

---

**PARECER: PROPOSTA DE LEI N.º ..../...../2019 SERVIÇOS DE GESTÃO  
DE RESÍDUOS URBANOS**

Jurista Estagiário:

Éder Alfredo Andrade Brito

ADECO, Outubro de 2019

Ao

Ministério da Agricultura e Ambiente

Praia, Ilha de Santiago

V/Ref.: De: N/Ref.<sup>a</sup>. 206/Dir/2019 Data: 30/10/2019

Assunto: **PARECER: PROPOSTA DE LEI N.º ..../...../2019 SERVIÇOS DE GESTÃO DE RESÍDUOS URBANOS**

**1. Introdução**

A produção de resíduos urbanos é uma consequência da utilização de recursos nas atividades socioeconómicas que caracterizam o nosso quotidiano. Os resíduos têm origem nas várias fases do metabolismo económico, desde que são extraídos da natureza até o momento em que os materiais e produtos em que se transformam deixam de ter utilidade para o consumidor.

O resíduo urbano é o resíduo proveniente de habitações bem como outro resíduo que, pela sua natureza ou composição, seja semelhante ao resíduo proveniente das habitações.

Os resíduos urbanos apresentam características que os distinguem dos demais resíduos, como por exemplo a origem, o volume de produção, a composição e o modelo de gestão. Além disso, são produzidos por um número bastante elevado e disperso de produtores, sobretudo consumidores domésticos, o que coloca grandes desafios à sua gestão.

Em Cabo Verde o problema da gestão de resíduos urbanos tem-se arrastado por longos anos sem uma solução eficiente e viável. O serviço de gestão é da competência do Município que tem adotado uma estratégia de recolha porta a porta e de utilização de contentores de lixo de uma forma ineficiente, visto não estar adaptada à realidade social Cabo-verdiana.

Os contentores providenciados pelos Municípios são escassos, e os que existem nos bairros urbanos não permitem uma gestão eficiente do lixo na comunidade, sendo

alvos constante de moradores de rua e de cães errantes que encontram no resíduo urbano orgânico uma solução para a sua alimentação.

A recolha porta a porta é também ineficiente. Alguns municípios pré-estabelecem um horário de recolha do resíduo urbano por parte da viatura apropriada para o serviço, mas esse serviço falha constantemente, dificilmente é prestado no horário estabelecido e assim as pessoas ficam à espera da sua chegada, o que gera um custo de oportunidade inútil ao consumidor.

A ineficiência do serviço de gestão de resíduos urbanos tem várias consequências. Demonstra a incapacidade do Município e dos munícipes de manter a via pública livre de lixo e aumenta a possibilidade de transmissão de enfermidades geradas pela má preservação dos resíduos. É uma questão que extrapola uma simples condição de limpeza incorrendo sim em uma situação de saúde pública.

Portanto, a Associação para Defesa do Consumidor (ADECO) considera de extrema importância um decreto-lei que venha abordar a questão, visando solucionar um problema que a estratégia presentemente utilizada não tem conseguido resolver.

A proposta do decreto-Lei de 2019 prevê uma uniformização do regime aplicado por todos os serviços desenvolvidos a nível do poder local, possibilitará uma maior transferência de know how entre os centros municipais quanto ao formato mais apropriado e eficiente para a gestão do resíduo urbano. Também em respeito pelo poder local entendeu-se como importante a manutenção do serviço de gestão de resíduos sólidos na constante da competência municipal. A ADECO considera acertada a decisão, visto que a autarquia está em maior consonância com a circunscrição regional.

O diploma estabelece três formatos distintos do serviço de gestão de resíduos urbanos: o modelo de gestão direta que é exercido pelos próprios órgãos municipais; o modelo de gestão empresarial em que possibilita a criação de uma empresa municipal que efetivará o serviço referido; o modelo de gestão privada efetivado através da concessão do serviço às entidades privadas para a sua prossecução, criando assim condições para uma possível privatização do setor.

Para a prossecução da atividade de recolha e tratamento de resíduos sólidos urbanos prevê-se a possibilidade do desenvolvimento de um modelo de gestão que comporte uma parceria entre o Estado e os Municípios, que poderá ser feita diretamente com o poder municipal ou então com as Associações de Municípios. Esta parceria terá como objeto a gestão dos sistemas de resíduos de raiz municipal através de uma entidade gestora de um sistema multimunicipal ou de uma entidade que resulte da associação de entidades do setor empresarial do Estado com Municípios.

