

Nota Técnica n° /2016/SRS/ADASA

Em 13 de abril de 2016.

Assunto: Minuta de resolução que estabelece as condições gerais da prestação e utilização dos serviços públicos de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos no Distrito Federal.

Referência: Processo n°
197.000.001/2014.

I. DO OBJETIVO

1. Esta Nota Técnica tem por objetivo apresentar a minuta de resolução que estabelece as condições gerais da prestação e utilização dos serviços públicos de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos no Distrito Federal, a qual deverá ser submetida à consulta e à audiência pública, após os necessários exames e aprovação pela Diretoria Colegiada da Adasa.

II. DOS FATOS

2. A Superintendência de Resíduos Sólidos – SRS, por meio do processo em tela, submeteu à apreciação da Diretoria Colegiada desta Agência Reguladora projeto para elaboração de minuta de Resolução que estabelecerá as Condições Gerais da Prestação e Utilização dos Serviços Públicos de Limpeza Urbana e Manejo de Resíduos Sólidos no Distrito Federal, o qual foi aprovado pela mesma na 6ª Reunião Ordinária de Gestão Administrativa da Diretoria Colegiada de 2015, conforme Extrato de Decisão constante à folha 21.

3. Com a publicação da Lei Federal n° 11.445, de 05 de janeiro de 2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico, foi reforçado o papel das entidades reguladoras dos serviços de saneamento básico, conferindo-lhes competências que as permitem exercer a regulação, sobretudo sob os aspectos técnico, econômico e social.

4. Os Serviços de Limpeza Urbana e de Manejo de Resíduos Sólidos, segundo a Lei Federal nº 11.445/2007, são definidos como o conjunto de atividades, infraestruturas e instalações operacionais de coleta, transbordo e transporte, tratamento e destino final do resíduo doméstico e do resíduo originário da varrição e limpeza de logradouros e vias públicas. No Distrito Federal, estes serviços são de competência do Serviço de Limpeza Urbana - SLU, entidade autárquica vinculada à Secretaria de Estado de Infraestrutura e Serviços Públicos.

5. De acordo com o art. 23 dessa Lei, compete à entidade reguladora editar normas relativas às dimensões técnica, econômica e social de prestação dos serviços, que abrangerão, dentre outros, padrões e indicadores de qualidade da prestação dos serviços bem como os requisitos operacionais e de manutenção dos sistemas.

6. Em agosto de 2010 foi editada a Lei nº 12.305 que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos, dispondo sobre os princípios, objetivos, instrumentos, bem como sobre as diretrizes relativas à gestão integrada e ao gerenciamento de resíduos sólidos, às responsabilidades dos geradores e do poder público e aos instrumentos econômicos aplicáveis.

7. Dentre os objetivos estabelecidos pela referida lei, destacam-se a proteção da saúde pública e da qualidade ambiental e a capacitação técnica continuada na área de resíduos sólidos.

8. O artigo 7º, inciso IX, da Lei Distrital nº 4.285, de 26 de dezembro de 2008, que reestrutura a Adasa, estabelece que seja competência desta Agência emitir normas objetivando a melhoria da prestação dos serviços, a redução dos seus custos, a segurança de suas instalações e o atendimento aos usuários ou consumidores.

9. As normas elaboradas dispõem sobre as dimensões técnicas da prestação dos serviços e abrangem, pelo menos, os padrões e indicadores de qualidade; requisitos operacionais e de manutenção dos sistemas e as metas progressivas de expansão e de qualidade dos serviços e os respectivos prazos.

10. O art. 10 dessa Lei Distrital estabelece que compete à Adasa exercer plenamente a regulação dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos no Distrito Federal, que compreenderá, entre outras, as competências de promover estudos e pesquisas, visando o desenvolvimento dos serviços e estimular a melhoria da qualidade e aumento de eficiência dos serviços e do gerenciamento integrado dos resíduos sólidos urbanos.

