RESÍDUOS DE SERVIÇOS DE SAÚDE: PLANO DE GERENCIAMENTO

André Albuquerque Cavalcanti de Paiva Magalhães

Agente Técnico Legislativo

22 de fevereiro de 2002

Analisa a legislação sobre resíduos dos serviços de saúde, concluindo pela possibilidade de apresentação de Indicação para aperfeiçoar os mecanismos de gerenciamento em vigor.

O Projeto de Lei nº 1.051/00, que tramita na Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais, o qual ainda aguarda pareceres das Comissões competentes, que nos foi enviado como documento anexo à solicitação de elaboração deste Estudo, tem todas as suas disposições já legisladas no âmbito do Estado de São Paulo, com exceção do § 1º do artigo 2º.

De fato, o artigo 1º, *caput*, daquele projeto, nada mais significa do que exigir dos estabelecimentos prestadores de serviços de saúde o cumprimento das normas já fixadas em lei ou atos normativos infralegais referentes a saúde e meio ambiente. O § 1º trata da definição de "prestadores de serviços de saúde" e os §§ 2º e 3º tratam da compreensão dos resíduos de que trata a lei. Tais medidas já são amplamente previstas no Código Sanitário do Estado – Lei nº 10.083, de 23 de setembro de 1998, em especial nos artigos 26, 52, 49, 59 e 86, cuja transcrição ora se faz:

"Artigo 26 - Fica proibida a reciclagem de resíduos sólidos infectantes gerados por estabelecimentos prestadores de serviços de saúde."

(...)

"Artigo 52 - Os estabelecimentos de assistência à saúde deverão adotar procedimentos adequados na geração, acondicionamento, fluxo, transporte, armazenamento, destino final, e demais questões relacionadas com resíduos de serviços de saúde, conforme legislação sanitária. "

(...)

"Artigo 49 - Para fins deste Código e de suas normas técnicas, considera-se assistência à saúde a atenção à saúde prestada nos estabelecimentos definidos e regulamentados em norma técnica, destinados precipuamente à promoção, proteção da saúde, prevenção das doenças, recuperação e reabilitação da saúde."

(...)

"Artigo 59 - Para os fins deste Código e de suas normas técnicas, consideram-se como de interesse à saúde todas as ações que direta ou indiretamente estejam relacionadas com a proteção, promoção e preservação da saúde, dirigidas à população e realizadas por órgãos públicos, empresas públicas, empresas privadas, instituições filantrópicas, outras pessoas jurídicas de direito público, direito privado e pessoas físicas."

(...)

"Artigo 86 - Todo estabelecimento de interesse à saúde, antes de iniciar suas atividades, deverá encaminhar à autoridade sanitária competente declaração de que suas atividades, instalações, equipamentos e recursos humanos obedecem à

legislação sanitária vigente, conforme modelo a ser estabelecido por norma técnica, para fins de obtenção de licença de funcionamento através de cadastramento."

Note-se que a classificação realizada pelo § 3º do artigo 1º do projeto não tem qualquer função, pois não há desdobramentos que a ela se refiram, seja de caráter repressivo (atribuição de deveres) ou preventivo (necessidade de ações acauteladoras).

O artigo 2º, *caput*, se resume, novamente, a dizer que os estabelecimentos devem dar aos seus resíduos a destinação prevista na legislação específica. Assim seria mesmo que o artigo não o determinasse.

O artigo 2º, § 2º, trata dos princípios a serem seguidos pelo "plano de gerenciamento de resíduos". O Código Sanitário do Estado é rico em princípios a serem observados, destacando-se, a título de exemplo, os artigos 1º, 11 e 12.

O disposto no § 3º, do mesmo artigo 2º da proposição, não é repetido no Código, porém este trata do assunto nos artigos 88, 24, 25, 27 e 28.

O artigo 3º trata da adoção dos critérios estabelecidos na Resolução nº 5/93 do Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA.

O Título IV, do Livro III, do Código Estadual cuida das infrações e penalidades, o que também é assunto do artigo 4º do projeto mineiro. É importante reproduzir alguns incisos do artigo 122:

"Artigo 122 – São Infrações de natureza sanitária, entre outras:

IV - extrair, produzir, fabricar, transformar, preparar, manipular, purificar, fracionar, embalar ou reembalar, transportar ou utilizar produtos ou resíduos perigosos, tóxicos, explosivos, inflamáveis, corrosivos, emissores de radiações ionizantes, entre outros, contrariando a legislação sanitária em vigor:

Penalidade - advertência, prestação de serviços à comunidade, apreensão, inutilização, suspensão de venda ou fabricação, cancelamento de registro, interdição, cancelamento de licença, proibição de propaganda, intervenção;

(...)

VI - reciclar resíduos sólidos infectantes gerados por estabelecimentos prestadores de serviços de saúde:

Penalidade - interdição, cancelamento da licença e/ou multa;

(...)

