

VOTO Nº 71/2023/DIREC
Documento nº 02500.032180/2023-88

Caracterização do Processo

Processo: 02501.001067/2022-60

Interessado: Coordenação de Resíduos Sólidos – CORES/SSB.

Assunto: NR das Condições Gerais da Prestação do Serviço Público de Limpeza Urbana e de Manejo de Resíduos Sólidos Urbanos.

Objeto

1. Trata-se de Relatório de Análise de Impacto Regulatório (AIR) sobre a proposta de Norma de Referência – NR, que dispõe sobre as condições gerais para a prestação dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos urbanos, além da forma de participação social. (Etapa 3 – Análise e Deliberação, do Manual de Elaboração de Atos Regulatórios da ANA).
2. A Norma de Referência consta da Agenda Regulatória 2022-2024, item 9.6 – Estabelecer as Condições Gerais da Prestação do Serviço de Manejo de Resíduos Sólidos Urbanos, com previsão de conclusão neste ano de 2023.
3. A conveniência e oportunidade de sua edição foram aprovadas pela Diretoria Colegiada – DIREC em sua 872ª Reunião Administrativa Ordinária, realizada de 29 de março a 1º de abril de 2022 (Doc. nº 016632/2022). Os trabalhos seguiram com a realização de tomadas de subsídios para delineamento do problema regulatório e possíveis alternativas para seu enfrentamento, finalizando com a elaboração do Relatório de AIR e da minuta da NR.
4. Este trabalho contou com o apoio da Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo (FESPSP), instituição de ensino e pesquisa sem fins lucrativos, contratada pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, por meio do Contrato C-BR-T1484-P003 nº CT ATN/OC-18816-BR.
5. A Superintendência de Regulação do Saneamento Básico – SSB apresentou o Relatório de Análise de Impacto Regulatório – Relatório de AIR (Doc. nº 024627/2023), em observação aos elementos indicados nas Diretrizes Gerais e Guia Orientativo para Elaboração de AIR da Casa Civil da Presidência da República, e ao conteúdo mínimo definido no Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020.
6. O Relatório de AIR traz um diagnóstico dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos urbanos, elaborado com base nos dados do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento – Manejo de Resíduos Sólidos (SNIS-RSU) de 2022. Também constam do Relatório a identificação do problema regulatório, atores envolvidos, base legal, objetivos a serem alcançados, experiências internacionais, informações sobre as tomadas de

subsídios, possíveis alternativas regulatórias e seus impactos, análise comparativa das alternativas, estratégias de implementação, monitoramento e avaliação, e conclusão.

7. Inicialmente cumpre destacar que os serviços públicos de manejo de resíduos sólidos urbanos (SMRSU) e de limpeza urbana estão definidos nos artigos 3º-C e 7º da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007.

Art. 3º-C. Consideram-se serviços públicos especializados de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos as atividades operacionais de coleta, transbordo, transporte, triagem para fins de reutilização ou reciclagem, tratamento, inclusive por compostagem, e destinação final dos:

I - resíduos domésticos;

II - resíduos originários de atividades comerciais, industriais e de serviços, em quantidade e qualidade similares às dos resíduos domésticos, que, por decisão do titular, sejam considerados resíduos sólidos urbanos, desde que tais resíduos não sejam de responsabilidade de seu gerador nos termos da norma legal ou administrativa, de decisão judicial ou de termo de ajustamento de conduta; e

III - resíduos originários dos serviços públicos de limpeza urbana, tais como:

a) serviços de varrição, capina, roçada, poda e atividades correlatas em vias e logradouros públicos;

b) asseio de túneis, escadarias, monumentos, abrigos e sanitários públicos;

c) raspagem e remoção de terra, areia e quaisquer materiais depositados pelas águas pluviais em logradouros públicos;

d) desobstrução e limpeza de bueiros, bocas de lobo e correlatos;

e) limpeza de logradouros públicos onde se realizem feiras públicas e outros eventos de acesso aberto ao público; e

f) outros eventuais serviços de limpeza urbana.

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;

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

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.

8. Segundo a Lei, ambos os serviços devem ser prestados pelo titular, podendo ser de forma direta ou indireta. O diagnóstico mostrou que os serviços de manejo de resíduos sólidos urbanos são, em sua maioria (95%), executados diretamente pelos municípios e apenas 5 % realizam alguma atividade de forma indireta. Isso se deve à lenta evolução da organização



desses serviços, à ausência de planejamento de longo prazo e à baixa adesão ao modelo de cobrança por tarifas, entre outros, dificultando sua delegação.

