEsgoto-2022.pdf
- Minuta Projeto de Lei para Convênio 2022 (ARES-PCJ): https://www.cnmp.mp.br/portal/images/CMA/residuos/15_5.MINUTA-ProjetodeLei-paraConvenio-2022.pdf

7. REFERÊNCIAS

ABAR. Associação Brasileira de Agências de Regulação. **Agências Reguladoras: Instrumentos do Fortalecimento do Estado**. São Paulo. 2019. Disponível em: <<https://abar.org.br/?mdocs-file=90566/>>. Acesso em: 29 ago. 2022.

ABAR. Associação Brasileira de Agências de Regulação. **O papel das agências reguladoras na implementação do novo marco legal de saneamento básico em relação aos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos**, São Paulo. 2021. Disponível em: <<https://abar.org.br/mdocs-posts/o-papel-das-agencias-reguladoras-na-implimentacao-do-novo-marco-legal-de-saneamento-basico-em-relacao-aos-servicos-de-limpeza-urbana-e-manejo-de-residuos-solidos/>>.

ANA. Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico. **Agências infracionais**. Disponível em: <<https://www.ana.gov.br/saneamento/agencias-infracionais>>. Acesso em: 23 ago. 2022.

ANA. Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico. **Manual orientativo sobre a Norma de Referência nº 1/ANA/2021 cobrança pela prestação do serviço público de manejo de resíduos sólidos urbanos**. Brasília. 2021. Disponível em: <<https://www.gov.br/ana/pt-br/assuntos/saneamento-basico/normas-de-referencia-para-o-saneamento-basico/resolucao-ana-no-79-2021-1/manual-orientativo-sobre-a-norma-de-referencia-no-1.pdf>>.

ANA. Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico. **Relatório de Análise de Impacto Regulatório Nº 1/2021/GT SANEAMENTO**, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/ana/pt-br/aceso-a-informacao/governanca-regulatoria/analise-de-impacto-regulatorio-air/copy_of_AIRRes.ANA79.2021NR-ManejoResiduosSlidos.pdf>. Acesso em: 23 ago. 2022.

ANA. Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico. **Resolução ANA nº 79, de 14 de junho de 2021**. Disponível em: <<https://www.gov>>.

br/ana/pt-br/assuntos/saneamento-basico/normas-de-referencia-para-o-saneamento-basico/resolucao-ana-no-79-2021-1/manual-orientativo-sobre-a-norma-de-referencia-no-1.pdf>. Acesso em: 23 ago. 2022.

BARROSO, Luís Roberto. Saneamento básico: competências constitucionais da União, Estados e Municípios. **Revista de Informações Legislativas**. Brasília a. 38 n. 153 jan./mar. 2002, pp. 265-267.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, Ministério das CIDADES. Ministério da Saúde. **Nota Técnica Conjunta nº 01/2017- MPDG/MMA/MCIDADES/FUNASA**. 2017.

CIDADES. Ministério do Desenvolvimento Regional. **Roteiro para a Sustentabilidade do Serviço Público de Manejo de Resíduos Sólidos Urbanos**. Brasília, DF, 2021, 55 p. Disponível em: Grupo Técnico de Resíduos Sólidos – CTSAN/ABAR <<https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/saneamento/protegeer/roteiro-para-a-sustentabilidade-do-200bservico-publico-de-manejo-de-rsu/RoteiroparaaSustentabilidadeDoServioPblicodeManejodeRSU.pdf>>. Acesso em: 10 jul. 2022.

FREIRE, André Luiz. Saneamento básico: titularidade, regulação e descentralização. In GUIMARÃES, Fernando Vernalha. (org.) **O Novo Direito do Saneamento Básico: estudos sobre o novo marco legal do saneamento básico no Brasil (de acordo com a Lei nº 14.026/2020 e respectiva regulamentação)**. Belo Horizonte: Fórum, 2022. p. 81-119.

GALVÃO JUNIOR, Alceu de Castro; PAGANINI, Wanderley da Silva. Aspectos conceituais da regulação dos serviços de água e esgoto no Brasil. **Artigos Técnicos**. Engenharia Sanitária e Ambiental 14; Mar 2009, p. 79-88. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S1413-41522009000100009>>.

INSTITUTO ÁGUA E SANEAMENTO. **Observatório do Marco Legal do Saneamento**. Entenda o Marco Legal. Disponível em: <<https://marcolegal.aguaesaneamento.org.br/entenda-o-marco-legal/>>. Acesso em: 5 ago. 2022.

MARTINS, Alexandra F. A gestão adequada dos resíduos sólidos no contexto das mudanças do clima. In: GAIO, Alexandre (Org.) **A Política nacional de mudanças climáticas em ação: a atuação do Ministério Público**. Belo Horizonte: Abrampa, 2021. p. 226-248. Disponível em: <[https://abrampa.org.br/abrampa/uploads/images/conteudo/A%20Pol%C3%ADtica%20Nacional%20de%20Mudan%C3%A7as%20Clim%C3%A1ticas%20em%20A%C3%A7%C3%A3o_%20A%20atua%C3%A7%C3%A3o%20do%20Minist%C3%A9rio%20P%C3%BAblico%20\(1\).pdf](https://abrampa.org.br/abrampa/uploads/images/conteudo/A%20Pol%C3%ADtica%20Nacional%20de%20Mudan%C3%A7as%20Clim%C3%A1ticas%20em%20A%C3%A7%C3%A3o_%20A%20atua%C3%A7%C3%A3o%20do%20Minist%C3%A9rio%20P%C3%BAblico%20(1).pdf)>.

MARTINS, Alexandra F.; CASTANHEIRO, Ivan C.; CASTRO, Ricardo M.; KISHI, Sandra A. S. Contratos públicos de saneamento: ODS, compliance, gestão de riscos e ESG In YOSHIDA, Consuelo Y. M.; VIANNA, Marcelo D. B.; KISHI, Sandra A. S. (orgs.) **Finanças sustentáveis: ESG, Compliance, Gestão de Risco e ODS**. CNMP, 2021. p. 391-427. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/imagens/noticias/2021/dezembro/Financas_sustentaveis_final.pdf>.

MARTINS, Alexandra Facciolli; KISHI, Sandra Akemi Shimada. Informação, participação e controle social dos resíduos sólidos do berço ao túmulo e o papel do Ministério Público. In: SILVA, Solange Teles; CUREAU, Sandra; LEUZINGER, Marcia Diegues (coord.). **Resíduos**. Coleção direito e desenvolvimento sustentável, v.3. São Paulo: Editora Fiuza, 2013, p. 215-238.

MEDAUAR, Odete; OLIVEIRA, Gustavo Justino de. **Consórcios públicos: comentários à Lei nº 11.107/2005**, São Paulo: RT, 2006, p. 23.

NETO, P. N.; MOREIRA, T. A. Consórcio intermunicipal como instrumento de gestão de resíduos sólidos urbanos em regiões metropolitanas: reflexões teórico conceituais. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, Taubaté, v. 8, n. 3, p. 239-282, set./dez. 2012.

NUNES, Carlos Motta; ANDERAO Alexandre; MARINHO DE ARAUJO, Cíntia Leal. The 2020 Reform of the Water and Sanitation Services Sector in Brazil. **BRICS Law Journal**. 2021;8(2):66-88. Disponível em: <<https://doi.org/10.21684/2412-2343-2021-8-2-66-88>>.

OLIVEIRA, Carlos Roberto de. **Contratos de concessão e terceirização: tensões entre o público e o privado**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020, p. 30.

OLIVEIRA, Gustavo Justino. Agências reguladoras intermunicipais: atualidade, problemática e desafio. In OLIVEIRA, Carlos Roberto de; BROCHI, Dalto Favero; GRAVINA, Carlos Roberto (orgs.) **Regulação do Saneamento Básico: 5 anos de experiência da ARES-PCJ**. São Paulo: Essencial Idea, p. 20-40

OLIVEIRA, Carlos Roberto de. A regulação infranacional e o novo marco regulatório. In OLIVEIRA, Carlos Roberto de; GRANZIERA, Maria Luiza Machado. (Org.) **Novo Marco do Saneamento Básico no Brasil**. Indaiatuba: Editora Foco, 2020. cap. II, p. 73-87.

RIBEIRO, Wladimir Antônio; RIBEIRO, Ivan César. **Análise de impacto regulatório no Brasil**. Migalhas, 21 de setem-

bro de 2010. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/depeso/117582/analise-de-impacto-regulatorio-no-brasil>>.

RIBEIRO, Wladimir António. Regionalização e Autonomia Municipal. Polifonia – **Revista Internacional da Academia Paulista de Direito**, Edição Especial, n. 7, p. 345-373, 2021.

SANTOS. E. D. S. O Papel da Regulação na Implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos. In: OLIVEIRA, Carlos Roberto de; VILARINHO, Cintia Maria Ribeiro. (Coord.) **A Regulação de Infraestruturas no Brasil**, p. 357 a 383, 2021.

Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento: Diagnóstico Temático Manejo de Resíduos Sólidos Urbanos – Visão Geral, ano de referência 2020. Brasília, 2021.



CAPÍTULO V: ENCERRAMENTO DOS LIXÕES

Christiane Roberta Gomes de Farias Santos¹²⁴

1. Introdução. 2. Projeto “Lixo: quem se lixa?”. 3. Projeto “Pernambuco Verde: lixo zero”. 4. Acordo de não persecução penal – ANPP. 5. ICMS socioambiental. 6. Sugestão de atuação. 7. Conclusão. 8. Agradecimentos. 9. Anexos.

1. INTRODUÇÃO

O presente documento visa a embasar trabalho do Conselho Nacional do Ministério Público, por meio de sua Comissão de Meio Ambiente (CMA), na área específica de resíduos sólidos, apresentando estratégias que objetivam o encerramento dos lixões em atividade, por meio da união de esforços dos diversos segmentos, a fim de conduzir os setores público e privado e a sociedade em geral ao cumprimento das políticas nacional e estadual de resíduos sólidos, promovendo, assim, a melhoria da qualidade de vida da população e a proteção do meio ambiente.

A Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), instituída pela Lei federal nº 12.305/10, é caracterizada pelo conjunto de princípios, objetivos, instrumentos, diretrizes, metas e ações adotadas pela União, precipuamente, em regime de cooperação com estados, Distrito Federal, municípios, setor empresarial e demais segmentos da sociedade, com vistas à gestão integrada e ao gerenciamento ambientalmente adequado dos resíduos sólidos, com a conseqüente desativação dos depó-

¹²⁴ Formada em Direito pela UNICAP-PE, ingressou no Ministério Público em 1993, onde é Procuradora de Justiça. Pós-Graduada em Ciências Criminais pela UFPE e pela ESMAPE, foi Coordenadora da Central de Inquéritos da Capital e Assessora Técnica da Procuradoria-Geral de Justiça. Atualmente é Coordenadora do CAO do Meio Ambiente, Conselheira do CSMP, integrante do Comitê de Segurança Institucional (CSI), integrante do Núcleo de Conciliação e Negociação do MPPE e Membro Colaborador da CMA (CNMP) 2022/2023.

sitos a céu aberto (lixões), em invocação, entre outros, dos princípios da cooperação e da responsabilidade compartilhada e em prol do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Nesse contexto, cumpre ressaltar que o objetivo caracterizador da referida Lei federal é a não geração dos resíduos sólidos em grau máximo de prioridade na forma de gerenciamento, nos termos do inciso II do seu art. 7º.

Imperativo ainda destacar que o art. 47, II, da Lei federal nº 12.305/10 veda expressamente a destinação ou disposição de resíduos sólidos ou rejeitos por lançamento *in natura* a céu aberto, por não configurar disposição final ambientalmente adequada.

Cediço é que as descargas livres de resíduos sólidos/rejeitos em lixões, sem qualquer controle quanto ao local de disposição e aos tipos de resíduos descartados, acarretam inegáveis prejuízos à coletividade e ao meio ambiente, como poluição das águas subterrâneas e, em consequência, dos cursos d'águas adjacentes, proliferação de animais parasitas e poluição atmosférica por odores prejudiciais à saúde humana.

Com a edição da Lei federal nº 12.305/10 e demais diplomas legais pertinentes ao tema, destaca-se a definição de prazo para que os municípios realizem a disposição final ambientalmente adequada dos seus rejeitos com encerramento dos lixões.

Visando ao alcance das metas propostas na PNRS, no âmbito do estado de Pernambuco, a Lei Estadual de PE nº 14.236/10 instituiu a Política Estadual dos Resíduos Sólidos, que representa o marco regulatório para o setor de resíduos sólidos no estado. O art. 2º, VIII, da Lei Estadual mencionada define disposição final ambientalmente adequada como distribuição ordenada de rejeitos em aterros, observando normas operacionais específicas, de modo a evitar danos ou riscos à saúde pública, à segurança e a minimizar os impactos ambientais adversos.

2. PROJETO “LIXO: QUEM SE LIXA?”

Nesse diapasão, em 2012, o Ministério Público do Estado de Pernambuco (MPPE), por meio do Centro de Apoio Operacional de Defesa do Meio Ambiente (CAO), elaborou o projeto denominado “Lixo: quem se lixa?”, tendo como objetivo o cumprimento das políticas estadual e nacional de resíduos sólidos com enfoque na defesa do meio ambiente e na promoção da qualidade de vida sadia para todos. O referido projeto

foi desenvolvido em várias etapas, com distintas estratégias e produtos, quais sejam:

a) Produção de videodocumentário sobre o tema dos resíduos sólidos, denominado “Lixo: quem se lixa?”;

b) Produção da Cartilha denominada “Lixo: quem se lixa?, o bê-á-bá da Política Nacional de Resíduos Sólidos”, com orientações gerais de ordem prática para todos os segmentos da sociedade sobre a temática de resíduos sólidos, dispondo de um conteúdo digital amplo (DVD);

c) Instauração simultânea de Inquéritos Cíveis, iniciada em 2013, em cada cidade (Comarca) do Estado de Pernambuco;

d) Assinatura de Termos de Compromisso Ambiental com as Prefeituras (TCAs), com a definição de ações e prazos para o cumprimento da política de resíduos sólidos, também iniciada em 2013.

Os TCAs foram elaborados com um anexo em que estão detalhadas, por títulos, todas as ações previstas nas leis, com prazos e orientações para sua execução.

Para conclusão do modelo de TCA sobre a temática em enfoque, foram realizadas diversas reuniões com os prefeitos das cidades de Pernambuco, por meio da Associação Municipalista de Pernambuco (AMUPE), resultando em uma proposta que foi encaminhada a todos os Promotores de Justiça.

e) Propositura de Ações Cíveis Públicas, Ações Penais Públicas e Ações de Improbidade Administrativa Ambiental em face dos gestores públicos que atuam em desacordo com a legislação pertinente. As minutas das aludidas ações judiciais foram elaboradas pelo CAO Meio Ambiente e encaminhadas às Promotorias de Justiça de todo o estado.

Em 2012, apenas 25 municípios pernambucanos encaminhavam seus resíduos sólidos para aterro sanitário com licença ambiental, restando 160 municípios que ainda destinavam seus resíduos sólidos para lixão.

Em 2019, a situação ainda se apresentava grave. Embora tenham sido celebrados, desde o início do projeto “Lixo, quem se lixa”, 129 Termos de Compromisso Ambiental, entre os municípios pernambucanos e o MPPE, somente 44% (quarenta e quatro por cento) do total de municípios destinavam corretamente seus rejeitos, permanecendo 105 municípios utilizando lixões.

