



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





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

Autores:

Caroline Gabriela Hoss (AGIR)
Danielle Christine Ramos Lodi (ARSESP)
Débora Faria Fonseca Francato (ARES-PCJ)
Élen Dânia Silva dos Santos (ADASA)
Rafael Piedade Carvalho (ARSESP)
Regislany Maria Ribeiro (ARSESP)
Rodrigo Taufic (ARES-PCJ)
Silvo Gois de Alcantara (ADASA)

Esse 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).

Imagens de capa: copyright Canva.
Ano de elaboração: 2021

DIRETORIA DA ABAR BIENIO 2022/2024

Presidente

Vinicius Fuzeira de Sá e Benevides (Adasa/DF)

Vice-Presidente Federal

Fernando Moura Alves (ANP)

Vice-Presidente Regional Norte

Eurípides Reis da Cruz Filho (ARCON/PA)

Vice-Presidente Regional Sul

Adir Faccio (ARIS/SC)

Vice-Presidente Regional Sudeste

Joaquim Leite Ribeiro Matias (ARSESP/SP)

Vice-Presidente Regional Centro-Oeste

Vinicius Fuzeira de Sá e Benevides (Adasa/DF)

Vice-Presidente Regional Nordeste

Fernando Alfredo Rabello Franco (ARCE/CE)

Diretoria

Alexandro Adriano Lisandro de Oliveira (ARSEC/MT)

Dalto Favero Brochi (ARES-PCJ/SP)

Vladimir Paschoal Macedo (AGENERSA/RJ)

Kátia Muniz Côco (ARSP/ES)

Luiz Afonso Senna (AGERS/RS)

Severino Otávio Rapôso Monteiro (ARPE/PE)

Suplentes

Regina Luana Santos de França do Rosário (AGRESE/SE)

Luís Alberto Nespolo (AGER/MT)

Conselho Fiscal

Milton Roberto Persoli (ARTESPL/SP)

Marcelo Nunes De Oliveira (AGR/GO)

Silvio Cesar dos Santos Rosa (ARESC/SC)

Suplentes

Eliana de Nazaré Chaves Uchôa (ARBEL/PA)

Stefani Ferreira de Matos (ARSAE/MG)

Secretário Executivo-Financeiro

Silvio Humberto Viana Diniz

Sumário

1. INTRODUÇÃO	5
2. PRESTAÇÃO REGIONALIZADA DOS SERVIÇOS DE RESÍDUOS SÓLIDOS .	9
3. A REGULAÇÃO DOS SERVIÇOS E OS PLANOS DE GESTÃO INTEGRADA DE RESÍDUOS SÓLIDOS.....	13
3.1. Qual o papel das agências na implementação dos planos de resíduos sólidos?.....	15
3.2. Formas de atuação das agências com base na regulação baseada nos planos de resíduos	16
4. A IMPORTÂNCIA DAS ENTIDADES DE REGULAÇÃO NA ESTRUTURAÇÃO DE PROJETOS DE CONCESSÕES E PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA – PPP NO SETOR DE RESÍDUOS SÓLIDOS	18
5. A REGULAÇÃO E A SUSTENTABILIDADE ECONÔMICO-FINANCEIRA DOS SERVIÇOS DE MANEJO DE RESÍDUOS SÓLIDOS	22
5.1. Contexto da questão	22
5.2. Aspectos Formais	23
5.3. Sustentabilidade econômico-financeira: conceitos e desafios regulatórios.....	24
6. UM NOVO REGULAMENTO PARA A POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS	26
CONSIDERAÇÕES FINAIS	31
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	33

1. INTRODUÇÃO

A Lei Federal nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico - LDNSB, recebeu alterações significativas com a Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020, conhecida como Novo Marco do Saneamento.

Embora a maior parte das mudanças tenham tido como foco os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, muitos aspectos alterados repercutem sobre todos os serviços de saneamento básico e outros afetam diretamente a componente resíduos sólidos urbanos.

Podemos resumir as principais alterações que impactam o setor de resíduos sólidos urbanos em 5 tópicos: regulação, contratualização, planejamento, regionalização e sustentabilidade econômico-financeira.

Sobre a regulação, o novo marco atribui à Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico- ANA a competência para instituir normas de referência para a regulação dos serviços públicos de saneamento básico, objetivando promover, sobretudo, a uniformidade da regulação para o setor. Tais normas deverão versar sobre os temas fundamentais do setor, como padrões de qualidade e de eficiência na prestação dos serviços, regulação tarifária, padronização dos contratos, instituir metas de universalização dos serviços, entre outros.

A primeira Norma de Referência do setor de saneamento básico publicada pela ANA, foi aprovada pela Resolução ANA nº 79, de 14 de junho de 2021 e dispõe sobre o regime, a estrutura e parâmetros da cobrança pela prestação do serviço público de manejo de resíduos sólidos.

Outra alteração importante, refere-se à contratualização dos serviços. O artigo 10 do novo marco impõe que a prestação dos serviços públicos de saneamento básico se dê por contrato de concessão, exceto quando a prestação for feita por entidade que integre a administração do titular. Com essa alteração, a delegação da prestação dos serviços de saneamento por contrato de programa, bem como por convênio, termo de parceria ou qualquer outro instrumento de natureza precária, foi vedada. A mudança impede a contratação sem licitação feita pelos

municípios junto a empresas públicas estatais e impõe a concorrência no setor como ferramenta para alcançar condições mais eficientes.

Não obstante, contratos de programa e de concessão vigentes na data de publicação da nova lei permanecem em vigor até o fim do prazo contratual. Sobre este tópico, apesar do incentivo à regulação contratual em todos os setores do saneamento básico, é importante mencionar que a 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 torna-se ainda mais necessária, uma vez que caberá a elas a responsabilidade de garantir o equilíbrio contratual ao longo do período concedido ao parceiro privado.

O novo marco legal também trouxe algumas alterações na Lei Federal nº 12.305, de 02 de agosto de 2010, Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS). Dentre elas, tratou sobre o prazo para promoção da destinação final ambientalmente adequada.

A Lei nº 14.026/2020, no art. 54 estendeu, como regra geral, para 31 de dezembro de 2020 o prazo para a adoção destes mecanismos de disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos, adiando o prazo inicialmente estabelecido na PNRS.

Estabeleceu, ainda, que 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 que garantam sua sustentabilidade econômico-financeira, terão prazos diferenciados para cumprimento desta determinação, definidos entre 02 de agosto de 2021 e 02 de agosto de 2024, de acordo com critérios como tamanho e localização do município, inclusão deste em Região Metropolitana ou Região Integrada de Desenvolvimento (Ride), entre outros.

