

ANÁLISE TÉCNICA ESPECÍFICA PARA A SECRETARIA DE ESTADO DE MEIO AMBIENTE DE MATO GROSSO – 2018

Brasília, 13 de setembro de 2018.

ÁREA: Saneamento e Consórcios
TÍTULO: Análise Técnica a respeito do Ofício Circular nº 001/CPLRS/ SUIMIS/SEMA-MT/2018

REFERÊNCIA(S):

Lei 12.305/2010: Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS)
Decreto 7.404/2010: Regulamenta a Lei 12.305, de 2 de agosto de 2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos, 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.

1. Introdução

Diante da NOTIFICAÇÃO exarada pela Coordenação de Políticas e Licenciamento de Resíduos Sólidos (CPLRS) e da Superintendência de Infraestrutura, Mineração, Indústria e Serviços (Suimis), vinculadas à Secretaria de Estado de Meio Ambiente (Sema) de Mato Grosso, por meio do Ofício Circular nº 001/CPLRS/SUIMIS/SEMA-MT/2018, a respeito da necessidade de regularização pelas prefeituras municipais e consórcios públicos no que tange às atividades relacionadas à gestão dos resíduos sólidos urbanos, a CNM apresenta a seguir considerações sobre o tema. Sendo o foco principal da notificação a destinação final dos resíduos sólidos, cumpre informar que o atendimento da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS – Lei 12.305/2010) é de responsabilidade de todos os Entes federativos – União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Nesse sentido, a cobrança realizada pela CPLRS/Suimis/Sema-MT aos prefeitos(as) municipais e ao Consórcio Intermunicipal de Resíduos e Associação Mato-grossense dos Municípios (AMM) traz uma reflexão sobre a importância e a necessidade de cooperação entre os Entes federados, com vistas ao cumprimento integral da Lei 12.305/2010.

Isso, pois, dentre as várias **obrigações atribuídas aos Estados**, citamos as estabelecidas no art. 11 da Lei 12.305/2010:

- I. promover a integração da organização, do planejamento e da execução das funções públicas de interesse comum relacionadas à gestão dos resíduos sólidos nas regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, nos termos da lei complementar estadual prevista no § 3º do art. 25 da Constituição Federal;

- II. controlar e fiscalizar as atividades dos geradores sujeitas a licenciamento ambiental pelo órgão estadual do Sisnama.

Nesse sentido, destacamos, ainda, que **a atuação do Estado deverá apoiar e priorizar as iniciativas dos Municípios de soluções consorciadas ou compartilhadas entre 2 (dois) ou mais Municípios.**

Após oito (8) anos de aprovação da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) – Lei 12.305/2010, os Municípios vêm travando uma luta hercúlea para cumprir a Lei e o seu Decreto – 7.404/2010. Os gestores municipais têm buscado meios para elaborar e implementar os Planos Municipais de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, construir e operar aterros sanitários, estudar opções por soluções consorciadas, implantar a coleta seletiva com a inclusão socioproductiva dos(as) catadores(as) de materiais recicláveis, estruturar sistemas de logística reversa, fazer compostagem dos resíduos orgânicos, dentre outras ações que não têm sido fáceis de serem executadas com recursos técnicos e financeiros escassos e com pouco apoio da União e dos Estados.

O fato é que, com baixo apoio dos governos federal e estaduais, os Municípios estão empreendendo esforço isolado para cumprir uma legislação que, em tese, deveria ser implementada de maneira sincronizada e auxiliada por **todos** os Entes da Federação.