3. PROJETO “PERNAMBUCO VERDE: LIXÃO ZERO”

Assim como vinha ocorrendo em todo o Brasil, foram identificados, em Pernambuco, inúmeros municípios que continuavam utilizando lixões. Diante disso, o Ministério Público de Pernambuco entendeu pela necessidade de definir novas estratégias e, em conjunto com órgãos de planejamento e de controle com atuação estadual (Secretaria Estadual de Meio Ambiente e Sustentabilidade – SEMAS, Agência Estadual de Meio Ambiente – CPRH e Tribunal de Contas de Pernambuco – TCE/PE), intensificar a atuação sincrônica para encerrar, de forma mais ágil, essa prática irregular no Estado.

Frente a esse panorama, o MPPE decidiu pelo desenvolvimento de um novo projeto institucional, denominado “Pernambuco Verde: lixão zero”, que consiste em propor, aos prefeitos Acordo de Não Persecução Penal (ANPP), instituto detalhado em item próprio deste artigo, desde que eles se comprometessem a cumprir medidas mitigatórias, com prazos definidos, tais como: encerramento dos lixões; envio dos resíduos sólidos urbanos para aterro sanitário licenciado; adoção de medidas para suporte dos catadores que atuavam nos lixões; recuperação da área degradada do lixão e assinatura de Termo de Ajustamento de Conduta ou Acordo de Não Persecução Cível a ser celebrado pela Promotoria de Justiça local.

Para iniciar o processo de discussão do ANPP, o MPPE utilizou as informações enviadas pelo Ministério Público de Contas (MPCO) junto ao Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (TCE/PE), onde estavam caracterizados os municípios que ainda possuíam lixões em atividade. Desde 2014, o referido Tribunal de Contas vem realizando fiscalizações em lixões e o monitoramento dos aterros sanitários em operação, emitindo anualmente relatórios e adotando as medidas necessárias na sua esfera.

Importante esclarecer que, para implementar as ações do projeto “Pernambuco Verde: lixão zero”, os 105 municípios com lixões ativos foram divididos em seis agrupamentos, sendo distribuídos em função das distâncias deles para aterros sanitários públicos ou privados com licença ambiental e já vistoriados pelo TCE/PE da seguinte forma:

Agrupamento 1: com vistoria do TCE/PE e distância de até 100 Km de aterro privado;

Agrupamento 2: sem vistoria e distância de até 100 Km de aterro privado;

Agrupamento 3: distância > 100 e < 150Km de aterro privado;

Agrupamento 4: distância de até 100 Km de aterro público;

Agrupamento 5: distância > 100 e < 150 Km de aterro público; e

Agrupamento 6: distância > 150Km para qualquer aterro com ou sem vistoria.

Com a divisão em agrupamentos, foram iniciadas as tratativas com os municípios do Agrupamento 1, já que eles teriam menos dificuldade em transportar os resíduos para o aterro sanitário em razão da distância e dos custos financeiros. Em seguida, vieram os demais agrupamentos.

Em Pernambuco, os ANPPs foram firmados sob a condição de que os acordantes confessassem formal e detalhadamente a prática dos delitos identificados pelos Relatórios de Vistoria emitidos pelos órgãos de fiscalização (MPPE, TCE/PE e CPRH), bem como indicassem eventuais provas de seu cometimento, comprometendo-se a reparar os danos ambientais causados e cumprir uma série de obrigações socioambientais, incluindo o encerramento do lixão. Com o cumprimento integral do ANPP, o juízo decretaria, então, a extinção de punibilidade do agente.

Todas as tratativas coordenadas pelo MPPE com vistas à celebração de ANPP tinham o escopo de convencer os prefeitos de que deveriam encerrar os lixões, porque, além de estarem descumprindo a Lei federal nº 12.305/10 (Política Nacional de Resíduos Sólidos) e, também, a Lei Estadual de PE nº 14.236/10 (Política Estadual dos Resíduos Sólidos), estariam perpetrando os crimes ambientais previstos nos arts. 54, §2º, I, II e V, e 68 da Lei federal nº 9.605/98 (Lei de Crimes Ambientais) e, por esses motivos, poderiam vir a ser denunciados perante o TJPE e passar a não mais poder receber verbas do Governo Federal.

O ANPP proposto aos prefeitos privilegiou o Direito Consensual, evitando a judicialização na área criminal dessas demandas, desde que os gestores municipais se comprometessem a cumprir o estabelecido pela legislação em prazo razoável negociado para cada município. Em caso de descumprimento, o MPPE ofereceria denúncia contra o prefeito por crime(s) ambiental(is). A proposta de ANPP foi apresentada pelo Procurador-Geral de Justiça do MPPE aos membros da Associação Municipalista de Pernambuco e debatida com os prefeitos, privilegiando meios autocompositivos de resolução de conflitos.

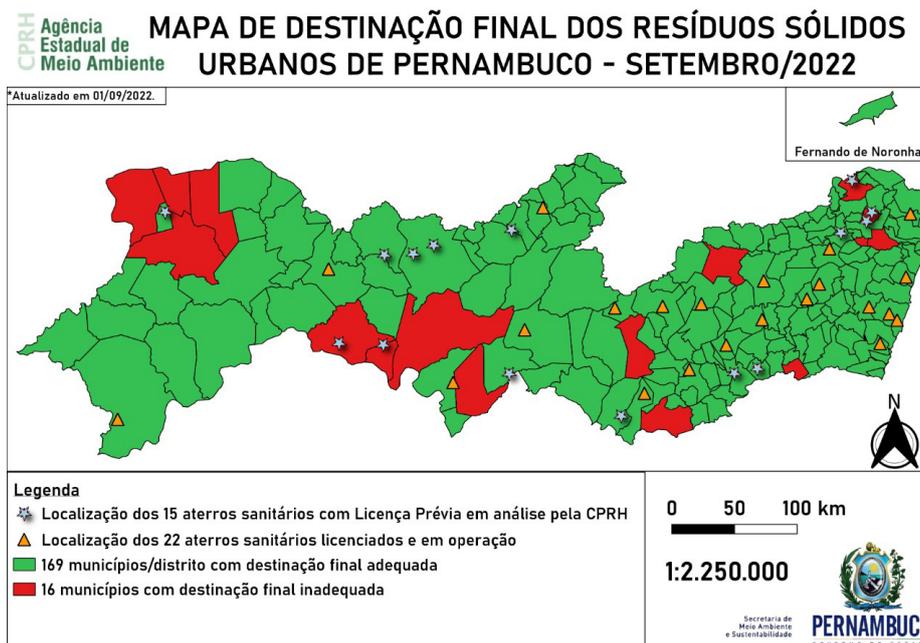
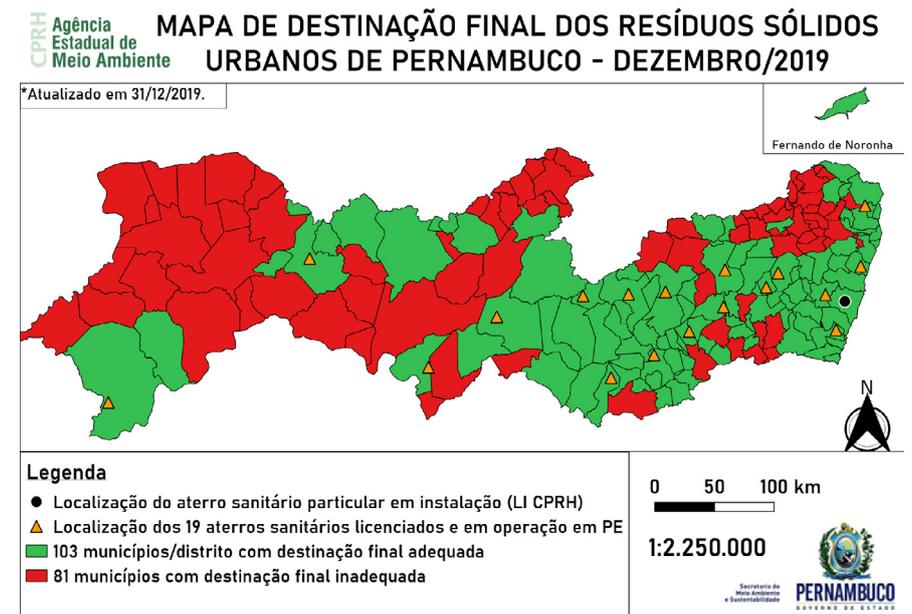
Uma das questões tratadas no ANPP se refere à reparação de danos ambientais resultantes dos lixões, em atenção ao art. 225, §3º, da Constituição da República/88, sendo previsto o compromisso de elaboração de Plano de Recuperação de Área Degradada (PRAD), a ser encaminhado para licenciamento ambiental pela CPRH, e de sua implementação de acordo com a autorização ambiental.

Importante elucidar que o PRAD tem como objetivo definir as medidas necessárias à recuperação ou restauração da área perturbada ou degradada com embasamento em métodos e técnicas, preferencialmente de eficácia comprovada, que indiquem o tipo de impacto causado, as características bióticas e abióticas da área em estudo e os fatores que possam dificultar ou impedir o processo de recuperação/restauração, desenvolvendo ações de controle, adotando medidas de mitigação da ação dos agentes degradantes e recuperação ambiental das áreas afetadas.

Cumprir ainda mencionar que o estímulo à recuperação de áreas degradadas representa um dos objetivos da Política Estadual de Resíduos Sólidos, consoante o art. 6º, I, da Lei estadual de PE nº 14.236/10.

Outro compromisso previsto no Acordo foi a celebração de Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) e de eventuais aditivos com a Promotoria de Justiça Ambiental local, caso o TAC ainda não tenha sido assinado por si ou pelos anteriores gestores municipais, a fim de que sejam cumpridas todas as obrigações assumidas naquele instrumento no tocante à implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei federal nº 12.305/10). Em substituição, poderá ser assinado o Acordo de Não Persecução Cível (ANPC), nos termos a serem discutidos com o Promotor de Justiça Ambiental da Cidade.

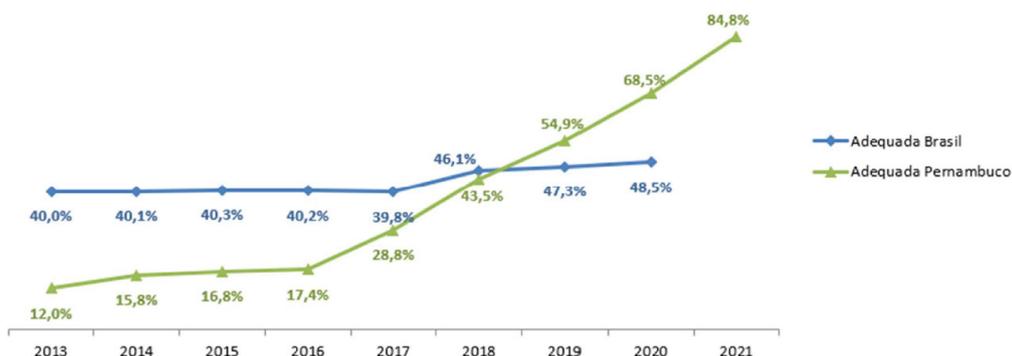
De 2020 a 2022, o CAO Meio Ambiente, em parceria com a Assessoria Criminal da Procuradoria-Geral de Justiça, firmou ANPPs com prefeitos de 75 municípios, iniciativa que resultou na seguinte situação: 168 municípios e o Distrito Estadual de Fernando de Noronha com destinação adequada dos resíduos sólidos, conforme dados fornecidos pela CPRH e pelo TCE/PE (Mapas do Anexo XI).



Com essa atuação, o estado de Pernambuco passou de um cenário, em 2014, de 16% dos municípios com destinação adequada dos resíduos sólidos para 91,35% em setembro de 2022, superando em muito a média nacional, que é de 51%.

EVOLUÇÃO COMPARATIVA

Disposição Final de RSU
QUADRO EVOLUTIVO
Comparativo Brasil x Pernambuco
 Fonte: ABRELPE/TCE-PE



Missão: Fiscalizar e orientar a gestão pública em benefício da sociedade

EVOLUÇÃO COMPARATIVA

Disposição Final de RSU
QUADRO EVOLUTIVO
Comparativo Nordeste x Pernambuco
 Fonte: ABRELPE/TCE-PE



Missão: Fiscalizar e orientar a gestão pública em benefício da sociedade

Concomitantemente à atuação do MPPE, impende destacar que a CPRH, objetivando dar celeridade ao processo de licenciamento ambiental de novos aterros sanitários, expediu as Instruções Normativas (IN) nº 008/2021, que dispõe sobre critérios locacionais para o licenciamento ambiental de aterros sanitários de resíduos sólidos não perigosos, e a IN nº 009/2021, que dispõe sobre a dispensa temporária da elaboração de EIA/RIMA e a exigência de Relatório Ambiental Simplificado (RAS) para empreendimentos de aterro sanitário de resíduos sólidos urbanos Classe II. Desde então, foram iniciados 15 processos de licenciamento ambiental para construção de novos aterros sanitários distribuídos em todo o Estado, e a CPRH intensificou a fiscalização de lixões, emitindo relatórios que subsidiam a atuação do grupo de trabalho.

Da mesma forma, a SEMAS, como órgão de planejamento da política ambiental, vem participando dos esforços na estratégia de encerramento de lixões, tendo como pano de fundo das ações o Plano Estadual de Enfrentamento das Mudanças Climáticas e o recém-lançado Plano Estadual de Descarbonização, que foi construído por meio de um inventário de emissão de gases de efeito estufa que demonstra que os resíduos sólidos são responsáveis por 30% de todas as emissões ocorridas no Estado.

Dentre as medidas estratégicas estabelecidas pela SEMAS, destaca-se a coordenação de contratação de empresas para a construção e reforma de 13 galpões de triagem de recicláveis nos municípios. Os municípios foram definidos por critérios de volume de geração de resíduos, facilitação para encerramento de lixões, emissão de gases de efeito estufa por resíduos e distribuição espacial no território do Estado. Além dos galpões, a mencionada Secretaria investirá na doação de prensas enfardadeiras e balanças para núcleos, associações ou cooperativas de catadores, que estão sendo selecionadas no estado. Por meio dessas ações efetivas, a SEMAS também vem trabalhando para encerrar os lixões, melhorar a capacidade e a viabilidade da destinação final adequada para aterros, incentivar a triagem de recicláveis e a indústria verde do resíduo, incentivar a coleta seletiva nos municípios, fortalecer, neste processo, a participação dos catadores de recicláveis.

Fruto da harmonização de esforços do MPPE e de todos os parceiros e colaboradores, Pernambuco conseguiu chegar à marca de 91,35% de seus municípios fazendo a destinação final adequada dos seus resíduos sólidos urbanos, restando hoje, dos 184 municípios e o Distrito Estadual de Fernando de Noronha, apenas 16 municípios ainda com lixões: Araripe, Ouricuri, Ipubi, Bodocó, Belém do São Francisco, Itacuruba, Flores-

ta, Tacaratu, Pedra, Bom Conselho, Maraial, Timbaúba, Nazaré da Mata, Brejo da Madre de Deus, Paudalho, Lagoa de Itaenga.

O projeto Pernambuco Verde: Lixão Zero tem tido essa boa performance, em especial, pela atuação conjunta e articulada do grupo formado por instituições de fiscalização, controle e planejamento, como o MPPE, o TCE-PE, a CPRH e o governo do Estado, por meio da SEMAS, sempre pautados pela observância dos diplomas legais que regem a matéria.

4. ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL (ANPP)

Ab initio, vale mencionar que o acesso à Justiça é direito e garantia fundamental de todos e engloba o direito de acesso a outros mecanismos e meios autocompositivos de resolução dos conflitos e controvérsias, como a celebração de Acordos de Não Persecução Penal (ANPPs), que vem possibilitando investigações mais céleres, eficientes e desburocratizadas.

