

Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados
Centro de Documentação e Informação
Coordenação de Biblioteca
<http://bd.camara.gov.br>

"Dissemina os documentos digitais de interesse da atividade legislativa e da sociedade."



Interface das discussões sobre a
Política Nacional de Resíduos
Sólidos com o projeto de lei da
Política Nacional de Saneamento
Básico e com a Lei dos
Consórcios Públicos

SUELY MARA VAZ GUIMARÃES DE ARAÚJO

Consultora Legislativa da Área XI

Meio Ambiente e Direito Ambiental, Organização Territorial,

Desenvolvimento Urbano e Regional

NOTA TÉCNICA

DEZEMBRO/2005

SUMÁRIO

1- Introdução.....	3
2- O projeto de lei da Política Nacional de Saneamento Básico e o tema resíduos sólidos.....	5
3- A futura lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos e os consórcios públicos	7
4- Comentários finais	9

© 2005 Câmara dos Deputados.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citadas a autora e a Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados.

Este trabalho é de inteira responsabilidade de sua autora, não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados.



Câmara dos Deputados
Praça 3 Poderes
Consultoria Legislativa
Anexo III - Térreo
Brasília - DF

Interface das discussões sobre a Política Nacional de Resíduos Sólidos com o projeto de lei da Política Nacional de Saneamento Básico e com a Lei dos Consórcios Públicos

1- INTRODUÇÃO

Há vários anos, têm sido apresentadas na Câmara dos Deputados proposições pretendendo estabelecer diretrizes para a Política Nacional de Saneamento.

A primeira proposta nesse sentido veio com o Projeto de Lei nº 53, de 1991, de autoria da Deputada Irma Passoni (Projeto de Lei da Câmara nº 199, de 1993, no Senado Federal), aprovado pelo Congresso em 1994 e vetado pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso. O conteúdo desse projeto de lei centrava-se em três instrumentos básicos: o Sistema Nacional de Saneamento, o Plano Nacional de Saneamento e o Fundo Nacional de Saneamento. Em 2000, os Deputados Maria do Carmo Lara e Sérgio Novais apresentaram o Projeto de Lei nº 2.763, adotando, praticamente na íntegra, a redação final votada para o PL 53/1991.

Em 2001, o Poder Executivo enviou a esta Casa o Projeto de Lei nº 4.147, que pretendia estabelecer diretrizes nacionais para o saneamento básico, considerando como saneamento básico apenas os serviços de abastecimento de água potável e de esgotamento sanitário. O PL 4.147/2001, que foi apensado ao PL 2.763/2000, tinha, basicamente, os seguintes objetivos:

- (i) interpretar a Constituição Federal, a fim de definir claramente a titularidade dos serviços de água e esgotos, especialmente nas situações em que ocorre compartilhamento de infraestrutura;
- (ii) estabelecer mecanismos de regulação da prestação de serviços de água e esgotos em escala nacional;
- (iii) induzir a adoção de critérios padronizados para a concessão ou permissão dos serviços de água e esgotos;
- (iv) atrair investimentos privados para o setor; e
- (v) estabelecer um vínculo institucional do setor com o Governo Federal, criando a obrigatoriedade de que as entidades reguladoras estaduais e municipais fossem credenciadas pela Agência Nacional de Águas.

Durante os anos de 2001 e 2002, a comissão especial constituída para dar parecer sobre o PL 2.763/2000 e o PL 4.147/2001 – Comissão Especial da Política Nacional de Saneamento – tentou, sem sucesso, construir um consenso sobre a futura lei entre os agentes políticos que atuam no setor. Com o fim da legislatura 1999-2002, a comissão especial foi desconstituída, sem que tivesse chegado a votar a proposta apresentada pelo relator, Deputado Adolfo Marinho.

