

NOTA TÉCNICA nº 04/2022

NOTA TÉCNICA. PROJETO ESTRATÉGICO DE PLANEJAMENTO INSTITUCIONAL. PA Nº MPPR-0046.18.020671-9/CAOPMAHU. GESTÃO INTEGRADA DE RESÍDUOS SÓLIDOS E SANEAMENTO BÁSICO – PROGRAMA RESSANEAR DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. ARTIGO 6º, ARTIGO 23, IX, E ARTIGO 225 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. SERVIÇOS DE SANEAMENTO BÁSICO. POLÍTICA NACIONAL DE SANEAMENTO BÁSICO. PLANO MUNICIPAL DE SANEAMENTO BÁSICO. META SERVIÇOS DE SANEAMENTO. GESTÃO INTEGRADA DE RESÍDUOS SÓLIDOS. PROPÓSITO DE SERVIR COMO REFERENCIAL TÉCNICO INICIAL PARA OS PROBLEMAS PRÁTICOS JÁ EXISTENTES E PARA OS QUE SERÃO OBSERVADOS QUANTO À ELABORAÇÃO DOS PLANOS MUNICIPAIS DE SANEAMENTO BÁSICO E DE GESTÃO INTEGRADA DOS RESÍDUOS SÓLIDOS.

1. INTRODUÇÃO

A presente Nota Técnica, elaborada por este Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Proteção ao Meio Ambiente, Habitação e Urbanismo (CAOP-MAHU), propõe-se examinar analiticamente o denominado “**Programa de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos e Saneamento Básico – RESSanear**”, inicialmente tratado como um “Projeto” e posteriormente transformado em Programa, desenvolvido e executado pelo Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul, de grande impacto prático e com capacidade de forte influência na realidade fática do Estado do Paraná quanto à temática de Saneamento Básico. A confecção deste documento atende ao contido na deliberação inaugural (Despacho nº 94/2018) deste PA sob nº MPPR-0046.18.020671-9, no item nº 6.4 do Despacho nº 140/2021 (fls. 224/227), e no item nº 4 do Despacho nº 004/2022 (fls. 252/255),

**CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DAS PROMOTORIAS DE JUSTIÇA DE
PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE E DE HABITAÇÃO E URBANISMO**

ambos também do referido Procedimento Administrativo, com o propósito de, a partir das contribuições do referido Programa, identificar quais de seus pontos podem formar um *protocolo de atuação orientativo* para as Promotorias de Justiça de Proteção ao Meio Ambiente do MPPR. Com efeito, objetiva-se que o presente material sirva como referencial teórico para os membros do Ministério Público do Estado do Paraná com atuação na matéria, de forma a servir como base técnica de primeira ordem para os problemas práticos que invariavelmente surgirão agora e nos próximos anos quanto ao fornecimento de serviços de saneamento básico, em especial na temática referente à elaboração dos Planos Municipais de Saneamento Básico, e que vem em complemento ao que já restou apresentado na **NOTA TÉCNICA nº 01/2018-CAOPMAHU** e na **NOTA TÉCNICA nº 01/2021-CAOPMAHU**.

Destaca-se que este Centro de Apoio, portanto, possui PROJETO ESTRATÉGICO DE PLANEJAMENTO INSTITUCIONAL a ter como objeto o “estudo e a proposição de um conjunto de medidas para o acompanhamento da implementação das ações exigidas pela Política Nacional de Saneamento Básico, de modo, também, a fomentar a atuação das Promotorias de Justiça de Meio Ambiente e Habitação/Urbanismo do Estado do Paraná no desenvolvimento de suas atribuições no referido tema”, formalizado no já citado **Procedimento Administrativo nº. MPPR-0046.18.020671-9**, dentro do qual se objetiva, dentre outros objetivos, a elaboração do presente trabalho técnico, a fim de auxiliar as Promotorias de Justiça no trabalho de gerenciamento e fiscalização dos serviços de saneamento básico promovidos pelos municípios do Estado do Paraná.

O público-alvo da presente Nota Técnica é a *totalidade* das Promotorias de Justiça com atribuição (ainda que concorrente e cumulada com outras atribuições) na área de Meio Ambiente e, reflexamente, na área de defesa do Patrimônio Público, sobretudo em razão da fiscalização de contratos de prestação de serviços de saneamento básico junto aos municípios. Convém pontuar, outrossim, que o intuito do presente trabalho técnico é apresentar o programa como dado referencial a ser

possivelmente seguido, com possíveis alterações que tornem o seu conteúdo condizente com a realidade paranaense, a fim de fomentar a efetivação dos direitos de saneamento.

2. O PROGRAMA RESSANEAR, DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL: APRESENTAÇÃO, PONTOS PRINCIPAIS E REFERÊNCIAS MAIS IMPORTANTES

Decorrente da precariedade observada no fornecimento de serviços de saneamento básico à população, foi desenvolvido pelo Ministério Público do Rio Grande do Sul o “Projeto RESSanear”, resultado dos trabalhos desenvolvidos pelos Centros de Apoio Operacional de Defesa do Meio Ambiente, da Ordem Urbanística e do Consumidor do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul, no ano de 2011. O projeto foi posteriormente transformado em PROGRAMA, através do Provimento-PGJ/MPRS nº 76/2014, o qual *“Dispõe sobre a adoção de medidas que garantam a implementação do PROGRAMA INTEGRADO DE SANEAMENTO BÁSICO E RESÍDUOS SÓLIDOS – RESSanear”*.