A legislação considera imprescindível a gestão da informação relativamente à gestão dos resíduos. A administração, os operadores económicos e o cidadão terão funções na efetivação da recolha e tratamento de resíduos sólidos. Assim, é necessário uma disposição informativa que possibilite o conhecimento da prestação desse serviço. O prestador do serviço ficará obrigado a prestar as informações relativamente às condições de fornecimento, e à prestação de todos os esclarecimentos que se justifiquem. Procura-se defender os interesses do consumidor final face à exploração exclusiva feita por uma entidade gestora.

## **2. Observações**

a) O artigo 11º, nº 1 prevê a obrigação da entidade gestora de definir os seus objetivos integrados nos objetivos estratégicos nacionais definidos para o setor de resíduos. Porém, o diploma não apresenta quais são os objetivos estratégicos nacionais ou em que documentação legal esses objetivos se encontram previstos.

b) O artigo 11º, nº 3, alínea a) explicita a necessidade da entidade gestora dispor da informação atual das condições do sistema de recolha e tratamento de resíduos urbanos. É uma obrigação importante, saber o que já existe e adaptar-se a o que já se fazia ao invés de simplesmente importar-se um sistema de outro país, de difícil aplicação na realidade social dos Municípios Cabo-verdianos.

Porém, o Decreto-Lei não demonstra como a entidade gestora adquirirá essa informação nos diferentes formatos previstos para configurar a entidade gestora dos serviços. Se se configurar como entidade titular o Município, Associações de Municípios ou o setor empresarial local, entende-se que a entidade terá acesso direto às informações, visto estar afeto ao poder municipal. Mas se porventura optar-se pela modalidade de privatização, a empresa privada é que terá o ónus de procurar essas informações relativamente ao sistema anteriormente aplicado ou o Município é que terá de obrigatoriamente disponibilizar as informações.

Pode-se ficar numa área cinzenta em que não se sabe como efetivar esse dever. Corre-se o risco de que assim que a empresa privada começar a executar o seu plano de recolha e tratamento de resíduos adoptando um sistema completamente alheio à realidade Cabo-verdiana sem as informações devidas para o efeito e esse sistema falhar, ninguém se responsabilizar. A empresa pode alegar que não teve acesso a todas as informações necessárias, e a entidade titular dos serviços pode alegar que era dever da

empresa mobilizar os meios necessários para obter essas informações. Essa condição duvidosa poderá levar a não transmissão de todas as informações necessárias e poderá eventualmente prejudicar o serviço prestado ao consumidor final.

c) O artigo 11º, nº 4 dispõe um conjunto de deveres somente atribuíveis às entidades gestoras que sirvam mais de 30.000 habitantes ou que desenvolvam os seus serviços em ilhas de vocação turística tais como a promoção e a manutenção: de um sistema de garantia de qualidade do serviço prestado aos utilizadores; um sistema de gestão patrimonial de infra-estruturas; um sistema de gestão de segurança; um sistema de gestão ambiental; e um sistema de gestão de segurança e saúde no trabalho.

A ADECO entende que se um dos objetivos do diploma é a uniformização do serviço, essa discriminação não faz sentido no que respeita aos direitos dos consumidores. Significa que uma entidade gestora que sirva menos de 30.000 habitantes ou uma ilha que não seja de vocação turística não terá que efetivar essas obrigações, quais obrigações terá de cumprir?

d) O artigo 12º apresenta o dever da entidade gestora de adquirir as autorizações ambientais necessárias para a prossecução do serviço. A ADECO entende que deveria estar explícito em que instituição o pedido e a aquisição dessa autorização serão efetivados, o Ministério da Agricultura e Ambiente (MAA)? Nestes casos as informações deverão ser claras.

e) O artigo 14º, nº 1, alínea a) estabelece que as entidades gestoras têm a obrigação de informar à entidade reguladora sobre os tarifários dos serviços que deverão ser acompanhados da deliberação que os aprovou. A ADECO defende que a entidade reguladora deverá ter uma intervenção a priori na análise das tarifas dos serviços, ou seja, antes de serem aprovadas, garantindo o princípio da promoção da solidariedade económica e social.

f) O artigo 15º, nº 7 declara a nulidade dos atos praticados sem a obtenção de parecer obrigatório da entidade reguladora. Fica a dúvida relativamente a quais os pareceres é que serão considerados obrigatórios, se são todos os pareceres previstos nas alíneas b) e c), do nº 4 do artigo 15º ou somente os pareceres emitidos após a audição da entidade reguladora nos termos do artigo 15º, nº 6, alínea b) que segundo a sua redação são expressamente obrigatórias.