A Justiça consensual no Brasil remonta à Lei federal nº 9.099/95, que trouxe composição civil, transação penal e suspensão condicional do processo. Posteriormente, a expansão da Justiça consensual se deu com a edição da Lei federal nº 9.807/99 e a previsão de colaboração premiada como acordo.

Considerando a importância da prevenção e da redução da litigiosidade e a necessidade de resolução de conflitos, notadamente de natureza coletiva, de forma célere, justa, efetiva e implementável, o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) expediu a Resolução nº 118/2014/CNMP¹²⁵, que dispõe sobre a Política Nacional de Incentivo à Autocomposição no âmbito do MP, recomendando, em seu art. 13, a adoção de práticas restaurativas nas situações para as quais seja viável a busca da reparação dos efeitos da infração por intermédio da harmonização entre o(s) seu(s) autor(es) e a(s) vítima(s), com o objetivo de restaurar o convívio social e a efetiva pacificação dos relacionamentos.

Outrossim, o CNMP, por meio da Resolução nº 181/2017/CNMP (alterada pela Resolução nº 183/2018), editada em conformidade com o art. 130-A, §2º, I, da Constituição da República, disciplinou o art. 28 do CPP, trazendo a possibilidade da propositura do ANPP quando presentes os requisitos ali fixados, haja vista a exigência de soluções alternativas no Processo Penal que proporcionem celeridade na resolução dos casos

125 Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolucao-118-1.pdf>>.

menos graves e a minoração dos efeitos deletérios de uma sentença penal.

Com o advento da Lei federal nº 13.964/2019, norma processual penal de aplicação imediata, a qual passou a vigorar em 23 de janeiro de 2020, o instituto do ANPP está agora regulamentado no Código de Processo Penal, cujo novel art. 28-A prescreve em seu caput:

Art. 28-A. Não sendo caso de arquivamento e tendo o investigado confessado formal e circunstancialmente a prática de infração penal sem violência ou grave ameaça e com pena mínima inferior a 4 (quatro) anos, o Ministério Público poderá propor acordo de não persecução penal, desde que necessário e suficiente para reprovação e prevenção do crime, mediante as seguintes condições ajustadas cumulativa e alternativamente:

I – reparar o dano ou restituir a coisa à vítima, exceto na impossibilidade de fazê-lo;

II – renunciar voluntariamente a bens e direitos indicados pelo Ministério Público como instrumentos, produto ou proveito do crime;

III – prestar serviço à comunidade ou a entidades públicas por período correspondente à pena mínima cominada ao delito diminuída de um a dois terços, em local a ser indicado pelo juízo da execução, na forma do art. 46 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal);

IV – pagar prestação pecuniária, a ser estipulada nos termos do art. 45 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), a entidade pública ou de interesse social, a ser indicada pelo juízo da execução, que tenha, preferencialmente, como função proteger bens jurídicos iguais ou semelhantes aos aparentemente lesados pelo delito; ou

V – cumprir, por prazo determinado, outra condição indicada pelo Ministério Público, desde que proporcional e compatível com a infração penal imputada.

Imperativo elucidar que não se aplica o ANPP nas hipóteses previstas no §2º do art. 28-A, quais sejam: se for cabível transação penal de competência dos Juizados Especiais Criminais, nos termos da lei; se o investigado for reincidente ou se houver elementos probatórios que indiquem conduta criminal habitual, reiterada ou profissional, exceto se insignificantes as infrações penais pretéritas; ter sido o agente beneficiado nos cinco anos anteriores ao cometimento da infração, em acordo de não persecução penal, transação penal ou suspensão condicional do processo; e nos crimes praticados no âmbito de violência doméstica

ou familiar, ou praticados contra a mulher por razões da condição de sexo feminino, em favor do agressor.

Consoante §§3º a 13 do art. 28-A mencionado, o ANPP será formalizado por escrito e firmado pelo membro do Ministério Público, pelo investigado e por seu defensor. Para a homologação do acordo de não persecução penal, será realizada audiência na qual o juiz deverá verificar a sua voluntariedade, por meio da oitiva do investigado na presença do seu defensor, e sua legalidade. Homologado judicialmente o ANPP, o juízo devolverá os autos ao Ministério Público para que acompanhe sua execução. Descumpridas quaisquer das condições estipuladas no acordo de não persecução penal, o Ministério Público deverá comunicar ao juízo, para fins de sua rescisão e posterior oferecimento de denúncia. O descumprimento do acordo de não persecução penal pelo acordante também poderá ser utilizado pelo Ministério Público como justificativa para o eventual não oferecimento de suspensão condicional do processo. Cumprido integralmente o acordo de não persecução penal, o juízo competente decretará a extinção de punibilidade.

Cabe ainda acrescentar que, de forma vanguardista, os ANPPs propostos em Pernambuco trouxeram as cláusulas de confidencialidade e de renúncia à audiência de verificação. Quanto à confidencialidade, esta consiste no comprometimento do Ministério Público de Pernambuco em guardar sigilo, abstendo-se de divulgar a realização do acordo sem a anuência prévia do acordante, a qual será, contudo, presumida, se essa divulgação ocorrer por parte do(a) acordante ou do município, ficando, então, o Ministério Público desobrigado do sigilo. Já, por meio da renúncia à audiência de verificação, as partes renunciaram, em comum acordo, à realização da audiência de verificação de voluntariedade do pacto, prevista no § 4º do art 28-A do CPP, haja vista que o acordo foi feito de forma inteiramente voluntária e registrado em vídeo para sua posterior homologação.

5. ICMS SOCIOAMBIENTAL

Outra estratégia utilizada em Pernambuco para estimular a disposição adequada de resíduos sólidos foi a criação do ICMS socioambiental, o qual foi formalmente instituído em Pernambuco pela edição da Lei estadual nº 11.899/00, inicialmente com o objetivo de estimular os municípios em suas performances na preservação do meio ambiente e na melhoria dos serviços de saúde e educação municipais e, também, de outras diretrizes estabelecidas pela gestão estadual.

Cabe elucidar que, de acordo com o art. 11, IV, da Lei estadual de PE nº 14.236/10 (PERS), a utilização dos recursos do ICMS socioambiental constitui fonte de incentivo à Política Estadual de Resíduos Sólidos, visto que é uma política de incentivo aos municípios que possuem compromisso com a proteção do meio ambiente.

Nessa senda, vale acrescentar que a Lei estadual de PE nº 16.616/19 redefiniu critérios de distribuição da parte do ICMS que cabe aos municípios por meio do estabelecimento do percentual de 1% (um por cento) a ser distribuído aos Municípios que tenham, no mínimo, licença prévia de projeto, perante a CPRH, de sistemas de tratamento ou de destinação final de resíduos sólidos, mediante, respectivamente, unidade de compostagem ou de aterro sanitário, proporcionalmente à população do Município e ao estágio de evolução do processo de implantação dos sistemas, de acordo com critérios estabelecidos em decreto do Poder Executivo.

A parcela do ICMS Ecológico tem passado ao longo do tempo por alterações tanto quantitativas quanto qualitativas, sendo definido para a destinação adequada e tratamento de resíduos sólidos urbanos em 5% à época. Com o surgimento de novas demandas da sociedade, hoje esse percentual é de apenas 1% do total. Quanto ao valor do ICMS socioambiental, vale pontuar que já está sendo discutida a proposição de alterações pelas instituições que atuam em conjunto nesse tema.

De acordo com os dados monitorados e publicados pelo TCE/PE, de janeiro a julho de 2022 foram repassados R\$ 45.390.336,11 (quarenta e cinco milhões, trezentos e noventa mil, trezentos e trinta e seis reais e onze centavos) para 121 municípios habilitados para receber esses recursos.

Por fim, vale ressaltar que, havendo comprovação do encerramento do lixão por meio da realização de vistoria pela Agência Estadual de Meio Ambiente (CPRH) até o dia 31 de dezembro de determinado ano e tendo o município realizado o cadastro, o ente público só estará apto a receber o ICMS socioambiental dois anos depois.

6. SUGESTÃO DE ATUAÇÃO

Sugerem-se as seguintes linhas de atuação:

6.1. Procuradores-Gerais de Justiça: propõem a assinatura dos ANPPs aos gestores municipais que mantêm os lixões ativos e, havendo sua

assinatura, promovem a homologação do Acordo perante o Tribunal de Justiça. Em seguida, acompanham o seu cumprimento. Em caso de não assinatura ou descumprimento do Acordo, adotam as medidas legais cabíveis em face do referido gestor;

6.2. Centros de Apoio Operacional de Defesa do Meio Ambiente: presidem as audiências de propositura dos ANPPs, coordenam grupo de trabalho com Tribunal de Contas Estadual, Agência Estadual de Meio Ambiente e Secretaria Municipal do Meio Ambiente, prestam o apoio técnico necessário durante o processo de encerramento do lixão e auxiliam os PGJs na fiscalização do cumprimento dos ANPPs;

6.3. Promotorias de Justiça: propõem celebração de Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) e acompanham o cumprimento integral de suas cláusulas, bem como auxiliam os PGJs na fiscalização do cumprimento dos ANPPs.

7. CONCLUSÃO

Diante do exposto, constata-se que o descarte de resíduos sólidos em lixões sem qualquer controle acarreta graves prejuízos à coletividade e ao meio ambiente, ocasionando poluição das águas subterrâneas e, em consequência, dos cursos d'águas adjacentes, proliferação de animais parasitas e poluição atmosférica por odores prejudiciais à saúde humana e de animais.

Daí a relevância da implementação do pioneiro projeto “Pernambuco Verde: lixão zero”, o qual alcançou importantes resultados no estado de Pernambuco, transformando um cenário que, em 2014, era de 16% dos municípios com destinação adequada dos resíduos sólidos numa realidade em que, em setembro de 2022, mais de 91% dos municípios encontram-se adequados à legislação ambiental vigente, superando significativamente a média nacional de 51% (Fonte: ABRELPE/TCE-PE).

8. AGRADECIMENTOS

Imperativo externar meus agradecimentos ao Conselheiro Presidente da Comissão do Meio Ambiente (CMA) do CNMP, Dr. Rinaldo Reis Lima, por possibilitar a minha participação no Grupo de Estudos “Gestão de Resíduos: Estratégias de Atuação Interinstitucional”, importante fórum de discussão de temas essenciais na busca de soluções para alguns

dos problemas mais prementes do nosso país, bem como à Dra. Tarcila Santos Britto Gomes, Membro Auxiliar da CMA/CNMP, pelo convite para difusão de projeto com tão significativos resultados para o meio ambiente e a sociedade.

Agradeço ainda ao Procurador-Geral de Justiça do Ministério Público do Estado de Pernambuco, Dr. Paulo Augusto de Freitas Oliveira, pela confiança depositada em mim para representar esta valorosa instituição, bem como à equipe do CAO de Defesa do Meio Ambiente e à equipe da Assessoria Criminal do Procurador-Geral de Justiça, em especial nas pessoas de Dr. Francisco Dirceu Barros e Dra. Érica Lopes César, pelo apoio prestado no desenvolvimento e execução dos trabalhos indispensáveis ao sucesso do projeto “Pernambuco Verde: Lixão Zero”.

9. ANEXOS

Lei estadual de PE nº 11.899/00 (ICMS Socioambiental): https://www.cnmp.mp.br/portal/images/CMA/residuos/35_LeiestadualdePE11899_00.pdf

Lei Estadual de PE nº 14.236/10 (Política Estadual de Resíduos Sólidos): https://www.cnmp.mp.br/portal/images/CMA/residuos/36_LeiestadualdePE14236_10.pdf

Lei Estadual de PE nº 16.616/19 (ICMS socioambiental): https://www.cnmp.mp.br/portal/images/CMA/residuos/46_LeiestadualdePE16616_19.pdf

Resolução nº 118/2014/CNMP: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/CMA/residuos/67_ResolucaoCNMP118_2014.pdf

Resolução nº 181/2017/CNMP: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/CMA/residuos/68_ResolucaoCNMP181_2017.pdf

Resolução nº 183/2018/CNMP: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/CMA/residuos/69_ResolucaoCNMP183_2018.pdf

Instrução Normativa CPRH nº 008/2021: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/CMA/residuos/23_InstrucaoNormativaCPRH008_2021.pdf

Instrução Normativa CPRH nº 009/2021: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/CMA/residuos/30_InstrucaoNormativaCPRH009_2021.pdf

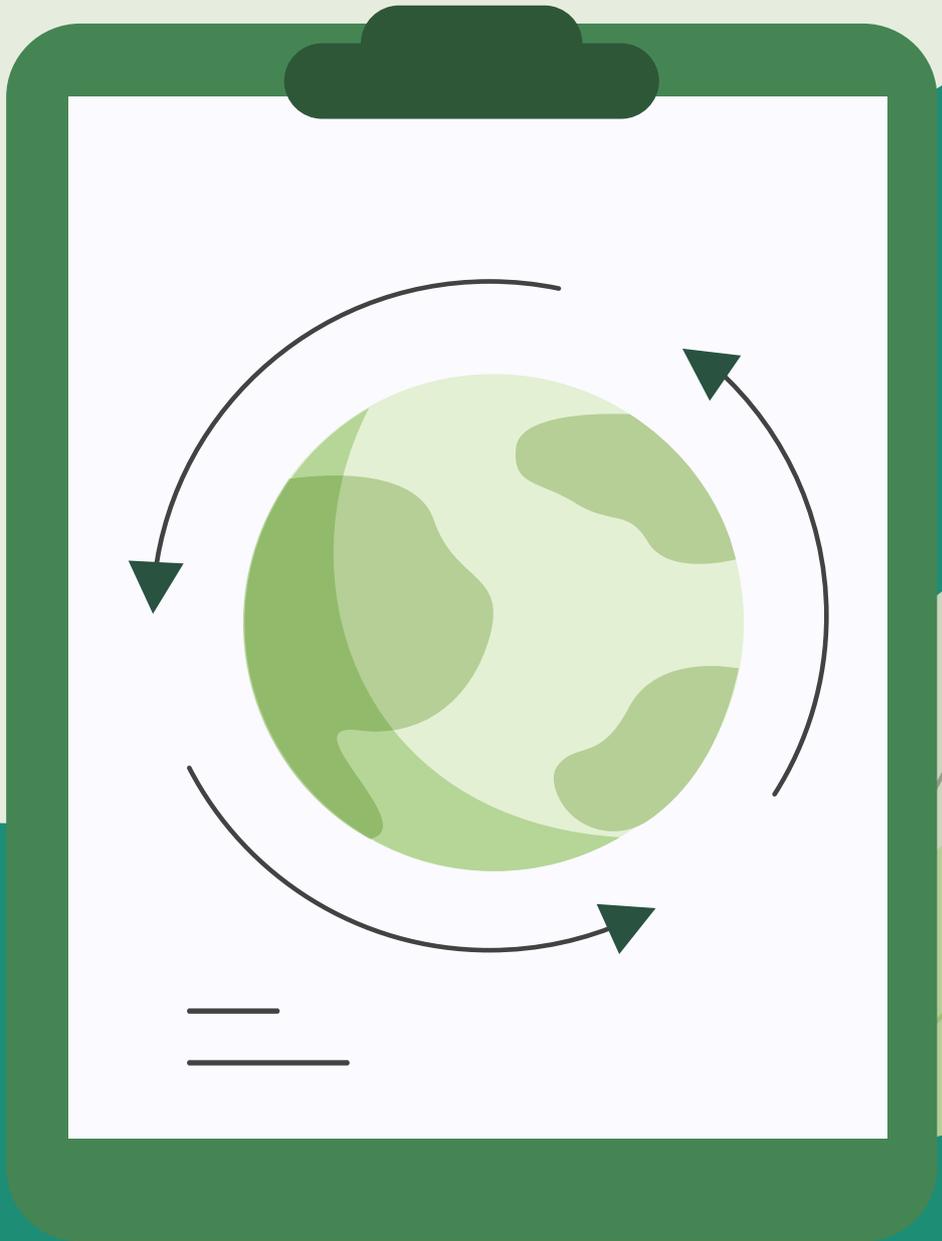
Minuta de ANPP: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/CMA/residuos/32_MinutadeANPPcomconfidencialidadeerenunciadeverificacao2.doc

Minuta de TCA: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/CMA/residuos/70_TCA-ANPPLIXaOZERO-MINUTA.doc

Mapas: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/CMA/residuos/71_Mapas.pdf

Diálogos com MPPE [parte 1] – Educação ambiental, coleta seletiva e erradicação dos lixões em PE: <https://www.youtube.com/watch?v=k9kObdvakYU>

Diálogos com MPPE [parte 2] – Educação ambiental, coleta seletiva e erradicação dos lixões em PE: <https://www.youtube.com/watch?v=gz-zzwiBnCeE>



CAPÍTULO VI – MECANISMOS DE ACOMPANHAMENTO DA IMPLEMENTAÇÃO DA LOGÍSTICA REVERSA PELO MP

Luciano Furtado Loubet¹²⁶

LOGÍSTICA REVERSA DAS EMBALAGENS EM GERAL – SUGESTÕES DE ATUAÇÃO

1. Introdução. 2. Responsabilidade compartilhada, economia circular e logística reversa. 3. Requisitos legais mínimos para um sistema de logística reversa. 4. Regulamentação em âmbito federal pelo Decreto Federal nº 11.044/22. 5. Regulamentações estaduais – o caso de Mato Grosso do Sul e do Piauí. 6. Sugestões de atuação. 7. Anexos.