O Programa tem a sua prática *“[...] no sentido de buscar a execução de ações efetivas para implementação de um PROGRAMA INTEGRADO DE SANEAMENTO BÁSICO E RESÍDUOS SÓLIDOS, compreendidos os temas: abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana, manejo dos resíduos sólidos e drenagem pluvial”*.

Considerando os quatro pontos de discussão acima elencados, o RESSanear estipula estratégias de atuação das Promotorias de Justiça quanto a:

- I) **Elaboração dos Planos Municipais de Saneamento Básico e de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos**
Consiste em fomentar e auxiliar os Municípios a elaborarem seus Planos de Saneamento Básico e de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, em conjunto ou isoladamente, bem como acompanhar e fiscalizar, mediante relatórios, os Municípios que firmarem ou renovarem os termos de cooperação no âmbito deste Programa;
- II) **Fiscalização da Destinação e Tratamento do Esgoto Doméstico**
Regularizar o esgotamento sanitário dos municípios gaúchos através do

**CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DAS PROMOTORIAS DE JUSTIÇA DE
PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE E DE HABITAÇÃO E URBANISMO**

fomento à ligação das economias à rede coletora e da fiscalização e implantação de sistemas individuais adequados;

III) Acompanhamento da Implantação dos Planos Municipais de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos e de Saneamento Básicos Implantar e acompanhar as metas dos Planos Municipais de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, discutidos pela sociedade civil (com o controle social) e propostos pelos Municípios. Implantar e acompanhar as metas previstas no planejamento dos Planos Municipais de Saneamento Básico (PMSB) propostos pelos Municípios;

IV) Iniciativas para Fortalecimento da Responsabilidade Compartilhada e Implementação de Sistemas de Logística Reversa Apurar o atual estágio de medidas já adotadas e provocar a atuação de fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes no sentido de contribuir para a formação de uma rede articulada na gestão de resíduos, atendendo às diretrizes básicas da legislação específica e ao Código de Proteção e Defesa do Consumidor¹;

Partindo do entendimento que o referido Programa de gestão integrada de Saneamento Básico e Resíduos Sólidos tem como principal objetivo a aplicação eficiente de políticas públicas e iniciativas para promover a efetiva integração entre os elementos acima dispostos, cabe a análise de cada um deles separadamente. Registre-se que a cópia física integral do Programa forma atualmente o “Anexo I” do Procedimento Administrativo nº MPPR-0046.18.020671-9, que constitui um dos 06 (seis) Projetos Institucionais capitaneados pelo Núcleo de Recursos Hídricos do CAOPMAHU e que consiste no estudo e proposição de um conjunto de medidas para o acompanhamento da implementação das ações exigidas pela Política Nacional de Saneamento Básico, de modo, também, a fomentar a atuação das Promotorias de Justiça de Meio Ambiente e Habitação/Urbanismo do Estado do Paraná no desenvolvimento de suas atribuições no referido tema. É justamente no âmbito do referido PA que esta Nota Técnica será produzida e publicada.

3. DA POLÍTICA NACIONAL DE SANEAMENTO BÁSICO E LEGISLAÇÃO CORRELATA

Conforme expressa o **artigo 23, inciso IX, da Constituição da República**, a temática do saneamento básico é matéria de competência administrativa comum da

¹ MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **Programa Integrado de Resíduos Sólidos e Saneamento Básico** – RESSanear, online. Disponível em: <<https://www.mprs.mp.br/ambiente/paginas/ressanear/>>. Acesso em: 25 abr. 2022.

União, dos Estados, Municípios e Distrito Federal². Segundo Tavares, considerando que as competências constitucionais entre os entes da Federação brasileira dividem-se em competências administrativas e competências legislativas, compreende-se como *competência administrativa comum* “aquela pela qual todos os entes federativos detêm, concomitantemente, idêntica competência”, sendo a atuação deles, portanto, não exclusiva, “mas sim concorrente”. Ademais, as competências administrativas comuns são “cumulativas, paralelas, simultânea (da União, Estados, DF e Municípios)” e estão discriminadas no artigo 23, da CRFB, e “no âmbito da competência comum, todos os entes federativos podem atuar administrativamente. Portanto, impõe-se firmar uma diretriz que seja capaz de solucionar os óbices decorrentes da atribuição de competência simultânea a diversas entidades federativas”³.

Também há de se falar do vínculo explícito entre saneamento básico e proteção ambiental disposto no **artigo 225, §1º, inciso VII, da Constituição**, o qual expressa a obrigatoriedade do Poder Público em assegurar a proteção da fauna e da flora de práticas que apresentem algum risco ao equilíbrio ecológico⁴. Nesta senda, dada a necessidade de garantir a efetivação dos direitos constitucionalmente definidos, apresentam-se as normas de caráter infraconstitucionais responsáveis pela regulamentação e prática dos serviços de saneamento.

2 Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: [...].

IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico; **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. online. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 13 abr. 2022.

3 TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. 20ª ed. São Paulo: Saraiva, 2022, p. 414.

4 Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

[...]

VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade. *Idem*, online.

A **Lei nº 11.445/2007** (Marco Legal do Saneamento Básico) é considerada, neste sentido, a principal norma infraconstitucional responsável pelas diretrizes das políticas de saneamento básico no país, especialmente após a entrada em vigência da **Lei Federal nº 14.206/2020** (o chamado “Novo Marco do Saneamento Básico”) – conforme seu artigo 1º expressa, a lei “estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico e para a política federal de saneamento básico”.