g) O artigo 15º, nº 10 expõe as competências da entidade reguladora em caso de incumprimento relativo aos tarifários dos serviços. A ADECO entende que fica-se somente no âmbito de esclarecimentos, recomendações e conselhos, ou seja, atividades que não são vinculativas. Talvez, demonstra-se respeito pela autoridade local e a sua relação estabelecida com a entidade gestora, mas a entidade reguladora é independente e tem o dever de manter o equilíbrio entre o lucro adquirido pelo desempenho da entidade gestora e a condição socio-económica dos cidadãos consumidores desse serviço essencial de recolha e tratamento de resíduos urbanos. Portanto, pressupõe-se que os poderes da entidade reguladora relativamente à disposição tarifária são meramente mediatas.

h) No artigo 19º alude-se à prestação de serviços através das empresas de poder local. Entende-se necessário discriminar os tipos de empresas locais existentes como as públicas, de capitais públicos e de capitais maioritariamente públicos. Importante, para se saber o nível de intervenção do município relativamente às ações de gestão.

i) O artigo 23º, nº 4 expõe os riscos que deverão ser assumidos pelo Município. A ADECO ficou com dúvidas relativamente à expressão “e esteja esgotado o património da empresa municipal”. O motivo que levará o Município a responder pelos danos causados pela empresa local necessita de esclarecimento.

j) O artigo 33º que define a partilha de riscos, dispõe no nº 3 que certos riscos refletirão no tarifário cobrado aos utilizadores. A ADECO apresenta dúvidas relativamente a essa aplicação, visto que as previsões contêm conceitos indeterminados de larga interpretação. Como o “risco de alterações legislativas ou regulamentos”, que alterações seriam essas? “Modificações ao plano de investimentos que não reflitam a incorporação de meros desvios de custos face ao plano de investimentos previsto no contrato de concessão, então o consumidor final é que sozinho arcará com esses custos, a ADECO reprova tal oneração. E ainda a expressão “outros previstos no contrato de concessão”, não se entende a extensão da interpretação de “outros”, o que levanta uma questão de insegurança jurídica relativamente ao consumidor final.

k) O artigo 41º demonstra a relação existente entre o interesse da empresa concessionária nas receitas e o tarifário aplicado. A ADECO entende que deverá fixar-se um sistema de preços máximos, na medida da competência da agência reguladora, com base no princípio de interesse público e o da solidariedade social.

### **3. Sugestões**

- Inserir em Cabo Verde a discussão da construção de aterros, visto ainda se utiliza o método de queimadas de resíduos sólidos, cuja emissão de gases demonstra-se extremamente tóxica e prejudicial à saúde;
- Inserir a questão da gestão seletiva com vista à reciclagem;
- Possibilitar uma maior intervenção da agência reguladora no que respeita ao desenvolvimento das tarifas;

### **4. Conclusão**

O Decreto-lei é equilibrado, define uma relação complexa e dinâmica entre a entidade titular e a entidade Gestora, consoante o modelo de gestão escolhido. Depreende-se do diploma que a Entidade Titular será sempre o Município, visto ser o detentor da competência legal da exploração e gestão dos serviços de gestão de resíduos urbanos que, poderá ser desenvolvida pelas associações de municípios ou através dos serviços das empresas locais. O diploma ainda prevê a possibilidade da privatização do setor através do contrato de concessão do serviço.

A Associação para Defesa do Consumidor (ADECO) entende que as previsões relativamente à agência reguladora limitam muito a prossecução da fiscalização e regulação, ações próprias da entidade na medida da garantia do equilíbrio económico e social, e cumprimento do princípio de interesse público do serviço. A agência reguladora tem uma intervenção mínima no respeitante aos tarifários cobrados pelo serviço, principalmente no modelo de gestão da concessão do serviço à entidade privada, propõe-se que a intervenção a priori seja maior.

A ADECO considera que se prevê um formato que possibilita a oneração excessiva do consumidor no modelo da gestão em que se privatiza o serviço. A previsão

da distribuição do risco aos consumidores tem uma redação demasiado ampla, deixando dúvidas relativamente à extensão da sua interpretação. Fica-se numa situação de insegurança jurídica quanto à defesa dos direitos do consumidor e ao alcance do princípio da solidariedade económico e social previsto no diploma legal.

Presidente do Conselho de Direção

*P. Alzida Zapp*

-/Marco António do Rosario Santos Cruz/-



Advogado Estagiário

*[Handwritten signature]*

-/Éder Alfredo Andrade Brito/-