A Lei 14.026/2020 afirma que é condição para o acesso a recursos da União ou a financiamentos com entidades federais a “estruturação de prestação regionalizada. O mesmo normativo legal entende como estrutura de prestação regionalizada cinco hipóteses: (i) região metropolitana, (ii) aglomeração urbana; (iii) microrregião; (iv) consórcio público qualificado como unidade regional de saneamento ou como bloco de referência; ou (v) arranjo derivado de convênio de cooperação entre entes federativos qualificado como unidade regional de saneamento ou como bloco de referência (RIBEIRO, 2021).

Sobre esse tema, o Decreto Federal nº 10.588, de 24 de dezembro de 2020, definiu que, para serviços de limpeza pública, de manejo de resíduos sólidos urbanos ou de drenagem urbana e manejo de águas pluviais, a exigência de prestação regionalizada poderá ser atendida por meio de consórcios públicos ou por meio de gestão associada decorrente de acordo de cooperação.

Apesar das mudanças, o planejamento continua sendo tratado como um dos principais instrumentos da Política Nacional de Saneamento Básico. A Lei Federal nº 14.026/2020, em seu art. 19, determina que os planos de saneamento básico deverão ser publicados até 31 de dezembro de 2022 pelos titulares dos serviços, que deverão controlar e dar publicidade ao cumprimento dos planejamentos e ainda comunicar os dados à Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico - ANA para inserção no Sinisa. O parágrafo único do mesmo dispositivo autoriza que os estudos de fundamentação de concessões e privatizações sejam considerados planos de saneamento básico, desde que atendam aos requisitos legais.

O novo marco acrescentou ao art. 19 da PNRS, que o plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos deverá ser revisto observado o período máximo de 10 (dez) anos.

A Lei Federal nº 14.026/2020 reforça e acrescenta também importantes aspectos relacionados à sustentabilidade econômico-financeira dos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos. Trata-se de uma questão ainda não solucionada na maioria dos municípios brasileiros. De acordo com o SNIS (2021), apenas 40,3% dos municípios que responderam à pesquisa no ano de 2020 realizam a cobrança dos serviços de manejo de resíduos sólidos. Destes, 56,5% afirmaram que o valor arrecadado é suficiente para cobrir as despesas. O novo marco define que a cobrança de taxas ou tarifas desses serviços poderá ser realizada na fatura de consumo de outros serviços públicos, com a anuência da prestadora do serviço e que a não proposição de instrumento de cobrança pelo titular do serviço até julho de 2021 configura renúncia de receita.

Ao longo do ano de 2021, o Grupo Técnico de Resíduos Sólidos que integra a Câmara de Saneamento Básico e Recursos Hídricos – CTASAN/ABAR, promoveu discussões para tratar das inovações presentes na Lei Federal nº 14.026/2020 e da relação dessas com as atividades a serem desempenhadas pelas entidades reguladoras no

setor dos resíduos sólidos urbanos. Este texto, portanto, tem como principal objetivo apresentar as considerações do GT sobre os principais aspectos trazidos pelo Novo Marco Legal do Saneamento relacionados aos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, bem como discutir o papel das agências reguladoras na implantação dos instrumentos da política pública para o setor.

Além disso, traz algumas considerações sobre as alterações na regulamentação da PNRS, as quais foram introduzidas pelo Decreto Federal de nº 10.936, de 13 de janeiro de 2022, e que impactam a prestação e a regulação dos serviços públicos em tela.

2. PRESTAÇÃO REGIONALIZADA DOS SERVIÇOS DE RESÍDUOS SÓLIDOS

Débora Faria Fonseca Francato
Rafael Piedade Carvalho

Dentre as alterações trazidas pela Lei Federal nº 14.026/2020, estão a inclusão da prestação regionalizada aos princípios fundamentais da prestação dos serviços públicos de saneamento básico¹ e aos objetivos da Política Federal de Saneamento Básico². Ademais, a mesma lei acrescenta que as normas de referência da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) deverão incentivar a regionalização³. Pode-se notar, portanto, a relevância conferida ao tema no novo marco legal do setor.

A prestação regionalizada tem por objetivo a geração de ganhos de escala e a garantia da universalização e da viabilidade técnica e econômico-financeira dos serviços de saneamento básico. Concretiza-se por meio de instrumentos previstos na Constituição Federal, instituídos compulsoriamente pelos Estados (regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões)⁴ ou voluntários (consórcios públicos e convênios de cooperação entre entes federados)⁵.

A estes instrumentos, somam-se dois novos conceitos estabelecidos pela Lei nº 14.026/2020: a *unidade regional de saneamento básico*, instituída pelos Estados, configurando-se como gestão associada de serviços públicos, 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”⁶; e o *bloco de referência*, arranjo constituído pelo “agrupamento de Municípios não necessariamente limítrofes, estabelecido pela União (...) e formalmente criado por meio de gestão associada voluntária dos titulares”⁷. Nesta configuração, a atuação da União dá-se “de forma subsidiária aos Estados”⁸, caso estes

¹ Art. 2º, XIV, da Lei nº 11.445/2007 (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020).

² Art. 49, XIV, da Lei nº 11.445/2007 (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020).

³ Art. 4º-A, § 3º, V, da Lei nº 9.984/2000 (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020).

⁴ Art. 25, § 3º, da Constituição Federal de 1.988.

⁵ Art. 241 da Constituição Federal de 1.988 (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).

⁶ Art. 3º, VI, “b”, da Lei nº 11.445/2007 (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020).

⁷ Art. 3º, VI, “c”, da Lei nº 11.445/2007 (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020).

⁸ Art. 52, § 3º, da Lei nº 11.445/2007 (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020).

não tenham utilizado sua prerrogativa de regionalizar o saneamento básico até o dia 15 de julho de 2021 – prazo estabelecido pela Lei nº 14.026/2020⁹.

Segundo Ribeiro (2021), somam-se a estas outras duas formas previstas pelo Decreto 10.588, de 24 de dezembro de 2020, que regulamentou alguns dispositivos da Lei 11.445/2020: o *consórcio público*, ainda que não se caracterize como unidade regional de saneamento ou como bloco de referência; e o arranjo derivado de *convênio de cooperação* entre entes federados, mesmo que não se configure como unidade regional de saneamento ou como bloco de referência, 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 urbanos¹⁰, conforme o parágrafo 11 do art. 2º do referido Decreto¹¹.

Ressalta-se a previsão de constituição de unidades regionais de dimensões distintas para os serviços de limpeza pública e manejo de resíduos sólidos urbanos¹².

Embora seu descumprimento não acarrete sanções aos entes federados, a União pode induzi-los a exercer suas competências quanto à regionalização, elencando-a como condição para o acesso a recursos federais onerosos e não onerosos, como estabelece o inciso VII, incluído pela Lei nº 14.026/2020 ao art. 50 da Lei nº 11.445/2007. Como ressalta Oliveira (2020), igualmente nestes casos, “a adesão deixa de ser voluntária, e passa a ser forçada por razões econômicas. Há que se perguntar se este uso intenso do *spending power* não afronta a autonomia municipal dos serviços, criando claro e inadmissível

⁹ Art. 15 da Lei nº 14.026/2020.