Também há de se falar da relação fundamental existente entre a política pública de saneamento básico e a gestão de recursos hídricos. Anteriormente à Política Nacional de Saneamento supramencionada, já considerando a necessidade de integração das políticas públicas de saneamento básico com a gestão de recursos hídricos, a **Lei Federal nº 9.433/1997** (Política Nacional de Recursos Hídricos), estabelecia em seu artigo 31, a necessidade de integração entre as políticas locais de saneamento básico, de uso, ocupação e conservação do solo e de meio ambiente, com as políticas federal e estaduais de recursos hídricos.

A integração entre saneamento e gestão de resíduos sólidos é também devidamente expressada por meio do artigo 5º, da **Lei Federal nº 12.305/2010** (Política Nacional de Resíduos Sólidos) que prevê a articulação entre a Política Nacional de Resíduos Sólidos e a Política de Saneamento Básico⁵. Nesta perspectiva relevante ainda destacar a **Lei Federal nº 10.257/2001** (Estatuto das Cidades), que estabelece como interesse da política urbana as ações de promoção de saneamento básico, nos moldes dos artigos 2º, inciso I e § 3º, III e IV.

Considerando que matéria ambiental e de saneamento básico é de interesse comum, envolvendo participação da União, dos Estados, Municípios e Distrito Federal, importa destacar o texto da **Constituição do Estado do Paraná**, que dedica todo o Capítulo VI a tratar de questões de saneamento básico. Cumpre, neste

5 Art. 5º A Política Nacional de Resíduos Sólidos integra a Política Nacional do Meio Ambiente e articula-se com a Política Nacional de Educação Ambiental, regulada pela Lei nº [9.795, de 27 de abril de 1999](#), com a Política Federal de Saneamento Básico, regulada pela Lei nº 11.445, de 2007, e com a Lei nº [11.107, de 6 de abril de 2005](#). BRASIL. Lei nº 12.305, de 02 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.**

sentido, análise do artigo 210 e seguintes da Constituição do Estado do Paraná, que definem a necessidade de integração entre Estados e Municípios, com a participação popular para que ocorra a instituição de programas de efetivação dos serviços de saneamento urbano e rural. Os programas, de acordo com o disposto na legislação, devem garantir à população o: a) abastecimento domiciliar prioritário com tratamento da água; b) a coleta, o tratamento e a disposição final dos esgotos sanitários, bem como dos resíduos sólidos; a drenagem e canalização de águas pluviais; proteção dos mananciais potáveis⁶.

Com a mesma direção traçada pelo artigo 210, o artigo 210-A estabelece os fundamentos e diretrizes a serem observados pelas Políticas Estaduais de Recursos Hídricos, sendo eles: a conservação e preservação do meio ambiente no uso dos recursos hídricos; preservação do ciclo hidrológico, em comunhão com a gestão sustentável dos recursos hídricos; gestão descentralizada e participativa dos recursos hídricos; estabelecimentos de bacias hidrográficas como unidades básicas de gestão dos recursos hídricos; a definição de prioridades para o uso dos recursos hídricos por bacia ou sub-bacia, a qual expressa como principal prioridade o abastecimento de água potável à população; prevalectimento de questões de ordem social às de ordem econômica na prestação de serviços de água potável e abastecimento⁷.

⁶ Art. 210. O Estado, juntamente com os municípios, instituirá, com a participação popular, programa de saneamento urbano e rural, com o objetivo de promover a defesa preventiva da saúde pública, respeitada a capacidade de suporte do meio ambiente aos impactos causados.

Parágrafo único. O programa será regulamentado mediante lei e orientado no sentido de garantir à população:

I - abastecimento domiciliar prioritário de água tratada;

II - coleta, tratamento e disposição final de esgotos sanitários e resíduos sólidos;

III - drenagem e canalização de águas pluviais;

IV - proteção de mananciais potáveis.

⁷ Art. 210-A. A água é um bem essencial à vida. O acesso à água potável e ao saneamento constitui um direito humano fundamental:

§ 1º Nas políticas estaduais de recursos hídricos e de saneamento serão observados os seguintes fundamentos e diretrizes:

I - no ordenamento do território e no uso dos recursos hídricos, a conservação, a proteção e a preservação do seu meio ambiente;

II - a gestão sustentável dos recursos hídricos, solidária com as gerações futuras, e a preservação do seu ciclo hidrológico;

Findando a apreciação do texto da Constituição do Estado do Paraná, convém ressaltar que é definida a competência comum entre Estados e Municípios na implementação do programa de saneamento, e, quando da elaboração dos planos diretores municipais, devem-se atentar às diretrizes elencadas no artigo 210, conforme disposto no artigo 211.

Da temática, cabe ainda referência à Política Estadual de Recursos Hídricos do Estado do Paraná (**Lei nº 12.726/1999**), a qual tem expressa, em seu artigo 31, parágrafo único, a necessidade de integração entre “políticas locais de saneamento básico, de uso, ocupação e conservação do solo e de meio ambiente com as políticas federal e estadual de recursos hídricos”. Também observa-se de maneira pertinente à pauta tratada nesta Nota Técnica a **Lei Estadual nº 20.607/2021**, que institui o Plano Estadual de Resíduos Sólidos (PERS), extraindo-se do artigo 4º o objeto do PERS, aplicando-se a legislação em questões pertinentes a: resíduos sólidos urbanos; resíduos de serviços de saúde; resíduos da construção civil; resíduos de serviços de transporte; resíduos de mineração; resíduos dos serviços públicos de saneamento básico; resíduos industriais; resíduos agrossilvopastoris e logística reversa. Ainda, O PERS coloca como sujeito da ação pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, que gera resíduos sólidos como consequência de suas atividades, inclusive pelo consumo.