9. No intuito de alcançar ganhos de escala e garantir a universalização e viabilidade técnica e econômico-financeira desses serviços, a Lei nº 11.445, de 2007, estabeleceu como um princípio fundamental, a prestação regionalizada dos serviços, modalidade que integra um ou mais componentes desses serviços em região que abranja mais de um município.

10. Nesse sentido, as estruturas para essa regionalização são: i) Região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião; ii) Unidade regional de saneamento; iii) Bloco de referência; iv) Região integrada de desenvolvimento; e v) Consórcio público.

11. Dessas estruturas, cabe à União, subsidiariamente aos Estados, estabelecer os blocos de referência, que não obstante sua previsão, ainda não foram instituídos.

12. A sustentabilidade econômico-financeira é outro princípio fundamental da Lei nº 11.445, de 2007, que deve ser assegurada por meio da cobrança dos serviços. Neste item, o Relatório apresenta uma diferença importante entre os serviços de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos. O primeiro é destinado a espaços públicos urbanos e considerado indivisível, por isso seu custeio deve se dar pela municipalidade por meio de recursos fiscais. Já os serviços de manejo de resíduos sólidos, considerados específicos e divisíveis, deve ser objeto de cobrança conforme sua prestação, e ocorrer na forma de taxas ou tarifas.

13. Nesse sentido, foi editada a NR nº 1/ANA/2021, aprovada pela Resolução ANA nº 79, de 2021, 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. Desde sua edição, observou-se um acréscimo de 211 municípios que implementaram a cobrança, totalizando 2.062 que possuíam algum tipo de cobrança em 2022. Essa cobrança cobre cerca de 55% dos custos do serviço.

14. Nota-se que a instituição da cobrança ainda é reduzida no país, resultando na necessidade do uso dos recursos do tesouro municipal para cobrir as despesas com o serviço, que concorre com outras despesas essenciais. Como consequência, sua prestação é inadequada, com disposição final dos resíduos em lixões e aterros controlados. Além disso, a arrecadação de valores inferiores aos custos do serviço gera insustentabilidade econômico-financeira e não realização de investimentos prudentes e necessários.

15. Nesse contexto, o **Problema Regulatório** identificado foi a **baixa qualidade na prestação dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos urbanos**.

16. Caso o problema não seja enfrentado, será mantido o cenário atual, com 2.318 municípios dispendo seus resíduos sólidos em lixões ou aterro controlado e uma taxa de 89,9% de cobertura de coleta no Brasil, que representa 22 milhões de habitantes sem acesso regular aos serviços. Ademais, deixa-se de valorizar os resíduos sólidos, que poderiam ser reinseridos nas cadeias de produção e gerar benefícios econômicos e sociais importantes.

17. Todavia, o enfrentamento do problema conforme proposto disponibilizará ao setor uma uniformização de conceitos, maior clareza das responsabilidades, direitos e deveres



de todos, melhores contratos e segurança para que o poder público e a iniciativa privada atuem na universalização da disposição final dos rejeitos de RSU em aterros sanitários, com melhoria da qualidade na prestação dos serviços.

18. Por conseguinte, os objetivos da norma são:

- promover a prestação adequada dos serviços, por meio da uniformização das atividades;
- possibilitar a adoção de métodos, técnicas e processos adequados às peculiaridades locais e regionais;
- estimular a cooperação entre os entes federativos e incentivar a regionalização da prestação dos serviços; e
- contribuir para a garantia dos direitos fundamentais de saúde pública, meio ambiente equilibrado e acesso ao serviço público adequado.

19. Os **atores envolvidos**, que afetam e serão afetados pela norma, são os titulares e os prestadores dos serviços, as entidades reguladoras, os usuários e o governo federal.

20. Quanto à **base legal relacionada**, que subsidiou a elaboração da NR que prevê o regime de prestação direta ou mediante concessão, há certa complexidade devido à escassez de instrumentos normativos sobre condições dos serviços, heterogeneidade das normas das entidades reguladoras, confusão e/ou sobreposição de competências entre os entes federativos e inexistência de jurisprudência sobre o assunto. Assim, os trabalhos foram alicerçados na competência legal da ANA de editar normas de referência para o setor.