Em 2003, a Deputada Maria do Carmo Lara apresentou uma nova proposição sobre o tema, o Projeto de Lei nº 1.144, e solicitou a retirada do PL 2.763/2000. O PL 1.144/2003 é bem mais abrangente do que o primeiro projeto sobre o tema apresentado pela Parlamentar. O texto divide-se em duas partes: a primeira trata da Política Nacional de Saneamento Ambiental de uma forma ampla, inserindo todos os componentes do setor, inclusive os resíduos sólidos, e reproduzindo com alguns ajustes o conteúdo do PL 53/1991 e do PL 2.763/2000; a segunda traz as diretrizes específicas para a prestação, regulação e fiscalização dos serviços públicos de abastecimento de água potável e de esgotamento sanitário, com dispositivos que procuram refletir os principais resultados do trabalho da Comissão Especial da Política Nacional de Saneamento nos anos de 2001 e 2002.

Em 2005, o Poder Executivo retirou de tramitação o PL 4.147/2001 e deu entrada em outra proposição sobre o tema, o Projeto de Lei nº 5.296, fruto de um extenso processo de debate coordenado pelo Ministério das Cidades. Essa nova proposta pretende estabelecer diretrizes para a Política Nacional de Saneamento Básico, abrangendo os serviços públicos de abastecimento de água, esgotamento sanitário, manejo de resíduos sólidos e manejo de águas pluviais. O PL 5.296/2005 encontra-se apensado ao PL 1.144/2003, ambos distribuídos à Comissão Especial do Saneamento Básico.

No que se refere especificamente ao tema resíduos sólidos, tramitam nesta Casa mais de uma centena de projetos de lei, todos apensados ao Projeto de Lei nº 203, de 1991, e objeto de análise de outra comissão, a Comissão Especial da Política Nacional dos Resíduos. Pelo conteúdo das proposições que estão inseridas no processo do PL 203/1991, a idéia é, em princípio, a formulação de uma lei ampla sobre o tema resíduos sólidos, que contemple não apenas o conceito de ciclo integral do produto e suas repercussões em termos de obrigações para o setor privado, como também a fixação de diretrizes nacionais para o setor, a distribuição de responsabilidades entre os órgãos do Governo Federal e a regulação dos instrumentos de política pública a serem adotados.

O primeiro relator da Comissão Especial da Política Nacional dos Resíduos, Deputado Emerson Kapaz, apresentou em 2002 uma proposta de substitutivo que não chegou a ser votada. Com o fim da legislatura 1999-2002, a comissão especial foi desconstituída, sem que tivesse chegado a votar a proposta. Em agosto de 2005, a Comissão

foi novamente formada, com a designação de novos membros e a nomeação de novo relator, o Deputado Ivo José.

Os campos de trabalho da Comissão Especial da Política Nacional dos Resíduos e da Comissão Especial do Saneamento Básico têm inter-relações evidentes. Pretende-se aqui analisar essas interfaces, com o objetivo de subsidiar as discussões sobre a futura lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos. Com o mesmo objetivo, pretende-se, também, analisar as interfaces da futura lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos com a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, que “dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências”.

2- O PROJETO DE LEI DA POLÍTICA NACIONAL DE SANEAMENTO BÁSICO E O TEMA RESÍDUOS SÓLIDOS

O PL 5.296/2005 insere no conceito de serviços públicos de saneamento básico o manejo de resíduos sólidos (art. 2º, IV). Nos serviços públicos de manejo de resíduos, por sua vez, inclui: a coleta, o transbordo e transporte, a triagem para fins de reuso ou reciclagem, o tratamento, inclusive por compostagem, e a disposição final de resíduos sólidos domiciliares, assemelhados e provenientes da limpeza pública; e a varrição, a capina e a poda de árvores em vias e logradouros públicos e outros eventuais serviços pertinentes à limpeza pública (art. 2º, VII).

