



UNIVERSIDADE
CATÓLICA
DE SANTOS

**Tema: POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS,
SEUS REGRAMENTOS E ORIENTAÇÕES PARA OS
ENTES MUNICIPAIS: ANÁLISE DOS ASPECTOS
JURÍDICOS E DOS INSTRUMENTOS DE
PLANEJAMENTO E GESTÃO DOS RESÍDUOS SÓLIDOS
URBANOS**

Dissertação apresentada à banca examinadora da Universidade Católica de Santos, como exigência parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito Ambiental.

Orientadora: Profª Drª Maria Luiza Machado Granziera

Mestrando: José Valverde Machado Filho

Matrícula nº 000201421102

Santos/SP

2º Semestre 2016

Ficha catalográfica

Machado Filho, José Valverde

Política nacional de resíduos sólidos, seus regramentos e orientações para os entes municipais: análise dos aspectos jurídicos e dos instrumentos de planejamento e gestão dos resíduos sólidos urbanos/ José Valverde Machado Filho. Santos, 2016.

109 p. ; 30 cm.

Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Católica de Santos, 2016.

Orientadora: Prof^a Dr^a Maria Luiza Machado Granziera

1. Política Nacional de Resíduos Sólidos 2. Municípios 3. Soluções. Consorciadas 4. Planos de Gestão 5. Efetividade das Normas Jurídicas I. Machado Filho, José Valverde, II. Política nacional de resíduos sólidos, seus regramentos e orientações para os entes municipais: análise dos aspectos jurídicos e dos instrumentos de planejamento e gestão dos resíduos sólidos urbanos

CDU 34(043.3)

Dedico este trabalho à minha Mãe,
Leda de Miranda (in memoriam),
minha maior preciosidade, que me
deu a vida, princípios e ensinamentos
que orientam a minha existência.

AGRADECIMENTOS

A Deus pela misericórdia e força que me permitiram realizar esse especial sonho.

À Marie-Lorraine Metz Valverde, minha mulher, pelo estímulo e paciência.

À Isabel Metz Valverde, minha filha, por transbordar a minha vida de amor e esperança, razão para não esmorecer na busca constante por um mundo melhor.

À Maria Luiza Machado Granziera, minha orientadora a quem sou grato pelo conhecimento científico transmitido e, principalmente por sua generosidade e humanidade que foram fundamentais para a conclusão deste trabalho.

Ao Arnaldo Jardim, amigo e mestre, minha referência e exemplo de homem público com quem aprendi as maiores lições profissionais, especialmente, sobre a temática dos resíduos sólidos.

À Consuelo Yoshida, amiga e mestra, sempre magnânima em ensinamentos e incentivos.

Ao Fernando Rei, amigo e mestre, por ter me encorajado a dar este importante passo em direção ao mundo acadêmico.

Ao Arlindo Philippi Jr, amigo e mestre, incentivador de primeira hora da minha trajetória acadêmica.

SUMÁRIO

Resumo

Introdução

I – Aspectos históricos: a problemática do lixo através dos tempos e indicadores atuais.

- 1 – A problemática do lixo no tempo
- 2 – Crescimento populacional e o fenômeno da urbanização: incremento na problemática do lixo
- 3 – Indicadores do serviço de limpeza pública

II – Legislação: PNRS e o seu histórico de concepção, aspectos da estrutura sistêmica da competência legislativa concorrente, experiências de estados e municípios e institutos jurídicos.

1. Histórico da concepção do marco legal de resíduos sólidos
2. Princípios
 - 2.1. Princípio do protetor-recebedor
 - 2.2. Princípio da Responsabilidade Compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos
 - 2.3. Princípio do Respeito às Diversidades Locais e Regionais
 - 2.4. Princípio da Cooperação
3. Articulação entre a Política Nacional de Resíduos Sólidos e a Política Federal de Saneamento Básico
4. Competência Legislativa Concorrente
 - 4.1. União
 - 4.2. Estados e Distrito Federal
 - 4.3. Municípios
 - 4.4. Experiência estadual: São Paulo
 - 4.5. A experiência legislativa do município de Ferraz de Vasconcelos

III – Instrumentos de planejamento e gestão: processo de implementação

1. Planos de gestão

- 1.1 Plano Nacional de Resíduos Sólidos
- 1.2 Planos Estaduais de Resíduos Sólidos: arranjos regionais e gestão associada
- 1.3 Planos Municipais de Resíduos Sólidos
- 1.4 Unificação de planos de resíduos sólidos e saneamento básico
- 2. Logística reversa: o papel dos municípios nos acordos setoriais; termos de compromisso e regulamento
 - 2.1 Instrumentos jurídicos de implantação
 - 2.1.1 Acordos Setoriais
 - 2.1.2 Termos de compromisso
 - 2.1.3 Regulamento

Conclusão

Bibliografia

RESUMO

A presente pesquisa tem por finalidade examinar a Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010 que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) e demonstrar seus regramentos e indicações para os Entes Municipais, especialmente os que estão dedicados a promover a mudança de paradigma do atual modelo que guarda referência na prática do “afastamento do lixo”, para um novo cenário que priorize a não geração, reutilização, reciclagem e aproveitamento energético dos resíduos sólidos urbanos.

Tem-se ainda, como objetivo, aprofundar análise sobre institutos jurídicos e instrumentos de planejamento e gestão trazidos pela PNRS que pelo tempo de vigência e prazos estabelecidos, já deveriam orientar a administração pública municipal em relação à gestão integrada de resíduos sólidos urbanos, mas que ainda não foram atendidos por expressiva parcela dos municípios e por eles não são exercidos com efetividade.

Buscar por fim, demonstrar os pontos de entraves que retardam a plena aderência do Ente Municipal em relação às diretrizes da PNRS e, a partir desse cenário, propor mecanismos que propiciem a superação desses obstáculos.

Palavras-chave: Política Nacional de Resíduos Sólidos; Municípios; Soluções Consorciadas; Gestão Integrada; Planos de Gestão, efetividade das normas jurídicas.

RÉSUMÉ

Cette recherche a comme objectif l'analyse de la loi 12.305, du 2 août 2010 qui établit la Politique Nationale de Déchets Solides (PNDS) et la présentation de ses prévisions et indications pour les municipalités, notamment celles relatives à la promotion du changement de paradigme de l'actuel modèle qui maintient la référence à la pratique de « l'éloignement des déchets » vers un nouveau scénario qui priorise la non production, la réutilisation, le recyclage et l'exploration énergétique des déchets solides urbains.

Par ailleurs, cette étude a comme but d'approfondir l'analyse des domaines juridiques et instruments de planification et gestion qu'apporte la PNDS qui devraient, du fait de la période d'application et délais prévus, d'ores et déjà orienter l'administration publique municipale en ce qui concerne la gestion intégrée des déchets solides urbains, mais ne le fait pas pour une parcelle expressive des Municipalités qui ne l'exerce pas de manière effective.

Il est, par ailleurs, poursuivi dans cette recherche la présentation des points d'entraves qui retardent l'adhésion pleine des municipalités aux directrices de la PNDS et à partir de ce scénario proposer des mécanismes qui permettront de surpasser ces obstacles.

Mots-clefs: Politique Nationale de Déchets Solides; Municipalités; Solutions de Consortium; Gestion intégrée; Plan de Gestion, effectivité des normes juridiques.

Introdução

O “lixo”¹ no Brasil desde os primórdios nunca mereceu atenção dos governantes ao longo do tempo. Constatou-se que até a primeira metade do século XX o “lixo urbano” caracterizou-se predominantemente como orgânico e que a concentração populacional predominava em área rural.

Essa situação tornou-se mais crítica quando, a partir da segunda metade do século XX, o país passou a buscar o crescimento econômico por meio do fomento da industrialização, e o governo de Juscelino Kubitschek lançou o conhecido “Plano de Metas” que pretendia fazer o país “crescer 50 anos em 5”, investindo em setores básicos da economia.

A política desenvolvimentista promoveu num curto espaço de tempo a alteração das características do lixo gerado, pois passou-se a dar existência ao resíduo do processo industrial, bem como ao dos produtos fabricados – especialmente, as embalagens de produtos.

Afora o processo industrial, a segunda metade do século XX serve também para apontar importantes transformações ocorridas na sociedade brasileira em relação ao processo de urbanização, mudando o quadro que preponderava no início do século passado, pois a população passou de predominante rural para urbana. Tal fenômeno vem influenciando nas condições ambientais e sociais das cidades, dado seu impacto na infraestrutura de serviços públicos e nas condições de moradia, o que nos remete a acrescentar a esse rol de temáticas impactadas os resíduos sólidos urbanos.

A legislação brasileira, com o advento da Política Nacional de Meio Ambiente, passa a expressamente enfrentar a degradação da qualidade ambiental, entre as quais pode-se incluir o descarte inadequado das mais variadas classificações de resíduos sólidos e dispor, entre outras questões, sobre a poluição, degradação ambiental e o lançamento de matérias em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos.

¹ A palavra “lixo” que, de acordo com o dicionário Aurélio pode ser “tudo o que não presta e se joga fora; coisas inúteis, velhas e sem valor”, aparece nessa dissertação como forma de chamar atenção e ressaltar a forma atrasada e desatenciosa com que o tema tem sido tratado através dos tempos pelos governantes com a anuência da população. Mas que com o advento da Política Nacional de Resíduos Sólidos, o “lixo” dá lugar ao resíduo, passando a ter status de bem econômico e de valor social.

Com a entrada em vigor da Lei nº 12.305, de 02 de agosto de 2010 que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos e de seu Decreto regulamentador nº 7.404 de 23 de dezembro de 2010, é que indubitavelmente o país passa a ter as bases jurídicas de referência para a gestão e gerenciamento direcionadas a promover a transformação e avanços necessários, especialmente em relação aos resíduos sólidos urbanos.

Embora se possa reconhecer a estrutura da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) como eficiente e capaz de impulsionar o progresso da gestão dos resíduos sólidos urbanos por meio de seus institutos jurídicos e instrumentos de planejamento e gestão, os indicadores atestam um considerável descompasso em relação ao que de fato a PNRS estipulou de regras e orientações aos Municípios que não aquiesceram e, na sua totalidade não conseguem atender e adequar-se até o momento.

Elementos objetivos ilustram a afirmativa anterior, como por exemplo:

- a presença de lixões ainda em funcionamento em considerável número de cidades brasileiras;
- a não universalização do serviço de coleta formal – especialmente de coleta seletiva;
- a inexistência de tratamento que privilegie a reciclagem e a recuperação energética como forma de destinação final;
- a falta de elaboração dos planos municipais de resíduos sólidos;
- a não celebração de termos de compromissos com o setor empresarial para a implementação da logística reversa;
- a ausência de formação de consórcios municipais; e,
- a lacuna existente em relação a leis que instituam as políticas municipais de resíduos sólidos em face do interesse local.

É fato que após seis anos de vigência do marco legal de resíduos sólidos percebe-se inicialmente que os municípios brasileiros não incorporaram integralmente os institutos e instrumentos previstos, o que tem inviabilizado avanços concretos na gestão de resíduos sólidos promovidas pelos titulares do serviço de limpeza pública.

Entretanto, a problemática consolidada devido ao atraso histórico no que concerne a gestão de resíduos no país não pode ser desconsiderada, sobretudo por conta do predomínio do defasado modelo de “afastamento” praticado pelos municípios brasileiros através dos tempos.

Torna-se oportuna e relevante a contribuição acadêmica com o objetivo de auxiliar no encurtamento da distância constatada, ou seja, destacar e criticar à luz dos institutos jurídicos e instrumentos de planejamento e de gestão atinentes aos resíduos sólidos urbanos trazidos pela PNRS, os principais pontos de entraves que dificultam a adesão dos Municípios e o que isso resulta de consequências negativas. Além disso cabe propor mecanismos que favoreçam a administração pública municipal na criação de meios que efetivamente permitam o início de uma transição na direção de uma gestão integrada de resíduos sólidos moderna e ecoeficiente.

Ressalta-se ainda a imprescindível atenção exigida em relação aos dispositivos da Lei Federal de Saneamento Básico, da Lei de Consórcios Públicos e a articulações com demais políticas federais.

A dissertação trará no primeiro capítulo o relato histórico da problemática do lixo através dos tempos, a manutenção da prática de modelos obsoletos que ainda mantem na atualidade a prática do “afastamento” e, fatores de política de desenvolvimento econômico, crescimento populacional e concentração urbana que influenciaram no controvertido quadro deficitário de gestão de resíduos no país.

Serão abordados ainda dados estatísticos concebidos pelo poder público, setor empresarial da limpeza pública e demais entidades da sociedade civil que militam no setor que apontam a evolução da geração, coleta formal e destinação final dos resíduos sólidos urbanos em nível nacional. Serão também analisados indicadores acerca da existência de lixões em funcionamento nos municípios brasileiros e, finalmente um comentário sobre os principais dados relacionados a gestão municipal trazidas no inventário paulista de resíduos sólidos urbanos de 2015.

O segundo capítulo será dedicado à análise da legislação e aspectos jurídicos, inicialmente trará o histórico da concepção da PNRS que tramitou por mais de duas décadas no Congresso Nacional até sua aprovação.