¹⁰ Cf. Art. 2º, § 11 do Decreto 10.588, de 24 de dezembro de 2020.

¹¹ “Art. 2º (...) § 11 Para serviços de limpeza pública, de manejo de resíduos sólidos urbanos ou de drenagem urbana e manejo de águas pluviais, a exigência de prestação regionalizada poderá ser atendida por meio de consórcios públicos, na forma prevista na Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, ou por meio de gestão associada decorrente de acordo de cooperação, desde que observados os objetivos previstos no caput”.

¹² Cf. Art. 2º (...) § 8º Na estruturação de prestação regionalizada, os componentes de abastecimento de água potável e de esgotamento sanitário constarão, preferencialmente, do mesmo mecanismo de regionalização.

§ 9º Os serviços de limpeza pública, de manejo de resíduos sólidos urbanos ou de drenagem e manejo de águas pluviais poderão ser prestados na mesma unidade de prestação regionalizada de água e esgotamento sanitário ou em unidades de dimensões distintas para cada serviço.

obstáculo para a busca da universalização fora dos padrões sugeridos pela União”¹³.

A Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010 (Política Nacional de Resíduos Sólidos), já havia estabelecido que seriam priorizados no acesso aos recursos da União 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).

Ao verificar os dados referentes às finalidades dos consórcios intermunicipais existentes, observamos que, em 2020, o número de consórcios com atuação na área de resíduos foi 64% superior ao número de consórcios com atuação em abastecimento de água (Tabela 1).

Tabela 1 - Finalidade de atuação dos consórcios na área do saneamento básico.

Área de atuação no saneamento básico	Nº de consórcios
Abastecimento de água	143
Esgotamento Sanitário	127
Resíduos Sólidos	234
Drenagem urbana	71

Fonte: Confederação Nacional de Municípios – CNM, 2021.

Considerando a relevância da atuação dos consórcios na área de resíduos sólidos em diversos municípios, ressalta-se a pertinência de que estes arranjos já existentes sejam considerados no processo de estruturação de prestação regionalizada pelos Estado, desde as discussões das propostas ao planejamento – competência indelegável do titular dos serviços.

De acordo com Abrucio e Sano (2013), legados prévios institucionais ou socioculturais favorecem muito a criação de formas de

¹³ OLIVEIRA, C. R. A regulação infranacional e o novo marco regulatório. *In*: OLIVEIRA, C. R.; GRANZIERA, M. L. M. (org.) *O Novo Marco do Saneamento Básico no Brasil*. Indaiatuba: Editora Foco, 2020. cap. II, p. 73-87.

consorciamento. Os autores defendem que é possível localizar na existência de identidades territoriais prévias um fator propulsor ou, no mínimo, facilitador da criação de formas de consorciamento. Enfatizam, ainda, que uma identidade regional promove o comportamento cooperativo. Desta forma, é um fator que deve ser considerado em propostas de regionalização, pois poderá contribuir para a consolidação do arranjo para a gestão regionalizada e respectiva governança interfederativa.

Neto e Moreira (2012) destacam que a maioria dos municípios brasileiros apresenta uma situação extremamente delicada em relação aos modelos tradicionalmente adotados para o manejo dos resíduos sólidos, expondo a insuficiente capacidade técnica e administrativa para sua gestão adequada, que é agravada pela frequente insustentabilidade financeira dos sistemas implantados.

O incentivo à gestão integrada dos resíduos sólidos realizada 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 serviços.

3. A REGULAÇÃO DOS SERVIÇOS E OS PLANOS DE GESTÃO INTEGRADA DE RESÍDUOS SÓLIDOS

Caroline Gabriela Hoss

Danielle Christinne Ramos Lodi

Os Planos Municipais ou Regionais de Resíduos Sólidos são os principais instrumentos para o planejamento e a estruturação do setor público da gestão dos resíduos sólidos. Tais planos são essenciais para a definição de estratégias e ações que visam o alcance das metas de universalização e o aprimoramento dos serviços públicos, objetivos que foram reforçados no Novo Marco Legal do Saneamento Básico.

Para o Serviço de Manejo de Resíduos Sólidos Urbanos, os Titulares dos Serviços Públicos de Manejo de Resíduos Sólidos Urbanos devem elaborar um dos dois tipos de planos: o Plano Municipal de Saneamento Básico, contendo um capítulo específico para os Resíduos Sólidos Urbanos ou o Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos de acordo com a localidade ou região abrangente, nos termos do dispositivo legal a seguir reproduzido:

Art. 19.

(...)

*§ 1º 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 previsto nos incisos do **caput** e observado o disposto no § 2º, todos deste artigo. (Lei Federal nº 12.305/2010)*

Segundo o art. 14 da Lei Federal nº 12.305 de 2007, que define a Política Nacional de Resíduos Sólidos, são considerados Planos de Resíduos Sólidos:

- I. - o Plano Nacional de Resíduos Sólidos;
- II. - os planos estaduais de resíduos sólidos;
- III. - os planos microrregionais de resíduos sólidos e os planos de resíduos sólidos de regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas;
- IV. - os planos intermunicipais de resíduos sólidos;
- V. - os planos municipais de gestão integrada de resíduos sólidos;
- VI. - os planos de gerenciamento de resíduos sólidos.

Nota-se que a necessidade da elaboração dos Planos de Resíduos Sólidos compreende as três esferas de governo: União, estados e municípios. Na hipótese de os municípios optarem pela prestação regionalizada dos serviços públicos de manejo de resíduos sólidos, por meio de consórcios públicos, uma medida que é amplamente incentivada pela legislação, estes municípios associados deverão elaborar um plano intermunicipal de resíduos sólidos.

De acordo com a legislação, cada uma das três esferas deve analisar as fragilidades e definir os objetivos em seu âmbito de atuação. Os Planos Nacionais e Estaduais devem traçar objetivos, metas e instrumentos de acompanhamento e fiscalização que sirvam para nortear a elaboração dos Planos Municipais e Intermunicipais, bem como sua execução. Os municípios, como Titulares dos Serviços de Saneamento Básico, devem elaborar seus Planos Municipais ou Intermunicipais, no caso de gestão associada para prestação regionalizada, com maior foco na execução dos programas e ações, incluindo a previsão dos recursos necessários. A existência dos Planos Municipais ou Intermunicipais é, ainda, critério para o recebimento de recursos disponíveis da União.

Com relação ao conteúdo dos Planos, eles devem apresentar, minimamente, um diagnóstico detalhado da situação atual e um prognóstico contendo a proposição de diferentes cenários, de modo que se possa identificar as deficiências e dificuldades, atuais e futuras, e a partir disso, definir os objetivos e metas para a mitigação dos problemas. Para o alcance dos objetivos propostos, os Planos apresentam instrumentos, programas e ações que devem ser acompanhadas e avaliadas periodicamente.