11. Diante da quase inexistência de atos normativos nacionais referentes a regulação da prestação dos serviços públicos de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, e a necessidade de estabelecer norma específica sobre a prestação desses serviços no Distrito Federal, e considerando a competência regulamentar da Adasa, foi elaborada pelos técnicos da Adasa uma minuta de resolução que estabelece as condições gerais da prestação e utilização dos serviços públicos de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos no Distrito Federal.

12. A proposta tem por objetivo contribuir para a melhoria da prestação desses serviços públicos e a adequação destes aos princípios e diretrizes das políticas nacionais e locais vigentes, sobretudo às Leis nº 11.445/2007 e nº 12.305/2010.
13. Além de contribuir para melhoria dos serviços nesta unidade da federação poderá ser utilizado como referência por outras entidades reguladoras na edição de suas normas sobre o tema. Esta Minuta de Resolução constitui-se em um importante marco regulatório para o setor.
14. A fim de aperfeiçoar a minuta preliminar elaborada pela Coordenação de Regulação e Outorga da SRS a partir de estudos realizados pela própria equipe técnica, foi contratada, no âmbito do Projeto – UGP/ADASA/UNESCO – PRODOC914BRZ2016, um consultor especializado na gestão de resíduos sólidos.
15. O referido consultor procedeu à análise crítica do texto preliminar sob o ponto de vista regulatório e da prestação dos serviços, abordando aspectos positivos e negativos bem como sobre a adequabilidade e aplicabilidade da norma proposta. Além disso, sugeriu alterações e complementações, fundamentando-as tecnicamente, conforme relatórios constantes às folhas 50 a 403.
16. A partir do trabalho do consultor foi possível construir o texto de minuta (fls. 406 a 437) em condições de ser discutida com o prestador de serviços para aperfeiçoamento da proposta.
17. O texto foi encaminhado para a Diretoria Adjunta do SLU, por meio do Ofício nº 02/2016-SRS/ADASA (fl. 446), para análise e contribuições. No mesmo ofício foi feito o convite para a diretoria e técnicos do SLU participarem de uma reunião nas dependências da Adasa para discussão das contribuições apresentadas, com participação dos técnicos da Adasa e da consultoria contratada.
18. A reunião dos técnicos da Adasa com técnicos do SLU, acompanhadas pela consultoria, foi realizada no dia 01 de março de 2016. A consultoria acompanhou toda a reunião e apresentou argumentos técnicos sobre pontos discutidos sempre que necessário.
19. A partir dos subsídios fornecidos pela consultoria contratada, das discussões realizadas ao longo deste processo e do trabalho desenvolvidos por técnicos da SRS, foi elaborada a versão consolidada da Minuta de Resolução que estabelece as condições gerais da prestação e utilização dos serviços públicos de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos no Distrito Federal, apresentada por esta Nota Técnica e acostada às folhas 518 a 564.
20. Ressalta-se que a elaboração de norma que disponha sobre a qualidade da prestação dos serviços, além de contribuir para a implantação de políticas para o setor, reforça o papel desta agência reguladora no cumprimento de suas competências legais.

III.DA ANÁLISE

21. A regulamentação é uma das atividades essenciais da regulação que consiste no estabelecimento de normas para a prestação dos serviços regulados.

22. A minuta ora apresentada dispõe sobre as dimensões técnicas da prestação dos serviços e objetiva a otimização dos seus custos, a segurança de suas instalações, o atendimento aos usuários e a consequente satisfação destes. Ela se propõe a estabelecer os aspectos mais gerais e indispensáveis a adequada execução das atividades que integram os serviços públicos de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, quais sejam: coleta, transporte, transbordo e tratamento dos resíduos domiciliares e equiparados, bem como dos originados dos serviços de limpeza urbana e a disposição final dos rejeitos.

23. Após a edição desta norma mais geral, a Adasa deverá editar normas específicas, quando identificar a necessidade da intervenção regulatória no setor.