Serão examinados à luz das obrigações e/ou orientações dirigidas ao Ente Municipal, os princípios da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos, das diversidades locais e regionais, da cooperação entre os poderes; do direito da sociedade à informação e ao controle social e, da razoabilidade e proporcionalidade. Além disso, serão registrados comentários sobre o processo de elaboração do decreto regulamentador.

A importância da articulação entre a PNRS e demais leis federais também será abordada, particularmente a indispensável integração entre os marcos de resíduos sólidos e saneamento básico.

O capítulo também analisará a competência legislativa concorrente à luz da Constituição Federal e da doutrina, considerando as atribuições em matéria de resíduos sólidos, o papel da União, Estados e Municípios.

Um quadro com as leis e decretos estaduais será apresentado e comentado com objetivo de demonstrar a importância de um alinhamento entre as leis existentes (muitas delas surgidas antes da PNRS) e a lei federal.

A experiência do estado de São Paulo em relação a concepção de sua política de resíduos e decreto regulamentador também será objeto de comentário, bem como o plano estadual de resíduos sólidos, as resoluções e programas que têm impulsionado a implementação da gestão integrada de resíduos sólidos urbanos em relação aos municípios, considerando ainda a postura do Estado em relação ao surgimento de novas tecnologias de tratamento de resíduos sólidos urbanos como forma de destinação final.

O capítulo será finalizado com um relato de uma experiência de legislação municipal sobre resíduos, realizada pelo município paulista de Ferraz de Vasconcelos, que elaborou e aprovou a lei que institui sua política municipal de resíduos sólidos, em consonância com as leis estadual e federal.

O terceiro capítulo examinará os instrumentos de planejamento e gestão inseridos na estrutura da PNRS que demandam incorporação por parte do Ente Municipal, em especial: os planos de gestão, bem como a implantação da logística reversa, destacando o papel dos municípios frente aos acordos setoriais; termos de compromisso e regulamento.

A título de delimitação do tema, por questões metodológicas, não será abordada com aprofundamento a questão da coleta seletiva, em que pese sua importância no sistema de limpeza pública urbana.

Por fim, a dissertação tem por objetivo verificar como de fato o Ente Municipal deverá proceder para atender às regras e orientações trazidas pela PNRS e conseqüentemente promover avanços em relação à gestão municipal de resíduos sólidos urbanos. E, de que modo a aderência à lei nº 12.305/2010 poderá oferecer o necessário esteio para a transformação do cenário de atraso em relação aos resíduos sólidos urbanos.

Considerando ainda que o Ente Municipal é o titular do serviço de limpeza pública e principal interessado na implementação de uma gestão ambientalmente adequada dos resíduos sólidos no âmbito local e regional, o trabalho avaliará como os municípios deverão desenvolver mecanismos que tornem os institutos e instrumentos (jurídicos, planejamento e gestão) da PNRS em ferramentas aplicáveis para enfim inaugurarem um novo ciclo efetivo de gestão integrada de resíduos sólidos no Brasil.

Tem-se também como objetivo contribuir com a análise das leis e decretos citados a respeito de suas diretrizes, conceitos, princípios, objetivos e instrumentos, com a finalidade de ampliar conhecimento sobre os institutos que carecem de interpretação e suas potencialidades atinentes a implementação de um novo modelo de gestão integrada dos resíduos sólidos urbanos no país. E, que os resultados obtidos sejam disseminados entre a comunidade acadêmica, os profissionais do direito e nas variadas esferas do Poder Público para orientar os gestores públicos em suas tomadas de decisões.

Finalmente, buscar-se-á consulta à doutrina jurídica, onde os pensamentos de juristas e autores interdisciplinares permitirão fundamentar as interpretações das leis examinadas, bem como avaliar em sentido amplo os mecanismos de governança que podem contribuir para a sustentabilidade da gestão integrada dos resíduos sólidos urbanos por parte dos Municípios.

I – Aspectos históricos: a problemática do lixo através dos tempos e indicadores atuais.

1 – A problemática do lixo no tempo

A busca por conceber e colocar em prática uma gestão adequada dos resíduos sólidos urbanos é global, demanda continuamente países - desenvolvidos e em desenvolvimento- a procurarem estabelecer modelos eficazes que considerem e atendam à sustentabilidade ambiental, econômica e social.

A compreensão do atual momento da gestão e gerenciamento dos resíduos sólidos urbanos no Brasil nos faz obrigatoriamente revisitar o passado a partir da instalação da corte portuguesa no Rio de Janeiro, em 1808, que provocou grande transformação na cidade.

A história narra que nos áureos tempos da Corte, o “lixo” recolhido era jogado nas faixas de areias das praias. Essa prática, que se consolidou rotineira, passou a gerar grande desconforto diante do acúmulo dos dejetos, somado ao mau cheiro e a indesejável aglutinação de animais imundos que tiravam a tranquilidade e acabavam por inviabilizar o lazer que ali se buscava (MACHADO FILHO; JARDIM, 2012). À época, a preocupação com o asseio individual e coletivo referente ao “lixo” gerado era inexistente.

O relato do historiador Oliveira Lima dá conta de que “a limpeza da cidade estava toda confiada aos urubus”. Alexander Caldcleugh, um estrangeiro que viajou pelo Brasil entre 1819 e 1821, ficou impressionado com o número de ratos que infestavam a cidade e seus arredores (GOMES, 2007).

Mudou-se, então, a forma de destinação e píeres foram construídos mar adentro e por ali os escravos caminhavam até jogarem no mar os lixos arrecadados. Mas, a natureza, como se tentasse explicar a incongruência do ato, não se resignou e passou a devolver para as faixas de areia grande parte do lixo.

Com o impasse, passou-se a levar o lixo para os arredores da Corte, consolidando que o lixo deveria ser jogado aonde não incomodasse, prática que foi replicada em quase todos os cantos do nosso território, atravessou séculos e ainda perdura nos dias atuais (MACHADO FILHO; JARDIM, 2012).

Já nos meados do século XIX há a problemática do “lixo” na cidade de São Paulo já requeria a atenção da Câmara Municipal e demandava medidas que ordenasse o manejo dos resíduos urbanos, obrigando moradores da capital

são obrigados a liberar quintais, limpar jardins, pátios e outras dependências de suas casas para serem examinados. Cabendo penalização com pagamento de multas aos que por qualquer modo se opuserem a estas vistorias e exames.

Sobre a limpeza urbana na cidade de São Paulo, Caodaglio e Cytrinowicz (2012, p. 34) relatam o seguinte:

Até meados do século 19, pela própria composição, essencialmente de orgânicos, entre restos vegetais e animais, o lixo era utilizado como adubo de hortas e na criação de animais ou enterrado nos quintais. Ou seja, era um assunto que em geral podia também ser resolvido na esfera privada das pessoas e das casas, mesmo quando a Câmara Municipal intervinha para limpar a cidade, nas situações já consideradas.

À medida que o núcleo urbano se adensava e se expandiam os espaços públicos, diminuindo também a área das moradias e seus quintais, os lugares de descarte do lixo tinham de ficar mais distantes dos lugares onde vivia a população e passaram a demandar uma normatização.

Assim, desde as primeiras regulamentações na década de 1820, a retirada de lixo passou a representar uma necessidade. Mas, em 1855 já não se tratava de indicar os locais de descarte, e sim de coletar o lixo nas próprias casas, que também deveriam se manter limpas do ponto de vista da convivência na cidade – um grande passo em apenas três décadas de diferença.

Se a citação anterior não trouxesse menção à data, uma leitura menos detida poderia sugerir que se trata de problemática contemporânea, confirmando o entendimento das ações de governo em relação à gestão dos resíduos urbanos. A correlação entre saúde pública e a importância da destinação adequada dos resíduos sólidos é óbvia e data de longo tempo, pois já a legislação municipal do século XIX ao tratar, por exemplo, da abertura das residências para a constatação do asseio de quintais como forma de coibir a destinação inadequada e acúmulo de resíduos nos remete aos dias atuais, sobretudo no que concerne à cruzada inglória vivida por todo país em relação ao combate ao mosquito *Aedes Aegypti*, transmissor da dengue, chikungunya e o vírus da zika. Somente em relação a dengue, de acordo com o Ministério da Saúde² até o mês fevereiro deste ano, foram registrados cerca de 106.210 casos no país, levando inclusive a promulgação de lei nº 13.301/2016³ que permite os

² Disponível em: <http://combateaedes.saude.gov.br/pt/noticias/735-casos-de-dengue-no-brasil-apresentam-queda-antecipada>. Acessado em: 21 jul. 2016.

³ Lei nº 13.301, de 27 de junho de 2016 que dispõe sobre a adoção de medidas de vigilância em saúde quando verificada situação de iminente perigo à saúde pública pela presença do mosquito

agentes de combate a endemias que trabalham no combate ao *Aedes Aegypti* a realizarem a entrada forçada em imóveis públicos e particulares abandonados ou com ausência de pessoa que possa permitir o acesso ao local ou no caso de recusa de acesso.

2 – Crescimento populacional e o fenômeno da urbanização: incremento na problemática do lixo

Prosseguindo com a análise histórica, até a primeira metade do século XX o “lixo urbano” caracterizou-se predominantemente como orgânico. Essencial para esta pesquisa é considerar três fenômenos (populacional, econômico e ocupação territorial) ocorridos ao longo do século passado que são fundamentais para a construção de soluções para a gestão e gerenciamento dos resíduos sólidos urbanos – no curto, médio e longo prazo.

No início de século XX a população brasileira não passava de 18 milhões de residentes, entretanto um enorme salto de crescimento populacional se deu fazendo o país atingir a marca de 51.941.767 de pessoas no ano de 1950.

De acordo com o estudo “Estatísticas do Século XX” publicado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, que apresentou dados históricos sobre a realidade socioeconômica brasileira que se consolidou ao longo do último século, uma outra transformação importante que ocorreu na população brasileira ao longo do século XX foi sua passagem de uma população basicamente rural durante toda a primeira metade do século para uma situação de larga predominância urbana ao final do século. Assim, enquanto a população classificada como urbana em 1950 correspondia a cerca de 36% do total da população brasileira, a cifra referente ao ano 2000 atingia mais de 81% (IBGE, 2006).

Aponta ainda o citado estudo que esse crescimento da população urbana não reflete apenas as fortes migrações de origem rural, como também o significativo crescimento natural das próprias áreas urbanas e a incorporação de

transmissor do vírus da dengue, do vírus **chikungunya** e do vírus da **zika**; e altera a Lei nº 6.437, de 20 de agosto de 1977.

novas áreas, que passaram a ser classificadas como urbanas nos censos mais recentes.

A segunda metade do século XX inicia-se concomitantemente a um importante momento na política brasileira, que mira o crescimento econômico a partir do fomento da industrialização, onde o governo de Juscelino Kubitschek lançou o conhecido “Plano de Metas” que pretendia fazer o país “crescer 50 anos em 5”, resumidamente a partir investimentos em cinco setores básicos da economia, abrangendo variadas metas para cada um, para os quais os investimentos públicos e privados deveriam ser concentrados.

Marcio Magera (2013, p. 34) contextualiza os meados dos anos 50 e corrobora que:

houve um vigoroso processo de acumulação de capital, graças a implantação do Plano de Metas, quando o governo Kubitschek abriu a economia ao capital estrangeiro para investimentos diretos (a implantação das montadoras de automóveis e suas empresas satélites) e, também, investimento público na construção de estradas, usinas hidrelétricas, infraestrutura, mudando o padrão de acumulação da economia, passando para um desenvolvimento agora no DII e DIII, fortalecendo o papel do Estado como o grande incentivador do desenvolvimento do mercado interno e da democracia política e social no país, via industrialização, redefinindo as corporações internacionais como agentes da modernização tecnológica organizacional do país (Alves, 2000), favorecendo, assim, o futuro “milagre econômico” que iria ocorrer nas próximas décadas. Nesse período, a geração de lixo per capita dos brasileiros não alcançava 0,200 kg. O país ainda era rural e grande parte da sua população vivia de uma base econômica ligada ao campo. Nas décadas seguintes, com o advento das indústrias de base e do setor terciário, a geração de lixo duplicou e suas consequências também.

O processo de urbanização influenciou as condições ambientais e sociais das cidades, dado seu impacto na infraestrutura de serviços públicos e nas condições de moradia (IBGE, 2006), o que nos remete a acrescer a esse rol de temáticas impactadas os resíduos sólidos urbanos.

Fato é que a política desenvolvimentista de Kubitschek – fundamentalmente o surgimento das indústrias em áreas urbanas – contribuiu fortemente com o fenômeno migratório que passa ocorrer já a partir dos anos 60, invertendo a ocupação territorial que passou rapidamente de rural para urbana prescindindo de políticas públicas voltadas ao planejamento urbano.

De acordo com os dados do Censo Demográfico 2010 realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o ingresso de quase 23 milhões de pessoas nas áreas urbanas resultou no aumento do grau de urbanização do País, que passou de 81,2% em 2000, para 84,4% em 2010⁴.

O processo de industrialização brasileiro marca ainda o início da ampliação da classificação e origem dos tipos de resíduos sólidos gerados, onde além dos orgânicos as cidades passam a produzir em crescente escala os resíduos sólidos urbanos (RSU) – que engloba os ⁵domiciliares e os ⁶de limpeza urbana.