Seguindo essa linha de raciocínio, é terminantemente inviável falar-se em saneamento básico sem relacioná-lo com as políticas públicas e a legislação pertinente de proteção à saúde. A **Lei Estadual nº 13.331/2001**, que dispõe sobre as ações de saúde do Estado do Paraná, apresenta aspectos de interesse com relação às ações do Sistema Único de Saúde no desenvolvimento de ações de saneamento

III - a gestão descentralizada e participativa dos recursos hídricos, assegurando-se a participação dos usuários e da sociedade civil nos respectivos processos decisórios;

IV - o estabelecimento das bacias hidrográficas como unidades básicas de gestão dos recursos hídricos;

V - o estabelecimento de prioridades para o uso dos recursos hídricos por bacia ou sub-bacia, sendo a prioridade maior o abastecimento de água potável à população;

VI - na prestação dos serviços de água potável e saneamento, a prevalência de razões de ordem social frente às de ordem econômica.

básico, conforme disposto no art. 32, incisos III e IV. Também convém pontuar o teor do artigo 38 da lei supracitada, que determina a necessidade de ações de vigilância sanitária em questões de saneamento básico.

A partir do conteúdo normativo acima explicitado, é possível visualizar a complexidade e importância da temática, que engloba questões de qualidade de vida, saúde pública e preservação ambiental, mostrando-se primordial a atuação do Ministério Público na efetivação das políticas de saneamento adequadas para que se tenha um desenvolvimento socioambiental pleno.

Ocorre que o Brasil ainda não atingiu os patamares desejados de fornecimento de serviços de saneamento básico à população. De acordo com Sirvinskas⁸, os índices de doenças desenvolvidas em virtude da falta de acesso a saneamento básico é fonte inevitável de preocupação, numa realidade em que população residente de áreas precarizadas ainda é cometida por problemas de saúde que tiveram seu ápice no século XIX, doenças facilmente evitadas com o acesso à água potável e tratamento de esgoto.

Consoante dados fornecidos pela Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA), no ano de 2018 83,6% da população brasileira possuía serviço de abastecimento de água; 53,2% tinha acesso à coleta de esgoto e 46,3% ao tratamento de esgoto. Ainda, pesquisas de 2017 concluíram que apenas 42,6% do esgoto no Brasil é devidamente coletado e tratado. A ANA ainda apresentou dados coletados pelo SNIS que apontam que apenas 38,1% dos municípios brasileiros possui coleta seletiva dos resíduos sólidos produzidos.

Os dados acima apresentados apenas reforçam a necessidade de uma postura incisiva do Ministério Público na fiscalização e efetivação do acesso à tal direito que é primordial ao desenvolvimento pleno. Neste sentido, o Programa RESSanear apresenta indicações relevantes para, de maneira coordenada com os municípios, desenvolver-se plena e efetivamente as políticas públicas da área de

8 SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual de Direito Ambiental**. 17ª ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020, p. 347.

saneamento básico – *grosso modo*, fornecimento de água tratada e esgotamento sanitário tratado.

4. ELABORAÇÃO DOS PLANOS MUNICIPAIS DE SANEAMENTO BÁSICO E DE GESTÃO INTEGRADA DE RESÍDUOS SÓLIDOS

O Programa do MPRS tomado aqui como referência para a temática apresenta, como tópico inicial, a proposição de medidas pertinentes às Promotorias de Justiça para o auxílio dos municípios na elaboração dos seus Planos Municipais de Saneamento Básico e Gestão Integrada de Resíduos Sólidos.

Renovação e/ou elaboração de termo de cooperação com município(s) ou com Consórcio(s) Público(s) que, mediante apresentação de relatório de atividades, finalizará(ão) seu(s) Plano(s) municipal(is) – de saneamento básico e de gestão integrada de resíduos sólidos, visando a estimular a execução pelos demais Municípios, podendo servir como parâmetro para as atividades aplicadas por ocasião das oficinas de trabalho do curso de capacitação, se necessárias⁹.

De acordo com o Programa, para que haja a devida renovação dos termos de Cooperação ou a criação de um novo termo, é preciso que os municípios cumpram com 04 (quatro) requisitos: 1) a existência de uma equipe técnica com qualificação em um órgão ambiental devidamente capacitado; 2) a inscrição da equipe técnica nos projetos de capacitação apresentados, para que ocorra a troca de experiências; 3) a disponibilização de recursos financeiros com previsão no orçamento municipal; 4) a assinatura do termo de cooperação pelo prefeito do município envolvido¹⁰.