24. A minuta de resolução conta com a seguinte estrutura:

Capítulo I - Do objeto, definições e abrangência

Capítulo II- Dos princípios e diretrizes

Capítulo III - Das responsabilidades

Seção I - Do prestador de serviços

Seção II - Dos usuários

Capítulo IV - Dos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos

Seção I - Do manejo dos resíduos sólidos domiciliares

Subseção I - Da segregação, acondicionamento e disponibilização para as coletas dos resíduos domiciliares

Subseção II - Da coleta dos resíduos domiciliares

Subseção III - Do transbordo dos resíduos domiciliares

Subseção IV - Da triagem e do tratamento dos resíduos

Subseção V - Da disposição final dos rejeitos

Seção II - Dos serviços de limpeza urbana

Subseção I - Da varrição

Subseção II - Das lixeiras públicas

Subseção III - Da limpeza corretiva

Subseção IV - Da capina, roçada, poda, supressão de árvores e remoção de resíduos em áreas verdes

Subseção V - Dos serviços de limpeza de bueiros, bocas de lobo e correlatos

Subseção VI - Dos serviços de limpeza de feiras livres

Subseção VII - Dos eventos públicos

Subseção VIII - Dos resíduos da construção civil de pequenos geradores, dos entulhos e dos resíduos volumosos

Subseção IX - Dos serviços de asseio

Subseção X - Dos serviços de remoção e destino de animais mortos em vias e logradouros públicos

Capítulo V - Das informações sobre a prestação de serviços

Capítulo VI - Das instalações, equipamentos e dispositivos para prestação dos serviços

Capítulo VII - Da interrupção dos serviços

Capítulo VIII - Dos resíduos sujeitos à logística reversa

Capítulo IX - Do gerenciamento dos resíduos sólidos especiais

Capítulo X - Dos eventos particulares

Capítulo XI - Das campanhas de comunicação e sensibilização social

Capítulo XII - Dos direitos do usuário, participação e controle social

Seção I - Do atendimento aos usuários

Seção II - Da contagem dos prazos

Capítulo XIII - Da remuneração dos serviços e recuperação dos custos

Capítulo XIV - Das disposições finais

ANEXO I – DEFINIÇÕES

25. Do ponto de vista de sua adequação às melhores práticas de manejo dos resíduos sólidos, a Minuta elaborada busca, no detalhamento das regras operacionais da coleta, transporte, transbordo e destinação final, reproduzir as melhores técnicas praticadas no país, obedecendo a hierarquia da gestão dos resíduos definida na PNRS e visando a transição da situação atual da gestão dos resíduos para um novo conceito, em que os princípios e as diretrizes das políticas públicas vigentes sejam atendidos.

26. No texto foram elencadas as responsabilidades dos atores envolvidos nas atividades de manejo de resíduos sólidos e limpeza urbana. Não somente do prestador de serviços, mas também dos usuários, que têm um papel fundamental no adequado manejo de resíduos, visto que são os responsáveis pela separação, acondicionamento e disponibilização adequada dos resíduos domiciliares, além da destinação adequada dos pequenos volumes resíduos da construção civil e de resíduos volumosos. Além disso, os usuários devem assegurar o bom estado de funcionamento, conservação e higiene dos contêineres e outros dispositivos sob sua responsabilidade.

27. Sobre o prestador de serviços, além das responsabilidades operacionais como: projetar e executar as obras e instalações; operar e manter todas as instalações e equipamentos; promover a atualização tecnológica das instalações e equipamentos; minimizar a quantidade de rejeitos a serem dispostos em aterros sanitários; implantar e manter sistemas diferenciados de coletas seletivas; implantar sistema de compostagem para resíduos sólidos orgânicos; operar e manter ecopontos; também foram descritas outras obrigações, como por exemplo: elaborar o Plano de Exploração dos Serviços e relatório de atividades; realizar o monitoramento operacional dos serviços prestados; realizar ações permanentes de mobilização e sensibilização social; divulgar os horários e frequências de coleta e as regras de acondicionamento e disponibilização dos resíduos para coletas diferenciadas; além de dispor de serviços de atendimento aos usuários, e manter comunicação com entidade reguladora nos termos da Resolução proposta.