Ainda, os documentos devem prever elementos que subsidiem o equilíbrio econômico-financeiro da prestação desses serviços, como o 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.

Finalmente, para atender também aos princípios da Política Nacional de Resíduos Sólidos, o conteúdo deve abranger as metas de redução, reutilização, coleta seletiva e reciclagem para a redução da quantidade de rejeitos encaminhados para disposição final ambientalmente adequada em aterros sanitários. Além disso, todo o processo de elaboração e revisão dos planos deve contar com a participação social, incluindo a realização de audiências e consultas públicas.

Ressalta-se que os serviços públicos de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos podem ser prestados pelo próprio Titular do Serviço ou por meio de concessão com a existência de um instrumento contratual, o qual deve ser compatível com os critérios, metas e investimentos previstos nos Planos acima descritos. Conforme estabelecido na legislação, em ambos os casos citados de tipos de prestação, o Titular deverá definir a entidade reguladora responsável pela regulação e fiscalização da prestação dos Serviços¹⁴.

Dessa forma, de acordo com a Lei de Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico, o planejamento e a definição da política local são atribuições indelegáveis do titular dos serviços, porém a regulação da prestação desses serviços deverá ser exercida por entidade independente e provida de autonomia administrativa e financeira e atender aos preceitos da legislação.

3.1. Qual o papel das agências na implementação dos planos de resíduos sólidos?

A regulação a ser exercida por uma entidade reguladora tem como um dos objetivos o estabelecimento de padrões e normas para a garantia da qualidade, quantidade e regularidade dos serviços prestados aos usuários dos serviços públicos de manejo de resíduos sólidos urbanos, visando a adequada prestação e a expansão da qualidade dos serviços e a satisfação dos usuários. Para isso, a regulação deve garantir o cumprimento das cláusulas contratuais firmadas na delegação dos serviços pelo Titular e do alcance das metas previstas nos Planos Municipais ou Intermunicipais, conforme preconiza o art. 22 da Lei Federal nº 11.445/2007.

De acordo com o parágrafo único do art. 20 da Lei Federal nº 11.445/2007, incumbe à entidade reguladora e fiscalizadora dos serviços a verificação do cumprimento dos planos de saneamento por parte dos prestadores de serviços, na forma das disposições legais, regulamentares e contratuais. Dessa forma, cabe às agências reguladoras delegadas a incumbência de verificar o cumprimento desses planos por parte dos prestadores de serviços.

¹⁴ Art. 8º, §5º da Lei nº 11.445/2007 (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020).

Para tanto, as entidades reguladoras deverão promover fiscalizações para averiguação *in loco* da estrutura física e operacional, bem como por meio da análise de informações documentadas que propiciarão avaliar, por meio de indicadores de desempenhos e outros mecanismos de aferição de resultados, o alcance das metas e compatibilização com o Plano de Investimentos proposto. Os indicadores e demais formas de aferição de resultados, também devem ser previstos nos contratos e na política pública municipal específica para o serviço.

De forma geral, para viabilizar a atividade regulatória e também a expansão da qualidade e a universalização dos serviços públicos de manejo de resíduos sólidos urbanos, ressalta-se a imprescindibilidade da elaboração dos Planos de Resíduos Sólidos pelos respectivos responsáveis, tal qual exige a legislação, com periodicidade de revisão máxima de 10 (dez) anos. A Agência Reguladora, que necessita de tal instrumento para o cumprimento de suas obrigações, deve cobrar dos municípios a sua elaboração.

Apesar de não atuar diretamente na elaboração dos Planos, a entidade reguladora pode ainda se pronunciar, em momento oportuno, como em audiência pública ou quando for solicitada, sobre a falta de elementos e informações importantes nos Planos Municipais de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, cujo conteúdo mínimo é previsto no art. 19 da Lei nº 12.305/2010, bem como oferecer suporte técnico aos Titulares no que lhe couber.

3.2. Formas de atuação das agências com base na regulação baseada nos planos de resíduos

Na ação regulatória e fiscalizatória da Agência, o primeiro passo deve ser cobrar dos prestadores o fornecimento de informações e evidências necessárias para a aferição dos resultados e alcance das metas contratuais propostas, bem como do cumprimento das metas e ações previstas nos instrumentos de planejamento municipais ou intermunicipais.

Para realizar o monitoramento da prestação dos serviços de manejo de resíduos sólidos, como propõe o Novo Marco do Saneamento, as entidades reguladoras podem se utilizar da comparação de desempenho de diferentes prestadores de serviços, a popularmente conhecida ferramenta de Regulação *Sunshine*, que visa favorecer a

transparência e o controle social e induzir, progressivamente, a melhoria na prestação dos serviços.

Além de contribuir com a verificação do cumprimento das metas e implementação dos planos, a avaliação das entidades reguladoras constitui uma fonte de informação importante para subsidiar as revisões dos respectivos Planos no tocante aos serviços públicos de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos (SANTOS, 2021).

4. A IMPORTÂNCIA DAS ENTIDADES DE REGULAÇÃO NA ESTRUTURAÇÃO DE PROJETOS DE CONCESSÕES E PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA – PPP NO SETOR DE RESÍDUOS SÓLIDOS

Élen Dânia S. dos Santos
Silvo Gois de Alcântara

O Novo Marco Legal do Saneamento Básico também trouxe dispositivos que incentivam uma maior abertura do mercado por meio da exigência de procedimento licitatório para a seleção dos prestadores de serviços, em substituição aos chamados contratos de programa¹⁵.

Ressalta-se que as alterações referentes a esse tema não foram realizadas somente na Lei nº 11.445/2007, mas também na Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, em atenção ao art. 175 da Constituição Federal, com o intuito de atrair investimentos privados e consequente ampliação e melhoria dos serviços de saneamento básico, dentre eles os serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos.

Conforme anteriormente ressaltado, a prestação dos serviços públicos de saneamento básico por entidade que não integre a administração do titular depende da celebração de contrato de concessão ou Parceria Público-Privada - PPP¹⁶.

A concessão de serviço público está regulada genericamente pela Lei Federal nº 8.987 de 13 de fevereiro de 1995, que disciplina seus aspectos fundamentais, como os direitos e obrigações dos usuários do serviço público concedido, os encargos do poder concedente e do concessionário, as premissas do regime tarifário e as exigências

¹⁵ Art. 10. A prestação dos serviços públicos de saneamento básico por entidade que não integre a administração do titular depende da celebração de contrato de concessão, 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 (Lei Federal nº 11.445/2007).