O segundo mecanismo de execução se trata do efetivo engajamento das unidades ministeriais, as quais devem solicitar, dentro de seus procedimentos administrativos de acompanhamento e fiscalização do saneamento básico nos municípios componentes de sua comarca, um cronograma da elaboração dos Planos de Saneamento, de Resíduos Sólidos, ou Integrados, possibilitando quando necessária a realização de Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) com as

9 MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. *Op. cit*, online.

10 MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. *Op. cit*, online..

prefeituras municipais, a fim de garantir o devido cumprimento do cronograma. Incluído no acima disposto ainda está a realização de reuniões prévias com as Promotorias e as Prefeituras, com objetivo de estimular a exigência do cumprimento da elaboração dos Planos e a disponibilização de modelos de documentos às Promotorias de Justiça, a fim de uniformizar e facilitar a elaboração dos TAC's – algo a ser salientado em especial a partir da edição da Lei Federal nº 14.206/2020, conforme apresentado na Nota Técnica CAOPMAHU-MPPR nº 01/2021.

Outrossim, como última proposição a ser aplicável, estimula-se a instauração de Procedimento Administrativo de Acompanhamento de Políticas Públicas para a efetiva supervisão da elaboração dos Planos Municipais de Saneamento Básico e Gestão Integrada de Resíduos Sólidos. Neste particular, pontua-se uma vez mais, que este Centro de Apoio Operacional também elaborou no âmbito da Nota Técnica CAOPMAHU-MPPR nº 01/2018 um conjunto de requisitos mínimos a serem observados durante a elaboração dos Planos Municipais de Saneamento Básico para o acompanhamento da elaboração destes planos e da gestão integrada de resíduos sólidos.

5. FISCALIZAÇÃO DA DESTINAÇÃO E TRATAMENTO DO ESGOTO INDIVIDUAL

Tratando da fiscalização da destinação e tratamento do esgoto sanitário, o Ministério Público do Rio Grande do Sul utiliza duas propostas estratégicas dispostas no planejamento institucional que deu origem ao “Programa RESSanear” e que, sem dúvida, podem servir de apoio a uma atuação integrada das unidades ministeriais do MPPR com atribuição para atuação na temática: a ligação de todas as unidades residenciais e empresariais à rede coletora e a fiscalização e implantação de sistemas individuais adequados.

Neste sentido, dispõe a Lei Federal nº 11.445/2007:

Art. 3º Para fins do disposto nesta Lei, considera-se:

**CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DAS PROMOTORIAS DE JUSTIÇA DE
PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE E DE HABITAÇÃO E URBANISMO**

[...]

b) esgotamento sanitário: constituído pelas atividades e pela disponibilização e manutenção de infraestruturas e instalações operacionais necessárias à coleta, ao transporte, ao tratamento e à disposição final, adequados dos esgotos sanitários, desde as ligações prediais até sua destinação final para produção de água de reúso ou seu lançamento de forma adequada no meio ambiente;

[...]

XVII - sistema individual alternativo de saneamento: ação de saneamento básico ou de afastamento e destinação final dos esgotos, quando o local não for atendido diretamente pela rede pública;

XVIII - sistema separador absoluto: conjunto de condutos, instalações e equipamentos destinados a coletar, transportar, condicionar e encaminhar exclusivamente esgoto sanitário.

Ainda, importa fazer referência ao artigo 3º-B da Política Nacional de Saneamento Básico, que delimita as atividades de serviço público de esgoto sanitário:

Art. 3º-B. Consideram-se serviços públicos de esgotamento sanitário aqueles constituídos por 1 (uma) ou mais das seguintes atividades:

I - coleta, incluída ligação predial, dos esgotos sanitários;

II - transporte dos esgotos sanitários;

III - tratamento dos esgotos sanitários; e

IV - disposição final dos esgotos sanitários e dos lodos originários da operação de unidades de tratamento coletivas ou individuais de forma ambientalmente adequada, incluídas fossas sépticas.

Considerando a necessidade de atender as regiões mais precarizadas onde ainda não se foi possível a implementação de rede de tratamento de esgoto, convém trazer o disposto no artigo 3º, XVII da Lei acima expressa:

Art. 3º Para fins do disposto nesta Lei, considera-se:

[...]

XVII - sistema individual alternativo de saneamento: ação de saneamento básico ou de afastamento e destinação final dos esgotos, quando o local não for atendido diretamente pela rede pública.

6. ACOMPANHAMENTO DA IMPLEMENTAÇÃO DOS PLANOS MUNICIPAIS DE GESTÃO INTEGRADA DE RESÍDUOS SÓLIDOS E SANEAMENTO BÁSICO

Quanto ao acompanhamento da implementação dos Planos Municipais de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos e saneamento básico, divide-se a abordagem

em dois subtítulos de ordem principal, os quais apresentam os eixos estratégicos para a efetivação do acompanhamento. Os planos, como dispõe o “Programa RESSanear”, devem atender aos princípios dispostos no artigo 2º, da Lei Federal nº 11.445/2007, e no artigo 7º, da Lei Federal nº 12.305/2010, que tem como premissa básica a universalização e integralidade do acesso aos serviços de saneamento básico e gestão integrada de resíduos sólidos.

Objetiva-se, através do acompanhamento da implementação dos Planos Municipais de Saneamento Básico, fiscalizar as ações realizadas para o alcance das metas nos planos estipuladas. Neste sentido, baseia-se o Programa da execução de ações estratégicas por parte do Ministério Público, em especial: a) a fiscalização da existência de sistemas de esgotamento sanitário, bem como a fiscalização do sistema público de tratamento de esgotos; e b) a fiscalização dos prédios e demais edificações urbanas, no que diz respeito às redes públicas coletoras de esgotos sanitários, com fulcro no artigo 45 da Lei Federal nº 11.445/2007 e no artigo 9º, IV do Decreto nº 7.217/2010, bem como de legislação estadual pertinente à temática.