A permanecer essa orientação, a abrangência da aplicação da futura Lei da Política Nacional de Saneamento Básico, em relação à gestão dos resíduos sólidos urbanos comuns, não incluirá os resíduos que necessitam de sistema de gerenciamento específico, como os resíduos radioativos, os resíduos industriais e de mineração, os resíduos de serviços de saúde, os resíduos rurais, os resíduos da construção civil, os resíduos do comércio e de serviços que, por seu volume ou características, não possam ser gerenciados pelo serviço público etc.

O PL 5.296/2005 contém apenas um dispositivo estabelecendo diretrizes específicas para o manejo de resíduos sólidos:

Art. 9º São diretrizes para os serviços públicos de manejo dos resíduos sólidos:

I - a garantia do manejo dos resíduos sólidos de forma sanitária e ambientalmente adequada, a fim de promover a saúde pública e prevenir a poluição das águas superficiais e subterrâneas, do solo e do ar;

II - o incentivo e a promoção:

a) da não-geração, redução, minimização da geração, coleta seletiva, reutilização, reciclagem, inclusive por compostagem, e aproveitamento energético do

biogás, objetivando a utilização adequada dos recursos naturais e a sustentabilidade ambiental dos respectivos sistemas de gestão;

b) da inserção social dos catadores de materiais recicláveis, mediante apoio à sua organização em associações ou em cooperativas de trabalho, as quais se deverá prioritariamente contratar a prestação dos serviços de coleta, do processamento e da comercialização desses materiais;

c) da recuperação de áreas degradadas ou contaminadas devido à disposição inadequada dos resíduos sólidos;

d) do manejo planejado, integrado e diferenciado dos resíduos sólidos urbanos, com ênfase na utilização de tecnologias limpas;

e) da gestão do manejo de resíduos sólidos mediante cobrança pela disponibilização ou efetiva prestação dos serviços;

f) do desenvolvimento e adoção de mecanismos de cobrança que se vinculem à quantificação da geração de resíduos sólidos urbanos;

g) das ações de criação e fortalecimento de mercados locais de comercialização ou consumo de materiais recicláveis ou reciclados;

III - a promoção das ações de educação sanitária e ambiental, especialmente dirigidas para:

a) a difusão das informações necessárias à correta utilização dos serviços, especialmente horários de coleta e regras para apresentação dos resíduos a serem coletados;

b) a adoção de hábitos higiênicos relacionados ao manejo adequado dos resíduos sólidos;

c) a orientação para o consumo preferencial de produtos originados total ou parcialmente de material reutilizado ou reciclado; e

d) a disseminação de informações sobre as questões ambientais relacionadas ao manejo dos resíduos sólidos e sobre os procedimentos para evitar desperdícios.

Parágrafo único. É vedada a interrupção de serviço de coleta em decorrência de inadimplência do usuário residencial, exigindo-se a comunicação prévia quando alteradas as condições de sua prestação.

Como se vê, trata-se de dispositivo de caráter essencialmente conceitual. Não se chega a estabelecer regras objetivas sobre a prestação dos serviços públicos de manejo de resíduos. Não obstante, o cumprimento dessas diretrizes poderá ser exigido, caso a caso, no âmbito de ações civis públicas, uma vez que o projeto de lei altera a Lei 7.347/85 para inserir o dano à salubridade ambiental como um dos fundamentos desse tipo de ação.

Perceba-se que, em regra, os serviços de limpeza urbana, ou melhor, os serviços públicos de manejo de resíduos sólidos, estão abrangidos pelas disposições da futura Lei da Política Nacional de Saneamento Básico referentes ao planejamento dos serviços (arts. 14 a 16 do PL 5.296/2005), à regulação e à fiscalização (arts. 17 a 22), aos serviços

contratados (arts. 23 e 24), à avaliação periódica da qualidade dos serviços (arts. 25 a 28) e aos aspectos econômicos e financeiros (arts. 29 a 36). Estão abrangidos, também, pelas disposições relativas à política nacional e ao Sistema Nacional de Saneamento – Sisnasa –, constantes dos arts. 37 a 61.

