



PORTARIA DE INSTAURAÇÃO N. 013/2023

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**, por seu representante legal infra-assinado, em pleno exercício de suas atribuições junto à 2ª Procuradoria de Contas, conferidas pelos arts. 127, 129 e 130 da Constituição Federal de 1988, art. 3º, inciso I, da Lei Complementar Estadual n. 451/2008, arts. 25, inciso IV, e 26, inciso I, da Lei n. 8.625/1993 e art. 27, incisos V e XV, e § 2º, da Lei Complementar Estadual n. 95/1997;

CONSIDERANDO o recebimento de Notícia de Fato, pela Ouvidoria do TCEES (Notícia de Irregularidade TC n. 112/2023, Protocolo TC-03979/2023-7), na qual o noticiante narra possíveis irregularidades na prestação do serviço público de recebimento e destinação de resíduos de saúde produzidos por estabelecimentos privados no município de Vila Valério, mediante cobrança de taxa de serviço com valor anual supostamente irrisório (R\$ 50,01), onerando desproporcionalmente o erário público (evento 2);

CONSIDERANDO que o ordenamento jurídico pátrio, ainda que implicitamente, fixou diversas balizas para a atuação das autoridades administrativas que assumem as atribuições de conduzir e (re)presentar a vontade da Administração Pública. Tais limitações levam em consideração, sobretudo, a observância do princípio da indisponibilidade do interesse público, indicando que a res publica, inclusive o exercício concreto das atividades e serviços públicos, não é objeto de livre disposição discricionária por parte do agente público e de sua vontade pessoal;

CONSIDERANDO que o dispêndio de recursos públicos por meio de contratações públicas deve ser realizado com o intuito de atender, precisamente, o interesse público primário da coletividade dos administrados. Não se permite, portanto, a utilização da máquina pública para o atendimento de interesses meramente particulares e individualizados, sobretudo quando ausente permissivo legal e fundamentação suficiente, sob risco de configurar desvio de finalidade;

CONSIDERANDO que serviço público é toda atividade de oferecimento de utilidade ou comodidade material destinada à satisfação da coletividade em geral, mas fruível singularmente pelos administrados, que o Estado assume como pertinente a seus deveres e

presta por si mesmo ou por quem lhe faça as vezes, sob um regime de Direito Público, portanto, consagrador de prerrogativas de supremacia e de restrições especiais, instituído em favor dos interesses definidos como públicos no sistema normativo¹;

CONSIDERANDO que o capítulo VI da Constituição Federal institui proteção ao Meio Ambiente, expressão que compreende entre suas vertentes o meio ambiente natural formado pela água, ar, energia, solo, fauna e flora, estabelecendo que “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” (art. 225 da CF/1988);

CONSIDERANDO que os serviços públicos de saneamento básico compreendem a disposição de água potável, a coleta e tratamento do esgotamento sanitário, limpeza urbana, bem como o manejo dos resíduos sólidos;

CONSIDERANDO que os resíduos sólidos são classificados quanto à origem, dentre outros, em resíduos de serviços de saúde: os gerados nos serviços de saúde, conforme definido em regulamento ou em normas estabelecidas pelos órgãos do Sisnama e do SNVS (art. 13, inciso I, alínea “g”, da Lei n. 12.305/2010);

CONSIDERANDO que a disposição de resíduos de serviço de saúde e similares elencados pela Lei n. 6.938/1981² na categoria serviços de utilidade são considerados atividades potencialmente poluidoras e utilizadoras de recursos ambientais;

CONSIDERANDO que são definidos como geradores de RSS todos os serviços relacionados com o atendimento à saúde humana ou animal, inclusive os serviços de assistência domiciliar e de trabalhos de campo; laboratórios analíticos de produtos para a saúde; necrotérios, funerárias e serviços onde se realizem atividades de embalsamamento, serviços de medicina legal, drogarias e farmácias inclusive as de manipulação; estabelecimentos de ensino e pesquisa na área da saúde, centro de controle de zoonoses; distribuidores de produtos farmacêuticos, importadores, distribuidores produtores de materiais e controles para diagnóstico in vitro, unidades móveis de atendimento à saúde;

¹ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de direito administrativo, p. 642.