28. A partir da edição da Lei nº 12.305/2010, o estabelecimento de sistema de coleta seletiva dos resíduos tornou-se uma obrigação do prestador de serviços públicos (art. 36, inciso II). O Decreto que regulamentou esta lei definiu em seu art. 9º, que o sistema de coleta seletiva será implantado pelo titular do serviço público de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e deverá estabelecer, no mínimo, a separação de resíduos

secos e úmidos e, progressivamente, ser estendido à separação dos resíduos secos em suas parcelas específicas.

29. Esse entendimento, portanto, foi considerado na proposta de resolução, resultando na obrigação do prestador de serviços realizar coletas diferenciadas para diferentes tipos de resíduos, de acordo com sua natureza e composição. Essa questão consequentemente reflete na responsabilidade dos usuários dos serviços, que devem segregar e acondicionar os diferentes tipos de resíduos para as coletas diferenciadas.

30. Culturalmente associamos a coleta seletiva apenas o recolhimento dos materiais secos, porém esse conceito é mais amplo, conforme definido pela própria Lei nº 11.445/2007, art. 3º, inciso V: “coleta de resíduos sólidos previamente segregados conforme sua constituição ou composição”. Nota-se, portanto, que teremos que progredir para uma realidade onde coexistirão coletas seletivas de frações diferenciadas de resíduos sólidos, permitido o adequado aproveitamento e tratamento desses materiais, com a consequente redução na quantidade de rejeitos a serem dispostos nos aterros sanitários.

31. Acrescenta-se a isso, o fato de que o art. 36, inciso V, também estabeleceu como obrigação do titular dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos a implantação do sistema de compostagem para resíduos sólidos orgânicos e articular com os agentes econômicos e sociais formas de utilização do composto produzido.

32. Além das responsabilidades já citadas, o prestador de serviços deve estar apto para solucionar problemas decorrentes de qualquer eventualidade que prejudique a regularidade, a continuidade e a segurança dos serviços e a atender situações eventuais de trabalho. E deverá fornecer à entidade reguladora todas as informações importantes no caso de interrupção não programada de alguma das atividades.

33. No Distrito Federal, a Lei Distrital nº 4.704, de 20 de dezembro de 2011, art. 22, definiu também como competência do prestador de serviços públicos responder:

- pela recepção nos pontos de entrega e pelo manejo dos pequenos volumes de resíduos da construção civil;
- pela coleta, pela recepção nos pontos de entrega e pelo manejo de resíduos volumosos; e
- pelo manejo de grandes volumes de resíduos da construção civil, mediante a cobrança de preço público pelo serviço prestado.

34. Desta forma estabeleceu-se na minuta que o prestador de serviços deverá operar e manter ecopontos para pequenos volumes de resíduos da construção civil e resíduos volumosos. Os resíduos dos ecopontos deverão ser triados, aplicando-se a eles sempre que possível processos de reutilização, desmontagem e reciclagem que evitem sua disposição final.

35. De forma geral, em relação às atividades que integram os serviços públicos de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, a minuta de resolução procurou estabelecer de forma geral, os critérios operacionais básicos a serem observados pelo prestador e os aspectos relevantes na instalação e manutenção das instalações.

36. Foram definidas, ainda, as informações e documentos a serem enviados pelo prestador de serviços à entidade reguladora, para que esta possa monitorar a qualidade das atividades realizadas.

37. Além das informações que devem ser enviadas à agência reguladora, o prestador deve disponibilizar informações também para os usuários, tais como a listagem atualizada dos transportadores de Resíduos da Construção Civil, os endereços e horários de funcionamento dos ecopontos e os dias e horários de coleta de cada tipo de resíduo.

38. Foram estabelecidas também as responsabilidades dos geradores de resíduos submetidos à logística reversa; dos grandes geradores de resíduos com composição similar à dos resíduos domiciliares; dos organizadores de eventos particulares em logradouros e vias públicas; e dos geradores dos resíduos cuja omissão costuma interferir na prestação adequada dos serviços públicos. Abordou-se também as principais diretrizes para remuneração dos serviços e recuperação dos custos.