Apesar de os serviços públicos de manejo de resíduos sólidos estarem abrangidos por grande parte das disposições do PL 5.296/2005, deve-se enfatizar que há vários aspectos relacionados a esses serviços que demandarão decisões no âmbito não da futura Lei da Política Nacional de Saneamento Básico, mas sim da futura Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos. Como exemplo, podem ser lembrados:

- (i) o controle ambiental dos serviços públicos de manejo de resíduos sólidos;
- (ii) a disciplina dos planos de gerenciamento de resíduos sólidos urbanos;
- (iii) a definição de quais resíduos são excluídos da categoria dos resíduos sólidos urbanos comuns;
- (iv) a delimitação das responsabilidades do Poder Público municipal e dos produtores sobre os quais vier a se aplicar o princípio da responsabilidade pós-consumo; e
- (v) o estabelecimento de diretrizes e metas em relação à coleta seletiva e à reciclagem.

3- A FUTURA LEI DA POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS E OS CONSÓRCIOS PÚBLICOS

A principal inovação trazida pela Lei 11.107/2005 é a previsão de personalidade jurídica para os consórcios públicos. O § 1º do art. 1º da referida lei dispõe:

Art. 1º.....

§ 1º O consórcio público constituirá associação pública ou pessoa jurídica de direito privado.

.....

Até a entrada em vigor dessa lei, os consórcios eram entendidos apenas como acordos firmados entre entes federativos da mesma espécie (Município com Município, Estado com Estado), para execução de fim determinado, distinguindo-se dos convênios, os quais seriam firmados entre entes federativos de níveis diversos.

Agora, os consórcios assumem configuração totalmente diferente. Além de ganhar personalidade jurídica própria, pelo qual poderão ter quadro de pessoal

próprio e firmar seus próprios contratos, a Lei 11.107/2005 prevê que os consórcios podem ser integrados por entes federativos de níveis diversos. Assim, num mesmo consórcio, poderão estar presentes União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

O § 1º do art. 2º da Lei 11.107/2005 assegura amplo campo de atuação para os consórcios Públicos, ao estabelecer:

Art. 2º

§ 1º Para o cumprimento de seus objetivos, o consórcio público poderá:

I – firmar convênios, contratos, acordos de qualquer natureza, receber auxílios, contribuições e subvenções sociais ou econômicas de outras entidades e órgãos do governo;

II – nos termos do contrato de consórcio de direito público, promover desapropriações e instituir servidões nos termos de declaração de utilidade ou necessidade pública, ou interesse social, realizada pelo Poder Público; e

III – ser contratado pela administração direta ou indireta dos entes da Federação consorciados, dispensada licitação.

.....

Pelas prerrogativas agora atribuídas aos consórcios públicos, eles poderão vir a assumir várias funções nas atividades de gerenciamento dos resíduos sólidos que ficarem a cargo do Poder Público. Em tese, caberia a instituição de consórcios para diversas finalidades: consórcio intermunicipal, ou entre Município e Estado, para a prestação do serviço de manejo de resíduos sólidos urbanos; consórcio intermunicipal, ou entre Município e Estado, para a regulação e fiscalização do serviço de manejo de resíduos sólidos urbanos; consórcio intermunicipal, ou entre Município e Estado, para o gerenciamento dos resíduos de serviços de saúde; consórcio entre Município e Estado para o controle do gerenciamento dos resíduos industriais etc.

Deve-se registrar que a atribuição de personalidade jurídica aos consórcios públicos tem gerado algum nível de polêmica¹. Na verdade, ainda não se sabe como será a receptividade dos diferentes entes da Federação em relação às novidades trazidas pela Lei 11.107/2005. Perceba-se que o instituto dos consórcio ganhou um nível de rigidez contratual entre os seus partícipes que não tinha anteriormente.