2. A importância da integração entre todos os Entes federados para cumprir a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) – Lei 12.305/10 em toda sua plenitude

Desde a promulgação da PNRS até os dias atuais, algumas questões precisam ser consideradas para que se compreenda, de um lado a omissão da União e dos Estados diante da Lei 12.305/2010 e, de outro, a carga sancionatória apenas em relação aos Municípios e seus respectivos gestores:

1. a União, até a presente data, não tem elaborado e aprovado o Plano Nacional de Resíduos Sólidos (Planares). Esse fato foi, inclusive, citado no Relatório 201602951, p. 8, da Controladoria-Geral da União (CGU), pois *“a versão atual do Plano Nacional não é plenamente válida, está desatualizada e a sua revisão só deve ser concluída em 2019, portanto, a União até o momento não tem um instrumento legítimo para orientar e exigir que Estados e Municípios elaborem seus próprios planos”*;
2. os gestores públicos federal e estaduais (presidente da República e governadores), apesar da lei, não são responsabilizados pelo Ministério Público e órgãos de controle diante do descumprimento da Lei 12.305/2010, recaindo esse ônus somente aos(as) prefeitos(as) e outros gestores municipais;
3. os Acordos Setoriais de Logística Reversa são irrisórios e a iniciativa privada não tem sido alvo de ações do Ministério Público por seu descumprimento, o que onera os gestores locais. Afinal, arcam com a coleta de pneus, eletroeletrônicos, lâmpadas e embalagens em geral (vidro, lata, papelão e outros resíduos). Cabe destacar que as embalagens representam 70% dos resíduos domiciliares secos, e os custos de coleta e disposição final não deveriam ser dos Municípios, mas sim do setor produtivo, conforme art. 33 da Lei 12.305/2010.
4. o funcionamento do Sistema Nacional de Informações sobre a Gestão de Resíduos Sólidos (Sinir), é desatualizado, com pouca ou nenhuma serventia para que os Municípios possam utilizá-lo como fonte de informação;

5. não houve aprovação do Projeto de Lei 2.289/2015 pelo Congresso Nacional, o que representaria maior prazo com apoio técnico e financeiro para Municípios implementarem a lei.
6. há falta de apoio técnico e financeiro por parte da União e dos Estados voltado aos Municípios para implementarem as diretrizes da Lei;
7. há demasiada difusão e confusão de informações sobre os Programas do governo diante dos baixos recursos que poderiam servir de investimento em saneamento básico. Atualmente, só há recursos para aterro sanitário no Ministério das Cidades, por meio do programa de empréstimo Avançar Cidades, mas poucos são os Municípios com real capacidade de contrair mais empréstimos da União para gestão de resíduos sólidos, pois já o fazem para outros serviços municipais.

Como destacado acima, existem inúmeros fatores que dificultam o cumprimento total da PNRS. Mesmo diante do cenário em que diversos Municípios apresentaram o planejamento para a desativação dos lixões, muitos não puderam executar por falta de recursos e dificuldade de acesso às verbas federal. Ou seja, é preciso dividir parte da responsabilidade do não cumprimento integral da Lei 12.305/2010 com os governos federal e estaduais.

Por fim, vale ressaltar que a Confederação Nacional de Municípios (CNM), desde a aprovação da lei, em diversos encontros até a presente data, sempre pontuou sua preocupação quanto às dificuldades que os gestores municipais encontrariam e encontram, ainda hoje, para elaborar seus planos e a falta de apoio tanto no que tange a corpo técnico qualificado, como em garantia de verbas para colocar os Planos em prática.

Ou seja, é imprescindível a integração entre todos os Entes federados para cumprir com a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) – Lei 12.305/2010 em toda a sua plenitude e bom senso para estancar ações que visem, pura e simplesmente, a penalizar os gestores municipais, quando a política é multitransversal e exige a cooperação ativa de todos os Entes federativos.

3. O reflexo da gestão estadual de resíduos sólidos de Mato Grosso – MT na gestão de resíduos sólidos municipais

Uma vez citado no documento que o Estado de Mato Grosso possui 141 Municípios, é importante ressaltar que a maioria desses Municípios possui menos ou até 50 mil habitantes (130 Municípios), sendo que a quantidade populacional interfere diretamente na gestão e no manejo dos resíduos sólidos.