² https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm

serviços de acupuntura, serviços de tatuagem, dentre outros similares (RDC ANVISA n. 306/2004 e a Resolução CONAMA n. 358/2005)³;

CONSIDERANDO que, de acordo com o Manual de Gerenciamento de resíduos de serviços de saúde, “embora a responsabilidade direta pelos RSS seja dos estabelecimentos de serviços de saúde, por serem os geradores, pelo princípio da responsabilidade compartilhada, ela se estende a outros atores: ao poder público e às empresas de coleta, tratamento e disposição final”, visto que o art. 30 da Carta Constitucional estabelece ser da competência dos municípios "organizar e prestar, diretamente ou sob o regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo que tem caráter essencial”;

CONSIDERANDO o art. 3º da Resolução n. 358, de 29 de abril de 2005, do CONAMA estabelece a responsabilidade do gerador de resíduos sólidos de saúde até a destinação final:

Art. 3º Cabe aos geradores de resíduos de serviço de saúde e ao responsável legal, referidos no art. 1º desta Resolução, o gerenciamento dos resíduos desde a geração até a disposição final, de forma a atender aos requisitos ambientais e de saúde pública e saúde ocupacional, sem prejuízo de responsabilização solidária de todos aqueles, pessoas físicas e jurídicas que, direta ou indiretamente, causem ou possam causar degradação ambiental, em especial os transportadores e operadores das instalações de tratamento e disposição final, nos termos da Lei no 6.938, de 31 de agosto de 1981.

CONSIDERANDO que segundo o Supremo Tribunal Federal,⁴ o meio ambiente assume dupla função no sistema jurídico, pois representa um direito e um dever dos cidadãos os quais são credores e devedores da obrigação de protegê-lo, e

As políticas públicas ambientais devem conciliar-se com outros valores democraticamente eleitos pelos legisladores, como o mercado de trabalho, o desenvolvimento social, o atendimento às necessidades básicas de consumo dos cidadãos etc;

[...]

O desenho institucional das políticas públicas ambientais suscita, assim, o duelo valorativo entre a proteção ambiental e a tutela do desenvolvimento, tendo como centro de gravidade o bem comum e a pessoa humana, num cenário de escassez. Portanto, o desenvolvimento econômico e a preservação do meio ambiente não são políticas intrinsecamente antagônicas.

Nessa medida, a preservação dos recursos naturais para as gerações futuras não pode significar a ausência completa de impacto do homem na natureza, consideradas as carências materiais da geração atual e também a necessidade de

³ Manual de gerenciamento de resíduos de serviços de saúde / Ministério da Saúde, Agência Nacional de Vigilância Sanitária. – Brasília : Ministério da Saúde, 2006. https://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/manual_gerenciamento_residuos.pdf

⁴ Informativo n. 892. Disponível em <http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo892.htm>. Acesso em 14/02/2023.



gerar desenvolvimento econômico suficiente para assegurar uma travessia confortável para os nossos descendentes.

CONSIDERANDO que o Código de Saúde do município (LC Municipal n. 09/1998⁵) estabelece no capítulo IX sobre os resíduos sólidos:

CAPÍTULO IX DOS RESÍDUOS SÓLIDOS

Art. 60 Todo e qualquer sistema individual ou coletivo, público ou privado, de produção, armazenamento, coleta, transporte, tratamento, reciclagem e destinação final de resíduos sólidos de qualquer natureza, produzido ou introduzido no Município, estará sujeito à fiscalização da autoridade sanitária competente, em todos os aspectos que possam afetar a saúde pública.

Art. 61 A disposição, a coleta, a remoção, o acondicionamento e o destino final dos resíduos sólidos se processarão em condições que não tragam malefícios ou inconvenientes à saúde e ao bem estar individual ou coletivo.

Art. 62 É terminantemente proibido nas habitações e nos terrenos a elas pertencentes, nos terrenos vazios ou logradouros públicos, o acúmulo de resíduos alimentares ou qualquer outro material que contribua para a proliferação de insetos, roedores e outros vetores.

§ 1º Os proprietários, inquilinos ou ocupantes a qualquer título do imóvel, são obrigados a conservar em perfeito estado de asseio os seus quintais, pátios, prédios ou terrenos.

§ 2º Os proprietários, inquilinos ou ocupantes a qualquer título do imóvel, deverão adotar as medidas destinadas a evitar formação ou proliferação de insetos, roedores ou vetores, ficando obrigados à execução das providências determinadas pela autoridade sanitária.

Art. 63 Os resíduos gerados por estabelecimentos prestadores de serviços de saúde deverão atender, no Município de Vila Valério, ao disposto neste Código e seu regulamento, quanto a separação, acondicionamento, transporte e destinação final.