39. Foi estabelecido que todo o planejamento de execução das atividades operacionais e de investimento deverão observar, quando existentes, o Plano Distrital de Saneamento Básico – PDSB - e o Plano Distrital de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos - PDGIRS. Definiu-se também que quando da revisão do PDSB e do PDGIRS, a proposta de Resolução também deverá ser revisada com vistas a se adequar aos referidos instrumentos de planejamento.

40. A edição e aplicação do regulamento proposto trazem consigo elementos e agentes decisivos para a legalidade e legitimidade da ação de regular e fiscalizar, sendo a principal delas a obediência às políticas públicas estabelecidas para a gestão dos resíduos sólidos urbanos e a prestação dos serviços públicos.

IV. DO FUNDAMENTO LEGAL

- Lei Federal nº 11.445, de 05 de janeiro de 2007, que estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico;
- Decreto Federal nº 7.217, de 21 de junho de 2010, que regulamenta a Lei Federal nº 11.445, de 05 de janeiro de 2007;
- Lei Federal nº 12.305, de 02 de agosto de 2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos, altera a Lei no 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, e dá outras providências;
- Decreto Federal nº 7.404, de 23 de dezembro de 2010, que regulamenta a Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, cria o Comitê Interministerial da Política

Nacional de Resíduos Sólidos e o Comitê Orientador para a Implantação dos Sistemas de Logística Reversa, e dá outras providências;

- Lei Federal nº 12.187, de 19 de dezembro de 2009, que institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima;
- Lei Federal nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, que cria o Código de Proteção e Defesa do Consumidor;
- Lei Distrital nº 5.418, de 24 de novembro de 2014, que dispõe sobre a Política Distrital de Resíduos Sólidos;
- Lei Distrital nº 4.948, de 11 de outubro de 2012, que dispõe sobre a ratificação do Protocolo de Intenções do Consórcio Público de Manejo dos Resíduos Sólidos e das Águas Pluviais da Região Integrada do Distrito Federal e Goiás;
- Lei Distrital nº 4.285, de 26 de dezembro de 2008, que reestrutura a Adasa;
- Lei Distrital nº 4.704, de 20 de dezembro de 2011, que dispõe sobre a gestão integrada de resíduos da construção civil e de resíduos volumosos e dá outras providências;
- Decreto nº 5.940, de 25 de outubro de 2006, que institui 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, e dá outras providências.

V. DA CONCLUSÃO

41. Essa minuta tem por objetivo a melhoria da prestação dos serviços públicos de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, dispõe sobre as dimensões técnicas da prestação dos serviços e objetiva a otimização dos seus custos, a segurança de suas instalações, o atendimento aos usuários e a consequente satisfação destes.

42. A atuação desta agência, por meio da atividade regulatória, contribuirá para o desenvolvimento dos serviços e estimulará a melhoria da qualidade e aumento de eficiência das atividades desempenhadas pelo prestador de serviços.

43. Pelo exposto acima, a minuta apresentada (fls. 519 a 565) atende as finalidades a que se propõe, estando apta para exame pelo Serviço Jurídico quanto aos seus aspectos legais e posterior submissão à consulta e audiência pública.

VI. DA RECOMENDAÇÃO

44. Diante dos argumentos apresentados, sugere-se a submissão da minuta de resolução de que trata esta Nota Técnica à avaliação do Serviço Jurídico e posterior encaminhamento à Diretoria Colegiada, para o devido exame e a aprovação para que a mesma possa ser submetida à consulta e audiências públicas.

ÉLEN DÂNIA SILVA DOS SANTOS
Coordenadora de Regulação e Outorga
Matrícula 182175-X

KAOARA BATISTA DE SÁ
Regulador de Serviços Públicos
Matrícula 266.962-5

De acordo. Encaminha-se o processo conforme sugerido.

EDUARDO COSTA CARVALHO
Superintendente de Resíduos Sólidos, Gás e Energia