XI - extrair, produzir, fabricar, transformar, preparar, manipular, purificar, fracionar, embalar ou re-embalar, importar, exportar, armazenar, expedir, transportar, comprar, vender, ceder ou usar produtos de interesse à saúde, sem os padrões de identidade, qualidade e segurança:

Penalidade - advertência, prestação de serviços à comunidade, apreensão e inutilização, interdição, cancelamento de licença e/ou multa;

(...)

*XIX - **transgredir outras normas legais federais ou estaduais, destinadas a promoção, prevenção e proteção à saúde**: Penalidade - advertência, prestação de serviços à comunidade, interdição, apreensão, inutilização, suspensão de fabricação ou venda, cancelamento de*

licença, proibição de propaganda, intervenção de estabelecimento de prestação de serviços de saúde e/ou multa; e

*XX - **descumprir atos emanados das autoridades sanitárias visando a aplicação da legislação pertinente à promoção, prevenção e proteção à saúde**:*

Penalidade - advertência, prestação de serviços à comunidade, interdição, apreensão, inutilização, suspensão de venda ou fabricação, cancelamento de licença, proibição de propaganda, intervenção de estabelecimento de prestação de serviços de saúde e/ou multa."

Resta analisar o § 1º do artigo 2º, que propositadamente destinou-se para o fim. O parágrafo é reprodução, com mínimas modificações, do artigo 5º da Resolução nº 05/93 do CONAMA:

"Art. 5º A administração dos estabelecimentos citados no art. 2º, em operação ou a serem implantados, deverá apresentar o Plano de Gerenciamento de Resíduos Sólidos, a ser submetido à aprovação pelos órgãos de meio ambiente e de saúde, dentro de suas respectivas esferas de competência, de acordo com a legislação vigente."

Abre-se um parêntese para anotar que também são cópias da citada resolução do CONAMA o § 2º, e com pequenas alterações, o § 3º do mesmo artigo 2º.

Esse § 1º, diferentemente de todas as disposições do Código Sanitário do Estado, as quais impõem deveres a serem observados e fiscalizados, estabelece, por sua vez, a obrigação de se estabelecer um plano escrito a ser aplicado aos resíduos produzidos, ou seja, determina que o particular que se detiver em atividades potencialmente nocivas à saúde e ao meio ambiente apresente as ações detalhadas que implementará a fim de evitar danos ambientais e à saúde pública.

Trata-se de uma espécie de garantia de que cumprirá a legislação em vigor, pois deverá demonstrar, explícita e previamente, que sabe que deve cumprir as normas pertinentes, que sabe quais são e, principalmente, de que tem condições de concretizá-las. Mostra-se, assim, mais eficaz do que a exigência contida no artigo 86 do código estadual, transcrito na página 02 acima, de mera declaração unilateral.

Note-se, porém, que o fato de o plano de gerenciamento de resíduos de estabelecimentos prestadores de serviços de saúde não estar literalmente previsto na legislação paulista não significa que aquelas disposições do CONAMA não seja aplicáveis em nosso Estado.

Sobre o plano de gerenciamento, esclarece aquele órgão federal:

"Art. 1º Para os efeitos desta Resolução definem-se:

(...)

*II - **Plano de Gerenciamento de Resíduos Sólidos**: documento integrante do processo de licenciamento ambiental, que aponta e descreve as ações relativas ao manejo de resíduos sólidos, no âmbito dos estabelecimentos mencionados no art. 2º desta Resolução, contemplando os aspectos referentes à*

geração, segregação, acondicionamento, coleta, armazenamento, transporte, tratamento e disposição final, bem como a proteção à saúde pública;

Art. 2º Esta Resolução aplica-se aos resíduos sólidos gerados nos portos, aeroportos, terminais ferroviários e rodoviários e ***estabelecimentos prestadores de serviços de saúde****.* "

Os dispositivos desta Resolução aplicam-se a todas as unidades da federação, sendo desnecessária a sua repetição. O que se pode é especificar as suas hipóteses de cabimento, métodos de aplicação e outros critérios técnicos que melhor se adaptem a este Estado-Membro.

De fato, a Constituição Federal de 1988 estabelece que é competência comum proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas, ao mesmo tempo em que à União compete a legislação de normas gerais sobre essas matérias e aos Estados cabe a edição de normas suplementares:

"Art. 23 – É ***competência comum*** *da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:*

(...)

VI – ***proteger o meio ambiente*** *e* ***combater a poluição*** *em qualquer de suas formas;"*

"Art. 24 – Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal ***legislar concorrentemente*** *sobre:*

(...)

VI – (...), ***proteção do meio ambiente*** *e* ***controle da poluição****;*

(...)