¹ Comparar as posições divergentes sobre o tema dos juristas Miguel Reale e Marçal Justen Filho, disponíveis respectivamente em <http://www.miguelreale.com.br/parecer.htm> e <http://www.snis.gov.br/arquivos/lei11107/ParecerMarcalJustenFilho.pdf>.

4- COMENTÁRIOS FINAIS

Esta Casa vem-se deparando com dificuldades para chegar a um consenso sobre as duas leis que regularão, respectivamente, a Política Nacional de Saneamento Básico e a Política Nacional de Resíduos Sólidos, ambas objeto de comissões especiais na Câmara dos Deputados. As razões para o impasse têm sido diferentes. No que se refere ao tema saneamento básico, as polêmicas explicitadas na legislatura passada pelas forças políticas que acompanham o processo concentraram-se sobretudo na questão da titularidade, ou seja, da definição dos entes da Federação responsáveis pela gestão dos serviços, especialmente dos serviços de água e esgoto, e nas inter-relações com a política de privatização. No que se refere ao tema resíduos sólidos, as polêmicas na legislatura passada concentraram-se especialmente nas responsabilidades a serem assumidas pelo setor industrial.

Parece que as polêmicas sobre titularidade e privatização relacionadas à Política Nacional de Saneamento Básico estão atualmente bastante reduzidas diante do conteúdo do PL 5.296/2005. A nova proposta do Poder Executivo não detalha nem a questão da titularidade, provavelmente acreditando que os impasses existentes somente serão resolvidos na esfera judicial, nem se preocupa excessivamente com a padronização dos contratos de concessão e com a economia de escala nos serviços de água e esgoto, fatores que eram entendidos como uma indução à privatização.

No que se refere às polêmicas em termos de responsabilidades do setor industrial que marcam os debates na Comissão Especial da Política Nacional de Resíduos, os impasses em tese ainda permanecem, uma vez que o novo Relator ainda não iniciou, de fato, as negociações em torno do texto da futura lei.

Em relação à inter-relação entre os temas de trabalho da Comissão Especial do Saneamento Básico e da Comissão Especial da Política Nacional dos Resíduos, deve ser dito que não se questiona, de forma alguma, que os serviços que compõem o saneamento ambiental sejam tratados pelo Poder Público de forma integrada, com base em uma política nacional de saneamento básico e nas correspondentes políticas estaduais e municipais, aos moldes do previsto pelo PL 5.296/2005. Essa necessidade de integração não impõe, todavia, a edição de uma única lei.

Em primeiro lugar, a lei a ser construída a partir do trabalho da Comissão Especial da Política Nacional dos Resíduos não ficará, jamais, restrita ao manejo dos resíduos sólidos urbanos comuns. Os resíduos que requerem sistemas especiais de gerenciamento e cuja responsabilidade de gestão é imposta ao gerador constituem matéria central do debate em torno do PL 203/1991 e suas dezenas de apensos. Além disso, conforme já foi dito, mesmo no que se refere aos resíduos sólidos urbanos comuns há aspectos que não serão tratados pela futura lei da Política Nacional de Saneamento Básico.

Provavelmente, a melhor divisão temática entre as duas comissões e, futuramente, entre as duas leis, é concentrar na futura Lei da Política Nacional do Saneamento Básico as disposições relativas à prestação, regulação e fiscalização dos serviços de limpeza urbana ou, acatando o termo mais amplo trazido pelo PL 5.296/2005, os serviços públicos de manejo de resíduos sólidos urbanos. Todos os demais assuntos relacionados ao tema resíduos sólidos seriam remetidos à lei que está sendo trabalhada pela Comissão Especial da Política Nacional dos Resíduos.

Finalmente, cabe dizer que o conteúdo da Lei 11.107/2005 deve ser levado em consideração tanto na futura lei da Política Nacional de Saneamento Básico, quanto na lei que vier a ser gerada pelos trabalhos da Comissão Especial da Política Nacional de Resíduos.