1. INTRODUÇÃO¹²⁷

O presente documento visa embasar trabalho do Conselho Nacional do Ministério Público, por meio de sua Comissão do Meio Ambiente (CMA), na área específica de logística reversa das embalagens em geral.

Registre-se que as considerações aqui presentes são específicas e atinentes às embalagens em geral, em razão de ser o sistema de logística reversa mais carente de regulamentação e que tem maior ligação com os catadores de materiais recicláveis e interface com o Poder Público e os resíduos sólidos urbanos – temática que precisa avançar ainda em muito no território nacional.

¹²⁶ Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado de Mato Grosso do Sul. Titular da 34ª Promotoria de Justiça de Campo Grande, Núcleo Ambiental.

¹²⁷ A parte teórica deste texto foi retirada da Nota Técnica da Abrampa e artigos em anexo, com a devida autorização dos seus autores.

2. RESPONSABILIDADE COMPARTILHADA, ECONOMIA CIRCULAR E LOGÍSTICA REVERSA

A Lei Federal nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), regulamentada pelo Decreto nº 7404, de 23 de dezembro de 2010, impôs profundas mudanças à gestão e ao gerenciamento dos resíduos sólidos, sejam eles perigosos ou não, com inovações e conceitos que refletem diretamente na forma de agir dos órgãos públicos, do setor produtivo e da coletividade.

A PNRS reafirmou princípios já assentados de Direito Ambiental, tais como os da precaução e prevenção, poluidor-pagador, desenvolvimento sustentável, direito à informação e ao controle social, contemplando, ainda, outros, como os do protetor-recebedor, da ecoeficiência, da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos; do reconhecimento do resíduo sólido reutilizável e reciclável como um bem econômico e de valor social, gerador de trabalho e renda e promotor de cidadania, cooperação entre as diferentes esferas do poder público, o setor empresarial e demais segmentos da sociedade.

A Lei nº 12.305/10 revela, ainda, a preocupação com a adoção de padrões sustentáveis de produção e consumo de bens e serviços, assim definidos como

a produção e o consumo de bens e serviços de forma a atender as necessidades das atuais gerações e permitir melhores condições de vida, sem comprometer a qualidade ambiental e o atendimento das necessidades das gerações futuras.¹²⁸

O estímulo à adoção de padrões sustentáveis de produção e consumo de bens e serviços, bem como à rotulagem ambiental e ao consumo sustentável, está elencado como objetivo a ser alcançado pela PNRS¹²⁹, entre outros estabelecidos no artigo 7º da referida lei.

A gestão e o gerenciamento ambientalmente adequados de todo o ciclo de vida do produto, por seu turno, à luz dos princípios, diretrizes e objetivos delineados na Lei nº 12.305/10, impõem a obrigatoriedade de planejamento, desde a concepção dos produtos, com a escolha de materiais (matérias-primas e insumos), a alteração de processos produtivos (adoção de tecnologias limpas e de sistemas de gestão ambiental), visando à não geração de resíduos ou à redução da sua periculosidade, devendo ser consideradas todas as etapas que compõem o fluxo dos produtos, até o consumo e sua destinação final.

128 Art. 3º, XIII, da Lei nº 12.305/10;

129 Art. 7º, III e XV, da Lei nº 12.305/10.

Caso não seja possível a não geração de resíduos sólidos, deverá ser observada, necessariamente, na gestão e no gerenciamento, a ordem de prioridade prevista no artigo 9º, *caput*, da Lei nº 12.305/2010.

Para a concretização de ousadas finalidades, foi instituída, na PNRS, a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos, definida na Lei nº 12.305/2010 – PNRS – no inciso XVII do art. 3º, como:

Conjunto de atribuições individualizadas e encadeadas dos fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes, dos consumidores e dos titulares dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo dos resíduos sólidos, para minimizar o volume de resíduos sólidos e rejeitos gerados, bem como para reduzir os impactos causados à saúde humana e à qualidade ambiental decorrentes do ciclo de vida dos produtos, nos termos desta Lei.

Deve ser enfatizado que, apesar de a responsabilidade ser compartilhada, há atribuições e procedimentos previstos para cada um dos envolvidos na cadeia produtiva e de consumo, bem como para o poder público, o que, muitas vezes, não tem sido bem compreendido, na forma delineada na PNRS, que deve ser interpretada em consonância com a Política Federal de Saneamento, instituída pela Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007.

É relevante reforçar que, na operacionalização da responsabilidade compartilhada e, mais especificamente, da logística reversa, são atribuídos deveres a cada um dos atores que compõem a cadeia do ciclo de vida dos produtos e das embalagens.

Na seção II do capítulo III, nos artigos 30 a 36, estão detalhadas as responsabilidades pelo ciclo de vida dos produtos e as medidas a serem adotadas, algumas exemplificativas e outras mandatórias, para cada um dos atores na gestão dos resíduos sólidos.

A PNRS, em seu artigo 33, *caput*, impôs expressamente, aos fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes, a responsabilidade de estruturar e implementar sistemas de logística reversa, trazendo o legislador, desde logo, uma lista prioritária de produtos (agrotóxicos, seus resíduos e embalagens; pilhas e baterias; pneus; óleos lubrificantes, seus resíduos e embalagens; lâmpadas fluorescentes, de vapor de sódio e mercúrio e de luz mista; produtos eletroeletrônicos e seus componentes) e embalagens, considerando o grau e a extensão do impacto à saúde pública e ao meio ambiente dos resíduos gerados.

Compete aos fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes, como se infere, além de respeitar e cumprir todos os demais objeti-

vos e princípios criados pela lei, a obrigação de tomar todas as medidas necessárias para assegurar a implementação e operacionalização do sistema de logística reversa. E, a fim de viabilizar a coleta e a restituição dos resíduos sólidos e das embalagens pós-consumo ao setor empresarial para reaproveitamento em seu ciclo ou em outros ciclos produtivos, ou, ainda, outra destinação final ambientalmente adequada, são propostas algumas dessas providências no parágrafo 3º do artigo 33 da Lei nº 12.305/10, tais como implantar procedimentos de compra de produtos ou embalagens usados; disponibilizar postos de entrega de resíduos reutilizáveis e recicláveis; atuar em parceria com cooperativas ou outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis¹³⁰.

Na sequência, são apontadas as ações específicas por parte de cada um dos atores da cadeia logística, no âmbito da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida do produto, sem prejuízo de exigências específicas fixadas em lei ou regulamento, em normas estabelecidas pelos órgãos do SISNAMA e do SNVS, ou em acordos setoriais e termos de compromisso firmados entre o poder público e o setor empresarial.

No setor empresarial, portanto, essa responsabilidade atinge os fabricantes, os importadores, os distribuidores e os comerciantes; no setor público, recai sobre os titulares dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos que, no caso, são, em regra, os municípios; por fim, os consumidores também têm sua parcela de responsabilidade pelo ciclo de vida dos produtos.

Os objetivos quando da instituição da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos são:

- a minimização do volume de resíduos sólidos e rejeitos, ou seja, a redução da geração de resíduos sólidos e do desperdício de materiais;
- a redução dos impactos causados à saúde humana e à qualidade ambiental;
- o estímulo à utilização de insumos com maior índice de sustentabilidade ambiental na produção de produtos;
- estímulo ao desenvolvimento de mercado, à produção e ao consumo de produtos derivados de materiais reciclados e recicláveis;
- propiciar eficiência e sustentabilidade produtiva; e
- incentivar as boas práticas de responsabilidade socioambiental.

130 Art. 33, parágrafo 3º, I, II e III, da Lei nº 12305/10;

De se ver que a grande maioria desses objetivos dependem diretamente de ações do setor produtivo, daqueles que idealizam, produzem ou importam produtos com a finalidade de mercancia e de lucro.

Assim, a Lei nº 12.305/10, no art. 31, estabelece claramente que os fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes têm responsabilidade que abrange:

I - investimento no desenvolvimento, na fabricação e na colocação no mercado de produtos:

a) que sejam aptos, após o uso pelo consumidor, à reutilização, à reciclagem ou a outra forma de destinação ambientalmente adequada;

b) cuja fabricação e uso gerem a menor quantidade de resíduos sólidos possível;

II - divulgação de informações relativas às formas de evitar, reciclar e eliminar os resíduos sólidos associados a seus respectivos produtos;

III - recolhimento dos produtos e dos resíduos remanescentes após o uso, assim como sua subsequente destinação final ambientalmente adequada, no caso de produtos objeto de sistema de logística reversa na forma do art. 33;

IV - compromisso de, quando firmados acordos ou termos de compromisso com o Município, participar das ações previstas no plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos, no caso de produtos ainda não inclusos no sistema de logística reversa.

Além dos requisitos de sustentabilidade para a fabricação, os fabricantes e importadores devem adotar padrões sustentáveis nas embalagens dos produtos que industrializam e/ou comercializam, de sorte que todo aquele que “manufatura embalagens ou fornece materiais para a fabricação de embalagens” e todo aquele que “coloca em circulação embalagens, materiais para a fabricação de embalagens ou produtos embalados, em qualquer fase da cadeia de comércio”, deve, necessariamente, garantir que as embalagens sejam restritas em volume e peso às dimensões requeridas à proteção do conteúdo e à comercialização do produto; projetadas para serem reutilizadas de maneira tecnicamente viável e compatível com as exigências aplicáveis ao produto que as contêm ou, não sendo possível a reutilização, que sejam recicláveis.

A despeito de o Brasil não ter adotado o princípio da responsabilidade alargada do produtor como na União Europeia, consubstanciada na abordagem ambiental na qual a responsabilidade física e/ou financeira do produtor, pelos materiais que coloca no mercado, é alargada até à fase pós consumo dos mesmos numa óptica de ciclo de vida de produto,

as responsabilidades do setor empresarial, e mais especificamente das dos fabricantes, instituídas pela Lei nº 12.305/2010 (PNRS), não são nada desprezíveis.

A princípio, o setor empresarial deve formalizar e submeter ao poder público dois documentos: o plano de gerenciamento de resíduos sólidos, previsto no art. 20, e o do sistema de logística reversa, constante do art. 31, III, e art. 33, todos da Lei nº 12.305/2010.

A elaboração do plano de gerenciamento de resíduos sólidos, que está intimamente ligado à própria atividade produtiva/empresarial, não desonera setores das cadeias de produtos – discriminados nos incisos I a VI e § 1º do art. 33 da Lei nº 12.305/2010 – de elaborar um plano de logística reversa para retorno dos produtos e embalagens após o uso pelo consumidor, de forma independente do serviço público de limpeza urbana e de manejo dos resíduos sólidos, visando ao reuso ou à reciclagem.

A estruturação e a operacionalização do sistema de logística reversa estão inseridas no conceito de economia circular e com essa não se confundem.

As obrigações descritas no inciso I do art. 31 da Lei nº 12.305/2010, conforme citadas anteriormente, podem ser tidas como um dos pilares da arquitetura da economia circular, além, evidentemente, da internalização corporativa dos conceitos de sustentabilidade e responsabilidade social que devem estar no mesmo nível de prioridade da lucratividade empresarial.

Segundo a “Ellen Macarthur Foundation”¹³¹,

[E]mpresas precisam desenvolver competências de design circular para facilitar o reuso, a reciclagem e o aproveitamento de produtos em múltiplos ciclos. O design de produtos (e processos) circulares requer habilidades, conjuntos de informação e métodos de trabalho avançados. Áreas importantes para o design circular economicamente atraente incluem: seleção de materiais, componentes padronizados, produtos projetados para durabilidade, um design que facilite a separação ou reuso de produtos e materiais, e critérios de design para fabricação que considerem possíveis aplicações de coprodutos e resíduos.

131 Disponível em: <<https://www.ellenmacarthurfoundation.org/pt/economia-circular/elementos-basicos>>. Acesso em: 8 jun. 2020.

A estruturação e a operacionalização da logística reversa, assim entendidas como

um conjunto de ações, procedimentos e meios destinados a viabilizar a coleta e a restituição dos resíduos sólidos ao setor empresarial, para reaproveitamento, em seu ciclo ou em outros ciclos produtivos, ou outra destinação final ambientalmente adequada,

são, portanto, uma das etapas a serem executadas pelo setor empresarial a sustentar e manter todas as demais ações de uma economia circular, conforme alerta a Fundação Ellen Macarthur:

Habilidades adicionais e mesmo novas serão necessárias para o aproveitamento em múltiplos ciclos e o retorno final de materiais ao solo ou ao sistema de produção industrial. Isso envolve logística da cadeia de entrega, separação, armazenamento, gestão de risco, geração de energia, e até mesmo biologia molecular e química orgânica de polímeros. Com uma coleta e sistemas de tratamento melhores e menos custosos, e a segmentação efetiva de produtos em fim de vida útil, o vazamento de materiais para fora do sistema será reduzido, reforçando o racional econômico do design circular¹³².

Mas, para que a economia circular tenha sucesso e atinja seus objetivos na integralidade, há a necessidade de “condições viabilizadoras e condições sistêmicas favoráveis” que dependem de ações muito mais amplas e de responsabilidade de terceiros, diversos dos fabricantes de produtos e embalagens, como conclui a citada Fundação Ellen Macarthur:

Para que o reuso de materiais e uma maior produtividade de recursos se tornem lugar comum, mecanismos de mercado deverão desempenhar um papel central, com o apoio de políticas públicas, instituições de ensino e formadores de opinião. Essas condições viabilizadoras incluem:

- Colaboração
- Revisão de incentivos
- Estabelecimento de regras ambientais internacionais adequadas
- Liderança por exemplo e com foco em escala e agilidade
- Acesso a financiamento¹³³

Enquanto não se verificam essas “condições viabilizadoras e condições sistêmicas favoráveis” para que a economia circular seja uma

132 Disponível em: <<https://www.ellenmacarthurfoundation.org/pt/economia-circular/elementos-basicos>>. Acesso em: 6 jun. 2020.