O crescimento populacional, alinhado a um modelo de produção que privilegia o consumo, implicou diretamente o aumento da geração de resíduos sólidos urbanos (RSU), sobretudo nas cidades. E, que diante de tal fenômeno o Poder Público não tem tido êxito em estabelecer soluções capazes de harmonizar o crescente avanço da produção de RSU com a respectiva destinação ambientalmente adequada.

3 – Indicadores do serviço de limpeza pública

O governo brasileiro ao longo do tempo se mostra deficitário em relação à concepção de dados estatísticos atinentes aos resíduos sólidos urbano. Carecemos de indicadores capazes demonstrar com exatidão a realidade existente. Tal carência propicia a estagnação e impede avanços pelo simples fato do desconhecimento quase total de dados imprescindíveis para a produção políticas e medidas com o objetivo de aperfeiçoar a gestão integrada.

Sobre esse tema, Alfredo Sirkis (1999, p. 111) observou, no final da década de 90 que,

embora algumas cidades disponham de aterros sanitários, o padrão nacional ainda é o vazadouro a céu aberto, o chamado “lixão” quase sempre situado na periferia. Parte dos resíduos termina nestes lixões ou em aterros,

⁴ Disponível em: www.ibge.gov.br. Acessado em: 26 set. 2016.

⁵ Resíduos domiciliares: os originários de atividades domésticas em residências urbanas. Lei nº 12.305/2010, art. 13, I, “a”;

⁶ Resíduos de limpeza urbana: os originários da varrição, limpeza de logradouros e vias públicas e outros serviços de limpeza urbana. Lei nº 12.305/2010, art. 13, I, “b”;

e outra nunca chega a ser recolhida, permanecendo exposta ao ambiente e, em alguns casos, sendo lentamente reabsorvida pela natureza.

A primeira pesquisa nacional sobre saneamento básico, contemplando a questão de limpeza urbana e coleta de lixo foi realizada em 1983, pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), tornando-se, a partir da versão publicada em 1989, uma “referência nacional e fonte principal de dados utilizada em trabalhos, palestras e avaliações sobre a gestão de resíduos sólidos e limpeza urbana em nível nacional e regional”.⁷

A mais recente pesquisa estatal sobre saneamento básico foi realizada pelo IBGE⁸ que contemplou o tema dos resíduos sólidos foi a Pesquisa Nacional de Saneamento Básico, realizada em 2008, há quase uma década, merecia ser objeto de revisão anual em vista da importância da contínua aferição da gestão de resíduos no país, especialmente os municípios.

A pesquisa foi concebida a partir de um convênio celebrado entre o IBGE e o Ministério das Cidades com o propósito de realizar uma nova edição utilizando os instrumentos de coleta da pesquisa anterior, porém adotando uma nova terminologia para os questionários de Limpeza Urbana e Coleta de Lixo – que passou a ser denominado Manejo de Resíduos Sólidos – e de Drenagem Urbana – agora tratado como Manejo de Águas Pluviais – além de introduzir um novo instrumento de coleta denominado Gestão Municipal do Saneamento Básico, aplicado a todas as prefeituras municipais.

O estudo ganhou ainda mais relevo em razão da promulgação da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico, pois incorporou seus quatro componentes: abastecimento de água, esgotamento sanitário, manejo de resíduos sólidos e manejo de águas pluviais. De acordo com o IBGE a pesquisa teve por objetivo investigar as condições do saneamento básico nas cidades brasileiras junto às prefeituras municipais e empresas contratadas para a prestação desses serviços nos 5.565 municípios existentes em 2008 e, aferiu pontualmente a questão do manejo de resíduos sólidos urbanos realizado pelos municípios.

⁷ Disponível em: <http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv45.pdf>. Acessado em: 26 set. 2016.

⁸ Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaodevida/pnsb2008/>. Acessado em: 10 fev. 2016.

O estudo resultou na apresentação de 24 tabelas atinentes ao manejo de resíduos sólidos, conforme se verifica abaixo a descrição da tabela e ementa:

Tabela 84 - Entidades prestadoras de serviços de manejo de resíduos sólidos, por tipo de natureza jurídica da entidade, segundo as Grandes Regiões e as Unidades da Federação – 2008
Tabela 85 - Entidades prestadoras de serviços de manejo de resíduos sólidos, por esfera administrativa, segundo as Grandes Regiões e as Unidades da Federação - 2008
Tabela 86 - Municípios, total e com serviço de manejo de resíduos sólidos, por natureza dos serviços, segundo os grupos de tamanho dos municípios e a densidade populacional - 2008
Tabela 87 - Sede dos municípios com varrição e/ou capina das vias públicas, por forma de execução dos serviços, segundo as Grandes Regiões e as Unidades da Federação - 2008
Tabela 88 - Sede dos municípios com serviço de coleta regular de resíduos sólidos nas vias e logradouros públicos, do centro e dos bairros, por frequência da coleta, segundo as Grandes Regiões e as Unidades da Federação - 2008
Tabela 89 - Entidades com coleta domiciliar regular de resíduos sólidos, total e em área de difícil acesso, por cobertura da coleta, segundo as Grandes Regiões e as Unidades da Federação – 2008
Tabela 90 - Municípios com serviço de coleta de resíduos sólidos domiciliares e/ou públicos, por quantidade diária coletada, segundo as Grandes Regiões e as Unidades da Federação – 2008
Tabela 91 - Municípios, total e com disposição de resíduos sólidos em solo próprio, por característica do principal local utilizado, segundo as Grandes Regiões e as Unidades da Federação – 2008
Tabela 92 - Municípios, total e com serviço de manejo de resíduos sólidos, por unidades de destino dos resíduos sólidos domiciliares e/ou públicos, segundo os grupos de tamanho dos municípios e a densidade populacional - Brasil – 2008
Tabela 93 - Quantidade diária de resíduos sólidos, domiciliares e/ou públicos, coletados e/ou recebidos, por unidade de destino final dos resíduos sólidos coletados e/ou recebidos, segundo os grupos de tamanho dos municípios e a densidade populacional - Brasil – 2008
Tabela 94 - Municípios com coleta de resíduos sólidos de serviços de saúde sépticos, por frequência da coleta e quantidade de resíduos sólidos de serviços de saúde sépticos coletados, segundo os grupos de tamanho dos municípios e a densidade populacional – 2008 (Atualizado em 8 de fevereiro de 2011)
Tabela 95 - Municípios com coleta e/ou recebimento de resíduos sólidos de serviços de saúde sépticos, por existência e tipo de processamento dos resíduos sólidos de serviços de saúde sépticos, segundo as Grandes Regiões e as Unidades da Federação – 2008
Tabela 96 - Municípios, total e com coleta e/ou recebimento de resíduos sólidos de serviços de saúde sépticos, e existência no município de local (is) para disposição no solo dos resíduos sólidos de serviços de saúde sépticos, por forma de disposição no solo, segundo as Grandes Regiões e as Unidades da Federação - 2008
Tabela 97 - Municípios com coleta de resíduos sólidos industriais perigosos e/ou não inertes, por frequência da coleta e quantidade dos resíduos sólidos industriais perigosos e/ou não inertes coletados, segundo as Grandes Regiões e as Unidades da Federação - 2008
Tabela 98 - Municípios, total e com coleta e/ou recebimento de resíduos sólidos industriais perigosos e/ou não inertes, por existência e tipo de processamento dos resíduos, segundo as Grandes Regiões e as Unidades da Federação - 2008
Tabela 99 - Municípios, total e com serviço de manejo de resíduos de construção e demolição, por existência e tipo de processamento dos resíduos, segundo as Grandes Regiões e as Unidades da Federação - 2008
Tabela 100 - Municípios, total e com serviço de manejo de resíduos de construção e demolição, por forma de disposição dos resíduos no solo, segundo as Grandes Regiões e as Unidades da Federação - 2008
Tabela 101 - Municípios, total e com serviço de manejo de pilhas e baterias, por tipo de processamento dos resíduos, segundo as Grandes Regiões e as Unidades da Federação – 2008
Tabela 102 - Municípios, total e com serviço de manejo de pilhas e baterias, por forma de disposição do material no solo, segundo as Grandes Regiões e as Unidades da Federação - 2008
Tabela 103 - Municípios, total e com serviço de manejo de resíduos sólidos, por existência de coleta seletiva, segundo os grupos de tamanho dos municípios e a densidade populacional - Brasil - 2000/2008
Tabela 104 - Municípios com serviço de coleta seletiva, por tipo de material recolhido, segundo as Grandes Regiões e as Unidades da Federação - 2008
Tabela 105 - Municípios com serviço de coleta seletiva, por área de abrangência, segundo as Grandes Regiões e as Unidades da Federação - 2008
Tabela 106 - Municípios, total e com serviço de coleta seletiva, com indicação do principal receptor final da coleta seletiva, segundo as Grandes Regiões e as Unidades da Federação - 2008

Tabela 107 - Municípios, total e com serviço de coleta seletiva, por aplicação dos recursos provenientes da coleta seletiva, segundo as Grandes Regiões e as Unidades da Federação - 2008
Tabela 108 - Quantidade de caminhões utilizados no serviço de manejo de resíduos sólidos, por tipo de caminhão, segundo as Grandes Regiões e as Unidades da Federação - 2008
Tabela 109 - Pessoal ocupado no serviço de manejo de resíduos sólidos, por tipo de vínculo empregatício e especificação do serviço executado, segundo as Grandes Regiões e as Unidades da Federação - 2008

Fonte: IBGE (2008).

Em relação ao quadro, para fins do presente estudo, caberá comentários atinentes às tabelas 90, 92 e 103 que apontam para a coleta municipal, destinação final e coleta seletiva formal.

O conteúdo apresentado na tabela 90 sobre os Municípios com serviço de coleta de resíduos sólidos domiciliares e/ou públicos, por quantidade diária coletada em seus respectivos territórios, aponta que em 5.553 municípios a quantidade coletada foi de 183.488 toneladas por dia. Considerando que no ano de 2008 a população brasileira era próxima de 190 milhões de habitantes, fica evidente que cada brasileiro (a) contribuía na década passada com quase 1kg de resíduos sólidos em relação a coleta formal.

A tabela 92 aponta as unidades de destinação dos resíduos sólidos urbanos dos Município, cabendo já antecipar as variáveis existentes em relação a possibilidade de mais de uma unidade de destino por Município. A pesquisa evidencia a predominância da destinação inadequada dos resíduos sólidos urbanos, registrando o seguinte em relação aos 5.562 aferidos: 2.810 destinam em vazadouros a céu aberto (lixão); 1.254 em aterros controlados e 1.540 com destinação final em aterros sanitário.

A existência de coleta seletiva foi medida e apresentada na tabela 103 dando conta de que dos 5.562 Municípios somente 994 registraram alguma iniciativa de coleta seletiva, enquanto 4.568 demonstraram a inexistência completa da coleta seletiva.

Vale ressaltar que a pesquisa não traz o levantamento relativo à quantidade gerada de resíduos sólidos urbanos pelos Municípios, fato que compromete por exemplo aferir a questão da universalização do serviço de coleta formal e seletiva.

Em sentido estrito, a pesquisa nacional de saneamento básico de 2008 em relação ao manejo dos resíduos sólidos urbanos apontou no que diz respeito a quantidade coletada, um dado significativo que se comparado a população brasileira desse período aponta a geração de 1 kg/dia por cada brasileiro, já

colocando o Brasil na média mundial em relação aos países economicamente desenvolvidos. A pesquisa ressaltou ainda a predominância da inadequada disposição dos resíduos sólidos urbanos nos municípios e a incipiência da coleta seletiva formal.

Por fim, reconhece-se que o estudo do IBGE possibilitou a identificação das carências existentes nos municípios brasileiros relativamente aos resíduos sólidos urbanos, contribuindo, assim, para a adoção de métodos, técnicas e processos orientados para a melhoria da qualidade de vida das populações, conforme as particularidades locais e regionais existentes.

Por outro aspecto, devem ser também considerados os dados trazidos pelo setor de limpeza pública no Brasil, especialmente pelo Panorama de Resíduos Sólidos no Brasil⁹, importante indicador elaborado desde 2002 pela ABRELPE - Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais, com o objetivo de facilitar o acesso dos órgãos governamentais, das empresas públicas e privadas, das organizações não-governamentais, entidades educativas, da imprensa e da sociedade em geral, às informações sobre os resíduos sólidos em seus diversos segmentos, que em muitos casos estão fracionadas e/ou desatualizadas.

Os dados da Abrelpe ao longo de mais de uma década não deixam dúvida a respeito do descompasso entre o aumento da geração de RSU pela população e a falta da plena coleta e destinação final ambientalmente adequada por parte dos Municípios. O mencionado setor tem de forma continuada publicado importantes indicadores desde 2002 até o presente, o que tem permitido acompanhar os dados estatísticos referentes a geração, coleta formal e destinação dos resíduos sólidos urbanos.

De acordo com o Panorama de Resíduos Sólidos no Brasil 2014¹⁰, a geração total de RSU no Brasil em 2014 foi de aproximadamente 78,6 milhões de toneladas, o que representa um aumento de 2,9% em relação a 2013, índice superior à taxa de crescimento populacional no país no período, que foi de 0,9%.

⁹ Disponível em: http://www.abrelpe.org.br/panorama_apresentacao.cfm . Acessado em: 26 set. 2016.

¹⁰Panorama de Resíduos Sólidos no Brasil 2014. Disponível em: <http://www.abrelpe.org.br>. Acessado em: 20 dez. 2015.