21. O processo de **Tomada de Subsídio** foi realizado por meio de reuniões virtuais, em uma abordagem participativa e interativa com os principais atores do setor. Foram 52 instituições e 100 profissionais participantes, e um total de 68 contribuições. Complementarmente, foi realizado, em 2022, o **Webinário Internacional: Regulação de Serviços Públicos de Resíduos Sólidos Urbanos – América Latina e Portugal**, que trouxe uma visão atual da situação da prestação dos serviços de manejo de resíduos sólidos urbanos nos países da América Latina e Caribe.

22. Um resultado importante da Tomada de Subsídios foi a definição da abrangência da NR, que deve estabelecer diretrizes gerais de prestação dos serviços para todos os atores envolvidos.

23. Para a identificação das alternativas regulatórias, foram consideradas as possibilidades de não ação e de ação por meio da edição de norma de referência. Foram utilizadas evidências obtidas durante o processo de delineamento do problema regulatório, entre elas os principais temas abordados pelos atores do setor durante a Tomada de Subsídios.

24. O resultado foi a apresentação de quatro **alternativas regulatórias**:

Alternativa 1 - manter a situação atual (não ação).

Alternativa 2 - Uniformizar terminologias e conceitos com a consolidação de redações de normas das entidades reguladoras; e descrever, em linhas gerais, as diretrizes



para as atividades (art. 3º-C e art. 7º da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007).
(regulamentação simples).

Alternativa 3 - Uniformizar terminologias e conceitos com a **consolidação de redações** de normas da ABNT, entidades reguladoras e literatura; e descrever, em linhas gerais, as diretrizes para as atividades (art. 3º-C e art. 7º da Lei nº 11.445, de 2007). (regulamentação mediana).

Alternativa 4 - Uniformizar terminologias e conceitos com a **consolidação de redações** de normas da ABNT, entidades reguladoras e literatura; e descrever em detalhe as atividades (art. 3º-C e art. 7º da Lei nº 11.445, de 2007). (regulamentação complexa).

25. A **comparação** entre as alternativas foi feita por meio da **análise multicritério**, mais especificamente o **método** do Processo Analítico Hierárquico (Analytic Hierarchy Process – AHP), e escolha da **alternativa 3**, de complexidade mediana.

26. Como **possíveis impactos** da alternativa selecionada para os titulares e as entidades reguladoras, tem-se o aumento de custos para **adaptação** dos normativos existentes à NR e a necessidade de **estruturação** da capacidade institucional e técnica. No entanto, a **uniformização** das condições gerais de **prestação** desses serviços públicos melhorará sua qualidade, em razão da definição do que se deve executar na **prestação** dos serviços.

27. Assim, a minuta de NR está estruturada em 5 Títulos:

- i) Disposições Gerais;
- ii) Dos Serviços Públicos;
- iii) Dos Direitos e Deveres;
- iv) Procedimento para Comprovação de Adoção da Norma; e
- v) Disposições Gerais.

28. Cada Título está subdividido em Capítulos, e vários destes, em seções e subseções, totalizando 138 artigos. A proposta de norma de referência abrange:

- i) identificação de seu objeto e aplicação;
- ii) definições;
- iii) princípios e diretrizes;
- iv) logística reversa;
- v) descrição de cada atividade que compõe os serviços públicos de manejo de resíduos sólidos urbanos e de limpeza urbana;
- vi) fiscalização e interrupção dos serviços;
- vii) plano operacional;
- viii) manual da prestação do serviço e de atendimento ao usuário;
- ix) ouvidoria;
- x) educação ambiental;
- xi) cooperativas e outras formas de associação de catadores;
- xii) direitos e deveres dos usuários, do titular, do prestador de serviço e da entidade reguladora e controle social; e



xiii) comprovação da observância e adoção da NR.

29. O Relatório de AIR traz, ainda, as **estratégias para implementação, monitoramento e avaliação** da NR.

30. No que se refere à **implementação**, propõe-se ampla divulgação da norma, incentivo à **delegação** da **regulação** dos **serviços**, **mobilização** dos titulares e das entidades reguladoras, **capacitação** técnica dos municípios e das entidades reguladoras e estabelecimento de termos de **cooperação** técnica.

31. Já o **monitoramento** da **adoção** e **observância** da NR deverá seguir as diretrizes e o calendário da Resolução ANA Nº 134, de 18 de novembro de 2022, que disciplina os requisitos e os procedimentos a serem observados pelas entidades reguladoras encarregadas da **regulação** e da **fiscalização** dos **serviços** públicos de saneamento básico. Isso se dará por meio da **avaliação** de indicadores selecionados do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS), do Ministério das Cidades, e terá frequência anual.