¹⁶ As PPP podem ser entendidas como o ajuste firmado entre Administração Pública e a iniciativa privada, tendo por objeto a implantação e a oferta de empreendimento destinado à fruição direta ou indireta da coletividade, incumbindo-se a iniciativa privada da sua estruturação, financiamento, execução, conservação e operação, durante todo o prazo estipulado para a parceria, e cumprindo ao Poder Público assegurar as condições de exploração e remuneração pelo parceiro privado, nos termos do que for ajustado, e respeitada a parcela de risco assumida por uma e outra das partes (MARQUES NETO, 2017).

atinentes à licitação da concessão propriamente dita. Já os aspectos relacionados às PPP obedecem à Lei 11.079, de 30 de dezembro de 2004.

A PPP é uma modalidade híbrida de contrato de concessão, que ao contrário da tradicional, cuja viabilidade econômico-financeira depende restritamente de tarifa paga pelo usuário, admite contraprestações pecuniárias do parceiro público ao parceiro privado, de modo parcial ou total (PIRES, 2019).

O art. 11 da Lei Federal nº 11.445/2007, em seu inciso III, estabelece que é condição de validade dos contratos que tenham por objeto a prestação de serviços públicos de saneamento básico 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.

Tanto a concessão comum quanto à PPP dependem de um complexo e detalhado processo de estruturação para chegarem à fase de celebração dos contratos.

Como regra, os programas de concessão e PPP dependerão da confecção prévia de (CBIC, 2016):

- estudos jurídicos;
- projeto operacional;
- anteprojeto de obras de engenharia;
- estudos de demanda;
- estudos financeiros;
- estudos ambientais;
- outras demonstrações e levantamentos; e
- matriz de risco, minuta de edital e de contrato.

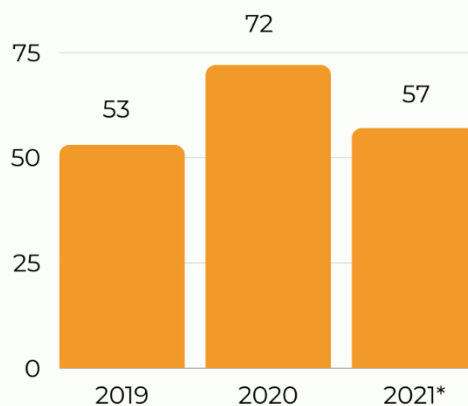
Independente da modalidade da prestação dos serviços, são objetivos da regulação:

- 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;
- 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;
- 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.

Após a publicação do Novo Marco Legal do Saneamento Básico o número de projetos de concessões e PPP para os serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos teve um aumento significativo, conforme observado na Figura 1. Em 2019 foram registrados no Radar PPP 53 novos projetos no setor de resíduos sólidos e em 2020 foram 72, um aumento de 35,8% em relação ao ano anterior. Até setembro de 2021 o valor acumulado de novos projetos era de 57, número ainda superior ao todo o quantitativo registrado em 2019.

Figura 1. Novos projetos de concessões e PPP no setor de resíduos sólidos.



Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados do Radar PPP (2021).

*Número consolidado até o dia 02/09/2021.

Considerando esse novo contexto, os objetivos e as competências atribuídas às entidades de regulação, temos que a participação destas nos processos de estruturação das concessões e PPPs dos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos é fundamental para construção de contratos coerentes com as normas de regulação, evitando também a existência de cláusulas que prejudiquem as atividades de regulação e fiscalização.

O problema regulatório mais importante das concessões continua sendo o da fixação de tarifas e contrapartidas justas, que atendam também às necessidades do concessionário ou do parceiro privado. É preciso ainda conciliar a modicidade tarifária, que deve prevalecer no momento da contratação, com a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro durante toda a vigência do contrato. Por se tratar de contrato de longo prazo, a aplicação das cláusulas contratuais exige um especial cuidado, considerando-se além dos princípios já mencionados, a confiança do investidor no Estado, a razoabilidade e a proporcionalidade (WALD, 2005). Diante disso e considerando que é responsabilidade das entidades de regulação assegurar o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos e a modicidade tarifária durante todo o seu período de vigência, é imprescindível a participação e manifestação das agências nos estudos de viabilidade técnica e econômico-financeira dos projetos de concessões e PPP.

A expertise regulatória já obtida pela entidade e a existência de corpo técnico qualificado podem e devem contribuir para elaboração de melhores contratos e conseqüentemente, aumentar a chance de êxito na contratação e execução adequada dos serviços.

5. A REGULAÇÃO E A SUSTENTABILIDADE ECONÔMICO-FINANCEIRA DOS SERVIÇOS DE MANEJO DE RESÍDUOS SÓLIDOS

Regislany Maria Ribeiro
Rodrigo de Oliveira Taufic

5.1. Contexto da questão

O olhar analítico sobre a realidade da prestação dos serviços públicos de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos no Brasil revela graves deficiências, que se acumulam desde as etapas de planejamento e chegam a patamares severamente críticos no estágio operacional. Porquanto se observem avanços desde a promulgação da Lei nº 12.305/2010 (Política Nacional de Resíduos Sólidos - PNRS), ainda são flagrantes as disparidades regionais, a baixa produtividade e a fragilidade institucional no campo da gestão.

A destinação final ambientalmente inadequada dos resíduos sintetiza a baixa capacidade do setor em promover um salto qualitativo na prestação dos serviços, com aproximadamente 40% dos municípios brasileiros ainda utilizando deste expediente no manejo de resíduos domiciliares. Estima-se que mantido o ritmo de encerramento de aterros controlados e lixões observado desde 2010, seriam necessários 55 anos para extinção de tais unidades, cenário absolutamente impraticável considerando a precariedade destas soluções.

A reversão deste quadro exige o desenvolvimento e aprimoramento de ações em etapas prévias que impactam a configuração global da prestação dos serviços, com especial atenção ao incremento da qualidade da coleta seletiva, das possibilidades de recuperação dos resíduos e dos sistemas de logística reversa. Comum a todas essas perspectivas é a necessidade de aportar recursos financeiros em montante significativo, na maioria das vezes incompatível com o atual patamar de dispêndio e mesmo com a capacidade fiscal dos titulares dos serviços.

Por essas razões, no Novo Marco Legal do Saneamento Básico, a questão da sustentabilidade econômico-financeira na prestação dos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos tem sido alçada ao *status* de prioridade, sob entendimento de que apenas um sistema de recuperação integral de custos permitirá efetivar um círculo virtuoso de aprimoramento operacional.

5.2. Aspectos Formais

Com vistas a concretizar a perspectiva de suficiência de recursos necessários à prestação dos serviços públicos de saneamento básico, a nova redação da Lei 11.445/2007 incorporou a obrigatoriedade da remuneração pela cobrança, antes condicionada à expressão “sempre que possível”¹⁷. Ademais, os serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos receberam atenção específica, com dispositivo que vinculou a não proposição de instrumento de cobrança por parte dos titulares dos serviços até o prazo de 15 de julho de 2021, à caracterização de renúncia de receita, nos termos da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

Em complemento, a Agência Nacional de Águas e Saneamento (ANA) inaugurou sua prerrogativa de edição de Normas de Referência regulatórias justamente regulamentando aspectos da cobrança pelos serviços de manejo de resíduos sólidos urbanos (SMRSU), dos quais se destacam: exclusão dos custos de limpeza urbana do escopo de cobrança¹⁸; prestação de serviços para grandes geradores apenas mediante cobrança de preços públicos; critérios de categorização de usuários; obrigatoriedade de cobrança social; metodologia de cálculo da receita requerida; diretrizes de regulação tarifária, incluindo a possibilidade de fixação inicial de tarifas por parte de entidades reguladoras.