Art. 64 Deverão enquadrar-se para os fins deste Código, os seguintes estabelecimentos:

- a) Unidade de Saúde;
- b) Centro regional de especialidades;
- c) Laboratórios anátomo-patológicos;
- d) Laboratórios de análises clínicas;
- e) Hospitais gerais ou especializados;
- f) Clínicas e consultórios médicos, odontológicos e veterinários;
- g) Farmácias e drogarias;
- h) Congêneres.

Art. 65 Os procedimentos fixados por este Código não são válidos para quantidades de materiais além dos gerados pelos procedimentos cotidianos nos estabelecimentos aqui relacionados.

⁵ <https://vilavalerio.camarasempapel.com.br/Arquivo/Documents/legislacao/html/C91998.html>



§ 1º Estoques de materiais, em quantidade acima da geração normal, são entendidos como resíduos industriais e devem ser devolvidos aos respectivos fabricantes.

§ 2º Na hipótese de não ser possível esta devolução, os estoques deverão ser relatados à Secretaria Municipal de Saúde e Ação Social, que após competente vistoria, indicará os procedimentos para destinação final, com custos para o proprietário da mercadoria.

Art. 66 Compete aos estabelecimentos de serviços de saúde providenciar separação, acondicionamento e disposição para a coleta dos resíduos sólidos, de acordo com as condições estabelecidas neste Código e seu regulamento.

Art. 67 Compete à Secretaria Municipal de Obras e Serviços Urbanos ou sucedânea, a realização dos serviços de coleta, transporte municipal e destinação final dos resíduos sólidos dos estabelecimentos de serviços de saúde, a partir dos locais previamente estabelecidos.

Art. 68 Compete à Secretaria Municipal de Saúde e Ação Social orientar e definir procedimentos em conformidade com este Código, em todas as questões relativas à separação, acondicionamento e disposição para coleta de resíduos sólidos produzidos por serviço de saúde.

Art. 69 Compete à Secretaria Municipal de Saúde e Ação Social e a Secretaria Municipal de Obras e Serviços Urbanos a fiscalização para o cumprimento deste Código, segundo a tipicidade de cada uma, respeitadas as suas esferas de atuação.

Art. 70 Para efeito de cumprimento deste Código, os resíduos gerados por estabelecimentos de saúde serão classificados segundo os critérios abaixo:

I - LÍQUIDOS/PASTOSOS:

- a) Biológicos: sangue, fezes, pus, liquor ou outros líquidos orgânicos;
- b) Químicos: solventes orgânicos, sais inorgânicos e outros produtos químicos não utilizados como medicamento;
- c) Radioativo;
- d) Terapêuticos: sobras de medicamentos, medicamentos com prazos de validade e afins.

II - SÓLIDOS:

- a) Cortantes ou perfurantes: lâminas (bisturis, de esconhoar e outras), agulhas, ampolas, filtros de soluções parenterais com ponta, infact, fragmentos de vidro e afins;
- b) Não cortantes ou perfurantes: (RDT), gase, algodão, fraldas, compressas, ataduras, absorventes higiênicos, esparadrapos, frascos coletores descartáveis para líquidos biológicos, bolsas de colostomia, bolsas de sangue, drenos, sondas, tubos descartáveis ou placas de cetri contendo culturas de microorganismo ou células e outros mais inaproveitáveis, sujos de sangue, fezes, pus, urina, liquor ou outros líquidos orgânicos.

III - PEÇAS ANATÔMICAS:

- a) Placentas, membros, órgãos, tecidos orgânicos, carcaças de animais de experimentação; b) Medicamentos sólidos com prazo de validade vencidos.

IV - RESÍDUOS COMUNS:

Todos os resíduos que a olho nu, não estejam sujo de sangue, fezes, pus, urina e outros resíduos orgânicos.

V - INERTES:

Papel, papelão, frascos, latas, plásticos.

VI - ORGÂNICOS:



Restos de comida.

Art. 71 É de responsabilidade dos estabelecimentos de serviços de saúde, a discriminação dos tipos de resíduos por eles gerados, selecionando-os de acordo com o estabelecido pelas Normas complementares a este Código, e o acondicionamento conveniente e seguro dos diversos materiais separados.

Parágrafo Único. O acondicionamento de resíduos de serviços de saúde deverá ser obrigatoriamente realizado com embalagens e recipientes que atendam especificações técnicas segundo a ABNT, e Normas complementares a este Código estabelecidos neste Código.