Desse total gerado, o país contou com um índice de cobertura de coleta de 90,6%, ou seja, cerca de 71.260,045 toneladas de RSU, onde constata-se que pouco mais de 7 milhões de toneladas deixaram de ser coletadas no país em 2014 e, conseqüentemente, tiveram destino impróprio.

No que concerne à destinação final dos RSU o Panorama Abrelpe 2014 aponta que 41.600.875 toneladas ano de RSU coletados tiveram destinação final ambientalmente adequada em aterro sanitário. Sendo que a forma imprópria consistiu em 29.659.170 toneladas ano de RSU coletados tiveram a destinação final inadequada entre aterros controlados e lixões.

Ainda de acordo com a Abrelpe, “mesmo com uma legislação mais restritiva e apesar dos esforços empreendidos em todas as esferas governamentais, a destinação inadequada de RSU se faz presente em todas as regiões e estados brasileiros e 3.334 municípios, correspondentes a 59,8% do total, ainda fazem uso de locais impróprios para destinação final dos resíduos coletados”¹¹.

Vale por oportuno, diferenciar os conceitos trazidos pela PNRS sobre a destinação final dos resíduos sólidos e a disposição final dos rejeitos.

Entende-se sobre a destinação final ambientalmente adequada de resíduos que é aquela que “inclui a reutilização, a reciclagem, a compostagem, a recuperação e o aproveitamento energético ou outras destinações admitidas pelos órgãos competentes do Sisnama, do SNVS e do Suasa, entre elas a disposição final, observando normas operacionais específicas de modo a evitar danos ou riscos à saúde pública e à segurança e a minimizar os impactos ambientais adversos.”¹²

Já a disposição final terá “distribuição ordenada de rejeitos em aterros, observando normas operacionais específicas de modo a evitar danos ou riscos à saúde pública e à segurança e a minimizar os impactos ambientais adversos.”¹³

Em relação a destinação final dos resíduos sólidos urbanos os dados de 2014 apresentados pela Abrelpe conforme verificado, evidencia a não aderência dos Municípios em relação ao que preceitua a PNRS e, que determina que a

¹¹ Idem.

¹² Lei nº 12.305/2010, art. 3º, VII.

¹³ Lei nº 12.305/2010, art. 3º, VIII.

disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos, deverá ser implantada em até 4 (quatro) anos, tendo o prazo expirado em agosto de 2014.

A PNRS fez expressamente o “reconhecimento do resíduo sólido reutilizável e reciclável como um bem econômico e de valor social, gerador de trabalho e renda e promotor de cidadania.”¹⁴ ;

Em síntese, a legislação estabeleceu que resíduo sólido reutilizável e reciclável não mais poderia ser destinado em aterro sanitário. Cabendo somente a ser disposto em aterros sanitários os rejeitos.

Ocorre que o prazo determinado pela norma está exaurido desde agosto de 2014 e, resta evidente que os Municípios estão muito distante de cumprirem o regramento determinado pela legislação, sobretudo, considerando os dados trazidos pela Abrelpe em relação a prática existente de lixões e aterros controlados como forma de unidades receptoras de resíduos urbanos.

Por sua vez, o Ministério do Meio Ambiente ao analisar os quatro anos da vigência da PNRS reconhece que somente “um pouco mais da metade dos resíduos sólidos urbanos coletados no Brasil já tem disposição final ambientalmente adequada, em aterros sanitários.”¹⁵ Tal avaliação atesta a distância entre o que estabelece a norma e o que efetivamente tem sido praticado, especialmente pelos Municípios (titulares do serviço de limpeza pública) no que diz respeito ao atendimento quanto a destinação final de resíduos sólidos ter que atender as etapas que prioriza a reciclagem, a reutilização e por fim a recuperação energética.

Considera-se ainda que em mais da metade das cidades brasileiras conforme se verificou no ¹⁶Comunicado nº 145 do Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, que avaliou 5.565 cidades e constatou a existência de 2.906 lixões em funcionamento, distribuídos em 2.810 municípios que em porcentagem corresponde a 50,5% do total de municípios.

¹⁴ Lei nº 12.305/2010, art. 6º, VIII.

¹⁵Disponível em: <http://www.mma.gov.br/informma/item/10272-pol%C3%ADtica-de-res%C3%ADduos-s%C3%B3lidos-apresenta-resultados-em-4-anos>. Acessado em: 10 jan. 2016.

¹⁶Comunicado do Ipea nº 145 - Plano Nacional de Resíduos Sólidos: diagnóstico dos resíduos urbanos, agrosilvopastoris e a questão dos catadores, de 25 de abril de 2012, www.ipea.gov.br, acesso em 10/01/2016.

Chama atenção no estudo que o número de lixões é superior ao de municípios, onde encontram-se mais de um lixão numa mesma cidade. No que tange a questão regional, o diagnóstico demonstra que nas regiões norte, nordeste e centro-oeste é elevado o percentual de lixões existentes nas cidades se comparados às regiões sul e sudeste.

Na sequência verifica-se o quadro que demonstra em âmbito nacional as regiões, a parcela de cidades com a presença de lixões em funcionamento e o que isso corresponde em porcentagem tendo como referência o total de municípios brasileiros.

Brasil	Total de 5.565 Municípios	Total de 2.906 Lixões
		Total de Municípios com lixões = 2.810 (50,5%)
Região Nordeste	Total de 1.794 Municípios	Total de Municípios com lixões = 1.598 (89,1%)
Região Norte	Total de 449 Municípios	Total de Municípios com lixões = 380 (84,6%)
Região Centro-Oeste	Total de 466 Municípios	Total de Municípios com lixões = 339 (72,7%)
Região Sudeste	Total de 1.668 Municípios	Total de Municípios com lixões = 311 (18,4%)
Região Sul	Total de 1.188 Municípios	Total de Municípios com lixões = 182 (15,3%)

Fonte: Ipea (2012).

Em relação à existência de Municípios brasileiros com lixões em funcionamento percebe-se certa disparidade entre os números apresentados pela Abrelpe (3.334) e pelo Ipea (2.810). Até onde pode-se apurar, tal diferença se explica em razão do estudo da Abrelpe totalizar como forma de destinação inadequada os lixões e aterros controlados, enquanto o Ipea deteve-se no levantamento do que se conceitua como lixão, que objetivamente pouco se diferenciam em relação ao semelhante potencial de poluição e degradação ambiental, uma vez que ambos não possuem o conjunto de sistemas e medidas necessários para proteção do meio ambiente.

Os dados publicados pelo Ministério do Meio Ambiente se aproximam com os da Abrelpe 2014, pois de acordo com o órgão, estima-se que 59% (3.284) dos municípios brasileiros ainda dispõem seus resíduos de forma ambientalmente

inadequada em lixões ou aterros controlados (lixões com cobertura precária). E, em relação a quantificação de cidades no país com aterros sanitários, traz as informações levantadas em 2014 junto às Unidades da Federação, 2,2 mil municípios dispõem seus resíduos sólidos urbanos coletados em aterros sanitários, individuais ou compartilhados por mais de um município.¹⁷

Diante do quadro observado em relação aos lixões em funcionamento nas cidades brasileiras, o Ministério do Meio Ambiente informou em 2014 que “o governo federal está em articulação com o Ministério Público Federal para estabelecer uma estratégia de negociação dos prazos de encerramento dos lixões por meio de Termos de Ajustamento de Conduta (TAC) com as prefeituras.”¹⁸ Todavia, passados dois anos dessa afirmativa não se tem ainda nenhum registro público significativo de que a mencionada articulação tenha se efetivado concretamente e promovido um cronograma de encerramento dos lixões, sobretudo nas regiões mais críticas do país.

Portanto, aspectos históricos demonstram que o país se desenvolveu sem estabelecer por meio de leis e de boas práticas de gestão integrada de resíduos sólidos urbanos, mecanismos que proovessem respostas e minimizassem a problemática do “lixo”.

Pode se afirmar que os municípios brasileiros em sua grande maioria mantêm a cultura cristalizada através dos tempos, de promover simplesmente o “afastamento” do lixo, fazendo a manutenção de áreas inadequadas para a recepção e adiando medidas voltadas para o planejamento da gestão integrada dos resíduos sólidos urbanos e novas tecnologias para o tratamento dos resíduos sólidos urbanos.

Finalmente, observa-se ainda a carência de concepção de indicadores- sobretudo estatais nas esferas: federal, estadual e municipal-, que orientem com mais precisão temáticas importantes que servirão para as tomadas de decisões, especialmente dos Estados e Municípios, dados estatísticos que apontem, em

¹⁷Disponível em: <http://www.mma.gov.br/informma/item/10272-pol%C3%ADtica-de-res%C3%ADduos-s%C3%B3lidos-apresenta-resultados-em-4-anos>. Acessado em: 10 jan. 2016.

¹⁸ Disponível em: <http://www.mma.gov.br/informma/item/10272-pol%C3%ADtica-de-res%C3%ADduos-s%C3%B3lidos-apresenta-resultados-em-4-anos>. Acessado em: 10 jan. 2016.

especial: a geração; a coleta; as unidades de destinação e, tecnologias de tratamento dos resíduos sólidos urbanos.

II – Legislação: PNRS e o seu histórico de concepção, aspectos da estrutura sistêmica da competência legislativa concorrente, experiências de Estados e Municípios e institutos jurídicos

1 - Histórico da concepção do marco legal dos resíduos sólidos

Atravessou o século XX no Congresso Nacional a matéria que buscava dar ao país as necessárias orientações acerca dos resíduos sólidos. Isto é, por mais de duas décadas multiplicaram-se projetos de leis na Câmara dos Deputados na tentativa de dar respostas a um tema, cuja a problemática só faz crescer e demanda soluções das mais variadas, seja de políticas públicas e sistemas eficientes de gestão e gerenciamento.

Despontou no Senado Federal a iniciativa do Senador Francisco Rollemberg (PFL-SE) o PLS – Projeto de Lei do Senado, nº 354¹⁹, de 27 de outubro de 1989, tendo a seguinte ementa: Dispõe sobre o acondicionamento, a coleta, o tratamento, o transporte e a destinação final dos resíduos de serviços de saúde.

Em conjunto com Arnaldo Jardim (2012, p. 671), observamos que:

O Brasil adotou o sistema bicameral, ou seja, temos o Senado Federal e a Câmara Federal, pelo qual uma das Casas Legislativas inicia o processo legislativo e a outra o revisa, sendo que ambas devem se manifestar sobre os projetos de leis propostos.

Apresentado, em 01/04/1991, na Câmara dos Deputados a proposição originada no Senado passa a tramitar como a proposição PL 203 de 1991. Na Câmara dos Deputados, o longo histórico da tramitação da política nacional de resíduos sólidos por si já demonstra a complexidade que envolve o tema. No caminho para a aprovação, mais de uma centena de projetos foram apensados ao PL 203 de 1991 e, duas Comissões Especiais constituídas para apreciar e proferir parecer a este PL 203 de 1991. Contudo, as referidas Comissões não conseguiram êxito para avançar na construção de uma proposta que reunisse consenso sobre a matéria e proporcionasse um cenário para a aprovação da política nacional de resíduos sólidos.

Operacionalmente, a Câmara dos Deputados constituiu a primeira comissão especial por meio de ato da presidência da mesa diretora da Câmara

¹⁹ Disponível em: <http://www.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/1711>. Acessado em: 02 mar. 2016.

dos Deputados, em 24 de agosto de 2000, e teve como relator designado o deputado federal Emerson Kapaz (PPS-SP).

O relatório apresentado no âmbito da Comissão não gerou consenso, fator decisivo para não prosperasse e fosse encaminhado para votação em plenário. Na época o insucesso foi justificado entre outras coisas, pelo fato do documento ser considerado como muito amplo e por não se pautar em estabelecer normas gerais, ao contrário, entrou em detalhamentos que nominava uso de tecnologia, formas de manejo o que se afastou muito da função de uma política de diretrizes e, não construiu consenso em relação a responsabilidade dos geradores de resíduos sólidos tendo como referência única ao princípio do poluidor pagador.

A segunda foi constituída por meio de ato da presidência no plenário da Câmara dos Deputados, em 9 de agosto de 2005, e teve como relator designado o deputado federal Ivo José (PT-MG).

Essa Comissão também não teve sucesso, pois mesmo aprovando o relatório no âmbito do colegiado, mesmo concebido já num formato de política nacional, o documento não representava o consenso dos membros e suas respectivas bancadas e, teve na questão da importação de resíduos sólidos o grande embate que mobilizou o Poder Executivo e as entidades ambientalistas a pugnam contra a proposta de liberar a importação, especialmente, de pneus usados enviados para o Brasil pelos países da Europa e também pelo Japão.

A polêmica chegou até o Supremo Tribunal Federal em 25 de setembro de 2006²⁰, com a proposta de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) pela Presidência da República em face da existência de inúmeras decisões liminares no âmbito Tribunais Regionais Federais e de Varas Federais que garantiam a importação de pneumáticos inservíveis.

O Supremo Tribunal Federal (STF) sobre a importação de pneumáticos usados decidiu pela inconstitucionalidade da importação de pneus usados e inservíveis. A maioria dos Ministros justificou que a ação provocaria danos ao meio ambiente (art. 225 da CF). Sendo assim, o posicionamento do STF foi

²⁰ Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=629955>.