Como se sabe, os aterros sanitários são métodos complexos e de alto custo, com viabilidade econômica apenas para Municípios com mais de 100 mil habitantes, conforme já explicitado na cartilha da Política Nacional de Resíduos Sólidos da CNM e pela auditoria realizada pelo Tribunal de Contas da União (TCU) sobre o assunto.

Mesmo diante desse cenário, não se tem notícias de ações do governo estadual do Mato Grosso no sentido de estimular e apoiar técnica e financeiramente a estruturação de consórcios públicos no Estado.

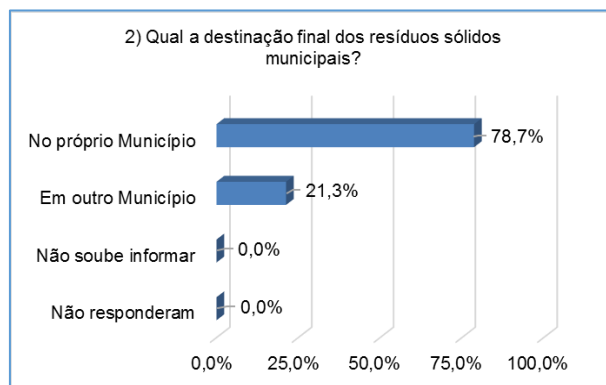
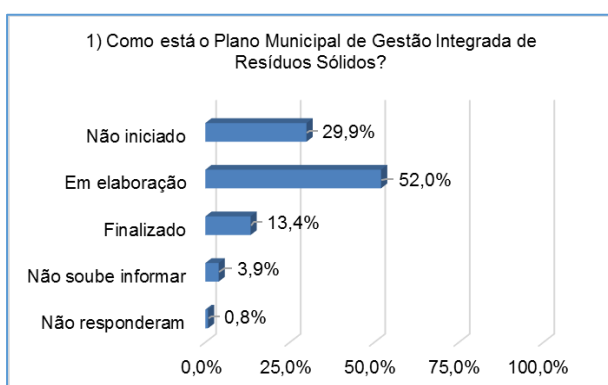
Além disso, atualmente, não está disponível na página do Ministério do Meio Ambiente o Plano Estadual de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos do Estado de Mato Grosso (PERS – MT), conforme pode ser verificado pelo endereço: <<http://www.mma.gov.br/cidades-sustentaveis/residuos-solidos/instrumentos-da-politica-de-residuos/item/10611>>, onde consta

que o PERS-MT está em elaboração.

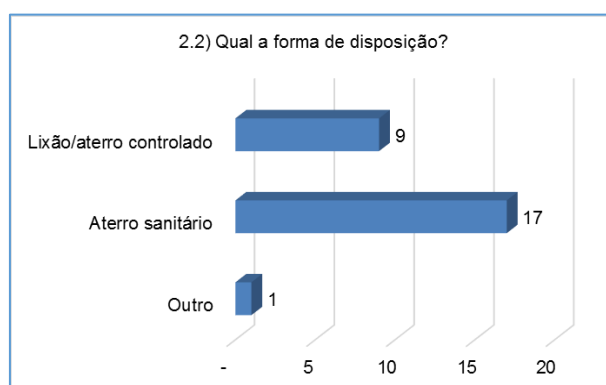
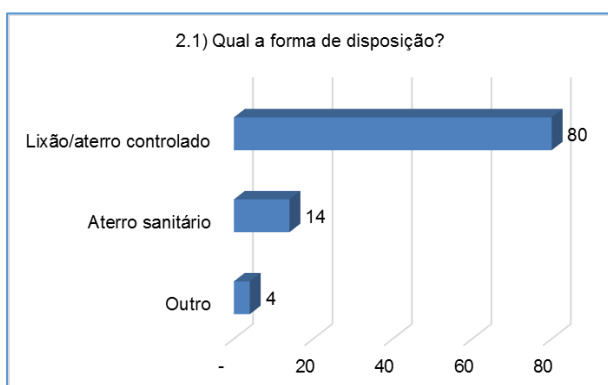
Em 2018, a Controladoria-Geral da União (CGU) apresentou o resultado da avaliação da execução da Política Nacional de Resíduos Sólidos e apontou que o **Estado de Mato Grosso não cumpriu a meta, principalmente no que tange a elaboração, aprovação e publicação do Plano Estadual de Resíduos Sólidos**, o qual deveria ter sido elaborado, aprovado e implementado desde 2012, mas segue inconcluso até o presente momento.