§ 1º - No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se à a estabelecer ***normas gerais****.*

§ 2º - A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a ***competência suplementar dos Estados****.*" (grifou-se)

É fundamental, ainda, verificar algumas disposições da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação:

"Art. 3º - Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por:

(...)

III - ***poluição****, a degradação da qualidade ambiental resultante de atividades que direta ou indiretamente:*

a) prejudiquem a saúde, a segurança e o bem-estar da população;

(...)

d) afetem as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente;

e) lancem matérias ou energia em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos;"

"Art. 6º - Os órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, bem como as fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental, constituirão o Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, assim estruturado:

(...)

*§ 1º - Os **Estados**, na esfera de suas competências e nas áreas de sua jurisdição, **elaborarão normas supletivas e complementares** e padrões relacionados com o meio ambiente, **observados os que forem estabelecidos pelo CONAMA**."*

*"Art. 8º - Incluir-se-ão entre as competências do **CONAMA**:*

*I - estabelecer, mediante proposta da SEMA, **normas e critérios para o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras**, a ser concedido pelos Estados e supervisionado pela SEMA;"*

Desta forma, o CONAMA estabelece normas gerais – dentre as quais se inclui a Resolução nº 05/93 – a serem observadas quando do licenciamento de atividades poluidoras, normas que serão aplicadas pelos Estados na área de suas competências, podendo acrescentar normas próprias suplementares àquelas fixadas em âmbito nacional. Neste sentido, finaliza a Resolução nº 05/93:

"Art. 22. Os órgãos estaduais do meio ambiente com a participação das Secretarias Estaduais de Saúde e demais instituições interessadas, inclusive organizações não governamentais, coordenarão programas, objetivando a aplicação desta Resolução e garantir o seu integral cumprimento."

Deve-se salientar que, após a publicação da Resolução nº 05/93 do CONAMA, entraram em vigor no Estado de São Paulo a Lei nº 9.477, de 30 dezembro de 1996, alterando a Lei nº 997, de 31 de maio de 1976, que dispõe sobre a prevenção e o controle da poluição do meio ambiente, e o Decreto nº 22.032, de 22 março de 1984, que altera disposições do Regulamento aprovado pelo Decreto nº 8.468, de 08 de setembro de 1976 (referente à Lei nº 997/76), que estabeleceram a inserção, em âmbito estadual, a par da legislação federal, da exigência de elaboração de planos de eliminação de resíduos hospitalares, entre outros.

Confira-se o que determina a Lei nº 9.477, de 30 dezembro de 1996:

"Artigo 1.º - O artigo 5º da Lei nº 997, de 31 de maio de 1976, passa a vigorar com a seguinte redação:

*'Artigo 5º - A instalação, a construção ou o funcionamento das **fontes de poluição que forem enumeradas no Regulamento desta lei**, ficam sujeitos à prévia autorização do órgão estadual de controle da poluição do meio-ambiente, mediante expedição, quando for o caso, de Licença Ambiental Prévia (LAP), de Licença Ambiental de Instalação (LAI) e/ou de Licença Ambiental de Operação (LAO).*

§ 1º Para fins do disposto neste artigo, considera-se "fonte de poluição" qualquer atividade, sistema, processo, operação, maquinaria, equipamento ou dispositivo, móvel ou não, previsto no regulamento desta lei, que cause ou possa causar poluição ambiental através da emissão de poluentes.

§ 2º - A licença Ambiental Prévia - LAP, será expedida na parte preliminar do planejamento de uma "fonte de poluição", conterá os requisitos básicos a serem atendidos nas fases de localização, instalação e operação e será outorgada por prazo determinado.

§ 3º - A licença Ambiental de Instalação - LAI, autorizará o início da implantação, de acordo, com as especificações constantes do projeto aprovado e será outorgada por prazo determinado.

*§ 4º - **A Licença Ambiental de Operação - LAO autorizará o início da atividade licenciada e, quando couber, o funcionamento dos equipamentos de controle ambiental exigidos, de acordo com o previsto nas licenças ambiental prévia e de instalação e será outorgada por prazo determinado, sem prejuízo da eventual declaração de desconformidade do empreendimento ou atividade do ponto de vista ambiental, ocorrida posteriormente, ensejando a adoção, pelo empreendedor, de medidas corretivas a serem implantadas de acordo com programas fixados pela autoridade competente.***

*§ 5º - Na hipótese de declaração de desconformidade, o descumprimento, pelo empreendedor, dos programas previstos no parágrafo anterior, nos prazos neles estabelecidos pela autoridade, implicará na **pena de suspensão das atividades enquanto não adotar as medidas corretivas**.*

§ 6º - A Administração Pública estabelecerá o prazo de validade das licenças ambientais, em cada caso concreto, considerando as características, a natureza, a complexidade e o potencial poluidor do empreendimento ou atividade.