Acessado em: 25 mar. 2016.

decisivo para que os legisladores pudessem superar as barreiras que envolveu a temática.

Finalmente, na esteira da decisão a PNRS expressamente “proíbe a importação de resíduos sólidos perigosos e rejeitos, bem como de resíduos sólidos cujas características causem dano ao meio ambiente, à saúde pública e animal e à sanidade vegetal, ainda que para tratamento, reforma, reúso, reutilização ou recuperação.”²¹

O ano de 2007 marca a retomada na Câmara dos Deputados em relação a concepção de um marco legal para os resíduos sólidos, especialmente por esforços políticos acontecidos na Frente Parlamentar Ambientalista (reúne de forma suprapartidária Senadores e Deputados) que estabeleceu uma coordenação para tratar do tema resíduos sólidos, na oportunidade nomeando o Dep. Arnaldo Jardim, artífice da recém aprovada Lei Paulista de Resíduos Sólidos.

Em 04 de junho de 2008 o Deputado Arlindo Chinaglia (PT-SP), Presidente da Câmara dos Deputados, no uso de suas atribuições regimentais, constituiu o Grupo de Trabalho destinado a examinar, no prazo de 30 dias, o parecer proferido pela Comissão Especial ao Projeto de Lei nº 203, de 1991, que dispõe sobre o acondicionamento, a coleta, o tratamento, o transporte e a destinação final dos resíduos de serviços de saúde, com vistas a viabilizar, junto à Casa, a deliberação sobre a matéria. Para compô-lo, resolve designar os Deputados: Arnaldo Jardim – Coordenador (PPS), Paulo Teixeira (PT), Fernando Ferro (PT), Luiza Erundina (PT), Lelo Coimbra (PMDB), Paulo Henrique Lustosa (PT), Luiz Carreira (DEM), Dr. Nechar (PV), José Otávio Germano (PP), Marcelo Almeida (PP), Maurício Quintella Lessa (PR), Armando Monteiro (PTB), Paulo Abi-Ackel (PSDB). Futuramente o Deputado Jorge Khoury (DEM) substituiu o Deputado Luis Carreira de seu partido (JARDIM; MACHADO FILHO, 2012, p. 674).

O Grupo de Trabalho Parlamentar teve formação suprapartidária para privilegiar uma construção com mais fundamentos técnico-jurídica, pois se tinha a clareza de que a árdua tarefa de elaborar o importante marco legal demandaria

²¹ Lei nº 12.305/2010, art. 49.

a superação de teses político-partidárias e avançasse na busca por parâmetros de políticas públicas essencialmente.

A dinâmica de trabalho definida pelo grupo de parlamentares se pautou pela ampla participação da sociedade civil. Oficialmente foram realizadas três audiências públicas, uma visita técnica e inúmeras reuniões abertas.

A primeira audiência pública aconteceu na Câmara dos Deputados em 01/07/2008 e teve como objetivo examinar o conteúdo do Projeto de Lei nº 1.991/2007 que instituía a Política Nacional de Resíduos Sólidos.

O projeto foi enviado um mês antes do evento pelo Poder Executivo, tendo sido essa iniciativa já objeto de entendimento promovido pelo Grupo de Trabalho Parlamentar em tratativas com o Ministério do Meio Ambiente, que na oportunidade teve como interlocutores a presença dos senhores Vicente Andreu, secretário nacional de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano do Ministério do Meio Ambiente (MMA), e Silvano Silvério da Costa, diretor de Ambiente Urbano da Secretaria de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano do Ministério do Meio Ambiente.

A tônica dessa audiência pública se deu com a manifestação dos representantes do Poder Executivo em relação à disposição do governo de construir consenso em torno da matéria a partir desse novo projeto e lei e, conseqüentemente, aprovar o marco legal dos resíduos sólidos. Em destaque como novidade trazida no texto estava o conceito de logística reversa.

A segunda audiência pública teve forte embasamento em dispositivos do Projeto de Lei nº 1991/2007 e tratou de examinar em 08/07/2008, em destaque: o princípio do poluidor-pagador e a logística reversa.

Nessa oportunidade os convidados a se manifestarem sobre os temas eram representantes de entidades do setor empresarial, os senhores André Vilhena, diretor executivo do Compromisso Empresarial para Reciclagem (Cempre), e Marcelo Kos, diretor da Associação Brasileira da Indústria Química (Abiquim), representando a Confederação Nacional da Indústria (CNI).

O evento foi marcado por incisivo posicionamento contrário à aplicação do princípio poluidor-pagador em relação à responsabilidade do setor empresarial sobre as embalagens pós-consumo. Na oportunidade também a logística reversa não teve nenhuma manifestação favorável dos debatedores.

A última audiência pública realizada na Câmara Federal tratou da importância dos instrumentos econômicos na lei em concepção para garantir, especialmente a viabilidade econômica para a estruturação do sistema de coleta seletiva e da logística reversa. Foram convidados representantes oriundos da academia e do setor empresarial, os senhores Carlos Eduardo F. Young, da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Sabetai Calderone, do Instituto Brasil Ambiental, e Marco Antônio Guarita, da CNI.

Garantir a viabilidade econômica da gestão de resíduos sólidos, em especial do pós-consumo mereceu destaque nesse encontro, bem como a criação de mecanismos que pudessem propiciar benefícios fiscais e creditícios para os geradores, onde surge no debate o princípio protetor-recebedor – que será detalhado mais adiante.

Em 3 de julho de 2008, o Grupo Parlamentar visitou a estação de reciclagem, mantida em parceria, da Wal-Mart e Coca-Cola, sob a coordenação do Cempre, e a sede da Cooperativa dos Catadores Autônomos de Materiais Reaproveitáveis (Coopere).

A atividade reforçou a importância do futuro marco legal contemplar instrumentos voltados à inclusão social e promover trabalho e renda para os catadores de reciclados e recicláveis. Acertadamente, definiu-se a partir dessa experiência de que a legislação apoiaria amplamente somente os catadores que se organizassem em cooperativas ou associações, e não reconheceria os chamados “catadores independentes”.

Muitos debates se seguiram, foi aberto um canal de diálogo com as entidades e sociedade em sentido amplo e por meio do sítio da Câmara dos Deputados era possível o encaminhamento de contribuições para o aperfeiçoamento do texto em construção.

Toda atuação do Grupo de Trabalho Parlamentar do início de sua constituição até o encerramento de suas atividades teve no diálogo a sua grande virtude. Estabelecer um diálogo permanente e um processo propício a participação são pontos inexoráveis na construção de uma política pública (JARDIM; MACHADO FILHO, 2012).

O texto concebido pelo Grupo de Trabalho Parlamentar foi regimentalmente formalizado como proposta de Subemenda Substitutiva Global de Plenário ao Projeto de Lei n. 203, de 1991, e seus apensos.

No plenário da Câmara dos Deputados em 10 de março de 2010, a Subemenda foi votada, aprovada por unanimidade e, posteriormente enviada ao Senado Federal que aprovou a matéria com poucas modificações. O texto foi enviado para a Presidência da República que sancionou a Lei 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.

Acerca da entrada em vigor da Lei nº 12.305/2010, consignei com Arnaldo Jardim (2012, p. 677) que:

A construção desse marco legal determinou muito mais do que regras técnicas de conteúdo jurídico administrativo. Demandou solidificar mecanismos já consagrados, sejam eles legais, técnicos ou mesmo de gestão integrada, contudo, sem ficar limitada a retratar o momento. De outra forma, não seria prudente e exequível que a legislação apontasse demasiadamente para o futuro e desprezasse aspectos de viabilidade técnica ou econômica. Ela exigiu que sua concepção observasse os fundamentos de uma política pública capaz de inovar juridicamente e consagrar em nosso ordenamento jurídico a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos.

Essas diretrizes integradas dão forma e conteúdo ao que será exigido para a aplicação dos pontos que reputamos principais para a total execução desta Lei. A Política Nacional de Resíduos Sólidos atende integralmente a Constituição Federal no que diz respeito à criar normas gerais.

Fundamentada nos pilares da gestão integrada dos resíduos sólidos indicamos um arquétipo que buscará por meio de ações conjuntas nortear as soluções voltadas a não geração, redução, reutilização, reciclagem e tratamento dos resíduos sólidos e a disposição final dos rejeitos.

Inovamos na concepção dos conceitos de gerador e de responsabilidade pelos resíduos sólidos, pois por muito tempo foi motivo de grande impasse, travando as articulações para a aprovação da lei.

O advento do esperado marco legal de resíduos sólidos repercutiu entre os doutrinadores e, na análise de Maria Luiza Machado Granziera, “um grande avanço ocorrido na legislação ambiental do país foi a edição da Lei nº 12.305, de 2-8-2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos, trazendo a matéria para o âmbito do desenvolvimento sustentável. Ao declarar o valor econômico e social dos resíduos sólidos, que passam juridicamente de simples lixo a bem, adota-se uma perspectiva de proteção ambiental e desenvolvimento social, capaz de transformar efetivamente a cadeia produtiva, muitas vezes distante da preocupação com o futuro” (GRANZIERA, 2014, p. 312).

Para Consuelo Yoshida, “a PNRS, no contexto do elogiado arcabouço legislativo ambiental brasileiro, de sólida base constitucional, constitui um marco

inovador e ousado na implementação da gestão compartilhada do meio ambiente, propugnada pelo art. 225 da Constituição Federal, ao conceber uma abrangente e multiforme articulação e cooperação entre o poder público das diferentes esferas, o setor econômico-empresarial e demais segmentos da sociedade civil, em especial, os catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis, com vistas à gestão e ao gerenciamento integrados dos resíduos sólidos” (YOSHIDA, 2012, p. 3).

Na visão de Édis Milaré, “felizmente a novíssima ‘Política Nacional de Resíduos Sólidos’, que passou por longa gestação no Congresso Nacional, aponta elementos valiosos para superar as adversidades, não apenas para contorná-las” (MILARÉ, 2011, p. 855).

Segundo Paulo Affonso Leme Machado, “a Lei 12.305, de 2.08.2010, foi elaborada tendo como fundamento a Constituição da República, em seu art. 24, VI (proteção do meio ambiente e controle da poluição) e VIII (responsabilidade por dano ao meio ambiente e consumidor)” (MACHADO, 2014, p. 635).

Acerca da entrada em vigor da PNRS, Luis Paulo Sirvinskas relata que, “sua aprovação na Câmara foi comemorada pelas cooperativas de produtos recicláveis, empresários, ONGs ambientais, entidades setoriais de reciclagem, representantes do governo e parlamentares. Foi um momento histórico e emocionante” (SIRVINSKAS, 2015, p. 473).

Paulo de Bessa Antunes sobre a edição da Política Nacional de Resíduos Sólidos observou que, “cuida-se, como se vê, de relevante lei que, espera-se, poderá vir a contribuir decisivamente para a mitigação dos gravíssimos danos oriundos da inadequada disposição final de resíduos sólidos, notadamente os perigosos” (ANTUNES, 2011, p. 771).

Indubitavelmente que o surgimento da Política Nacional de Resíduos Sólidos representa o preenchimento de importante lacuna no ordenamento jurídico brasileiro no que diz respeito aos resíduos sólidos.

Sua concepção mostrou-se exitosa e capaz de servir como referência para a modernização do processo legislativo em todas as esferas, indo além do debate estatal, integrando os demais atores da sociedade (academia, setor empresarial e sociedade civil) para que a norma surja e se constitua exequível, não sendo apenas o resultado de um processo técnico-legislativo e, apresente-se com acentuada marca de política pública, sendo o esteio para o planejamento

e a gestão de programas e projetos a serem implementados, especialmente pelos entes municipais diante dos desafios em relação aos resíduos sólidos urbanos.

Em relação ao advento da Política Nacional de Resíduos Sólidos, os comentários anteriores dos autores citados convergem em relação ao marco legal se mostrar como um avanço na legislação ambiental brasileira e que reúne princípios, objetivos e instrumentos efetivos capazes de promover uma esperada transformação em relação a gestão dos resíduos sólidos em todo território brasileiro.

Por fim, afirma-se que a Lei nº 12.305/2010 foi concebida sob os alicerces da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/1981), bem como da Constituição Federal de 1988, particularmente no art. 225.

2 - Princípios

A PNRS reproduz em seu texto princípios clássicos do direito, especialmente do direito ambiental. Traz ainda, princípios da gestão ambiental e de governança.

Sobre a listagem de princípios inseridos na PNRS, Paulo Affonso Leme Machado comenta que, “merece elogio essa estruturação da Lei, pois seus aplicadores passam a ter orientação eficiente e segura para a própria interpretação do texto legal e de sua regulamentação” (MACHADO, 2012, p. 39).

O processo de construção do marco legal de resíduos sólidos se marcou pela busca dos legisladores apresentarem um texto que pudessem consolidar institutos, conceitos e práticas já conhecidas e aplicadas. Contudo, sempre se buscou incorporar princípios e instrumentos jurídicos de vanguarda capazes contribuir para a mudança de paradigma do país.

2.1 Princípio do protetor-recebedor

O princípio do protetor-recebedor marca-se como novidade na legislação ambiental brasileira. Sobre o instituto, Maria Luiza Machado Granziera comenta que, “dessa nova forma de olhar o direito ambiental surge um novo princípio: o protetor-recebedor, como um contraponto ao poluidor-pagador, princípio típico do comando-controle” (GRANZIERA, 2014, p. 436).