O fato é que o reflexo da gestão estadual de resíduos sólidos de Mato Grosso (MT) reflete diretamente na gestão de resíduos sólidos municipal. Daí porque surpreende a notificação remetida aos Municípios cobrando o cumprimento da legislação, quando nem mesmo o Estado conseguiu cumprir com as diretrizes impostas pela Lei 12.305/2010.

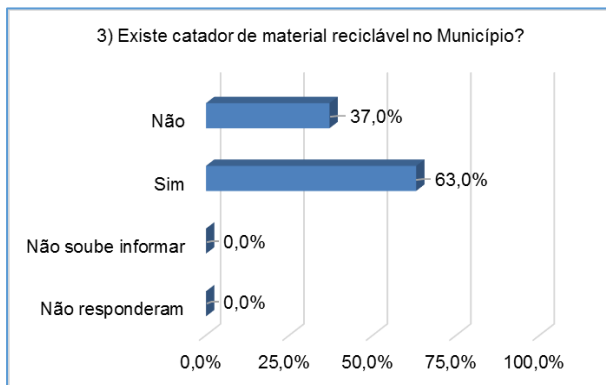
Abaixo estão dados da pesquisa realizada em 2015, e atualizada em 2017, para subsidiar o Observatório dos Lixões < <http://www.lixoes.cnm.org.br/>> e que destacam o seguinte cenário no Estado de Mato Grosso:



No gráfico 1, é possível verificar que a maioria dos Municípios está elaborando seus planos (52%), porém praticamente 30% ainda não iniciaram esse documento, que teve seu prazo de elaboração vencido em 2012. O gráfico 2 destaca que a destinação final dos resíduos sólidos é feita, em sua maioria, nos próprios Municípios (78,7%).

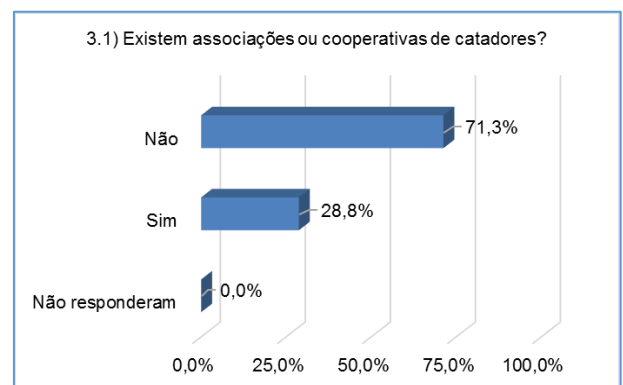


O gráfico 2.1 aponta que, quando a destinação é feita no próprio Município, em sua maioria a disposição final é em lixão (que é equiparado a aterro controlado). No gráfico 2.2 se verifica que quando a disposição final é estabelecida em outro Município é utilizado aterro sanitário.