133 Disponível em: <<https://www.ellenmacarthurfoundation.org/pt/economia-circular/elementos-basicos>>. Acesso em: 8 jun. 2020.

realidade no Brasil, o setor empresarial deve, independentemente de quaisquer condições e incentivos públicos, repita-se, estruturar e operacionalizar um sistema de logística reversa visando à restituição dos resíduos sólidos originados dos produtos e embalagens pós-consumo inseridos no mercado, para reaproveitamento, em seu ciclo ou em outros ciclos produtivos, ou outra destinação final ambientalmente adequada.

3. REQUISITOS LEGAIS MÍNIMOS PARA UM SISTEMA DE LOGÍSTICA REVERSA

A logística reversa vem baseada no princípio da responsabilidade pós-consumo, sendo que, com o advento da Lei Federal nº 12.305/2010, ganhou um delineamento geral, cujo próprio nome já estabelece seu conteúdo: é a logística de retorno dos produtos ou embalagens pós-consumo à sua cadeia produtiva, fazendo o caminho inverso do consumidor ao fabricante.

Na Lei da Política Nacional dos Resíduos Sólidos (Lei Federal nº 12.305/2010), a logística reversa é conceituada como

instrumento de desenvolvimento econômico e social caracterizado por um conjunto de ações, procedimentos e meios destinados a viabilizar a coleta e a restituição dos resíduos sólidos ao setor empresarial, para reaproveitamento, em seu ciclo ou em outros ciclos produtivos, ou outra destinação final ambientalmente adequada (art. 3º, XII).

Note-se que esse conceito está ligado ao princípio do usuário-pagador (ou poluidor-pagador), que determina a internalização dos custos socioambientais dos resíduos, conforme aponta Tatiana Barreto Serra:

Busca-se, desse modo, a internalização dos custos socioambientais pelo causador da poluição – gerador de resíduos sólidos -, seja ele o produtor, o transportador, o vendedor ou o consumidor, no intuito de se atingir o ‘ponto ótimo’ ou ‘ótimo de Pareto’ e, pois, retirar do Estado o ônus de arcar, sozinho, com os encargos decorrentes da gestão dos resíduos sólidos.¹³⁴

A responsabilidade pelo ciclo de vida do produto e pela implantação da logística reversa ficou estabelecida no artigo 31, III, da Lei Nacional de Resíduos Sólidos e, mais especificamente, no artigo 33.

134 SERRA, Tatiana Barreto. Política de Resíduos Sólidos – Gestão econômica, responsável e ambientalmente adequada. São Paulo: Ed. Verbatim, 2015, p. 132.

Dos dispositivos em questão que tratam da logística reversa, é possível concluir como pressupostos:

- Ser **INDEPENDENTE DO PODER PÚBLICO**, no que se refere às ações do Município para gerenciamento dos resíduos sólidos de origem domiciliar;
- Abranger as embalagens;
- A viabilidade técnica e econômica é vista em relação ao **PRODUTO**, e não à cadeia;
- Compete aos **FABRICANTES, IMPORTADORES, DISTRIBUIDORES E COMERCIANTES** a **obrigação** de tomar todas as medidas necessárias para assegurar a implementação e a operacionalização do sistema de logística reversa;
- Se o Poder Público Municipal participar, deve ser **por prévio acordo (setorial ou compromisso) e REMUNERADO**;
- **A existência de um acordo setorial geral não exclui as responsabilidades (é garantia mínima)**;
- **Impõe-se a previsão de participação dos catadores de materiais recicláveis.**

Não bastasse esse artigo, há também o artigo 36, IV:

Art. 36. No âmbito da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos, cabe ao titular dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, observado, se houver, o plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos:

(...)

IV - realizar as atividades definidas por acordo setorial ou termo de compromisso na forma do § 7º do art. 33, **mediante a devida remuneração pelo setor empresarial**;

Fica evidente que o poder público somente pode executar alguma das atividades relativas à logística reversa se: a) houver um prévio acordo (acordo setorial ou termo de compromisso); b) for devidamente remunerado por isso.

Trazendo, de forma clara, a **proibição de o poder público arcar com os custos da logística reversa**, Tatiana Barreto Serra (2015, p. 151-152) profere a seguinte lição:

Aponte-se importante reserva legal no sentido de que o **poder público não poderá arcar**, sem a devida contrapartida, com a responsabilidade atribuída aos

fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes no sistema de logística reserva dos produtos e embalagens. Desta forma, os acordos setoriais ou termos de compromissos firmados entre o titular do serviço público de limpeza urbana e o manejo de resíduos sólidos e o setor empresarial deverão estabelecer **a devida remuneração a ser paga por este ao primeiro** (arts. 36, IV e 33, § 7º).

(...)

Trata-se de importante previsão legal, em duas perspectivas. De um lado, ressaltou a lei a possibilidade de cooperação entre os setores público e empresarial na implementação da logística reversa – que em alguns casos, como o das embalagens, poderá configurar uma verdadeira necessidade. De outro, impõem que essa cooperação abranja a devida contrapartida. Com efeito, os custos com as ações de gerenciamento dos resíduos sólidos pós-consumo, visando prevenir a ocorrência de danos ao meio ambiente e à saúde das pessoas, devem ser arcados por quem os criou e não pela sociedade. (grifos nossos).

Mais adiante, referida autora é ainda mais incisiva ao mencionar que **qualquer participação do poder público na implementação da logística reversa de responsabilidade dos setores privados pressupõe a necessária contrapartida remuneratória, sob pena de enriquecimento ilícitos destes e do empobrecimento sem causa do erário.** (op. cit. p. 222)

Cabe, portanto, ao setor empresarial, ao propor um sistema de logística reversa em cumprimento à obrigação contida no art. 33 da Lei nº 12.305/2010 (PNRS), descrever, pormenorizadamente, qual será o conjunto de ações, procedimentos e meios idealizados que pretendem **implantar e executar às suas expensas e independentemente dos serviços públicos de limpeza urbana** visando à coleta e à restituição dos resíduos sólidos ao setor empresarial, para reaproveitamento, em seu ciclo ou em outros ciclos produtivos, ou outra destinação final ambientalmente adequada.

Para tanto, segundo disposto no § 3º desse dispositivo, os importadores, fabricantes, distribuidores e comerciantes devem

tomar todas as medidas necessárias **para assegurar a implementação e operacionalização** do sistema de logística reversa **sob seu encargo**, ..., podendo, entre outras medidas: I - implantar procedimentos de compra de produtos ou embalagens usados; II - disponibilizar postos de entrega de resíduos reutilizáveis e recicláveis;

III - atuar em parceria com cooperativas ou outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis, nos casos de que trata o § 1º.

A lei da PNRS exige, de forma clara e inafastável, que o setor empresarial adote medidas, ou seja, **descreva as ações necessárias para viabilizar a coleta e a restituição das embalagens** pós-consumo para o reaproveitamento em seu ciclo ou em outros ciclos produtivos **e, também, como pretende executá-las.**

Além disso, impõe-se reconhecer a necessidade de **priorizar** os catadores de materiais recicláveis no âmbito da logística reversa, isto porque a Lei Federal nº 12.305/2010 traz uma série de dispositivos de proteção e reconhecimento ao trabalho desses profissionais, determinando o incentivo ao desenvolvimento de cooperativas ou associações (art. 8º, II), integração às ações de responsabilidade compartilhada (art. 7º, XII), inclusão social e econômica (art. 15, V), participação na coleta seletiva (art. 18, II), participação na logística reversa (art. 33, § 3º, III), entre outros.

Os catadores de matérias reutilizáveis e recicláveis desempenham papel fundamental e evidente protagonismo na implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS).

O incentivo à criação e ao desenvolvimento de cooperativas ou de outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis, formadas por pessoas físicas de baixa renda, bem como a prioridade de sua contratação, estão expressos entre os instrumentos e objetivos da política nacional de resíduos sólidos, devendo ser estabelecidas, ainda, nos respectivos planos a serem elaborados, em todos níveis governamentais, as metas para a eliminação e recuperação dos lixões, inclusão social e emancipação econômica de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis (art. 7º, XII, 8º, IV, 15, V, 17, V, 18, §2º, II, 19, XI, 21, §3º, I, 33, §3º, III, 36, § 1º e 2º, 42, III, 44, II, todos da Lei nº 12.305/10).

A contratação direta das associações e cooperativas de catadoras e catadores é compreendida como um direito dessa categoria, já previsto desde a Lei nº 11.445/07, mas que teve avanços significativos a partir do marco legal de 2010. O sentido e o alcance da expressão “priorizará”, prevista no art. 36, § 1º, da Lei nº 12.305/2010, devem ser interpretados do reconhecido protagonismo, já que até hoje só se pode falar em reciclagem no Brasil devido ao trabalho exercido pelos catadores. É o que se infere, de forma clara, na lei de regência que prevê: 1) a “inclusão social e econômica das cooperativas e associações de catadoras e cata-

dores” (expressão repetida mais de uma dezena de vezes), assim como a própria expressão “catador”; 2) a expressa dispensa de licitação para essas contratações (art. 36 § 2º); 3) o conceito legal (natureza jurídica) dos resíduos sólidos previsto no art. 6º, VIII (“o reconhecimento do resíduo sólido reutilizável e reciclável como um bem econômico e de valor social, gerador de trabalho e renda e promotor de cidadania”).

Essa obrigação em relação à Logística Reversa é expressa na Lei Federal e não pode ser ignorada, uma vez que determina-se expressamente, no artigo 33, § 3º, III, tal interação.

Justamente por isso, em razão da pouca articulação feita pelo Decreto Federal nº 11.044/22 (conforme Nota Técnica – Anexo III), sugere-se que tal deficiência seja suprida em Decretos Estaduais (Minuta – Anexo II), inclusive com determinação de obrigatoriedade de esgotamento dos créditos oriundos das cooperativas, antes de aceitação de outros atores empresariais.

4. REGULAMENTAÇÃO EM ÂMBITO FEDERAL PELO DECRETO FEDERAL Nº 11.044/22

A logística reversa das embalagens em geral, especialmente sua implementação por meio de créditos de logística reversa, carecia de total regulamentação, vindo a ser timidamente implementada, apenas, por meio de acordo setorial assinado em 25 de novembro de 2015 entre o Ministério do Meio Ambiente e 3.786 empresas representadas por uma entidade destituída de personalidade jurídica denominada Coalizão Embalagens¹³⁵.

Contudo grande avanço houve na temática com a edição do Decreto Federal nº 11.044/22, que trouxe uma nova estruturação, com a possibilidade, inclusive, de emissões de créditos de logística reversa denominados “Recicla +”.

Tal decreto traz conceitos sobre cadastramento, certificado de reciclagem, créditos, entidade gestora, operador, entre outros.

Em especial, conceitua sistema de logística reversa, segundo o qual é o

135 LOUBET et al. A Experiência do Mato Grosso do Sul na Implementação da Logística Reversa das Embalagens em Geral – Caso de Sucesso do Projeto Resíduos Sólidos: Disposição Legal. Revista do Ministério Público do Paraná, ano 9 – nº 16. MPPR, junho/2022.

conjunto integrado de ações, procedimentos e meios destinados a viabilizar a coleta, a triagem e a restituição de produtos ou de embalagens recicláveis ao setor empresarial, para reaproveitamento em seu ciclo ou em outros ciclos produtivos, ou outra destinação final ambientalmente adequada.

Institui o certificado de reciclagem, por meio do “Recicla+”:

Art. 7º O Recicla+ é documento único, individualizado por empresa aderente ao modelo coletivo, lastreado no certificado de destinação final, emitido por meio do Manifesto de Transporte de Resíduos do Sinir, e nas notas fiscais eletrônicas das operações de comercialização de produtos ou de embalagens comprovadamente retornados ao fabricante ou à empresa responsável pela sua reciclagem ou pela sua recuperação energética.

Exigem-se, o que é muito positivo, sistemas de homologação, comprovação de retorno de material, vedação à duplicidade de notas, auditoria, entre outras questões.

Contudo, conforme apontado em Nota Técnica da ABRAMPA (anexo III), tal Decreto precisa de melhorias, sob pena de prejudicar em muito os catadores, a implementação da reciclagem e a reciclagem nos Estados menos desenvolvidos economicamente.

Em resumo, os problemas apresentados por tal nota técnica são os seguintes:

- **Adoção de conceito de entidade gestora que obriga ao associativismo – restrição indevida:** o Decreto, de forma indevida, restringiu o conceito de entidade gestora a pessoas jurídicas que tenham em sua constituição associações representativas de setores. Essa restrição, além de ferir o livre associativismo, restringe o mercado e viola a razoabilidade;

- **Ausência de exigências de metas por Estado e por material – prejuízo aos Estados não industrializados:** a ausência de metas por Estado prejudica os Estados menos industrializados e mais distantes, uma vez que é mais barato e de fácil logística que as empresas cumpram suas metas de reciclagem em grandes centros, relegando o restante do país à ausência de projetos. Além disso, a ausência de separação de metas por material prejudica o incremento de reciclagem dos materiais mais custosos;

- **Ausência de metas mínima:** o Decreto não trouxe metas mínimas a serem implementadas, ficando como base, apenas, o acordo setorial

anterior que tratava de 22%, sem qualquer menção à evolução dessa meta;

- **Aceitação de crédito de logística por tratamento térmico – violação da ordem de preferência:** ao permitir que tratamento térmico, de forma indiscriminada, possa ser usado como crédito de logística reversa, o Decreto violou o artigo 9º da Lei da PNRS, incorrendo em ilegalidade. Deveria ser imposto critérios e condições para esse uso ou proibido totalmente;

- **Ausência de inclusão social dos catadores de materiais recicláveis:** o Decreto não determinou qualquer prioridade aos créditos emitidos pelas Cooperativas de catadores, além de haver exigido que as notas fiscais e o MTR sejam somente para destino em empresas de reciclagem, o que praticamente retira do mercado todas as cooperativas que, por não conseguirem volume suficiente, acabam vendendo para atacadistas de meio de cadeia.

Assim, sugere-se que, ao buscar implementação nos Estados desta temática, tais pontos sejam muito bem avaliados, para que se evite prejuízos à sua implementação.

5. REGULAMENTAÇÕES ESTADUAIS – O CASO DE MATO GROSSO DO SUL E DO PIAUÍ

O tema da logística reversa das embalagens em geral vem sendo regulamentado pelos Estados, sendo que, no âmbito do Estado de São Paulo, foi feito por meio da Decisão de Diretoria nº 114, publicada pela CETESB em 23 de outubro de 2019, agora substituída pela Decisão de Diretoria nº 127/2021/P, de 16 de dezembro de 2021.

Veja-se que essa Decisão, além de vincular o sistema de logística reversa ao licenciamento ambiental da empresa (ou seja, só abrange as empresas existentes no território de São Paulo e, ainda, somente aquelas que estejam sujeitas ao licenciamento ambiental – portanto, não abrange todas – item 1.1), vincula somente às embalagens colocadas em comércio naquele Estado (item 4, Tabela 1, “embalagens em geral”).

No Rio de Janeiro, a regulamentação é feita por meio da Lei Estadual nº 8.151, de 1º de novembro de 2018, e, ao contrário de São Paulo, determina que se aplicam a todas as embalagens de produtos consumidos naquele território, independentemente de haverem sido produzidas ou simplesmente comercializadas no Estado (art. 1º, § 1º).

Tal obrigação é feita por meio de Ato Declaratório de Embalagens (ADE) (art. 8º), regulamentado pela Resolução SEAS N° 13, de 13 de maio de 2019.