O princípio do protetor-recebedor inserido na PNRS traduz a visão do legislativo de inaugurar um novo momento e induzir as boas práticas, como se pudesse “premiar” as iniciativas voluntárias que privilegiem o aprimoramento da gestão adequada de resíduos sólidos urbanos e promovam avanços contínuos.

Ao analisar o princípio do protetor-recebedor à luz da PNRS, Paulo Affonso Leme Machado observa que, “o princípio deve levar à retribuições ou compensações econômicas, quando a sociedade e o poder público estejam em condições de fazê-lo, mediante uma legislação específica (art. 44 da Lei 12.305/2010)” (MACHADO, 2012, p. 46).

O princípio protetor-recebedor pode constituir-se como importante instrumento para o Ente Municipal promover avanços na gestão integrada de resíduos sólidos urbanos. Pois, a PNRS os legitima “a no âmbito de suas competências, instituírem normas com o objetivo de conceder incentivos fiscais, financeiros ou creditícios, respeitadas as limitações da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).”²²

Das medidas indutoras trazidas no capítulo de instrumentos econômicos do Decreto nº 7.404/2010 que regulamenta a PNRS, vale destacar o “pagamento por serviços ambientais”²³ e mencionar a Pesquisa sobre Pagamento por Serviços Ambientais Urbanos (PSAU) para a Gestão de Resíduos Sólidos realizada pelo IPEA em 2010, que observou possíveis esquemas de pagamento por serviços ambientais urbanos focados em catadores de material reciclável.

O estudo considerou os serviços ambientais urbanos

as atividades realizadas no meio urbano que gerem externalidades ambientais positivas, ou minimizem externalidades ambientais negativas, sob o ponto de vista da gestão dos recursos naturais, da redução de riscos ou da potencialização de serviços ecossistêmicos, e assim corrijam, mesmo que parcialmente, falhas do mercado relacionadas ao meio ambiente.²⁴

²² Lei nº 12.305/2010, art. 44

²³ Decreto nº 7.404/2010, art. 80, VI

²⁴ Disponível em: http://www.mma.gov.br/estruturas/253/_arquivos/estudo_do_ipea_253.pdf.

Acessado em: 23 ago. 2016.

Em linhas gerais PSAU enfocaria os serviços ambientais urbanos atinentes a atividade de reciclagem, coleta seletiva e triagem de resíduos sólidos urbanos efetuados por catadores de materiais recicláveis e reciclados.

Reconhece-se a novidade do instrumento na gestão de resíduos urbanos, contudo, mesmo que não se tenha notícia de implementação relevante que constitua caso bem-sucedido que envolva município e cooperativa de catadores, aponta-se tal arranjo como medida importante capaz de ampliar os índices de coleta seletiva formal nas cidades, vez que o município pode potencializar a coleta seletiva formal, por exemplo, ao conceber os incentivos anteriormente mencionados aos projetos relacionados à “responsabilidade pelo ciclo de vida dos produtos, prioritariamente em parceria com cooperativas ou outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis formadas por pessoas físicas de baixa renda.”²⁵

A PNRS criou um ambiente jurídico para que as boas práticas sejam premiadas e, nesse sentido abre-se oportunidade para por exemplo, o munícipe que participe efetivamente dos programas que envolvem a coleta seletiva façam jus a benefícios, sejam eles tributários ou de outra natureza.

Em sentido oposto ao clássico princípio do poluidor-pagador, o protetor-recebedor passa a em relação a gestão e gerenciamento de resíduos sólidos no país ter função estratégica e pode lançar as bases para a transição do predomínio do sistema de comando e controle de caráter corretivo-repressivo para um modelo que privilegie as práticas adicionais - que vão além da determinação legal - de auto-organização de setores econômicos e da sociedade no geral.

Portanto, afora a coleta seletiva recomenda-se ao Ente Municipal incorporar o princípio do protetor-recebedor no planejamento e implementação da gestão integrada dos resíduos urbanos, como forma de colaborar com a viabilidade econômica em relação aos setores incumbidos da estruturação e implementação da logística reversa, podendo se dar a partir de celebração de termo de compromisso.

²⁵ Lei nº 12.305/2010, art. 44, II

2.2 Princípio da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos

Define a PNRS a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos como o “conjunto de atribuições individualizadas e encadeadas dos fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes, dos consumidores e dos titulares dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo dos resíduos sólidos, para minimizar o volume de resíduos sólidos e rejeitos gerados, bem como para reduzir os impactos causados à saúde humana e à qualidade ambiental decorrentes do ciclo de vida dos produtos, nos termos desta Lei.”²⁶

Sobre o princípio da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos, Paulo Affonso Leme Machado observa que, “Interessa sublinhar que a Lei estabelece uma cadeia de responsabilidade, envolvendo todos os que entram no ciclo de vida do produto, isto é, na série de etapas que envolvem o desenvolvimento do produto, a obtenção de matérias-primas e insumos, o processo produtivo, o consumo e a disposição final (art. 3º, IV). Mas esse encadeamento não retira a individualização de cada ação ou omissão da pessoa física ou jurídica, de direito público ou de direito privado” (MACHADO, 2012, p. 44).

Para consolidar o acolhimento do princípio da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos, a possibilidade do poder público e do setor empresarial firmarem acordos setoriais de natureza contratual foi determinante para o avanço das articulações que envolveram a aprovação do marco regulatório.

O setor empresarial sempre expôs sua resistência em arcar individualmente com toda a responsabilidade pelos resíduos do pós-consumo. Entidades representativas do setor empresarial se posicionaram favoráveis à proposta trazida no corpo da Lei sobre a possibilidade de pactuar com o poder público, por meio desse instrumento legal, que plenamente cumprido garantirá a tão almejada segurança jurídica para os empreendedores.

Dessa forma, considera-se a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos como o alicerce da Política Nacional de Resíduos Sólidos. O surgimento da proposta desse instituto a partir da concepção propagada do

²⁶ Lei nº 12.305/2010, art. 3º, inc. XVII

conceito, os diferentes atores – especialmente o setor empresarial – envolvidos passaram a identificar convergências, fundamental para o avanço que fez prosperar os trabalhos do Grupo de Trabalho Parlamentar, superando inclusive as resistências do Poder Executivo que questionava nos bastidores a constitucionalidade e efetividade deste princípio, em grande parte por conta de seu ineditismo.

Ilídia Juras e Suely Vaz observam que a Lei n. 12.305/2010 inovou de forma significativa quando trouxe para o *core* de suas determinações a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida do produto. Esse construto, calcado no princípio do poluidor-pagador, vai além da leitura mais frequentemente encontrada sobre a responsabilidade pós-consumo do setor produtivo (JURAS, 2012).

Sendo o Ente Municipal o legítimo titular dos serviços públicos de limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos, sua participação direta na responsabilidade compartilhada está disposta expressamente no texto da lei.

Passados 06 anos da vigência da PNRS, não percebe-se por parte das administrações municipais a promoção desse princípio nas ações práticas de gestão integrada de resíduos sólidos urbanos. A coleta seletiva exemplifica a afirmativa anterior, pois como demonstrado no capítulo anterior em relação aos números de existência e eficácia dos Municípios em relação a estruturação e operação contínua não são praticadas por 30% das cidades.

A experiência vivenciada como servidor público e titular da Secretaria de Meio Ambiente do Município de Ferraz de Vasconcelos/SP²⁷, permitiu a constatação do importante esteio que significa o princípio da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos para o Município evoluir, particularmente, em relação a coleta seletiva.

Duas experiências voltadas a coleta seletiva foram articuladas e uma delas colocada em prática por meio de projeto piloto.

A primeira experiência articulada e colocada em prática foi a de estruturar e implantar a coleta seletiva de resíduos urbanos reciclados e recicláveis por uma cooperativa de catadores apoiada pela municipalidade em um condomínio

²⁷ José Valverde Machado Filho foi Secretário de Meio Ambiente do Município de Ferraz de Vasconcelos/SP, de outubro de 2014 a setembro de 2015.

residencial, denominado Condomínio Parque dos Sonhos com cerca de sete mil moradores. Considerando que os munícipes na qualidade de consumidores integram o rol da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos, a administração pública articulou juntamente com a direção constituída do expressivo Condomínio e grande gerador de resíduos sólidos urbanos a implantação de um projeto piloto nas dependências do empreendimento, com a participação de alguns blocos de prédios inicialmente.

Caberia a Prefeitura de Ferraz de Vasconcelos promover palestras e matérias de sensibilização em relação ao projeto, apoiar uma cooperativa de catadores de reciclados e recicláveis constituída no Município e acompanhar e fiscalizar o andamento dos trabalhos e auxiliar, quando necessário em relação a eventuais problemas, como por exemplo, substituição temporária do veículo da cooperativa quando ocorresse falha mecânica e demais problemas operacionais, que desde o início da operação mostraram-se esporádicos.

Coube ao Condomínio Parque dos Sonhos providenciar os coletores e organizar a agenda de coleta e, juntamente com a Prefeitura iniciar contato com empresários locais objetivando o apoio e eventual patrocínio para a ampliação do projeto que tinha por finalidade atender a todos os moradores do Condomínio. Apurou-se que a experiência realizada num período de três meses proporcionou o recolhimento de 15 toneladas/mês de materiais recicláveis e reciclados.

A segunda experiência articulada mostrou-se viável, contudo não implantada pela descontinuidade por parte da administração municipal, tinha por objetivo incluir na coleta seletiva da cidade as indústrias, grandes geradores de resíduos reciclados e recicláveis. Aqui distinguiu-se coleta seletiva de logística reversa e, de etapas do gerenciamento dos resíduos industriais.

O projeto piloto objetivava que uma grande indústria de brinquedos que já realizava a coleta seletiva em suas dependências passasse a doar para a cooperativa de catadores estabelecida na cidade, com mão-de-obra local e que era apoiada pela Prefeitura. Vale ressaltar, que a coleta seletiva eficiente da referida empresa representava significativo custo econômico, pois era contratada uma empresa de fora da cidade para dar a destinação final dos recicláveis.

Da parte da Prefeitura caberia a articulação da cooperativa de catadores local por ela apoiada – no sentido de acompanhar e fiscalizar o cumprimento do

agendamento da coleta- e, a emissão de atestado das remessas de reciclados enviados pela empresa à cooperativa.

O projeto piloto se entrasse em vigor incrementaria os trabalhos da cooperativa local significativamente, seria por exemplo permitido a entrada de mais cinco catadores em face do aumento de trabalho e conseqüentemente de receitas.

Para a empresa, representaria ganhos socioeconômicos significativos, seja pela extinção desse custo, seja pela promoção de trabalho e renda, especialmente em âmbito local numa região de extrema vulnerabilidade social e econômica. A minha não permanência no cargo encerrou as tratativas, uma vez que os gestores que sucederam não deram continuidade ao projeto em concepção.

Por fim, necessário se faz entender que o princípio em análise lançou as bases para a estruturação e implementação do sistema de logística reversa trazido pela PNRS pelos acordos setoriais, termos de compromisso e regulamentos a serem analisados em tópico próprio. Entretanto, espera-se que a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos não se limitará apenas a logística reversa e se passe também a orientar do ponto de vista do sistema jurídico-legal na seara ambiental outros aspectos, como por exemplo as responsabilidades dos geradores e do poder público.

2.3 Princípio do Respeito às Diversidades Locais e Regionais

O respeito às diversidades locais e regionais está inserido no rol dos princípios da PNRS.²⁸

Sobre o princípio do respeito às diversidades locais e regionais, Paulo Affonso Leme Machado (2014, p. 642-3) aprofunda a compreensão e explica que,

nos resíduos sólidos, as regras essenciais foram inseridas na Lei n. 12.305/2010, para que houvesse o sentido de uniformidade em todo o país. A diversidade geográfica, biológica e socioeconômica não pode ser um pretexto para o descumprimento da norma geral, mas o reconhecimento dessa diversidade visa, pelo contrário, adaptar o geral ao particular. Por isso, não houve o congelamento de regras de gestão desses resíduos, pois, os Municípios têm a desempenhar um papel indispensável.

²⁸ Lei nº 12.305/2010, art. 6º, IX.

Tal princípio é de exponencial relevância para a mudança de paradigma indispensável para que os Municípios façam atenção as suas questões locais e dedique a mesma importância as questões regionais, sob a perspectiva de haja uniformidade na gestão integrada dos resíduos sólidos urbanos – especialmente no âmbito local.

Vale exemplificar a partir de uma hipótese de município de população na faixa de 100 mil habitantes, com extensão territorial significativa, com característica urbana e rural. Muito comum que municípios com tal perfil não consiga consolidar a universalização da coleta de resíduos e, com isso passe a de forma parcial priorizar uma área em detrimento da outra deixando desassistida e permitindo o surgimento de áreas inadequadas de destinação final de resíduos.