Art. 72 O local de disposição dos resíduos para coleta, nos estabelecimentos de serviços de saúde deverá ser aprovado previamente pela Secretaria Municipal de Saúde e Ação Social, objetivando o completo atendimento das disposições deste Código e de seus regulamentos, observando-se, dentre outros:

I - Os locais onde serão colocados os resíduos sólidos previamente acondicionados, deverão ser cobertos, cercados com tela e identificados, com piso lavável, antiderrapante, dotados de ponto de água para permitir a lavagem do local e de fácil acesso ao pessoal e aos equipamentos de coleta;

II - Estes locais não poderão ser utilizados para outras finalidades;

III - Fica vedada a disposição das embalagens de resíduos produzidos por serviços de saúde, em vias e logradouros públicos;

IV - Os estabelecimentos deverão manter pessoas encarregadas da abertura do local para o serviço de coleta e manutenção de sua limpeza.

Art. 73 -A Prefeitura Municipal de Vila Valério, proporcionará aos estabelecimentos prestadores de serviços de saúde, um serviço especial de coleta.

Parágrafo Único. A coleta deverá ser feita diariamente ou alternadamente, de acordo com o volume de produção de resíduos sólidos.

Art. 74 A disposição final dos resíduos será executada segundo os critérios estabelecidos por normas regulamentadoras deste Código.

CONSIDERANDO que compete à Secretaria Municipal de Obras e Serviços Urbanos ou sucedânea, a realização dos serviços de coleta, transporte municipal e destinação final dos resíduos sólidos dos estabelecimentos de serviços de saúde, a partir dos locais previamente estabelecidos, nos termos dos arts. 66 e 67 da LC Municipal n. 09/1998;

CONSIDERANDO a previsão de responsabilidade compartilhada entre o poder público, o setor empresarial e a coletividade pela efetividade das ações voltadas para assegurar a observância da Política Nacional de Resíduos Sólidos e das diretrizes, conforme art. 25 da Lei n. 12.305/2010;

CONSIDERANDO a permissão de que as etapas sob responsabilidade do gerador do resíduo sejam realizadas pelo poder público, desde que devidamente remuneradas pelas pessoas físicas ou jurídicas responsáveis, nos termos do art. 27 da Política Nacional de Resíduos Sólidos;

CONSIDERANDO que a preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado é direito fundamento constitucionalmente tutelado e de titularidade de toda a sociedade, restando evidente o interesse público primário na atuação da Administração Pública pela realização de serviços públicos de recolhimento e destinação final adequada dos resíduos sólidos decorrentes dos estabelecimentos de saúde;

CONSIDERANDO que “constituem requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação” (art. 11 da LRF);

CONSIDERANDO que para que a Prefeitura forneça o serviço de coleta, transporte e destinação final de Resíduos de Serviços da Saúde (RSS) a estabelecimentos particulares, deve instituir a cobrança de taxa;

CONSIDERANDO que a taxa de serviço público é espécie tributária, instituída por lei, cuja cobrança é vinculada a uma atuação estatal, de natureza contraprestacional, caracterizada pela necessidade de referibilidade que a atuação estatal deve guardar com o contribuinte;

CONSIDERANDO que o art. 168 do Código Tributário de Vila Valério (Lei Municipal n. 956/2021) institui, expressamente, *“as Taxas de Fiscalização Sanitária, fundadas no Poder de Polícia do Município, têm como fato gerador a fiscalização por ele exercida, por meio do Serviço Municipal de Vigilância Sanitária da Secretaria Municipal de Saúde e Saneamento, sobre os locais, instalações, atividades profissionais e outros, conforme determinado na Legislação Sanitária Municipal, tendo como objetivo eliminar, diminuir ou prevenir riscos à saúde, e de intervir nos problemas sanitários decorrentes do meio ambiente, da produção e circulação de bens e da prestação de serviços”*;

CONSIDERANDO que a taxa de fiscalização supramencionada é cobrada, anualmente, em função do recebimento e da destinação final dos resíduos de serviços de saúde, sob a base de cálculo de 0,50 UPFM (Unidade Padrão Fiscal do Município de Vila Valério), conforme previsão expressa do ANEXO V da Código Tributário Municipal;



CONSIDERANDO que a Lei Municipal n. 231/2003⁶ estabelece em seu art. 3º que “a UPFM corresponderá ao valor de R\$ 25,00 (vinte e cinco reais), reajustável todo final de exercício pela variação do IGP-M no período”, bem como que o Decreto n. 002/2023 atualizou o valor, conforme art. 1º (evento 3):

[...]