Contudo o caso mais suscetível de replicar em território nacional é o de Mato Grosso do Sul, isto porque, ao contrário do Estado de São Paulo, em que se concentra a exigência de logística reversa vinculada ao licenciamento ambiental (o que é inviável em Estados pouco industrializados, que mais recebem mercadorias de outras unidades da Federação do que as remetem), criou-se sistema autodeclaratório.

Essa situação, no Estado de Mato Grosso do Sul, foi implementada pelo Decreto Estadual n° 15.340, de 23 de dezembro de 2019, que, segundo artigo em anexo¹³⁶, teve como vantagem os seguintes pontos:

- Criação de Decreto estabelecendo requisitos e parâmetros para implementação da logística reversa, trazendo segurança jurídica para os fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes;
- Criação de um sistema informatizado que possibilite a análise das informações prestadas e o cadastramento dos agentes;
- A fiscalização da logística reversa realizada além do escopo do licenciamento ambiental, pois, em Estados menos industrializados, a maior parte das embalagens é enviada por indústrias situadas em outras unidades da federação. Sem considerar esse ponto, não existe isonomia para o cumprimento;
- Aceitação como Entidades Gestoras, sem exigência de grandes requisitos: neste sentido, o que importa para o Estado é a existência de uma pessoa jurídica responsável pelas informações, que pode ser uma associação, sindicato ou até uma matriz pelas suas filiais;
- Sistema autodeclaratório: uma vez que o Estado não teria condições de analisar caso a caso, aceita-se a autodeclaração e, posteriormente, faz-se a fiscalização das informações;
- Sistema lastreado em resultados: o Estado não ingressa no “como foi feito”, mas sim nos resultados – o que importa é a comprovação de retirada do material. Somente por exceção seria necessária esta análise prévia;

136 LOUBET et al. A Experiência do Mato Grosso do Sul na Implementação da Logística Reversa das Embalagens em Geral – Caso de Sucesso do Projeto Resíduos Sólidos: Disposição Legal. Revista do Ministério Público do Paraná. ano 9 – n° 16. MPPR, junho/2022.

- Separação por material: tendo em vista que alguns materiais são de mais fácil comercialização que outros, a exigência de cumprimento das metas por material é essencial para a boa implementação do sistema;
- Comunicação entre Secretaria de Meio Ambiente e Secretaria da Fazenda para, com base em informações não protegidas por sigilo fiscal, buscar-se meios de identificar as empresas que vendem no território estadual;
- Coexistência de vários sistemas: como o foco é resultado, isto permite que os vários programas já existentes possam se adaptar ao Sisrev/MS;
- Priorização dos Catadores: atendendo à questão social e à PNRS, foi dada expressamente prioridade às organizações de catadores neste sistema.

Veja-se que essa possibilidade de regulamentação estadual por meio de Decreto é plenamente viável, pois a proteção ao meio ambiente, à produção e ao consumo é competência concorrente entre União e Estados (CF, Art. 24, V a VIII), e nada impede que os Estados adaptem a sua realidade a essa regulamentação.

Isso é apontado por Loubet em outro artigo sobre o tema:

Portanto, a proteção ao meio ambiente, o combate à poluição e a regulamentação da produção e consumo, tanto em âmbito material, quanto em âmbito legislativo é de competência das três esferas da federação (União, Estados e Município), motivo pelo qual a todos eles, é possível prever a implementação da logística reversa.¹³⁷

Veja-se que, com a regulamentação em Mato Grosso do Sul, houve registro de 14 Entidades Gestoras, 5.476 Empresas Aderentes, 42 Operadores Logísticos e 24.795,50 toneladas de materiais recicláveis recuperadas no ano de 2019.

Na mesma linha de atuação, o Estado do Piauí editou o Decreto Estadual nº 20.498, de 13 de janeiro de 2022, e já possui, de acordo com a Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Recursos Hídricos – SEMAR, 3.699 empresas que enviaram o plano de logística, o que mostra a eficiência dessa estratégia de atuação.¹³⁸

137 LOUBET, Luciano Furtado. Logística reversa (responsabilidade pós-consumo) frente ao Direito Ambiental brasileiro: Implicações da Lei nº 12.305/2010. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 16, n. 2802, 4 mar. 2011. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/18617>>. Acesso em: 20 jun. 2022.

138 Dados disponíveis em: <http://www.semar.pi.gov.br/wagtail/home_page/noticias/semar-divulga-dados-do-relat%C3%B3rio-simplificado-dos-planos-de-log%C3%ADstica-reversa/>. Acesso em: 20 jun. 2022.

6. SUGESTÕES DE ATUAÇÃO

Por meio de sua Comissão de Meio Ambiente, o Conselho Nacional do Ministério Público sugere as seguintes linhas de atuação:

6.1 – Instauração de Procedimento Administrativo (em órgão de execução) ou Procedimento de Gestão Administrativa (em órgão ligado à Administração Superior, a exemplo de Centros de Apoio de Meio Ambiente), para fins de acompanhar a política pública de implementação da logística reversa das embalagens em geral (ANEXO I);

6.2 – Reunião com o Estado, seus órgãos ambientais e Tribunal de Contas visando articular os pontos principais para implementação do tema, na linha de busca de resolutividade;

6.3 – Sugestão ao Estado de regulamentação da matéria, por meio de Decreto, adaptado às peculiaridades locais, podendo, conforme caso, adotar-se a minuta que segue em anexo a estas diretrizes (ANEXO II);

6.4 – Busca para implementar sistema de logística reversa, visando ao cadastramento de entidades gestoras, empresas aderentes, operadores logísticos e cruzamento de Notas Fiscais para evitar colidência entre programas de logística reversa (ANEXO VI – Minuta de Termo de Referência).

7. ANEXOS

- ANEXO I: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/CMA/residuos/7_1Anexol-MinutadePortariaPALREmbalagensclog.docx
- ANEXO II: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/CMA/residuos/9_2Anexoll-MinutaDecretoEstadosSisrev-Recicla-versaofinalposAN-CAT.doc
- ANEXO III – NOTA TÉCNICA DA ABRAMPA SOBRE O DECRETO FEDERAL DO RECICLA+: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/CMA/residuos/34_NTdeclogrevconjABRAMPAXCMA.pdf
- ANEXO IV – ARTIGO JURÍDICO – A EXPERIÊNCIA DO MATO GROSSO DO SUL NA IMPLEMENTAÇÃO DA LOGÍSTICA REVERSA DAS EMBALAGENS EM GERAL – CASO DE SUCESSO DO PROJETO RESÍDUOS SÓLIDOS: DISPOSIÇÃO LEGAL, DE LUCIANO FURTADO LOUBET, FERNANDO SILVA BERNARDES E THAÍS BARBOSA DE AZAMBUJA CARA-

MORI: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/CMA/residuos/25_Artigo-LogisticaReversa-publicadoversaofinal.pdf

- ANEXO V – ARTIGO JURÍDICO: LOGÍSTICA REVERSA (RESPONSABILIDADE PÓS-CONSUMO) FRENTE AO DIREITO AMBIENTAL BRASILEIRO: IMPLICAÇÕES DA LEI Nº 12.305/2010, DE LUCIANO FURTADO LOUBET: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/CMA/residuos/14_5.AnexoV-artigo-Logisticareversaresponsabilidadepos-consumoeDireito-Ambiental_Leino12.305_2010.pdf

- ANEXO VI – MINUTA DE TERMO DE REFERÊNCIA PARA CONTRATAÇÃO DE SISTEMA DE INFORMÁTICA DE LOGÍSTICA REVERSA: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/CMA/residuos/16_6.AnexoVI-TR-paraSistema.docx

- ANEXO VII: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/CMA/residuos/17_7.AnexoVII-DECRETONo11.044DE13DEABRILDE2022Recicla.pdf

- ANEXO VIII: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/CMA/residuos/18_8.AnexoVIII-DecisaodeDiretorio114-CETESB.pdf

- ANEXO IX – Decisão Diretoria Nº 127-2021-P, publicada pela cetesb – Procedimento para a demonstração da logística reversa no âmbito do licenciamento: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/CMA/residuos/24_AnexoIX-DecisaoDiretoria-127-2021-P-Procedimento-para-a-demonstracao-da-logistica-reversa-no-ambito-do-licenciamento.pdf

- ANEXO X: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/CMA/residuos/19_10.AnexoX-LeiEstadualn.8.151de01denovembrode2018-RJ.pdf

- ANEXO XI: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/CMA/residuos/20_11.AnexoXI-Resolucao-SEAS-no-13_2019.pdf

- ANEXO XII: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/CMA/residuos/21_12.AnexoXII_Decreto-n.-15.340-23.12.2019_Logistica-Reversa-de-Embalagens-em-Geral-MS.pdf

- ANEXO XIII: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/CMA/residuos/22_13.AnexoXIII-DecretoNo20498DE13_01_2022-Estadual-Piaui.pdf



CAPÍTULO VII – CONSÓRCIO E REGIONALIZAÇÃO DA GESTÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS

Louise Rejane de Araújo Silva Severino¹³⁹

O presente material visa subsidiar os membros do Ministério Público, para a atuação frente à Lei nº 12.305/2010 com alterações advindas do Decreto nº 10.936/22, dispendo acerca da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), e Decreto nº 11.043/2022, que regulamenta, notadamente, a obrigatoriedade de encerramento dos lixões e a inclusão social e produtiva dos catadores de materiais recicláveis, fomentando criação de consórcios para gestão integrada de resíduos sólidos, e ainda sobre o novo Marco Legal do Saneamento básico, estabelecido pela Lei nº 14.026, de 2020, que alterou a Lei nº 11.445/2007, a qual versa sobre manejo de resíduos sólidos e regionalização.

Primeiramente, importante destacar que legalmente, pelo art. 241 da Constituição Federal, como estratégia de promover ações conjuntas entre municípios, foi autorizada a gestão associada por meio de consórcios públicos ou convênios de cooperação para a prestação de serviços públicos, entre eles o de saneamento básico.

A gestão associada foi estimulada pela Lei Nacional de Saneamento Básico nº 11.445/2007 e pela Política Nacional de Resíduos Sólidos, Lei nº 12.305/2010, regulamentada pelo Decreto nº 10.936/2022. Com isso, a União incentivou a celebração de convênio entre os Estados e o Ministério do Meio Ambiente para elaboração de estudos de regionalização da gestão integrada de resíduos sólidos com objetivo de propor

139 Promotora de Justiça do Estado do Pará. Especialista em Direito Tributário, Ciências Penais, Direito Agrário e Fundiário, Medição de Conflitos e Arbitragem. Pós-Graduada em Psicologia Positiva. Mestranda em Gestão de Recursos Naturais Locais e Desenvolvimento Sustentável Local da Amazônia pela Núcleo de Meio Ambiente da Universidade Federal do Pará.

soluções regionais de gestão, além de arranjos territoriais para a formação de consórcios públicos.

A implantação de consórcios públicos para manejo de resíduos sólidos está amparada pela Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), que visa a diminuir os impactos causados ao meio ambiente e à saúde pelo gerenciamento inadequado de resíduos sólidos, além de instituir aos municípios a gestão integrada de resíduos sólidos gerados nos respectivos territórios, definição em consonância com o art. 30 da Constituição Federal de 1988 e com a Lei Nacional de Saneamento Básico. Dessa forma, os consórcios públicos têm o objetivo de viabilizar a descentralização e a prestação de serviços públicos de resíduos sólidos, com prioridade na obtenção dos incentivos do Governo Federal e recursos de entidades parceiras.

Destaca-se que, no inciso III do Art. 13 da PNRS, o Estado deve apoiar e priorizar as iniciativas dos municípios na adoção de soluções consorciadas ou compartilhadas para a gestão de resíduos sólidos, principalmente quanto à implantação de unidades regionalizadas, que atendam a mais de um Município, para a destinação final ambientalmente adequada de resíduos sólidos em seu território.

Visando fortalecer a gestão de resíduos sólidos e induzir a formação de consórcios públicos que congregassem diversos municípios, foram instituídas, por meio do Plano Nacional de Resíduos Sólidos (Decreto nº 11.043/2022), disposições para fomentar o desenvolvimento e a conscientização de cada indivíduo sobre a sua responsabilidade e o impacto ambiental por aquilo que consome, bem como pela forma como descarta seu resíduo, principalmente por meio da educação ambiental, sendo essencial para reduzir a geração de Resíduos Sólidos Urbanos (RSU) e para melhorar a qualidade dos materiais coletados, potencializando seu reaproveitamento e propiciando a universalização da coleta, com destinação final ambientalmente adequada para a totalidade dos resíduos gerados.

Contudo a gestão de resíduos sólidos se apresenta como um desafio a ser enfrentado pela administração pública para a execução e, mormente, para os membros do *Parquet* para acompanhamento, fiscalização e manejo de instrumentos extrajudiciais autocompositivos e judiciais cíveis e criminais para implementação de direitos socioambientais da coletividade, tendo o MP um papel de relevância e de suma responsabilidade (dever-poder) como agente político de transformação da triste realidade da grande maioria dos municípios de nosso país acerca do

inadequado manejo de resíduos sólidos e da não inclusão do catadores de materiais recicláveis.

Estando aí a grande importância da criação da Comissão de Resíduos Sólidos do CNMP, sob a Presidência do Exmo. Conselheiro do Rinaldo Reis, que objetiva fornecer subsídios para atuação dos membros de forma concatenada, orquestrada, partindo-se, para tanto, do nível nacional, regional, para chegar ao nível local, sem que, com isso, se descuide das peculiaridades locais, pois, certamente, não poderá existir uma fórmula pronta, e sim produtos, instrumentos e ideias plausíveis que possam orientar o Promotor a agir com base nas circunstâncias ambientais, sociais, econômicas e culturais em que está inserido; mas, certamente, observando a independência funcional de cada membro, para contribuir para a implementação do Política de Manejo de Resíduos Sólidos em seu município.

É cediço que as deficiências políticas, institucionais, econômico-financeiras em diversos municípios brasileiros refletem em entraves para o manejo de resíduos sólidos e disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos, com destaque para a implantação efetiva do Sistema de Logística Reversa, Coleta Seletiva e Inclusão socioeconômica dos catadores de matérias recicláveis, que sempre devem ser valorizados como partes imprescindíveis para a solução da coleta seletiva em cada município considerado em suas dimensões regionais.

Da mesma forma, a inexistência ou precariedade do exercício da titularidade da prestação dos serviços e da sua regulação não contribui para a superação do grave déficit e qualidade da prestação desse serviço público.

Nesse contexto, pontua-se que os principais problemas verificados a serem enfrentados pelos membros na constituição da gestão regionalizada de resíduos sólidos são: a) a definição da localização das unidades de tratamento e destinação final de resíduos sólidos, considerando seus impactos ambientais e as dificuldades de convencer a população e os governantes de um município a aceitarem resíduos de outros municípios em seu território; b) a necessidade de criar um ambiente de solidariedade regional para que seja possível construir novas práticas político-institucional e técnica para a gestão regionalizada de serviços públicos; c) a falta de qualificação adequada dos gestores públicos e do corpo técnico-administrativo, além da pouca disponibilidade de profissionais habilitados para atuar com a gestão regionalizada; d) divergências político-partidárias entre prefeitos ou destes com o governador; e) gestão

pública frágil, o que dificulta a obtenção de informação e conhecimento sobre a montagem de consórcios; f) conflitos intergovernamentais em determinadas políticas públicas, como no caso da educação e seu ineficiente “regime de colaboração”.

Com isso, é possível observar que existem diversos aspectos que podem dificultar a atuação ministerial em contribuir para a construção de formas de cooperação no Brasil, o que, conseqüentemente, acarreta o crescimento da geração de resíduos sólidos ao meio ambiente, com falta de descarte adequado ou não reutilização do manejo final, aumento da poluição ao meio ambiente e lençóis freáticos, em contraposição à ordem de prioridade de ações para gestão e o gerenciamento previsto na PNSR (art. 9º).