2.4 Princípio da Cooperação

É princípio da PNRS a cooperação entre as diferentes esferas do poder público, o setor empresarial e demais segmentos da sociedade.²⁹

O princípio da cooperação é explicado por Paulo Affonso Leme Machado (2012, p. 45) da seguinte forma:

Este princípio está expresso da seguinte forma: “a cooperação entre as diferentes esferas do poder público, o setor empresarial e demais segmentos da sociedade” (art. 6º, VI, Lei n. 12.305/2010). Cooperar é agir conjuntamente e não separadamente ou de forma antagônica. Trata-se de uma integração na política dos resíduos sólidos, na formulação de normas e na sua implementação, entre o poder público, as empresas e os segmentos da sociedade.

O termo “cooperação” pode parecer muito indeterminado e passar uma mensagem somente utópica. Não é isso que pretende a Lei e nem foi isso que quis a Constituição ao inserir como primeiro objetivo da República Federativa do Brasil a construção de “uma sociedade livre, justa e solidária” (art. 3º, I). A presença de um princípio com esse conteúdo mostra a todo o momento que a tarefa não é somente de um setor – isto é, somente da Prefeitura Municipal ou dos responsáveis diretos pela logística reversa.

Cooperar não é pulverizar as diversas responsabilidades dos atores da gestão dos resíduos sólidos.

A implementação da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos passa pela incorporação e exercício do princípio da cooperação.

²⁹ Lei nº 12.305/2010, Art. 6º VI.

O referido princípio lança as bases e estimula a cooperação técnica e financeira entre os setores público e privado para o desenvolvimento de pesquisas de novos produtos, métodos, processos e tecnologias de gestão, reciclagem, reutilização, tratamento de resíduos e disposição final ambientalmente adequada de rejeitos.³⁰

Passados seis anos da vigência da PNRS e os Municípios não conseguem se valer das potencialidades das cooperações.

Em relação as cooperações com entes públicos, elas devem se dar com a União, Estado e Municípios. Aqui cabe uma crítica, em relação a maioria dos Estados brasileiros que não promovem essa articulação, deixando de atender inclusive o que preceitua o parágrafo único do art. 11 da PNRS:

A atuação do Estado na forma do caput deve apoiar e priorizar as iniciativas do Município de soluções consorciadas ou compartilhadas entre 2 (dois) ou mais Municípios.

O princípio da cooperação encaminha inequivocamente a gestão integrada dos resíduos sólidos urbanos para o modelo de consórcios entre municípios. Nesse sentido, o Ente Estadual deveria corroborar de forma contínua e sistemática com os arranjos regionais e com isso estimular os municípios a adotarem o conceito de gestão associada.

Em relação à cooperação entre o Ente Municipal entre o setor empresarial e a sociedade civil ainda é pouco explorada e, com isso vários avanços deixam de ser produzidos. Serve como exemplo a menção feita à experiência de Ferraz de Vasconcelos sobre coleta seletiva.

Finalmente, destaca-se como outro potencial exemplo, a cooperação de cunho pedagógico que promova a educação ambiental voltada a minimização da geração, segregação e destinação correta dos resíduos sólidos urbanos.

3 - Articulação entre a Política Nacional de Resíduos Sólidos e a Política Federal de Saneamento Básico.

Este tópico tem o objetivo destacar e analisar os dispositivos da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que estabelece as diretrizes nacionais para o

³⁰ Lei nº 12.305/2010, Art. 8º, VI.

saneamento básico e para a política federal de saneamento básico que criam conexão com resíduos sólidos urbanos.

A Política Federal de Saneamento Básico define o saneamento básico como o conjunto de serviços, infraestruturas e instalações operacionais de abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e drenagem e manejo das águas pluviais urbanas.

A partir da definição acima, cabe destacar o que a lei traz como definição de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos o “conjunto de atividades, infraestruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, transbordo, tratamento e destino final do lixo doméstico e do lixo originário da varrição e limpeza de logradouros e vias públicas.”³¹

À luz da Lei Nacional de Saneamento Básico (LNSB), Maria Luiza Machado Granziera (2014, p. 677) consigna que,

a limpeza urbana, de competência municipal, é outra fonte de inúmeros problemas ambientais e de saúde pública, quando prestada de forma inadequada. Cabe ao Poder Público garantir a coleta, o transporte e o lançamento do lixo em aterros sanitários adequados, devidamente licenciados, que impeçam a percolação do chorume – “líquido de elevada acidez, resultante da decomposição de restos de matéria orgânica, muito comum nas lixeiras” – em lençóis freáticos e a ocorrência de outros danos ao meio ambiente e à saúde das populações.

Oportuno destacar que a Lei Federal de Saneamento Básico entrou em vigor três anos antes da Política Nacional de Resíduos Sólidos, com isso o marco legal de saneamento trouxe no conjunto de suas diretrizes dispositivos sobre os resíduos sólidos. Vale destacar como fato positivo a convergência entre ambas as leis em relação à atribuição do Ente Municipal como titular do serviço de limpeza pública.

Em seu primeiro capítulo a PNRS já destaca que, além de seus dispositivos, serão aplicados aos resíduos sólidos as diretrizes oriundas da Lei nº 11.445/2007. Tal regramento evidencia que não há revogação sobre o que dispõe o marco legal de saneamento básico, e que seus mecanismos não são dispensáveis para a gestão integrada de resíduos sólidos, particularmente os urbanos.

³¹ Lei nº 11.445/2007, Art 3º, I, “c”.

De acordo com Wladimir Antonio Ribeiro (2012, p. 546),

no campo dos resíduos sólidos passa a ser de fundamental importância o que a Lei 11.445/2007 entende ser resíduos sólidos urbanos, que é o objeto do serviço público de manejo de resíduos sólidos que, por seu turno, se insere no conceito de serviços públicos de saneamento básico. E, nos termos dessa Lei, resíduos sólidos urbanos é um conceito complexo, porque formado por três outros conceitos: resíduos sólidos domésticos; resíduos sólidos equiparados a domésticos, e resíduos sólidos originários do serviço público de limpeza pública.

Nesse sentido o Decreto nº 7.217/2010 que regulamenta a Lei nº 11.445/2007 em relação aos serviços públicos de manejo de resíduos sólidos urbanos, consideram as atividades de coleta e transbordo, transporte, triagem para fins de reutilização ou reciclagem, tratamento, inclusive por compostagem, e disposição final dos: (i) resíduos domésticos; (ii) resíduos originários de atividades comerciais, industriais e de serviços, em quantidade e qualidade similares às dos resíduos domésticos, que, por decisão do titular, sejam considerados resíduos sólidos urbanos, desde que tais resíduos não sejam de responsabilidade de seu gerador nos termos da norma legal ou administrativa, de decisão judicial ou de termo de ajustamento de conduta; e (iii) resíduos originários dos serviços públicos de limpeza pública urbana.³²

Não há contradição entre as leis sobre a categorização dos resíduos sólidos urbanos, pois na estrutura da PNRS são classificados como domiciliares (os originários de atividades domésticas em residências urbanas)³³ e os de limpeza urbana (os originários da varrição, limpeza de logradouros e vias públicas e outros serviços de limpeza urbana).³⁴

Será tratado em tópico o outro ponto de conexão entre os marcos regulatórios relevante para os municípios que diz respeito ao planejamento municipal, ou seja, a União estabelece que os municípios devem elaborar planos de gestão de saneamento básico e de resíduos sólidos, individualmente ou em conjunto.

³² Decreto nº 7.217/2010, art. 12, I à III

³³ Lei nº 12.305, art.13, I,"a"

³⁴ Lei nº 12.305, art.13, I,"b"

Entretanto, vale preliminarmente realçar que o legislador acertou ao permitir a possibilidade aos Municípios de elaborarem planos unificados de saneamento básico e resíduos sólidos. Contudo, essa concepção de unificação de planos pouco se tem notícias de municípios que se utilizaram dessa prerrogativa, cabendo aqui críticas a União e aos estados.

A primeira à União, que ao aprovar o Plano Nacional de Saneamento Básico, denominado Plansab o faz com quase rara menção e integração com o tema dos resíduos sólidos. Além disso, vale mencionar que passados seis anos da aprovação da PNRS o Poder Executivo Federal ainda não aprovou o Plano Nacional de Resíduos Sólidos.

A segunda crítica se faz aos Estados-membros que deveriam promover essa modalidade de planos integrados, tendo em vista sua relação mais próxima aos Municípios e sendo competente para a articular arranjos regionais, não apontam nenhum sinal na direção de promover esse instrumento. Portanto, pode-se atribuir a ausência de planos integrados a omissão da União e dos Estados, não têm promovido efetivamente os municípios a adotarem o planejamento integrado de saneamento básico e resíduos sólidos.

O benefício da unificação dos planos seria sentido na economia do recurso público, pois cada plano em sua individualidade indubitavelmente representa um maior gasto financeiro e, a opção por unificação permite em alguns casos uma redução de até 40% se somados os valores cobrados em relação aos planos de saneamento básico e de resíduos sólidos.

Por fim, outro aspecto muito relevante que a unificação de planos poderia representar para os Municípios está relacionado a atender a condicionante trazida por ambas as leis (saneamento básico e resíduos sólidos) em relação a recursos federais, ou por ela controlados, que se destinam a programas ou projetos voltados aos respectivos temas, fato que penaliza a municipalidade de uma forma muito dura e gera amplo desdobramento.

4 Competência Legislativa Concorrente

Serão observados neste capítulo os aspectos relacionados a competência legislativa concorrente onde insere-se o tema dos resíduos sólidos, à luz da Constituição Federal se verificará as diretrizes da Política Nacional de Resíduos Sólidos e o papel da União e Estados – particularmente a experiência do estado

de São Paulo – e Distrito Federal. E, por fim, no que concerne o capítulo será abordada a questão no que tange os municípios.

A Constituição Federal de 1988 dispõe que “a República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito”.³⁵

Sobre o princípio da indissolubilidade do vínculo federativo Alexandre de Moraes ensina que, “ o art, 1º da Constituição Federal afirma que a República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal; sendo completado pelo art. 18, que prevê que a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos e possuidores da tríplice capacidade de auto-organização e normatização própria, autogoverno e autoadministração” (MORAES, 2015, p. 291).

A Constituição de 1988, assumindo o regime federativo, com a participação da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, estabeleceu regras de repartição de competências legislativa e executiva aos entes federados. Dessa forma, considerando à competência legislativa ficou estabelecido um sistema de competências exclusivas, concorrentes e supletivas.

À União, foi conferida competência privativa para legislar sobre as matérias inseridas no art. 22, incisos I a XXIX do art. 22 da Constituição Federal de 1988.

Os Estados-membros, possuem competência privativa para legislar sobre tudo o que não for de competência privativa federal ou municipal.

Aos Municípios, cabe competência de legislar sobre assuntos de interesse local e de suplementar a legislação federal e estadual, no que couber, nos termos dos incisos I e II do art. 30.

Afora o regime de competências exclusivas, a Constituição Federal determinou regime de competências concorrentes, cabendo à União, neste caso, legislar sobre normas gerais, deixando aos Estados competência complementar e supletiva.

³⁵ CF/88, art. 1º;

Em relação ao sistema da Constituição Federal de 1988, José Afonso da Silva (2008, p. 244) ensina que,

nossa Constituição adota esse sistema complexo que busca realizar o equilíbrio federativo, por meio de uma repartição de competências que se fundamenta na técnica da enumeração dos poderes da União (arts. 21 e 22), com poderes remanescentes para os Estados (art. 25, §1º) e poderes definidos indicativamente para os Municípios (art.30). Mas, combina, com essa reserva de campos específicos (nem sempre exclusivos, mas apenas privativos), possibilidades de delegação (art. 22, parágrafo único), áreas comuns em que se prevêem atuações paralelas da União, Estados, Distrito Federal e Municípios (art.23) e setores concorrentes entre União e Estados em que a competência para estabelecer políticas gerais, diretrizes gerais ou normas gerais cabe à União, enquanto se defere aos Estados e até aos Municípios a competência complementar.

Pode-se afirmar que a temática dos resíduos sólidos se enquadra no sistema de competência legislativa concorrente pelo fato da Constituição Federal estabelecer que “compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre a defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição e da responsabilidade por dano ao meio ambiente”.³⁶ Vale ainda realçar que a competência da União em relação aos resíduos sólidos estaria limitada a estabelecer normas gerais, porém não exclui a competência complementar dos Estados e só suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.

Sobre a competência legislativa concorrente, Gilmar Ferreira Mendes e Paulo Gustavo Gonet Branco (2012, p. 884) comentam que,

a Constituição Federal prevê, além de competências privativas, um condomínio legislativo, de que resultarão normas gerais a serem editadas pela União e normas específicas, a serem editadas pelos Estados-membros. O art. 24 da Lei Maior enumera as matérias submetidas a essa competência concorrente, incluindo uma boa variedade de matérias, como o direito tributário e financeiro, previdenciário e urbanístico, conservação da natureza e proteção do meio ambiente etc.

Sobre a competência de legislar sobre resíduos sólidos, resta inequívoco que trata-se de matéria de competência legislativa concorrente. Consuelo Yoshida (2012, p. 23) corrobora esse entendimento ao instruir que

³⁶ CF/88, art 24, VI e VIII

a legislação sobre resíduos sólidos insere-se no âmbito da competência legislativa concorrente ambiental e a PNRS é a norma geral editada pela União a ser detalhada e complementada pela legislação suplementar dos demais entes federativos, com observância das diretrizes gerais por ela traçadas as quais devem constituir o patamar mínimo nacional no que se refere à gestão integrada e ao gerenciamento ambientalmente adequado dos resíduos sólidos.