Art. 1º - Fica reajustada a UPFM em 5, 42% (cinco inteiros e quarenta e cinco décimos por cento), passando a corresponder ao valor de R\$ 100,19 (cem reais e dezenove centavos) a partir de 04 de Janeiro de 2023, em conformidade com a Lei nº 231 de 13 de agosto de 2003, que criou a UPFM, determinando o seu reajuste anual pela variação do IGP-M.

[...]

CONSIDERANDO que a definição do critério quantitativo da regra matriz de incidência tributária, sobretudo a fixação da base de cálculo do tributo, é atribuição do ente federativo que possui competência tributária para instituir o respectivo tributo, a saber, o Município de Vila Valério;

CONSIDERANDO que o Supremo Tribunal Federal exige a presença de uma proporcionalidade razoável entre o custo da atividade estatal e a taxa cobrada do contribuinte, sob a ótica da referibilidade, com intuito de evitar a tributação excessiva e o efeito confisco;

CONSIDERANDO, por fim, que a definição da base de cálculo do tributo é ato político-jurídico, de atribuição precípua da administração pública, notadamente marcada por critérios técnicos e complexos analisados pelos órgãos com expertise para tanto, de modo que as demais esferas de controle devem guardar, *a priori*, um juízo de deferência às escolhas administrativas, intervindo tão somente quando demonstradas evidentes ilegalidades;

CONSIDERANDO a sustentabilidade econômico-financeira a que se refere o art. 54 da Lei n. 12.305/2010:

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

⁶ <https://vilavalerio.camarasempapel.com.br/Arquivo/Documents/legislacao/html/L2312003.html>



quais ficam definidos os seguintes prazos: ([Redação dada pela Lei nº 14.026, de 2020](#))

CONSIDERANDO o disposto no Manual de Resíduos Sólidos do TCE⁷ de que “a cobrança pelos serviços de coleta e destinação final de resíduos sólidos deve observar os princípios da razoabilidade e proporcionalidade. (...) grandes geradores e geradores de resíduos de saúde, por exemplo, devem contribuir com um valor maior”, exemplificam ainda que:

No município de Vitória, por exemplo, a Lei 8971/2016 considera “grandes geradores de resíduos sólidos”, “os proprietários, possuidores ou titulares de estabelecimentos públicos, institucionais, de prestação de serviços, comerciais e industriais, entre outros, geradores de resíduos sólidos [...], em volume igual ou superior a 200 (duzentos) litros diários, considerada a média semanal de geração”. E se o grande gerador optar por não coletar, processar e destinar para disposição final ambientalmente adequada, “poderá solicitar que o ente gerenciador dos serviços públicos de limpeza urbana da Municipalidade realize a coleta, transporte, processamento e disposição final dos resíduos sólidos, [...] mediante a cobrança de preço público específico” (g.n.).

CONSIDERANDO que se vislumbra possível renúncia de receitas pelo município de Vila Valério com a cobrança de valor insignificante da taxa de resíduos sólidos de saúde;

RESOLVE:

Com espeque nos arts. 2º, inciso I, e 4º da Resolução n. 23/2007 do CNMP, aplicado subsidiariamente, instaurar

INQUÉRITO ADMINISTRATIVO

para apurar a regularidade da taxa irrisória de recolhimento e destinação de resíduos sólidos de serviços de saúde instituída pelo Município de Vila Valério para custear os serviços de coleta, transporte, tratamento e destinação final de resíduos sólidos de serviços de saúde gerados pelos estabelecimentos particulares.

DETERMINO as diligências necessárias e adoção das seguintes providências:

1 – Registre-se a Portaria n. 013/2023 - MPC;

⁷https://www.tcees.tc.br/wp-content/uploads/formidable/102/20190805-MANUAL_RESIDUOS_SOLIDOS.pdf



MINISTÉRIO
PÚBLICO
DE CONTAS
ESTADO DO
ESPÍRITO SANTO

2ª Procuradoria de Contas

2 – Oficie-se ao Prefeito de Vila Valério, com o envio, em anexo, da Portaria de Instauração 013/2023, que trazem a narrativa das possíveis irregularidades, requisitando cópia digitalizada no prazo de 15 (quinze) dias, do contrato de prestação de serviços de coleta, transporte municipal e destinação final dos resíduos sólidos de serviços de saúde.

3 – Após, façam os autos conclusos ao gabinete da 2ª Procuradoria de Contas.

Vitória, 24 de julho de 2023.

LUCIANO VIEIRA
PROCURADOR DE CONTAS