No âmbito das entidades reguladoras, a NR nº 01/ANA/2021 adquire elevada relevância não apenas por seu conteúdo normativo específico, mas por orientar explicitamente os titulares de serviços à adoção do modelo tarifário, incidindo sobre a necessidade de aprimoramento da regulação econômica nesta dimensão do saneamento. Dessa forma, a regulação se torna peça-chave no alcance da pretendida sustentabilidade econômico-financeira.

¹⁷ Art. 29 da Lei 11.445/2007 (redação dada pela Lei nº 14.026/2020)

¹⁸ A Norma de Referência carrega entendimento consagrado na jurisprudência, de que não é permitida a cobrança pelos serviços de limpeza urbana em forma de taxas ou tarifas, tendo em vista seu caráter indivisível.

5.3. Sustentabilidade econômico-financeira: conceitos e desafios regulatórios

A NR nº 01/ANA/2021 fornece o conceito orientador de sustentabilidade econômico-financeira ao SMRSU:

4. DEFINIÇÕES

(...)

4.16. Sustentabilidade Econômico-Financeira

A cobrança, arrecadação e efetiva disponibilização ao PRESTADOR DE SERVIÇO de recursos financeiros, suficientes para fazer frente aos custos eficientes de operação e de manutenção (OPEX), de investimentos prudentes e necessários (CAPEX), bem como a remuneração adequada do capital investido para a prestação adequada do SMRSU no longo prazo.

Em complemento, é possível dizer que a sustentabilidade econômico-financeira envolve quatro dimensões fundamentais: i) o patamar inicial de receitas requeridas; ii) a atualidade dos valores frente aos efeitos inflacionários; iii) a capacidade de cobrança, arrecadação e pagamento dos usuários e iv) a adequação ao planejamento, tomado em perspectivas de curto, médio e longo prazo. O aprofundamento destas dimensões para além do disposto na Norma de Referência apresenta-se como o grande desafio da regulação econômica na fase atual.

Caso concentre-se em apenas um destes aspectos, a sustentabilidade econômico-financeira pode facilmente confundir-se com mera introdução de instrumentos de cobrança. Ainda que estes possam contribuir para ampliar as perspectivas da gestão, não são garantias de avanço na qualidade de prestação dos serviços, bastando tomar como exemplo a situação crítica de muitos sistemas de abastecimento de água e esgotamento sanitário que já contam com recursos próprios há longa data sem produzir resultados satisfatórios ao atendimento da população. Pior que a ausência de cobrança é introduzi-la sem contrapartida de melhorias na gestão dos serviços.

A partir do exposto anteriormente, há uma ampla variedade de temas que devem ser estudados em sua relação específica com a questão da sustentabilidade econômico-financeira para os SMRSU. Trata-se de uma agenda em construção, a ser constantemente moldada conforme se apresentem novos determinantes, para a qual o GT Resíduos Sólidos irá prestar atenção em suas atividades:

- modicidade tarifária e capacidade de pagamento;

- regionalização da prestação dos SMRSU e impactos sobre estruturação dos serviços;
- dimensão econômico-financeira nos Planos de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PGIRS);
- regulação contratual em SMRSU;
- regulação discricionária em SMRSU;
- definição de rotas tecnológicas e impactos sobre a sustentabilidade econômico-financeira;
- regulação da prestação de serviços a grandes geradores e auferição de receitas alternativas;

Ademais, cabe destacar que os possíveis aperfeiçoamentos da regulação econômica ainda estão sujeitos a decisões estratégicas dos titulares dos serviços, notadamente à opção entre as taxas e o modelo tarifário; à definição da modalidade de prestação dos serviços (prestação pública ou concessionada) e à própria aderência à regulação, compreendendo o papel das entidades reguladoras e assimilando sua perspectiva de atuação.

6. UM NOVO REGULAMENTO PARA A POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS

Élen Dânia S. dos Santos

O setor dos resíduos sólidos começou o ano de 2022 sendo impactado pela publicação de um importante ato normativo, o Decreto nº 10.936, publicado em 12 de janeiro. Esse Decreto regulamenta a Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos, assunto antes objeto do Decreto nº 7.404, de 23 de dezembro de 2010, o qual foi revogado por completo pelo ato normativo recém-publicado.

Além deste, o Decreto Federal nº 10.936/2022 revogou ainda os seguintes atos regulamentares:

- i. Decreto nº 5.940, de 25 de outubro de 2006, que instituía a separação dos resíduos recicláveis descartados pelos órgãos e entidades da administração pública federal direta e indireta, na fonte geradora, e a sua destinação às associações e cooperativas dos catadores de materiais recicláveis;
- ii. Decreto nº 9.177, de 23 de outubro de 2017, que regulamentava o art. 33 da Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos, e complementa os art. 16 e art. 17 do Decreto nº 7.404, de 23 de dezembro de 2010; e
- iii. o inciso IV do caput do art. 5º do Decreto nº 10.240, de 12 de fevereiro de 2020, que regulamenta o inciso VI do caput do art. 33 e o art. 56 da Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, e complementa o Decreto nº 9.177, de 23 de outubro de 2017, quanto à implementação de sistema de logística reversa de produtos eletroeletrônicos e seus componentes de uso doméstico.

Embora uma grande quantidade de dispositivos do Decreto Federal nº 7.404/2010, agora revogado, tenha tido sua redação reproduzida pelo atual ato regulamentador da PNRS, o Decreto Federal nº 10.936/2022, este novo ato introduziu alterações importantes em relação à gestão e ao gerenciamento dos resíduos sólidos no país.

Sobre as diretrizes para implantação da coleta seletiva, o novo texto reforça que esta deverá ocorrer de acordo com as determinações dos titulares dos serviços e com as metas estabelecidas nos planos de resíduos. Uma das mais importantes alterações sobre esse tema refere-se as frações dos resíduos a serem separadas.

A separação mínima, antes estabelecida entre secos e úmidos, agora deverá ser entre secos e orgânicos, de forma segregada dos rejeitos (art. 8º, §2º). Depreende-se que com a publicação do Decreto Federal nº 10.936/2022, a segregação dos resíduos deverá prever no mínimo 3 frações: secos, orgânicos e rejeitos. Os resíduos úmidos, antes presentes no antigo decreto, na nova regulamentação foram desmembrados em orgânicos e rejeitos. Tal fato vai ao encontro do incentivo a valorização dos resíduos orgânicos no Brasil. Com os resíduos orgânicos adequadamente segregados o processo de tratamento desta fração são otimizados e os produtos deles resultantes de maior quantidade e qualidade. Apesar dos benefícios, será um desafio grande para os municípios brasileiros a coleta segregada de três frações distintas de resíduos sólidos urbanos em termos de custos e operação.