Sabe-se que a disposição final ambientalmente adequada, conforme o Plano Nacional de Resíduos Sólidos, apresenta-se pela eliminação e recuperação de lixões e aterros controlados, com implantação de Unidades Regionalizadas e Aterros Sanitários, que passam a ser explorados para recuperação de materiais de interesse econômico e do biogás, no intuito de redução da quantidade de resíduos e rejeitos encaminhados para disposição final ambientalmente adequada.

Apesar das dificuldades, as unidades regionais são a realidade predominante no país, com cobertura universalizada para recebimento dos rejeitos gerados nos processos de triagem, valorização, tratamento e recuperação energética dos resíduos. A recuperação de resíduos que ainda chega aos aterros é utilizada como parte fundamental da gestão de gerenciamento para aproveitamento dos materiais ou aproveitamento energético, pois traz viabilidade financeira tanto pelos produtos comercializados quanto pela economia gerada pelo prolongamento de sua vida útil devido ao redirecionamento dos RSU para outros processos.

O setor de reciclagem e recuperação de materiais evidencia uma completa integração entre as entidades gestoras dos sistemas de logística reversa e os consórcios públicos para alavancar os índices de recuperação de resíduos, dificultando o retorno e o aproveitamento dos materiais descartados.

Sob essa ótica ampla e visando fomentar políticas públicas, o Ministério Público, de forma regionalizada, pode atuar junto ao setor de reciclagem e recuperação, no intuito de promover a inclusão social dos catadores, para que se profissionalizem e integrem uma cadeia produtiva regulada pelo mercado, tendo como conseqüências sociais positivas a emancipação econômica e a geração de renda para esses catadores.

Além disso, verifica-se que devam existir também formas elaboradas de gerenciamento, demandando esforços dos membros do Ministério Público junto às administrações públicas dos Municípios, para impulsionar políticas públicas, no que tange às ações articuladas quanto à gestão regional dos resíduos sólidos, com o fim de desenvolver um trabalho mais célere e eficiente nas demandas locais, a qual teria como vantagem não só uma economia de escala adequada de prestação dos serviços, como também o fortalecimento da capacidade institucional dos municípios, implantação de unidades regionais e obtenção de recursos federais e estaduais, posto que o descarte inadequado de resíduos diretamente ao solo (lixões e aterros controlados), por força normativa (art. 54 da Lei nº 12.305/10), serão proibidos de serem encaminhados para essas unidades inadequadas a partir de 2 de agosto de 2024, que é o último marco temporal para adequação dos municípios.

Dentro dessa realidade, o Ministério Público deverá ter como foco estratégias que busquem garantir o cumprimento e a implementação da legislação ambiental nacional, o combate à criminalidade ambiental, a prevenção dos danos ambientais, a repressão da degradação do meio ambiente e reparação e a recuperação dos seus componentes naturais, entre outras ações necessárias para a manutenção do meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Nesses termos, pode-se dizer que a atuação ministerial deve consistir no fomento ao aumento da capacidade de gestão dos municípios para apresentarem Planos de Gestão de Resíduos intermunicipais, microrregionais ou municipais, sendo uma solução para disposição final adequada dos resíduos sólidos, levando em análise que os Planos configuram-se como instrumentos de elevada importância no âmbito da Política Nacional de Resíduos Sólidos, sendo essenciais para o desenvolvimento de ações e cumprimentos dos objetivos e metas previstos para os entes municipais. Vale ressaltar que a existência de tais planos também é condição para acesso a recursos federais ou de órgãos controlados pela União.

Dessa forma, o Ministério Público deve cumprir seu papel no impulsionamento da política estatal de prestação regionalizada dos serviços de gerenciamento de resíduos sólidos, visando à geração de ganhos de escalas e à garantia da universalização e da viabilidade financeira dos serviços, com uniformização do planejamento, da regulação e da fiscalização, nos termos do Art. 2º do Decreto nº 10.588, sendo que o prazo para a adesão às unidades regionais de saneamento básico com vistas ao

recebimento de recursos federais foi prorrogado por um ano, até 31 de março de 2023.

Nesse sentido, é muito oportuno salientar o Roteiro para Implementação de Consórcios Públicos de Manejo de Resíduos Sólidos disponibilizado pelo Governo Federal, por meio de projeto, denominado de ProteGEEr, em parceria entre a Cooperação Alemã para o Desenvolvimento Sustentável, por meio da *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH* e o Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), o qual dispõe de uma cooperação técnica entre o Brasil e a Alemanha que visa promover uma gestão sustentável e integrada dos resíduos sólidos urbanos nos Municípios brasileiros. O objetivo primordial é fortalecer os atores municipais responsáveis pela gestão de RSU, oferecendo capacitação e ferramentas para a gestão.

Por sua vez, o referido roteiro pontua que a viabilidade do consórcio requer o equilíbrio das necessidades e das possibilidades compartilhadas entre entes federados, uma vez que sua efetividade depende da confiança mútua entre os consorciados para a prestação de serviços com qualidade, regularidade e racionalização dos custos. Assim, o processo deve ser articulado entre os municípios, e os Poderes Legislativos locais devem se comprometer com o objetivo do consórcio, não deixando de salientar a importância da integração da sociedade civil no processo, bem como contar com uma equipe técnica composta por profissionais qualificados de perfil multidisciplinar.

Assim, cada Município consorciado é imprescindível em todo o processo de sustentabilidade das ações em todas as etapas, tais como: planejamento e estruturação, implementação e operação. Há, ainda, a possibilidade da concessão por meio de uma Parceria Público Privada (PPP), em que os contratos são de, no mínimo, cinco e, no máximo, 35 anos, previsto na Lei nº 11.079/2004.

É importante salientar, também, o novo Marco Legal do Saneamento básico estabelecido pela Lei nº 14.026, de 2020, que alterou a Lei nº 11.445/2007, dispondo, no inciso XIV do art. 2º, que deve ser assegurada a economia em escala, com soluções regionalizadas que favorecem a implementação de Políticas Públicas adequadas de gestão e a eficiente aplicação de recursos soluções.

A referida Lei nº 14.026/2020, como dito, estabelece, em seu art. 29, que os serviços públicos de saneamento básico terão a sustentabilidade econômico-financeira assegurada pela remuneração advinda da cobrança dos serviços e, quando necessário, de outras formas adicionais,

como subsídios ou subvenções, vedada a cobrança em duplicidade de custos administrativos ou gerenciais a serem pagos pelo usuário, em serviços elencados, destacando-se: o de limpeza urbana e **manejo de resíduos sólidos**, na forma de taxas, tarifas e outros preços públicos, conforme o regime de prestação do serviço ou das suas atividades.

Já o art. 35 da Lei nº 11.445/2005, com a nova redação dada pela Lei nº 14.026/2020, prevê que as taxas ou as tarifas decorrentes da prestação de serviços de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos considerarão a destinação adequada de resíduos sólidos coletados e o nível de renda da população atendida de forma isolada ou combinada.

Já o parágrafo 2º do mencionado “caput” estabelece que a não proposição do instrumento de cobrança pelo titular dos serviços, no prazo de 12 meses da vigência da lei, configura renúncia de receita e exigirá a comprovação de atendimento, pelo titular do serviço, do disposto no art. 14 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, observadas as penalidades constantes da referida legislação, no caso de eventual descumprimento (Redação dada pela Lei nº 14.026, de 2020).

Dessa feita, existe mais essa vertente de fiscalização do Ministério Público e de outros órgãos de controle, como Tribunais de Contas, acerca da observância do referido dispositivo legal, no que tange ao cumprimento da Lei Responsabilidade Fiscal, como via de fortalecimento para a implementação da remuneração do usuário e a exigência do titular do direito do serviço do manejo de serviços sólidos.

Também nessa senda, uma atuação regionalizada das unidades ministeriais poderá acompanhar, de forma concatenada, a cobrança pelo serviço de manejo de resíduos sólidos e limpeza urbana, considerando a realidade local sob um aspecto mais amplo, regionalizado, o que, certamente, levará a uma atuação mais efetiva, de preferência usando instrumentos consensuais de resolução de eventuais conflitos que possam surgir, por exemplo, no que tange ao valor que será cobrado pelo usuário em cada regional, considerando as peculiaridades locais, como renda per capita e Produto Interno Bruto (PIB).

Nesse aspecto, a mediação e a negociação apresentam-se como instrumentos eficazes que devem ser priorizados, em atenção à Resolução nº 118, de 1º de dezembro de 2014, publicada em 27 de janeiro de 2015, que instituiu a Política de Incentivo à Autocomposição no âmbito do Ministério Público. Destaca-se, por oportuno, o Manual de Negociação e Mediação Para Membros do Ministério Público.

Assim, ao Ministério Público, como fiscal da ordem jurídica, cabe exigir a observância da averiguação em cada Município, sempre que possível, de soluções consorciadas para a efetivação da Gestão Sustentável de Resíduos Sólidos, devendo trabalhar com instrumentos de autocomposição para proposição de acordos na seara civil, como Termo de Cooperação, TAC, e criminal, como ANPP, com todos os municípios envolvidos, de forma regionalizada para maior eficácia. E, em casos infrutíferos, deverá lançar mão das ações judiciais adequadas.

Nessa esteira, no intuito de oferecer como material de apoio aos colegas do *Parquet* nacional, compartilha-se, em anexo, Material de Gerenciamento de Resíduos Sólidos existente no *site* do Centro de Apoio Operacional do Meio Ambiente do Ministério Público do Estado do Pará, atualmente sob a Coordenação da Exma. Promotora de Justiça Dra. Albely Lobato, bem como segue Portaria Administrativa Conjunta para acompanhamento da implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos das Promotorias de Justiça de Cametá-PA, de lavra desta Representante do Ministério Público do *Parquet* paraense, em atuação conjunta com o Excelentíssimo 2º Promotor de Justiça de Cametá-PA, Dr. Isaac Sacramento.

Disponibiliza-se, outrossim, em anexo, a experiência da participação desta Promotora de Justiça que palestrou em evento sobre Soluções Consorciadas e Regionalização do Manejo de Resíduos Sólidos entre os Municípios da Região do Baixo Tocantins, ocorrido na sede de Cametá-PA, Região Amazônica, com a participação de representantes do Ministério do Desenvolvimento do Governo Federal, PROTEGGER¹⁴⁰, Universidade Federal do Pará, Secretários Municipais de Meio Ambiente da Região do Baixo Tocantins, Secretário Estadual Adjunto de Obras do Estado do Pará e Cooperativa de Catadores de Cametá, ocorrido no dia 2 de setembro de 2020.

Compartilho, em anexo ainda, o Roteiro para Implementação de Consórcios Públicos de Manejo de RSU, elaborado pelo Governo Federal, por meio da Secretaria de desenvolvimento, registrando especial agradecimento ao Secretário Nacional de Saneamento, Sr. Pedro Maranhão, e ao Secretário de Qualidade Ambiental do Ministério do Meio Ambiente, Sr. André França, pelo diálogo esclarecedor e instigante, compartilhando ensinamentos, experiências, princípios, valores e propósitos,

140 Projeto de Cooperação Técnica entre o Brasil e a Alemanha para promover uma gestão sustentável e integrada dos resíduos sólidos urbanos, articulada com as Políticas Públicas de proteção do clima, disponível em: <www.protegeer.gov.br> e <www.teachawaste.com>. Acesso em: 2 set. 2022.

com os membros que fazem parte da Comissão de Resíduos Sólidos do Conselho Nacional.

Agradeço, em especial, o apoio e a confiança depositadas à presente Comissão e, pessoalmente, ao Exmo. Presidente Conselheiro do CNMP, Dr. Rinaldo Reis, e ao Procurador-Geral do MPPA, Dr. César Bechara Nader Mattar, por viabilizarem-nos contribuir, ainda que minimamente, para dias melhores no Manejo de Resíduos Sólidos do nosso país mediante este ensaio.

ANEXOS

Minuta – resíduos sólidos: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/CMA/residuos/57_minutaicresiduossolidos.doc

- Portaria Conjunta Nº 005/2022 – MP/1ª e 2ª PJCAM:

https://www.cnmp.mp.br/portal/images/CMA/residuos/58_P.AAcompanhamentodePoliticaspUBLICASemrelacaoaosresiduossolidosdeCameta.pdf

- Proposta de Termo de Compromisso Ambiental:

https://www.cnmp.mp.br/portal/images/CMA/residuos/59_Proposta-deTCA.doc

- Roteiro para Implementação de Consórcios Públicos de Manejo de RSU: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/CMA/residuos/60_ProteGEEr_Roteiro_Consorcios_19.11.2021_final.pdf

- Apresentação sobre Consórcio e Regionalização da Gestão dos Resíduos Sólidos: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/CMA/residuos/61_SlidesApresentacaoResiduosSolidosCameta.pptx

- Solicitação ao Município acerca da Política Nacional de Resíduos Sólidos: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/CMA/residuos/62_solicitacaoaomunicipioacercadapoliticanacionalderesiduossolidos.doc

- Kit de Ferramentas de Gestão de RSU: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/saneamento/protegeer>



CAPÍTULO VIII – A FUNÇÃO SOCIAL DOS CONTRATOS DE LIMPEZA PÚBLICA: UMA PROPOSTA DE ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Luís Fernando Cabral Barreto Junior¹⁴¹

1. O desafio da Gestão Sustentável dos Resíduos Sólidos. 2. A função social e ecológica dos contratos. 3. A sustentabilidade econômica dos contratos de limpeza pública e os princípios da Lei nº12.305/2010. 4. Cláusulas contratuais necessárias para cumprimento da PNRS e as cláusulas contratuais incompatíveis com a PNRS. 5. Proposta de atuação do Ministério Público. 6. Anexos.

1. O DESAFIO DA GESTÃO SUSTENTÁVEL DOS RESÍDUOS SÓLIDOS

A percepção ambiental da sociedade para os impactos ambientais gerados pela destinação e pela disposição ambiental inadequadas de resíduos sólidos vem se tornando cada vez mais acurada. Isso significa dizer que a sociedade não apenas rejeita a existência de lixões e a ineficiência da limpeza pública, como compreende que a disposição em aterros sanitários não é a única política pública a ser executada nesse ramo. Os cidadãos já conhecem e até demandam políticas públicas de coleta seletiva e reciclagem, sendo essas medidas as mais

141 Promotor de Justiça de Meio Ambiente, urbanismo e patrimônio cultural de São Luís e Coordenador do Centro de Apoio Operacional de Meio Ambiente do Ministério Público do Estado do Maranhão. Membro colaborador da Comissão de Meio Ambiente do Conselho Nacional do Ministério Público e ex-Presidente da Associação Brasileira dos Membros do Ministério Público de Meio Ambiente – ABRAMPA, onde atualmente exerce a função de Diretor Regional Nordeste. Presidente do Conselho-Geral da Rede Latino-americana de Ministério Público Ambiental.

populares. Já não tarda para que os cidadãos comecem a se perguntar quanto custam a limpeza pública e a disposição final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos nas suas cidades, principalmente quando o cumprimento do art. 29, II, da Lei nº 11.445/2007 se tornar realidade. No mesmo sentido, é necessário compreender que a qualidade da prestação dos serviços de limpeza pública impacta diretamente os resultados de uma política de gestão de resíduos sólidos que efetivamente vise alcançar os objetivos do art. 9º da Lei nº 12.305/2010, mas com ela não deve se confundir. É nesse contexto que apresentamos uma breve reflexão sobre a atuação do Ministério Público em exigir o cumprimento da norma referente à função social e ecológica do contrato, em todos os negócios jurídicos relacionados à limpeza pública e à gestão de resíduos sólidos. De uma histórica e exitosa atuação do Ministério Público brasileiro visando ao encerramento de lixões, à construção de aterros sanitários, à inclusão social dos catadores e catadoras de resíduos, à implementação da logística reversa e à responsabilização civil e criminal de pessoas pelo descarte ilegal de resíduos, inclusive perigosos, chega-se ao momento de uma atuação fiscalizatória sobre o instrumento que está diretamente envolvido no êxito ou no fracasso de todas essas políticas públicas, que é o contrato de concessão de limpeza pública. Como contrato de saneamento, ele precisa atender aos princípios da Lei nº 11.445/2007 sem se afastar dos objetivos e princípios da Lei nº 12.305/2010, especialmente como instrumento efetivo de cumprimento do princípio poluidor-pagador, o que também assegura a sua sustentabilidade econômico-financeira. O caminho para essa compreensão passa necessariamente pela identificação das normas que, incorporando o princípio da função social e ecológica do contrato, devem nele constar. Essa é a proposta de atuação ao Ministério Público Ambiental neste breve ensaio, lembrando que, de fato, os serviços de limpeza pública são os que mais estão presentes no dia a dia da geração de resíduos sólidos urbanos.