§ 7º - Os empreendimentos que, na data de vigência desta lei, já tiveram obtido a licença ambiental ficarão obrigados à sua renovação qüinqüenal, tendo como data de início de contagem do prazo a da última licença expedida pelo órgão ambiental estadual."

"Artigo 2.º - Fica acrescentado ao artigo 14, da Lei nº 997, de 31 de maio de 1976, o parágrafo único com a seguinte redação:

*Parágrafo único - Para os fins do disposto neste artigo, **o órgão ambiental competente poderá ainda exigir** **que os responsáveis pelas atividades efetiva ou potencialmente poluidoras**:*
*I - apresentem, quando solicitado, o **plano** completo de desenvolvimento de suas atividades ou de seu processamento industrial, bem como dos sistemas de tratamento existentes, **do lançamento de resíduos em qualquer estado de matéria ou, ainda, de emissão de ruídos, vibrações. radiações ou outras formas de energia ou substâncias odoríferas**;*

II - apresentem plano de automonitoramento de suas fontes cabendo àquele órgão aprovar a freqüência de realização de amostragens, os parâmetros a serem monitorados e a freqüência na entrega dos relatórios;

III - instalem e operem equipamentos automáticos de medição, para monitoramento das quantidades e qualidades dos poluentes emitidos;

IV - comprovem a quantidade e qualidade dos poluentes emitidos, através de realização de amostragem e análise, utilizando-se de métodos aprovados pelo referido órgão." (grifou-se)

O Decreto nº 22.032, de 22 de março de 1984, trata das atividades a que se aplicam as normas acima transcritas, nos seguintes termos:

"Artigo 1.º - Passam a vigorar com a seguinte redação os dispositivos adiante enumerados do Regulamento aprovado pelo Decreto nº 8.468, de 08 de setembro de 1976:

I – o artigo 57:

'Artigo 57 – Para efeito de obtenção das licenças de instalação e de funcionamento, ***consideram-se fontes de poluição****:*

(...)

IV – sistemas públicos de tratamento ou de disposição final de resíduos ou materiais, sólidos, líquidos ou gasosos;

VII - atividades que utilizem incinerador ou outro dispositivo para queima de lixo e materiais, ou resíduos sólidos, líquidos ou gasosos;

(...)

IX – ***hospitais, sanatórios e maternidades****;*

(...)

III – o artigo 67:

'Artigo 67 – As fontes de poluição enumeradas nos incisos I, II, III, VI, VII, VIII, ***IX*** *e XI, do artigo 57, existentes na data de vigência deste Regulamento, ficam obrigadas a registrar-se na CETESB e a obter licença de funcionamento'."*

Como se vê, apesar de não utilizar a expressão *plano de gerenciamento dos resíduos de serviços de saúde*, a legislação estadual disciplina amplamente a matéria, seja em extensão, seja em profundidade.

Concluindo, tem-se que:

1. o projeto de lei mineiro trata de matéria já disciplinada no Estado de São Paulo, apesar de não serem utilizadas as mesmas expressões;

2. a adoção de *planos de gerenciamento de resíduos gerados por estabelecimentos prestadores de serviços de saúde* é exigência que já vige no Estado, pois se trata de determinação do CONAMA, veiculada por meio da Resolução nº 05/93, editada no exercício de suas atribuições legais, de aplicação nacional;

3. o Estado pode editar normas suplementares que tornem efetivas, no plano da administração estadual, a legislação ambiental federal de caráter genérico, podendo inclusive acrescentar procedimentos, critérios, métodos, penalidades, etc.;

4. estas normas suplementares estaduais já existem;

5. a existência de abundante, extensa, exaustiva, e até, em alguns pontos, repetitiva legislação sobre o tema dos resíduos provenientes de estabelecimentos de saúde força o entendimento de que, na hipótese de haver problemas concretos

nesta área, seguramente não será em conseqüência da falta de normas constitucionais, legais e infralegais a respeito;

6. colocando a salvo, desde já, a competência e o árduo trabalho desenvolvido pela Companhia de Tecnologia e Saneamento Ambiental – CETESB, bem como pelos órgãos vinculados à Secretaria do Meio Ambiente, talvez sejam necessários mais recursos humanos, materiais e tecnológicos para a consecução dos objetivos almejados;

7. neste sentido, mostra-se pertinente a apresentação de indicação, conforme solicitado no memorando DAC/SP nº 001/02, de V. Exª., para que sejam enfatizadas as ações governamentais preventivas, de caráter sanitário e ambiental, relativas a resíduos provenientes de estabelecimentos prestadores de serviços de saúde, aplicando-se, com rigor, as determinações constantes da Resolução nº 05/93 do CONAMA, especialmente aquelas relativas à adoção do plano de gerenciamento de resíduos sólidos – artigos 1º, inciso II, cumulado com o artigo 2º.

Elaborado por solicitação do Deputado Alberto Calvo