Em relação à Logística Reversa - LR, um importante passo foi dado com a instituição do Programa Nacional de Logística Reversa, instrumento de coordenação e de integração dos sistemas de logística reversa a ser coordenado pelo Ministério do Meio Ambiente.

Outro avanço foi a introdução de dispositivo expresso estabelecendo a possibilidade das cooperativas e as associações de catadores de materiais recicláveis integrar o sistema de logística reversa, desde que sejam legalmente constituídas, cadastradas e habilitadas e por meio de instrumento legal firmado entre a cooperativa ou a associação e as empresas ou entidades gestoras para prestação dos serviços, na forma prevista na legislação.

Foi estabelecido também a responsabilidade do adquirente ou encomendante sobre a obrigatoriedade de implantação do sistema de logística reversa para os produtos por estes importados. A empresa importadora terceirizada contratada para efetuar a importação deverá incluir na declaração de importação, para as autoridades competentes, a informação do responsável por estruturar, implementar e operacionalizar o sistema de logística reversa do importador, conforme definido em contrato.

Com a revogação do Decreto Federal nº 7404/2010, foi extinto o Comitê Orientador para Implementação de Sistemas de Logística Reversa, o qual tinha um relevante papel na condução da implementação dos sistemas de LR, cabia a ele avaliar inclusive, a viabilidade técnica e econômica das propostas a serem implementadas.

Sobre os instrumentos de implementação dos sistemas de LR, o Ministério da Saúde; o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; o Ministério da Economia; e o Ministério do Desenvolvimento Regional, deverão ser ouvidos individualmente, sem, contudo, integrarem um comitê. Com as alterações e extinção o referido Comitê, o Ministério do Meio Ambiente acabou também assumindo um maior protagonismo nas definições relacionadas à LR.

A nova regulamentação introduz e reforça no seu art. 30, a importância da sustentabilidade econômico-financeira dos serviços de limpeza urbana e de manejo de resíduos por meio de instrumento de remuneração, com cobrança dos usuários, dialogando, portanto, com as mudanças ocorridas por meio do Novo Marco do Saneamento Básico e da edição de Norma de Referência da ANA que trata do tema (NR 01/2021 – ANA).

Em também coerência com as novas disposições da Lei nº 11.445/2007, o Decreto nº 10.936/2022 reforça a necessidade do incentivo à regionalização dos serviços de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, por meio de consórcios públicos e arranjos de prestação regionalizada, nos termos do disposto no inciso VI do caput do art. 3º da Lei nº 11.445/2007, principalmente quanto à implantação de unidades regionalizadas, que atendam a mais de um Município, para a destinação final ambientalmente adequada de resíduos em seu território (art. 33, inciso III).

Em relação aos planos, especificamente sobre o plano de gerenciamento de resíduos sólidos, outra grande novidade diz respeito às microempresas e empresas de pequeno porte. O art. 63 estabeleceu 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 duzentos litros por empreendimento por dia. A regulamentação anterior não definia essa equiparação por limitação de volume.

Sobre esse item, o novo Decreto prevê ainda que o volume previsto será aplicado aos Municípios que não dispuserem de norma específica à equiparação de que trata o parágrafo único do art. 13 da Lei nº 12.305/2010, o qual diz que “*os resíduos sólidos de estabelecimentos comerciais e prestadores de serviços se caracterizados como não perigosos, podem, em razão de sua natureza, composição ou volume, ser equiparados aos resíduos domiciliares pelo poder público municipal*”. Nesse sentido, percebe-se que o novo Decreto preenche uma competência do titular definida em Lei, ao definir essa equiparação, o que pode ser questionado.

Sobre a recuperação energética, as maiores novidades estão relacionadas aos resíduos perigosos que apresentam características de inflamabilidade. A regulamentação estabelece que, observada a ordem de prioridade estabelecida no art. 9º da Lei nº 12.305, de 2010, esses resíduos sólidos serão destinados à recuperação energética, obrigatoriamente, quando houver instalações devidamente licenciadas para recuperação energética a até cento e cinquenta quilômetros de distância da fonte de geração dos resíduos, observada a ordem de prioridade estabelecida no art. 9º da Lei nº 12.305/2010. Essa disposição só não se aplica às hipóteses em que o transporte para as instalações de recuperação energética seja considerado inviável pelo órgão ambiental competente. Observa-se que aqui, fala-se apenas em viabilidade ambiental para a exceção.

Em relação às competências sobre regulação dos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos nada foi alterado. A única disposição que menciona a regulação no novo Decreto é uma reprodução de um dispositivo que já existia na regulamentação revogada, conforme a seguir transcrito:

*Art. 81. Os dados, as informações, os relatórios, os estudos, os inventários e os instrumentos equivalentes **referentes à regulação ou à fiscalização dos serviços relacionados à gestão dos resíduos sólidos e aos direitos e aos deveres dos usuários e dos operadores serão disponibilizados pelo Sinir em sítio eletrônico oficial.** (Decreto Federal nº 10.936/2022).*

Nota-se, ainda, que uma das finalidades de dar nova redação à regulamentação da PNRS foi procurar consolidar, num único

instrumento, regulamentações antes difusas. A nova redação reuniu conteúdos antes tratados pelo Decreto nº 7.404/ 2010, pelo Decreto Federal nº 10.936/2022 e pelo Decreto nº 5.940/ 2006.

Apesar de alguns pontos serem passíveis de questionamentos, os titulares dos serviços e os outros atores responsáveis pela implementação, regulação e controle das atividades, ações e serviços de gerenciamento de resíduos sólidos tem em 2022 a missão de adequar-se às mudanças da regulamentação da PNRS.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As alterações promovidas pela LDNSB, por meio da Lei Federal nº 14.026/2020, trouxeram maior clareza em relação à obrigatoriedade da definição, pelo titular dos serviços, de entidade responsável pela regulação e fiscalização dos serviços de saneamento básico, independentemente da modalidade de sua prestação, seja direta ou indireta.

Os serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos no Brasil apresentam números preocupantes, em especial sobre a disposição final ambientalmente adequada e sobre a sustentabilidade econômico-financeira. A implementação dos instrumentos criados ou reforçados pelo Novo Marco Legal do Saneamento Básico, sobretudo: a regulação, contratualização, planejamento, regionalização e a cobrança por esses serviços, são fundamentais para avançar na gestão adequada dos resíduos sólidos, possibilitando, inclusive o fim dos lixões que tanto prejuízo trazem ao meu ambiente e à vida humana.