2. A FUNÇÃO SOCIAL E ECOLÓGICA DOS CONTRATOS

Prevista no art. 421 do Código Civil de 2022, a função social do contrato está descrita como um “limite” à liberdade contratual. Ao lado do princípio da boa-fé objetiva, o princípio da função social do contrato possui aspectos intrínsecos e extrínsecos relacionados aos seus impactos sociais e vem sendo aplicado em diversas áreas do Direito brasileiro. A doutrina reconhece que, mesmo em relações tipicamente privadas, a função social do contrato impõe o atendimento às normas de

ordem pública e estabelece direta relação com o art. 2.035 do Código Civil¹⁴². Despiciendo ressaltar que cláusulas contratuais que contrariem normas de ordem pública voltadas a assegurar a função social do contrato não prevalecem. Considerando que o saneamento ambiental integra o conceito de cidade sustentável, a teor expresso do art. 2º, I, da Lei nº 10.257//2011 (Estatuto da Cidade), e que esse diploma estabelece normas de ordem pública e interesse social (art. 1º, parágrafo único), conclui-se que, mesmo antes da Lei nº 11.445/2007, os contratos de saneamento, incluídos os de limpeza pública, não poderiam se distanciar de sua função social e ecológica por sua intrínseca relação com a preservação ambiental. Há de se observar que a própria Lei nº 11.445/2007 traz, entre os seus princípios listados no art. 2º, III, “a realização da limpeza urbana e do manejo dos resíduos sólidos de forma adequada à saúde pública, à conservação dos recursos naturais e à proteção do meio ambiente”. Tratando especificamente dos resíduos sólidos, o art. 3º-C da Lei nº 11.445/2007 detalha quais são os serviços que integram a limpeza pública, excluindo, taxativamente, os resíduos sólidos de grandes geradores. Outras normas de ordem pública relacionadas à prestação de serviços de limpeza pública também constam nos arts. 25 a 29 da Lei nº 12.305/2010 e devem ser observadas nos contratos de limpeza pública. Por fim, a relação entre a função social e ecológica do contrato e sua aplicação a todos os negócios jurídicos com vistas à preservação ambiental foi expressamente reconhecida no julgamento do REsp 1.688.885/SP pelo Superior Tribunal de Justiça, assentando que,

Para os porta-vozes processuais da metaindividualidade, a liberdade de contratar (*rectius*, de celebrar negócios jurídicos) constante do art. 421 do Código Civil não é absoluta, nem irrefreável, mas se subordina não só à função social nele prevista, mas também a cânones jurídicos de regência da vida civilizada em comunidade, entre eles a função ecológica do contrato, cara-metade da função ecológica da propriedade (art. 1.228, § 1º, do Código Civil).

Assim, impossível admitir que o erário suporte os custos de destinação de resíduos que não se enquadrem na condição de domiciliares, sob pena de responsabilização civil do Município e dos gestores, inclusive nas hipóteses do art. 10 da Lei nº 8.429/1992.¹⁴³

142 TEPEDINO, Gustavo & CAVALCANTI, Laís. Notas sobre as alterações promovidas pela Lei nº 13.874/2019. in Lei de Liberdade Econômica e seus impactos no Direito brasileiro. RT. 1ª ed. São Paulo. p.503.

143 AgInt no RECURSO ESPECIAL Nº 1.688.885-SP (2017/0186712-2).

Portanto, ao traçarmos limites e formas para a celebração de contratos com observância à sua função social e ecológica, estamos diante de uma íntima relação entre a preservação ambiental e a sustentabilidade econômico-financeira, as quais se constituem em vasos comunicantes. Contratos de limpeza pública que assumem custos de grandes geradores, além onerosos ao erário, comprometem a aplicação do princípio poluidor-pagador e redundam em poluição por resíduos, e devem ter sua nulidade declarada em Juízo. Limpeza pública não pode se confundir com gerenciamento de resíduos, pois os interesses podem estar em conflito.

3. A SUSTENTABILIDADE ECONÔMICO-FINANCEIRA DOS CONTRATOS DE LIMPEZA PÚBLICA E OS PRINCÍPIOS DA LEI Nº 12.305/2010

O art. 29 da Lei nº 11.445/2007 prevê a sustentabilidade econômico-financeira dos serviços públicos de saneamento pela “*remuneração pela cobrança dos serviços*” sem prejuízo de outras formas. Adotando um texto exemplificativo, a lei assegura que a sustentabilidade econômico-financeira dos contratos não pode se limitar à instituição de taxas ou tarifas para custeio dos serviços de limpeza pública. A essa cobrança se deve acrescentar que essa sustentabilidade não estará assegurada se tais serviços forem onerados com a execução de tarefas que, por lei, não são de responsabilidade do Poder Público. Reitera-se que a assunção de serviços de limpeza por grandes geradores acarreta enriquecimento ilícito contra o erário.

Num exemplo evidente de que o Município não pode ser onerado com serviços de grandes geradores e que a recalcitrância desses geradores lhes impõe um dever de ressarcimento aos cofres públicos, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo proferiu um julgado paradigmático no qual reconheceu que o Município deve ser ressarcido pelo descarte ilegal de resíduos e tem legitimidade e interesse em buscar tutela jurisdicional. Veja-se:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL COBRANÇA POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS LEI FEDERAL Nº 12.305/10 RESSARCIMENTO AO ERÁRIO DE despesas realizadas com coleta e destinação de resíduos sólidos ADMISSIBILIDADE. Pedido condenatório no ressarcimento ao erário de despesas realizadas com coleta e destinação de resíduos sólidos decorrentes

do exercício de atividade econômica desenvolvida por gerador de resíduos de grande porte (Lei Federal nº 12.305/10, que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos). Estabelecimento responsável pela implementação e operacionalização integral de plano de gerenciamento de seus resíduos sólidos e, conseqüentemente, pela sua coleta, armazenamento, transporte, transbordo, tratamento ou destinação e disposição final. Responsabilidade pelo ressarcimento ao Município por eventuais etapas por ele realizadas. Exegese dos arts. 27, caput, §§ 1º e 2º, e 29, parágrafo único, Lei nº 12.305/10. Pedido procedente. Sentença mantida. Recurso desprovido. (TJSP. Apelação nº 1036843-66.2014.8.26.0224)

Portanto a sustentabilidade econômico-financeira dos contratos de limpeza está diretamente relacionada ao grau de cumprimento das obrigações que os geradores de resíduos possuem frente à Lei nº12.305/2010, pois, de outra forma, de nada adiantará a instituição de taxas ou tarifas de cobrança pelos serviços de limpeza pública se, ao volume de resíduos considerados domiciliares, mesmo por equiparação, estiverem acrescentados, de fato, os resíduos cuja destinação final é de responsabilidade dos seus próprios geradores. Os custos do serviço público de limpeza urbana não podem ser onerados com a coleta e a destinação de resíduos sólidos que não se enquadrem nas hipóteses descritas no art. 3º, I, c) e art. 3º-C da Lei nº11.445/2007 e, nas hipóteses dos arts. 25 a 29 da Lei nº12.305/2010, o Município deverá ser ressarcido. Despiciendo lembrar que a omissão do Município em buscar o ressarcimento motiva sua responsabilização por ação civil pública, sem prejuízo da responsabilidade pessoal dos gestores. Ocorre que, sem a previsão contratual de que a concessionária de serviços públicos de limpeza tenha o dever de informar ao Município sempre que efetuar a coleta de descartes ilegais, incluídos os de grandes geradores, o cumprimento dessas normas restará severamente prejudicado, para não se dizer que simplesmente não existirá. Em cumprimento à função social e ecológica do contrato, tem-se por inequívoca obrigação a de estar prevista no contrato condição relacionada à identificação pela concessionária de descartes de resíduos que não estejam sobre a sua responsabilidade, quer pelo local onde se encontrem ou, principalmente, pela espécie e volume de resíduos coletados. Caso, por medida de saneamento, a concessionária de serviços promova a coleta desses resíduos, caberá ao gestor público a obrigação de cobrar o ressarcimento de quem deu causa ao prejuízo para os cofres públicos, sob pena de ser ele mesmo um causador desse dano ao erário e ao meio ambiente e

responder, inclusive, por improbidade administrativa ou crime do art. 68 da Lei nº9.605/1998, conduta típica que poderá ser imputada inclusive à pessoa jurídica da concessionária. Daí ser necessário considerar que, em cumprimento à função social e ecológica do contrato, os contratos de limpeza pública devem conter cláusulas que tanto assegurem quanto não prejudiquem os princípios albergados na Lei nº 12.305/2010, notadamente aqueles que se referem às responsabilidades dos próprios geradores pelos resíduos sólidos decorrentes de suas atividades tanto pela necessidade de assegurar a sustentabilidade econômico-financeira quanto pela obrigação de dar cumprimento às normas de proteção ambiental e demais preceitos de ordem pública e de interesse social.

4. CLÁUSULAS CONTRATUAIS NECESSÁRIAS PARA CUMPRIMENTO À PNRS E ÀS CLÁUSULAS CONTRATUAIS INCOMPATÍVEIS COM A PNRS

Na proposta deste breve ensaio sobre o tema, sugerimos que, na análise de contratos de limpeza pública, os membros do Ministério Público e outros colaboradores identifiquem a ausência de algumas cláusulas necessárias e a existência de outras que podem ser consideradas atentatórias à função social do contrato, no sentido aqui demonstrado. Como cláusula necessária, reitera-se a previsão de que, na hipótese de identificação de descartes ilegais de resíduos em propriedades privadas, sejam essas propriedades identificadas e avaliado o custo gerado ao erário pela coleta e destinação final dos resíduos para que o Município exerça seu poder de polícia administrativa e acione diretamente o responsável para ressarcimento ao erário, sem prejuízo de informar esse fato ao Ministério Público para eventuais medidas criminais. No mesmo sentido, ao se deparar com resíduos que não se enquadram como domiciliares, deve estar prevista em contrato a imediata informação ao Município para que acione os geradores dos resíduos nos mesmos moldes antes citados, buscando a reparação do dano ao erário. Como cláusula de transparência, tais informações devem estar disponíveis à consulta de toda a sociedade, informando o quanto custa mensalmente a limpeza pública e o quanto os descartes ilegais, de qualquer espécie, prejudicam financeiramente a sociedade, bem como as medidas adotadas pelo Município para a reparação dos danos. Noutra vertente, cláusulas que permitam a assunção, pelo Município, dos custos da responsabilidade pela destinação de resíduos que deveriam ser objeto de políticas de ge-

renciamento executadas por terceiros como as de logística reversa devem ser extirpadas de contratos de limpeza. Por exemplo, na hipótese em que a concessionária colete resíduos domiciliares passíveis de valorização e comercialização, o produto dessa comercialização não pode ser destinado à concessionária, pois ela já foi remunerada para prestar esse serviço, e a apropriação desses valores caracteriza enriquecimento ilícito. Eventual produto da venda de resíduos processados pela concessionária deve ser revertido integralmente ao erário, sem prejuízo de que o Município, identificando o gerador desses resíduos, possa deles cobrar ressarcimento pelos custos gerados. Há de se considerar que, num diálogo entre os institutos do Direito Civil e do Direito Ambiental, eles devem se completar para atender aos mesmos interesses. Os resíduos não são *res nullius* nem *res derelictae*. O abandono não é uma prerrogativa natural do proprietário¹⁴⁴. Quem introduz o resíduo no mercado consumidor, geralmente como embalagem, mantém-se responsável pela sua destinação final, sempre que identificado. Esses são apenas alguns exemplos de como é possível avançar na implementação de uma Política de Resíduos que efetivamente atenda aos princípios da Lei nº 12.305/2010 e, principalmente, à ordem de prioridade disposta em seu art. 9º pelo controle dos contratos de limpeza pública e comportamento do Município.

5. PROPOSTA DE ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Em conclusão, propõe-se uma nova forma de atuação do Ministério Público Ambiental visando ao cumprimento da legislação ambiental sobre resíduos sólidos e vários benefícios ambientais e sociais que decorrem de sua implementação. Sem prejuízo de tudo o que vem sendo feito, é chegada a hora de o Ministério Público averiguar os contratos de limpeza pública e sua adequação ao princípio da função social do contrato com foco nas normas de ordem pública que constam da Lei nº 12.305/2010 e demais diplomas correlacionados. Inicialmente, é importante averiguar contratos celebrados em Municípios que não possuem Plano Municipal de Gerenciamento Integrado de Resíduos Sólidos e naqueles que sequer lei de grandes geradores possuem. Fiscalizar atentamente contratos celebrados em regime de urgência, os quais não são regra para a legislação de resíduos sólidos e devem ser evitados. Fundamental também avaliar o grau de transparência com que esses contratos são tratados pelo Poder Público em seus portais de transpa-

144 SEUBE, Jean-Baptiste. Le statut des déchets em droit des biens Le déchet, cette chose précieuse. In. Du droit des déchets ao droit de l'économie circulaire. IFJD. 2021.p.40

rência. E, por fim, verificar se a execução dos contratos não está se tornando um entrave para a implementação da logística reversa e para a inclusão social dos catadores. É fundamental evitar e reprimir que contratos de limpeza se tornem um subterfúgio para a externalização de custos externos pelos verdadeiros responsáveis pela dispersão de resíduos ilegalmente descartados no meio ambiente e que destroem recursos naturais, comprometem a saúde pública, oneram os cofres públicos e prejudicam o desenvolvimento sustentável. É preciso evitar que o lixo continue a ser varrido para debaixo do tapete.

6. ANEXOS

Ação Civil Pública: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/CMA/residuos/72_AcaoCivilPublica.odt

Ação Civil Pública – Ressarcimento por descartes ilegais: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/CMA/residuos/73_AcaoCivilPublica.Ressarcimentopordescartesilegais.odt

ANEXOS GERAIS

Um oceano livre de plástico: desafios para reduzir a poluição marinha no Brasil: <https://brasil.oceana.org/relatorios/um-oceano-livre-de-plastico/>

Cartilha Zero Lixões, por um Piauí mais limpo!: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/CMA/residuos/26_CAOMA-CARTILHAVERSaO1.pdf

Diagnóstico de Análise das Despesas Municipais da Prefeitura de Beditinos/PI: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/CMA/residuos/76_Levantamento_Beditinos.pdf



CONSELHO
NACIONAL DO
MINISTÉRIO PÚBLICO