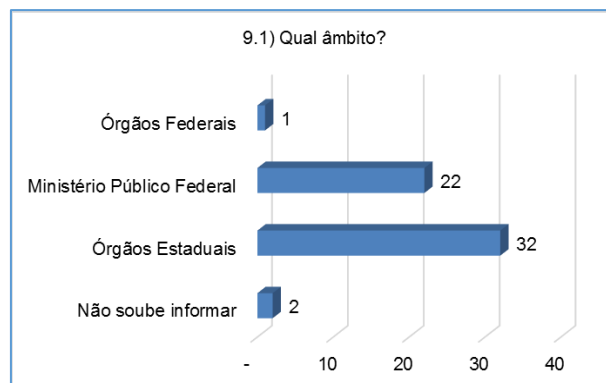
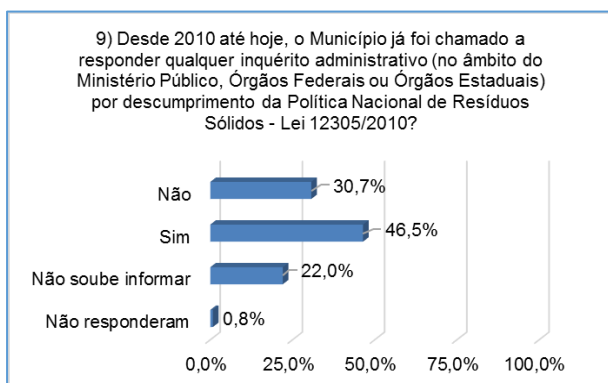


Já o gráfico 3 demonstra que há uma importante ferramenta que pode e deve ser utilizada no tratamento dos resíduos sólidos municipais, que é o trabalho realizado pelos catadores de materiais recicláveis, presente na maioria (63%) dos Municípios de MT.

Porém, no gráfico 3.1 há a demonstração de que os Municípios necessitam auxiliar na formação de associações e cooperativas de catadores de materiais recicláveis. Porém, convém destacar que no art. 17 da Lei 12.305/2010 está descrito que “o **plano estadual de resíduos sólidos** será elaborado para vigência por prazo indeterminado, abrangendo todo o território do Estado, com horizonte de atuação de 20 (vinte) anos e revisões a cada 4 (quatro) anos, e **deverá contemplar metas para a eliminação e a recuperação de lixões, associadas à inclusão social e à emancipação econômica de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis.**



Como pode ser visto nos dois gráficos abaixo (9 e 9.1), os Municípios estão sendo cobrados, principalmente, pelos órgãos estaduais quanto à execução da Lei 12.305/2010.



Diante desse contexto, antes de cobrar dos Municípios o cumprimento das legislações, é **necessário** que o governo do Estado, por meio de seus órgãos competentes, atue no sentido de cooperar para alcançar conjuntamente a solução; tendo em vista que, como dito, a execução da PNRS pelos Municípios também depende que os governos federal e estaduais façam a sua parte.

De acordo com a PNRS, a elaboração do Plano Estadual de Resíduos Sólidos é condição para os Estados terem acesso a recursos da União, ou por ela controlados, destinados a empreendimentos e serviços relacionados à gestão de resíduos sólidos, ou para serem beneficiados por incentivos ou financiamentos de entidades federais de crédito ou fomento para tal finalidade. Frisa-se que o prazo para elaboração dos planos estaduais é o mesmo até então estabelecido para os Municípios, ou seja, até agosto de 2012.

Apesar disso, diferentemente do que ocorre com os Municípios, mesmo com o prazo vencido, os Estados não são notificados, responsabilizados e continuam a receber recursos da União, evidenciando que todo o ônus da política é depositado, injustamente, apenas em relação ao Ente mais fragilizado que retém compulsoriamente muitas obrigações, mas não recebe contrapartida financeira para executá-las.