Do mesmo modo se coloca essencial o monitoramento e acompanhamento dos serviços públicos de água tratada distribuída mediante ligação predial. Como aponta o relatório do “Programa RESSanear”, os Planos Municipais de Saneamento Básico precisam contemplar as atividades de: “reservação de água bruta; captação; adução de água bruta; tratamento; adução de água tratada e reservação de água tratada”¹¹. Deste mesmo tópico se obtém um *subitem* que estabelece a necessidade de verificação quanto à utilização de recursos hídricos na prestação dos serviços públicos de abastecimento de água, no sentido de estar regularizada mediante outorga do direito de uso, com fulcro na Lei Federal nº 9.433/1977 (Política Nacional de Recursos Hídricos)¹².

11 MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL. *Op cit*, online.

12 O CAOPMAHU tem trabalhado em uma Nota Técnica específica a ter como objetivo principal abordar as questões da outorga de direito de uso de recursos hídricos e cobrança de uso de recursos hídricos no Estado do Paraná, com previsão de publicação nos próximos dias.

Importante que o Ministério Público atue também no sentido de fiscalizar a disponibilidade de serviços públicos de drenagem urbana e de manejo das águas pluviais, de modo a promover a proteção contra enchentes e demais desastres naturais. No mesmo sentido, há a necessidade de fiscalização quando à previsão de canalização ou endutamento de córregos ou obras de infraestrutura urbana de transporte, detenção ou retenção para o amortecimento de vazões de cheias, bem como o tratamento e a disposição final de águas pluviais drenadas nas áreas urbanas. Não menos importante nesta tarefa é a avaliação e controle da operacionalização do conjunto de infraestruturas e serviços públicos de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos (incluindo as atividades de coleta, transporte, transbordo, tratamento e destinação final dos resíduos sólidos domiciliares, bem como de varrição, capina, poda de árvores, limpeza de logradouros e vias públicas, além de outros serviços), tudo com fulcro no artigo 13, inciso I, “a” e “b”, Lei Federal nº12.305/2010 e artigo 12, do Decreto Federal 7.217/2010.

No tocante à gestão integrada de resíduos sólidos, o relatório do “Programa RESSanear” sinaliza como indispensável o acompanhamento das metas dos Planos Municipais de Gestão Integrada dos Resíduos Sólidos, fiscalizando o cumprimento dos prazos estabelecidos em face sobretudo do atendimento da:

não geração, redução, reutilização, reciclagem e tratamento de resíduos, implementando sistema de coleta seletiva, com vista a reduzir a quantidade de rejeitos encaminhados para disposição final ambientalmente adequada em aterros sanitários.¹³

Conforme expresso no Programa, o acompanhamento dos Planos Municipais de Saneamento Básico encontra fundamento no artigo 19, inciso XIV, e no artigo 54, ambos da Lei Federal nº 12.305/2010 (Plano Nacional de Resíduos Sólidos)¹⁴. Como meio de execução para atingir o objetivo indicado pelo “Programa

¹³ MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. *Op cit*, online.

¹⁴ Art. 19. O plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos tem o seguinte conteúdo mínimo:

RESSanear”, 06 (seis) são as estratégias adotadas quanto à temática em questão, as quais se especificam em propostas de estímulo ao Ministério Público no sentido de promover o auxílio da gestão de resíduos sólidos. Nesta toada, considera-se imprescindível incentivar a fiscalização referente à elaboração e implementação dos Planos Municipais de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, em virtude da necessidade de garantir o cumprimento dos itens elencados no artigo 19, da Lei Federal nº 12.305/2010, partindo-se da premissa de cumprimento das metas de redução, reutilização e reciclagem, com o fito de diminuir a quantidade de rejeitos encaminhados para disposição final, conforme prescreve o artigo 54, da Lei Federal nº 12.305/2010, acima referenciado. Pontua-se também, a existência de previsão legal de depósito dos rejeitos dos resíduos sólidos urbanos nos aterros sanitários, a fim de que conciliem-se as técnicas de instalação, operação e destinação final dos resíduos.

Outro ponto de interesse é a identificação dos principais geradores de resíduos sólidos, a fim de que cumpram o disposto em legislação pertinente (vide artigo 19, inciso IV, da Lei Federal nº 12.305/2010)¹⁵. Neste sentido, o “Programa

[...];

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

[...].

Art. 54. A disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos deverá ser implantada até 31 de dezembro de 2020, exceto para os Municípios que até essa data tenham elaborado plano intermunicipal de resíduos sólidos ou plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos e que disponham de mecanismos de cobrança que garantam sua sustentabilidade econômico-financeira, nos termos do art. 29 da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, para os quais ficam definidos os seguintes prazos:

I - até 2 de agosto de 2021, para capitais de Estados e Municípios integrantes de Região Metropolitana (RM) ou de Região Integrada de Desenvolvimento (Ride) de capitais;

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

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

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

15 Art. 19. O plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos tem o seguinte conteúdo mínimo:

[...]

RESSanear” impõe aos responsáveis pelo Plano de Gerenciamento de Resíduos Sólidos em todas as suas etapas, a atualização periódica das informações sobre o seu funcionamento. Também há previsão com relação ao estabelecimento de um sistema de coleta seletiva no intuito de se promover o reaproveitamento dos resíduos sólidos reutilizáveis no intuito de melhorar a performance da coleta seletiva nos municípios, aumentando a sua cobertura com eficiência, com objetivo central de reduzir a quantidade de rejeitos, o que deve ocorrer mediante articulação com os agentes econômicos e sociais. Busca-se, neste condão, aumentar de maneira eficiente a cobertura da coleta e da qualidade do serviço oferecido.

O Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos deverá prever a existência de normas sobre a exigibilidade e conteúdo da atuação dessa categoria socioeconômica e a definição das responsabilidades nas etapas dos Planos de Gerenciamento a serem confeccionados pelo setor empresarial de forma integrada àquele¹⁶.

A fim de garantir a efetividade da proposta, parte-se de 3 (três) iniciativas: i) a elaboração de uma proposta de pagamento pelos “Serviços Ambientais Urbanos relativos aos serviços de coleta, transporte, transbordo, triagem e tratamento dos resíduos sólidos urbanos”, sendo devida a diferenciação entre o conceito de “serviços ambientais” e “pagamento pela prestação de serviços públicos”; ii) propostas de viabilização de aquisição de prensas, mesas de triagem, balança, bem como os demais equipamentos necessários para o funcionamento das Unidades de Triagem (caso necessário, deve haver a abertura de edital de licitação); iii) elaboração de instrumentos legais, administrativos e regulamentares a fim de possibilitar a concessão de licença urbanístico-ambiental para a atividade prestada pelos catadores. Estabelecida, ainda, a relevância de uma implantação de um sistema de compostagem para resíduos sólidos orgânicos, bem com a elaboração de políticas

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

16 MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. *Op cit.* online.

ambientais de compostagem nos municípios. Ainda, prevê-se a criação de legislação local para tratar da separação doméstica dos resíduos sólidos domiciliares.

Neste particular, vale destacar que o Estado do Paraná detém um número significativo de programas estaduais voltados para o gerenciamento de resíduos sólidos. Dentre eles estão: “Programa Consórcios Regionais”; “Compra de Resultado”, “Eu pago pelo meu lixo”; “Lixo 5.0”; Plataforma “Contabilizando resíduos”; e “Grupo R-20”. Vale destacá-los em particular.

O “Programa Consórcios Regionais” segue o disposto pela Lei Estadual nº 19.261/2017 (Programa Paraná Resíduos), e visa a facilitação de transferência e investimento em tecnologia entre os municípios, a fim de atender todo o Estado do Paraná na devida destinação dos resíduos sólidos até o ano de 2038. Já o Programa “Compra de Resultados” objetiva a remuneração pelos serviços de tratamento dos resíduos, elegendo os municípios para participação que devem seguir critérios de monitoramento, remuneração e descontinuidade. Os objetivos específicos por ele apresentados são:

- 1) Apoiar a implantação de unidades de processamento de RSU;
- 2) Promover a gestão sustentável, contínua e permanente dos serviços de manejo de RSU e a eficiência e qualidade na sua prestação;
- 3) Promover a economia e a eficácia na aplicação de recursos públicos em projetos de processamento de RSU;
- 4) Contribuir com a implantação das políticas nacionais de saneamento e de resíduos sólidos e de seus instrumentos¹⁷.

Por seu turno, o “Programa Eu pago pelo meu lixo” tem como premissa fornecimento de auxílio técnico aos municípios que realizem a cobrança pelos serviços de resíduos por meio de tarifa via conta de água/energia. Ainda no sentido de otimizar o gerenciamento de resíduos sólidos, o “Programa Lixo 5.0” busca a implementação e o estudo de novas técnicas para o tratamento de resíduos sólidos,

¹⁷ PARANÁ. Programa “**Compra de Resultado**”. Secretaria de Estado de Desenvolvimento e Turismo, online. Disponível em: <https://www.sedest.pr.gov.br/Pagina/Residuos-Solidos>. Acesso em: 10 mai. 2022.

em processos que utilizem de tratamento térmico e/ou mecânico-biológicos. De outra banda, o “Programa Contabilizando Resíduos” objetiva o desenvolvimento de uma plataforma digital que funcione como ferramenta de gestão e planejamento de resíduos sólidos no Paraná. Dita plataforma divide-se em Módulo Resíduos Sólidos Urbanos (RSU): destinado aos municípios paranaenses e Módulo Logística Reversa (LR): destinado a fabricantes, importadores, distribuidores, comerciantes ou seus representantes, de produtos e embalagens pós-consumo sujeitos a logística reversa¹⁸.

Também importa tratar do “Grupo R-20”, acima apresentado, que se expressa como órgão consultivo do Estado, gerenciado pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento e Turismo (SEDEST-PR), e que se divide em 20 (vinte) regionais, viabilizando a troca de informações e técnicas no tocante a aspectos da coleta seletiva, reciclagem e logística reversa, bem como novos tópicos decorrentes de dúvidas apresentadas pelos Municípios¹⁹.

Observando que o presente trabalho tem como intuito apresentar o “Programa RESSanear” (MPRS), e utilizá-lo como um referencial teórico e prático com vistas ao aperfeiçoamento da gestão integrada de resíduos sólidos e saneamento básico, bem como acompanhamento dos respectivos Planos Municipais das duas temáticas e do alcance das novas metas de universalização do fornecimento de água tratada e esgotamento sanitário trazidas pela Lei Federal nº 14.2016/2020 (“Novo Marco Legal do Saneamento Básico”), no intuito de que suas estratégias possam também ser pensadas e adotadas no âmbito do Ministério Público do Estado do Paraná ante as necessidades da sociedade paranaense a respeito de tais temáticas, mostra-se fundamental que sejam observados os programas e iniciativas acima apresentados.