O início do ano de 2022 foi marcado pela publicação do novo ato regulamentador da PNRS, o Decreto Federal nº 10.936/2022. A alteração de maior impacto introduzida pela nova regulamentação da PNRS em 2022 sobre os serviços de responsabilidade do poder público foi a previsão da segregação dos resíduos em no mínimo 3 frações: secos, orgânicos e rejeitos. Essa previsão impõe um desafio ainda maior para os titulares dos serviços, os quais já encontravam dificuldades em implementar a coleta diferenciada em duas frações distintas de resíduos.

O Decreto Federal nº 10.936/2022 introduziu também a importância da sustentabilidade econômico-financeira dos serviços de limpeza urbana e de manejo de resíduos e reforça a necessidade da Regionalização desses serviços, dialogando, portanto, com as mudanças ocorridas por meio do Novo Marco Legal do Saneamento Básico.

Como foi observado, considerando às competências atribuídas às agências reguladoras, especialmente em relação à fiscalização e à elaboração de normas que disponham sobre a qualidade, eficiência, fiscalização e sustentabilidade econômico-financeira da prestação desses serviços, temos na regulação uma importante ferramenta na implementação desses instrumentos e diretrizes da LDNSB.

A avaliação anual do PMGIRS pela entidade reguladora, por exemplo, representa um dos principais meios de verificação da efetividade da implementação do planejamento proposto pelo titular dos serviços, bem como dos avanços ou retrocessos no âmbito dos resíduos sólidos urbanos. Diante do descumprimento das metas, programas e ações do instrumento de planejamento aprovado, pode a entidade reguladora adotar ações junto ao prestador de serviços nos termos das normas de regulação ou do contrato.

A atuação da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico – ANA no cenário institucional do setor, por meio das normas de referência, poderá trazer incentivos concretos para a melhoria da qualidade da regulação setorial dos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, uma vez que a adoção destas normas é condição para acesso aos recursos da União, sejam onerosos ou não. Acrescenta-se que foi previsto na agenda regulatória da ANA¹⁹ a edição de duas normas específicas para o setor: Condições gerais de prestação dos serviços de resíduos sólidos urbanos e Padrões e indicadores de qualidade e eficiência e avaliação da eficiência e eficácia para resíduos sólidos urbanos, a serem publicadas, respectivamente em 2022 e em 2023.

Diante dos déficits e dificuldades enfrentadas pelo setor de resíduos sólidos, as agências reguladoras infranacionais deverão estar atentas à necessidade de construção de instrumentos regulatórios, observando as normas de referência editadas para o segmento.

¹⁹https://arquivos.ana.gov.br/_viewpdf/web/?file=https://arquivos.ana.gov.br/resolucoes/2021/01/05-2021_Ato_Normativo_18102021_20211020085344.pdf?20:00:26

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, F. L.; SANO, H. (org.) *Associativismo Intergovernamental: experiências brasileiras*. Brasília - DF: Editora IABS, 2013. 260 p.

ANA - Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico. *Resolução ANA nº 79, de 14 de junho de 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 (...). Disponível em: <https://www.gov.br/ana/pt-br/assuntos/regulacao-e-fiscalizacao/normativos-e-resolucoes/resolucoes>. Acesso em: 15 jun. 2021.

ANA - Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico -. *Relatório de Análise de Impacto Regulatório N° 1/2021/GT SANEAMENTO*, 2020. Disponível em: https://participacao-social.ana.gov.br/api/files/RELATORIO_DE_ANALISE_DE_IMPACTO_REGULATORIO_N%C2%BA_1-2021_-_GT_SANEAMENTO-1615933777596.pdf. Acesso em: 20/04/2021.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Senado Federal, 2016, 498 p. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC9_1_2016.pdf. Acesso em: 25 jan. 2022.

BRASIL. Decreto nº 10.936, de 12 de janeiro de 2022.

BRASIL. *Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007*. Estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico; cria o Comitê Interministerial de Saneamento Básico (...). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/11445.htm. Acesso em: 07 jan. 2022.

BRASIL. *Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010*. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei no 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112305.htm. Acesso em: 07 jan. 2022.

BRASIL. *Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020*. Atualiza o marco legal do saneamento básico e altera a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000 (...). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Lei/L14026.htm#art6. Acesso em: 07 jan. 2022.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, Ministério das Cidades, Ministério da Saúde. Nota Técnica Conjunta nº 01/2017-MPDG/MMA/MCIDADES/FUNASA. 2017.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. *Roteiro para a Sustentabilidade do Serviço Público de Manejo de Resíduos Sólidos Urbanos*. Brasília, DF, 2021, 55 p. Disponível em:

<http://protegeer.gov.br/biblioteca/publicacoes/659-roteiro-para-a-sustentabilidade-do-servico-publico-de-manejo-de-rsu>. Acesso em: 10 jan. 2022.

CBIC - CÂMARA BRASILEIRA DA INDÚSTRIA DA CONSTRUÇÃO. *Concessões e Parcerias Público-Privadas - Guia para o Gestor Público*, novembro de 2016. Disponível em: https://cbic.org.br/wp-content/uploads/2017/11/Concessoes_e_Parcerias_Publico_Privado_2017.pdf. Acesso em: 15/10/2021.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. *Parcerias público-privadas: conceito*. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Tomo: Direito Administrativo e Constitucional. 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/32/edicao-1/parcerias-publico-privadas:-conceito>. Acesso em: 14/10/2021.

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.

OLIVEIRA, C. R. A regulação infranacional e o novo marco regulatório. In: OLIVEIRA, C. R.; GRANZIERA, M. L. M. (org.) *O Novo Marco do Saneamento Básico no Brasil*. Indaiatuba: Editora Foco, 2020. cap. II, p. 73-87.

PIRES, Atos da Silva. *Desafios na estruturação de parcerias público-privadas*. 28 de fevereiro de 2019. Disponível em: <http://unipublicabrasil.com.br/blog/2019/02/28/desafios-na-estruturacao-de-parcerias-publico-privadas/>. Acesso em: 14/10/2021.

RADAR PPP. *Termômetro do Radar de Projetos (TRP) Análise de Segmento Resíduos Sólidos*. 02 de setembro de 2021. Disponível em: <https://radarppp.com/wp-content/uploads/20210909-termometro-do-radar-de-projetos-residuos-solidos.pdf>. Acesso em: 14/10/2021.

RIBEIRO, W. A. *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, C. R.; VILARINHO, C. M. R. (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.

WALD, Arnoldo. *O Direito da Regulação, os Contratos de Longo Prazo e o Equilíbrio Econômico-Financeiro*. Revista Direito Público nº 8, Abr-Maio-Jun de 2005. Disponível em: [file:///C:/Users/Elen/Downloads/1351-4386-1-PB%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Elen/Downloads/1351-4386-1-PB%20(1).pdf). Acesso em: 15/10/2021.