O conteúdo dos planos estaduais é fundamental, inclusive, para auxiliar os Municípios na elaboração dos planos municipais. Dentre as exigências do art. 17 da PNRS, os planos estaduais devem conter:

- diagnóstico, incluída a identificação dos principais fluxos de resíduos no Estado e seus impactos socioeconômicos e ambientais;
- metas de redução, reutilização, reciclagem, entre outras, com vistas a reduzir a quantidade de resíduos e rejeitos encaminhados para disposição final ambientalmente adequada;
- metas para o aproveitamento energético dos gases gerados nas unidades de disposição final de resíduos sólidos;
- metas para a eliminação e recuperação de lixões, associadas à inclusão social e à emancipação econômica de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis;
- programas, projetos e ações para o atendimento das metas previstas;
- normas e condicionantes técnicas para o acesso a recursos do Estado, para a obtenção de seu aval ou para o acesso de recursos administrados, direta ou indiretamente, por entidade estadual, quando destinados às ações e aos programas de interesse dos resíduos sólidos;
- medidas para incentivar e viabilizar a gestão consorciada ou compartilhada dos resíduos

sólidos;

- meios a serem utilizados para o controle e a fiscalização, no âmbito estadual, de sua implementação e operacionalização, assegurado o controle social.

Desta feita, **ao analisar o conteúdo obrigatório dos planos estaduais, fica claro que estes deveriam balizar os planos municipais, que deveriam estar inseridos dentro do diagnóstico estadual e com metas municipais que dialogam com as estaduais, respaldadas nos programas, nos projetos e nas ações do Estado.** Ter ciência dessas e de outras informações sobre como a Política Nacional de Resíduos Sólidos deveria estar sendo implementada colabora para que os gestores locais desmistifiquem a ideia de que a disposição final de resíduos sólidos em aterros sanitários foi uma responsabilidade assumida somente pelos Municípios.

4. Considerações finais

A notificação da CPLRS/Suimis/Sema-MT dirigida aos Municípios e aos consórcios do Estado, além daqueles citados no documento, demonstra a fragmentação no olhar do Estado sobre o cumprimento da Lei 12.305/2010. Ao invés de apenas exigir o cumprimento, deveria o Estado empreender esforços no sentido de chamar os Municípios e os consórcios públicos para discutir a solução de maneira conjunta, já que, conforme demonstrado, o próprio Estado ainda não cumpriu com suas obrigações, circunstância que impacta e dificulta que os Entes municipais finalizem seus Planos.

A postura que se espera dos Estados é a mútua colaboração e o apoio técnico e financeiro para que os Municípios, seja isoladamente ou na via consorciada, ultrapassem as barreiras impostas por um pacto federativo desajustado que exige muito e compartilha pouco do bolo tributário arrecadado.

Digno de nota, os Acórdãos 813/2016 e 2.512/2016, ambos do Tribunal de Contas da União (TCU), criticam duramente o governo federal em vários aspectos que prejudicam diretamente os Municípios, principalmente, com relação à ausência do plano nacional de resíduos sólidos e à baixa execução orçamentária.

A Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) tem sido alvo de diversas auditorias do TCU, as quais apontam que a

ausência de um plano nacional também provoca um desestímulo a Estados e Municípios em elaborar seus planos de resíduos, uma vez que faltam diretrizes e estratégias nacionais nas quais os entes federativos possam se orientar. Além disso, a falta de um documento dessa natureza provoca descrédito em relação à PNRS, pois se o governo federal não possui um plano aprovado e atualizado, sua legitimidade para exigir que Estados e Municípios elaborem seus próprios planos fica questionada, principalmente no caso de Municípios com deficiências de recursos humanos e com menor capacidade financeira, técnica e operacional. Adicionalmente, existe uma indefinição quanto ao estabelecimento de metas, indicadores, prioridades e diretrizes em nível federal, estadual e municipal, já que Estados e Municípios ficam sem uma referência nacional para estabelecer seus próprios planos, podendo ter que os rever futuramente quando for atualizado e aprovado o Plano Nacional, pois poderão existir incompatibilidades dos objetivos e metas traçados entre os Planos das diferentes esferas de governo. (TCU, Acórdão 2512/2016, p. 4 e 5).