18 PARANÁ. **Resíduos sólidos**. Secretaria de Estado de Desenvolvimento e Turismo, online. Disponível em: <https://www.sedest.pr.gov.br/Pagina/Residuos-Solidos>. Acesso em: 10. mai. 2022.

19 *Ibid*, online.

7. INICIATIVAS PARA FORTALECIMENTO DA RESPONSABILIDADE COMPARTILHADA E IMPLEMENTAÇÃO DE SISTEMAS DE LOGÍSTICA REVERSA

O Programa tem como último tópico o incentivo ao desenvolvimento de projetos de responsabilidade compartilhada e de sistemas de logística reversa, com o intuito de que haja o reaproveitamento dos objetos nos novos ciclos produtivos das empresas de origem.

Conforme já apresentado, o Paraná detém programas de gerenciamento de resíduos sólidos, incluindo de gestão da logística reversa. O Estado do Paraná conta com Programa de Logística Reversa, criado em 2012 e convocou os mais diversos setores empresariais para que firmassem Termo de Compromisso no sentido de promover a efetiva implementação de sistemas de logística reversa no Estado. Em 2014 o Programa foi ampliado, abraçando 10 setores empresariais que já praticam a logística reversa²⁰.

8. À GUISA DE CONCLUSÃO

Como demonstra a própria apresentação de sua página inicial, o “Programa RESsanear” do MPRS busca definir uma forma de atuação estruturada do Ministério Público na área de saneamento, propondo diretrizes básicas para que este exerça seu papel institucional na área.

O aperfeiçoamento estratégico da atuação do MPPR na temática de saneamento básico e sua conexão com a política de resíduos sólidos e gerenciamento de recursos hídricos tem sido uma das maiores preocupações deste CAOPMAHU. Dentre as mais importantes contribuições técnicas e/ou práticas deste Centro de Apoio Operacional relativamente ao saneamento básico no Estado do Paraná, destaque-se: i) a NOTA TÉCNICA CAOPMAHU Nº 01/2018, que tratou da responsabilidade dos Municípios na promoção de programas de melhoria das

²⁰ *Ibid*, online.

condições de saneamento e da obrigatoriedade e pressupostos básicos dos Planos Municipais de Saneamento Básico; ii) a NOTA TÉCNICA CAOPMAHU Nº 01/2021, que tratou dos principais pontos, aspectos e impactos promovidos pela Lei Federal nº 14.206/2020, que modificou, além da Lei Federal nº 11.445/2007, também as Leis Federais nº 9.984/2000, 10.768/2003, 11.107/2005, 12.305/2010, 13.089/2015 e 13.529/2017, constituindo-se no “Novo Marco Legal do Saneamento Básico”; iii) está em processo final de confecção outra Nota Técnica, agora voltada às soluções de esgotamento sanitário, de modo a abordar as questões relativas à priorização do sistema coletivo (rede coletora de esgoto), as hipóteses de adoção de soluções individuais e suas condições mínimas de implantação, funcionamento e fiscalização, assim como as providências cabíveis em face das ligações clandestinas à rede pública de esgoto, de modo a indicar sugestões e parâmetros mínimos de orientação para subsidiar os órgãos de execução do MPPR com atribuição nesta área; iv) o desenvolvimento do projeto específico “TAP 2” denominado “Observatório dos Dados relativos aos Contratos Vigentes de Prestação de Serviços Básicos de todos os Municípios do Estado do Paraná”²¹, a ter como objeto a compilação de todos os dados relativos ao tipo de contrato, duração, tipo de execução, dentre outros, referentes aos contratos de prestação de serviços de saneamento básico de todos os municípios do Estado do Paraná, de modo a preparar o MPPR para a mudança de regime jurídico dos contratos de saneamento básico – este projeto encontra-se em plena execução e na fase de consolidação pela equipe deste NRH dos dados referentes aos contratos de programa ou de concessão já levantados junto à totalidade dos municípios paranaenses; v) o desenvolvimento do projeto específico “TAP 3” denominado “Meta 100%”²², a ter como objeto o acompanhamento das políticas públicas de saneamento básico no Estado do Paraná voltadas ao fornecimento de água potável tratada e de serviço de esgotamento sanitário, as quais devem até o dia 31 de dezembro de 2033 garantir a cobertura de saneamento básico a 100% da população paranaense.

21 SEI nº 19.19.9550.0025561/2021-98

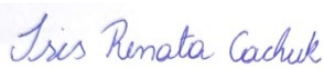
22 SEI nº 19.19.9550.0025563/2021-44.

**CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DAS PROMOTORIAS DE JUSTIÇA DE
PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE E DE HABITAÇÃO E URBANISMO**

Este estudo técnico insere-se nesta intenção de construir o planejamento estratégico institucional mais amplo, assertivo e tecnicamente detalhado possível, de maneira a facilitar e tornar mais eficaz a atuação concreta das unidades do Ministério Público do Estado do Paraná na busca de uma contínua melhora na prestação e execução dos serviços de saneamento básico nos municípios paranaenses.

Curitiba, 14 de julho de 2022.

Leandro Garcia Algarte Assunção
Promotor de Justiça
Coordenador do NRU-CAOPMAHU


Ísis Renata Cachuk
Estagiária de Pós-Graduação
NRH-CAOPMAHU