32. Por sua vez, a **avaliação** da **implementação** e da **adoção** e **observância** da NR será realizada pela análise das variações qualitativas e quantitativas dos **serviços**. Também neste caso, serão utilizados os indicadores selecionados para monitoramento dos **serviços**, e a **avaliação** deverá identificar problemas e oportunidades de melhoria da NR.

33. A análise de **riscos decorrentes da emissão da NR** apontou que o risco de maior relevância é a ausência de **delegação** da **regulação** dos **serviços** pelos titulares, considerando o cenário atual em que apenas 4,5% dos municípios brasileiros definiram a entidade responsável pela **regulação** e **fiscalização** desses **serviços**, impedindo a **adoção** da NR.

34. Por fim, no Relatório de AIR é sugerida a **submissão** da minuta de NR a consulta pública, por prazo mínimo de 45 dias, tendo o próprio Relatório e seus anexos como material de apoio. Também foi sugerida a realização de audiência pública, na modalidade híbrida, em Brasília, paralelamente à consulta pública.

35. Os seguintes documentos estão anexos ao Relatório de AIR:

- a. Lista das entidades reguladoras de RSU – identificadas pelos titulares.
- b. Regulamentos de RSU internacionais.
- c. Lista das instituições participantes
- d. Minuta de resolução que aprova a Norma de Referência.

36. A Assessoria Especial de Qualidade Regulatória – ASREG manifestou-se por meio da Nota Técnica nº 5/2023/COAIR/ASREG (Doc. nº 025822/2023) favoravelmente ao processo de **elaboração** da NR, à luz das boas **práticas** regulatórias e da **legislação** em vigor. No entanto, recomendou que futuras AIRs explicitem os dados de modo a medir a magnitude do problema central e que o mapeamento dos impactos de cada alternativa seja mais bem elaborado.

37. Ademais, a ASREG realizou **simulação** de cenário futuro de possível nota ao processo de **elaboração** da NR em relação ao Selo de Boas Práticas Regulatórias, criado pelo Ministério de Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços – MDIC em 2023, chegando ao selo padrão ouro.



38. Finalmente, por meio do Parecer n.00007/2023/COARF/PFEANA/PGF/AGU (Doc. nº 00234/2023), a Procuradoria – PFA avaliou os aspectos jurídicos da proposta e sugeriu ajustes de forma e de redação, concluindo pela possibilidade jurídica de edição do ato normativo.

39. Em atendimento à PFA, a SSB adequou a minuta de ato e encaminhou o processo para fins de deliberação pela Diretoria Colegiada sobre o Relatório de AIR, a minuta da Norma de Referência e a proposta de participação social.

40. O processo foi despachado para relatoria em 18 de maio de 2023.

VOTO

41. A Superintendência de Regulação do Saneamento Básico – SSB apresentou o Relatório de Análise de Impacto Regulatório como etapa necessária para a elaboração da norma de referência que dispõe sobre as condições gerais para a prestação dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos urbanos.

42. Nesse contexto, identificou o problema regulatório a ser enfrentado pela Norma de Referência, que é a “baixa qualidade na prestação dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos urbanos”.

43. As principais causas associadas ao problema são a baixa sustentabilidade econômico-financeira dos serviços, a assimetria na prestação desses serviços e sua descontinuidade. O não enfrentamento do problema resultará na continuidade do cenário atual, com 2.318 municípios dispendo seus resíduos sólidos em lixões ou aterros controlados, 22 milhões de habitantes sem acesso a esses serviços de forma regular e a desvalorização dos resíduos sólidos, que poderiam ser reinseridos nas cadeias de produção.

44. Dentre as alternativas regulatórias estudadas, foi selecionada a que apresenta complexidade mediana, ou seja, a edição de norma de referência que uniformize terminologias e conceitos e descreva as diretrizes para as atividades que compõem os serviços de manejo de resíduos sólidos urbanos e de limpeza urbana.

45. Diante do exposto, manifesto-me pela aprovação do Relatório de Análise de Impacto Regulatório – AIR e pela submissão da minuta de resolução (minuta dinâmica nº 010350/2023, versão 18.33) a Consulta Pública e a Audiência Pública, nos termos propostos no Relatório de AIR.

Brasília, 7 de junho de 2023.

(assinado eletronicamente)
MAURICIO ABIJAODI



Diretor