Ademais, a PNRS não previu fontes de recursos específicas para implantar a política pública em questão, ficando dependente do orçamento geral da União, o que dificulta ações de planejamento, coordenação, monitoramento e fomento das atividades necessárias à sua efetiva

implementação. Atualmente, o que se tem para investir em saneamento são, majoritariamente, recursos de fontes de financiamento, como Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), dentre outros. Esse fato dificulta a implementação de ações por parte da grande maioria dos Municípios, a qual não tem capacidade de endividamento para cumprir com ações que possibilitam o cumprimento da legislação.

O TCU alerta também que *“a temática de Resíduos Sólidos deixou de ser um programa no Plano Plurianual – PPA (2012 a 2015) para ser apenas um objetivo no PPA (2016 a 2019)”*, o que segundo o tribunal é um indicativo de que *“esse assunto se encontra fora da agenda política prioritária do Governo Federal”*; e, nesse contexto, sem verbas para planos e sem apoio técnico e financeiro para implementação dos aterros sanitários, não há como nenhum Município cumprir 100% com o que determina a PNRS.

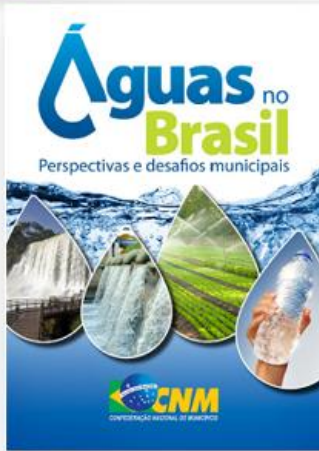
Ante todo o exposto, não há dúvidas quanto à urgência e à importância em se cumprir a PNRS, sobretudo no que diz respeito à extinção dos lixões; entretanto, para que isso ocorra, é urgente que a União e os Estados adotem uma postura de apoio e cooperação e não cobranças desconexas com a realidade vivenciada.

A transformação da realidade socioambiental da gestão de resíduos sólidos não acontece em curto prazo apenas com lastro em recursos municipais, de modo que exigir, sem concretizar a sua cota de responsabilidade, é desarrazoado e caminha no sentido contrário ao pacto cooperativo estabelecido na Constituição Federal, norma que rege toda a legislação infraconstitucional, inclusive a PNRS.

Por fim, como caso positivo de atuação cooperada entre Judiciário, poder estadual e gestores locais, a CNM cita o sucesso com que Alagoas encerrou todos os lixões e agora os Municípios fazem a disposição final ambientalmente adequada de rejeitos. O Estado de Alagoas, de forma exemplar, regionalizou a gestão de resíduos, elaborou os estudos e os planos de resíduos intermunicipais e, por meio do diálogo democrático e de parcerias, conseguiu formas de viabilizar a construção de aterros em Alagoas ou o envio de resíduos para aterros em Pernambuco, como foi o caso de Maragogi. Dessa forma, com o esforço e a cooperação de todos os envolvidos na PNRS, o desenvolvimento sustentável cresce em Alagoas de maneira democrática e justa.

Assim, a CNM, na busca contínua em auxiliar os gestores municipais e chamar a atenção dos demais Entes federativos para o papel primordial de cooperação efetiva para a construção de soluções conjuntas, clama pela sensibilização do governo do Estado do Mato Grosso para que, ao invés de simplesmente notificar os Municípios e os consórcios públicos para demonstrar o cumprimento de suas obrigações, crie um canal de escuta ativa para que o desafio da implementação da PNRS seja resolvido conjuntamente.

Para mais informações sobre as legislações pertinentes e os desafios impostos pela Lei 12.305/2010, acesse: <https://www.cnm.org.br/biblioteca/registros/meio-ambiente-e-saneamento/todos/todos/date_desc/todos/todos/1> e Observatório dos Lixões: <<http://www.lixoes.cnm.org.br/>>.



Consórcios de Saneamento
Consórcios de Resíduos Sólidos

Biblioteca online da CNM