De acordo com Paulo de Bessa Antunes (2011, p. 89),

o problema jurídico-constitucional mais complexo em matéria de proteção ambiental é a reparação de competências entre os integrantes da Federação. Isso tem sido reconhecido pelos estudiosos do tema, não sem uma certa perplexidade como nos dá mostra Freitas, “em que pesem as dificuldades para discernir o que é interesse nacional, regional ou local, assunto ainda pouco enfrentado pela doutrina e pelos Tribunais, o certo é que a repartição de poderes atende mais aos interesses da coletividade. Evidentemente, só com o tempo as dúvidas serão aclaradas”.

Sobre o campo competencial relacionado aos resíduos sólidos Consuelo Yoshida observa que

a PNRS cumpre um importante papel na consecução dos objetivos do Federalismo cooperativo vigente entre nós. Ela se apresenta como uma genuína norma geral federal, com a pretensão de traçar diretrizes gerais a serem observadas pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, sem, contudo, retirar-lhes autonomia para suplementarem as diretrizes gerais, adaptando-as adequadamente às diversidades regionais e aos interesses locais. A grande maioria das disposições da PNRS inserem-se no título “Diretrizes Gerais”. (Título III, Capítulos I a VI, arts. 9º a 49)

O comentário anterior é assertivo ao reconhecer que a PNRS não extrapola ao papel de constituir normas gerais, pois tem evidenciado o caráter uniforme das diretrizes para os demais entes federados em face do sistema de gestão integrada de resíduos sólidos. Isso significa dizer por exemplo, que em todas as esferas o modelo de gestão e gerenciamento de resíduos sólidos obedecerá uma ordem hierárquica que determina: “não geração, redução, reutilização, reciclagem, tratamento dos resíduos sólidos e disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos”.³⁷

³⁷ Lei nº 12.305/2010, art. 9º.

A uniformidade nesse caso não coloca em risco a autonomia dos entes federados em face de suas peculiaridades regionais e locais. Todavia, o que merece atenção em relação a arquitetura do sistema de competência concorrente que permitiu que, sobretudo Estados e Municípios legissem sobre o tema.

Nessa esteira, Consuelo Yoshida (2012, p. 4) observa que:

O fato complicador é que o advento da PNRS se dá quando muitos Estados, valendo-se de permissivo da atual Constituição, já editaram suas políticas estaduais de resíduos sólidos.

Muitos municípios também já têm legislação disciplinando localmente a matéria, e a dificuldade será a harmonização dessa legislação precedente com as diretrizes da PNRS. Com relação às disposições da legislação estadual e municipal em conflito com as diretrizes federais, a própria Constituição prevê a suspensão automática e imediata da eficácia dessas disposições no momento da entrada em vigor da norma geral federal.

A citação anterior deve servir de alerta e ainda neste capítulo será apresentado um quadro com legislações estaduais sobre resíduos sólidos com análise e comentários pontuais.

Finalmente, vale ressaltar que não se vislumbra o surgimento de muitos conflitos em relação ao reconhecimento da competência de legislar sobre resíduos sólidos em relação aos entes federados. Contudo, será inevitável por conta da anterioridade das políticas estaduais de resíduos sólidos, um exercício que promova a harmonização, em especial, entre os diplomas estaduais e federal.

4.1 – União

Inicia-se este tópico buscando observar as definições dos doutrinadores constitucionalistas em relação à União.

De acordo com Alexandre de Moraes (2015, p. 292),

a União é entidade federativa autônoma em relação aos Estados-membros e municípios, constituindo pessoa jurídica de Direito Público Interno, cabendo-lhe exercer as atribuições da soberania do Estado brasileiro. Não se confundindo com o Estado Federal, este sim pessoa jurídica de Direito Internacional e formado pelo conjunto de União, Estados-membros, Distrito Federal e municípios. Ressalte-se, porém, que a União poderá agir em nome próprio, ou em nome de toda Federação, quando, neste último caso, relaciona-se internacionalmente com os demais países.

Assim, compreende-se que para a União, em matéria de competência legislativa concorrente fica definido o papel de estabelecer às normas gerais, sendo que o que extrapolar essa orientação se tornará inconstitucional.

A Política Nacional de Resíduos Sólidos nasce traçando normas gerais e “dispondo sobre seus princípios, objetivos e instrumentos, bem como sobre as diretrizes relativas à gestão integrada e ao gerenciamento de resíduos sólidos, incluídos os perigosos, às responsabilidades dos geradores e do poder público e aos instrumentos econômicos aplicáveis.”³⁸

De acordo com Consuelo Yoshida (2012, p. 23),

a Lei n. 12.305/2010 é elogiável ao pretender adotar os padrões clássicos da norma geral federal, sem ser uma legislação federal minudente e concentradora de poderes da União (tendência centrípeta), tampouco permitir exageros na tendência descentralizadora dos últimos tempos (tendência centrífuga), abrindo espaço para a salutar autonomia no exercício da competência legislativa suplementar pelos entes federativos, em atendimento às peculiaridades regionais e ao interesse local.

Instrui Granziera (2014, p. 93) que

em matéria de competências legislativas concorrentes, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais, que aplica a todo o território nacional, cabendo a cada Unidade da Federação o respectivo detalhamento, conforme as características e necessidades locais, limitadas pelas regras impostas pela União.

Para Gilmar Ferreira Mendes e Paulo Gustavo Gonet Branco, “a União é o fruto da junção dos Estados entre si, é a aliança indissolúvel destes. É quem age em nome da Federação” (MENDES, 2012, p. 861).

A respeito das competências da União, José Afonso da Silva (2008, p. 260) ensina que:

na teoria do federalismo costuma-se dizer que a repartição de poderes autônomos constitui o núcleo do conceito do Estado Federal. “Poderes”, aí, significa a porção de matérias que a Constituição distribui entre as entidades autônomas e que passam a compor seu campo de atuação governamental, suas áreas de competência. “Competências” são, assim, as diversas modalidades de poder de que se servem os órgãos ou entidades estatais para realizar suas funções. “Competência” – vimos antes – consiste na esfera delimitada de poder que se outorga a um órgão ou entidade estatal,

³⁸ Lei nº 12.305/2010, art. 1º

mediante a especificação de matérias sobre as quais se exerce o poder de governo.

A União ficou ainda bem aquinhoadada na partilha das competências federativas. Dispõe de competência material exclusiva, conforme ampla enumeração de assuntos no art. 21; de competência legislativa privativa, consoante discriminação consoante do art. 22; de competência comum com Estados, Distrito Federal e Municípios, arrolada no art. 23; e, ainda, de competência legislativa concorrente com os Estados sobre temas especificados no art. 24.

Acertadamente a Política Nacional de Resíduos Sólidos não se afastou da clássica competência legislativa concorrente que a Constituição Federal atribui à União de “limitar-se a estabelecer normas gerais” (art. 24, §1º).

Segundo Édis Milaré (2011, p. 226-7),

em outro modo de dizer, na legislação concorrente ocorre prevalência da União no que concerne à regulação de aspectos de interesse nacional, com o estabelecimento de normas gerais endereçadas a todo o território nacional, as quais, como é óbvio, não podem ser contrariadas por normas estaduais ou municipais.

Consuelo Yoshida (2012, p. 23) ministra que

as normas gerais ambientais federais cumprem, tradicionalmente, duas relevantes funções relacionadas às características apontadas: por serem de aplicação geral e uniforme, servem para a garantia da uniformidade (e não unidade) da legislação ambiental sobre a matéria em todo o território nacional, e para o estabelecimento do patamar mínimo nacional de proteção ambiental a ser observado pela legislação dos demais entes.

A Política Nacional de Resíduos Sólidos delimitou-se puramente em estabelecer normas gerais, como anteriormente citado pelos doutrinadores e buscou regular os interesses do país, sobretudo garantir a uniformidade das diretrizes, sejam elas jurídicas ou de gestão. Tarefa nada simples dos legisladores, pois as propostas anteriores à PNRS em vigor que surgiram no Congresso Nacional por meio de Comissões Especiais apresentaram textos que ultrapassavam a regra constitucional e adentravam em detalhamentos inadmissíveis, tendo em vista o papel suplementar de estados e distrito federal legislarem, bem como os municípios face o interesse local.

Com o advento da PNRS o Brasil passou a contar com um marco legal capaz de orientar União, Estados, Distrito Federal e Municípios acerca de suas atribuições atinentes a gestão e gerenciamento dos resíduos sólidos.

A estrutura da PNRS assenta-se nas diretrizes da Constituição Federal de 1988, consagrando como destacado instrumento os planos de resíduos sólidos. Em que pese a lei não conceitue os planos de gestão, todavia observo que se trata de documento que se dispõe a apresentar as ações a serem desenvolvidas relativas aos resíduos sólidos, considerando a seleção de alternativas viáveis, estabelecendo ações integradas e diretrizes sob os aspectos ambientais, econômicos, financeiros, administrativos, técnicos, sociais e legais para as etapas de gestão e gerenciamento.

É de competência da União, “elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social”.³⁹ Na análise de Maria Luiza Machado Granziera (2014, p. 96), “trata-se de definir em âmbito nacional, os locais para onde serão direcionadas as atividades econômicas e, ao mesmo tempo, planejar o modo como isso deve ocorrer, para que reverta em benefício à sociedade”.

Por fim, entende-se que a competência legislativa concorrente além de ser importante esteio da PNRS, enseja também o papel da União na articulação e implementação das diretrizes, princípios e dos instrumentos de gestão e gerenciamento dos resíduos sólidos.

4.2 – Estados e Distrito Federal

A Constituição Federal de 1988 confere aos Estados-membros e ao Distrito Federal o exercício, em relação as normas gerais, competência suplementar (art. 24, §2º).

Alexandre de Moraes (2015, p. 330-1) aponta algumas regras definidoras da competência legislativa concorrente e comenta que:

a inércia da União em regulamentar as matérias constantes no art. 24 da Constituição Federal não impedirá ao Estado-membro ou ao Distrito Federal a regulamentação da disciplina constitucional (competência supletiva). Note-se que, em virtude da ausência de Lei Federal, o Estado-membro ou o Distrito Federal adquirirão competência plena para a edição tanto de normas

³⁹ CF/88, art. 21, IX;

de caráter geral, quando específico. Em relação à inércia legislativa da União, em sede de competência concorrente, decidiu o STF que, “enquanto não sobrevier a legislação de caráter nacional, é de admitir a existência de um espaço aberto à livre atuação normativa do Estado-membro, do que decorre a legitimidade do exercício, por essa unidade federada, da faculdade jurídica que lhe outorga o art. 24, §3º, da Carta Política.”

A longa ausência de legislação federal específica sobre resíduos sólidos estimulou vários Estados, cerca de quatorze mais o Distrito Federal a formularem suas próprias normas jurídicas para regularem a matéria em seu território. Deve-se considerar constitucional e positiva a proatividade dos legisladores estaduais em não deixar o assunto sem ordenamento, contudo o surgimento das iniciativas se intensificaram e a existência de legislações esparsas sem uma diretriz federal deu início a cenário de insegurança jurídica e com a real possibilidade de estados intensificarem o controle e os padrões de exigência ao passo que outros poderiam ser bem menos restritivos, o que desencadearia algo semelhante ao exemplo do conhecemos como “guerra fiscal”, só que relacionado a gestão dos resíduos sólidos (MACHADO FILHO, 2012).

Em nível federal a lacuna existente a respeito de uma legislação que versasse sobre os resíduos sólidos só preenchida com o advento da PNRS fez espalhar com relativa celeridade iniciativas legais por parte dos Estados e do Distrito Federal para regular a temática.

Segundo Luís Paulo Sirvinskas (2015, p. 199),

a competência concorrente dos Estados e do Distrito Federal é complementar e tem por escopo detalhar os princípios formulados pela norma federal, respeitando-se as peculiaridades de cada unidade da Federação. Os Estados e Distrito Federal só poderão legislar plenamente em caso de ausência de norma federal (art. 24, §2º, da CF).

Os Estados da Federação amparados na Constituição Federal elaboraram suas próprias legislações conforme demonstra o quadro das leis (MACHADO FILHO, 2012) e decretos em vigor.

ESTADO	ANO	LEI Nº	DECRETO	
			Nº	

CE	2001	13.103		Dispõe sobre a Política Estadual de Resíduos Sólidos
CE	2002		26.604	Regulamenta a Lei nº 13.103, de 24 de janeiro de 2001
DF	2003	3.232		Dispõe sobre a Política Distrital de Resíduos Sólidos
DF	2008		29.399	Regulamenta a Lei nº 3.232, de 03 de dezembro de 2007
ES	2009	9.264		Institui a Política Estadual de Resíduos Sólidos e cria o Conselho Estadual de Resíduos Sólidos
GO	2002	14.248		Dispõe sobre a Política Estadual de Resíduos Sólidos
GO	2009	16.746		Introduz alteração na Lei nº 14.248, de 29 de julho de 2002
MG	2009	18.031		Dispõe sobre a Política Estadual de Resíduos Sólidos
MG	2009		45.181	Regulamenta a Lei nº 18.031, de 12 de janeiro de 2009
MT	2002	7.862		Dispõe sobre a Política Estadual de Resíduos Sólidos
MT	2009	9.132		Altera e acrescenta dispositivos à Lei nº 7.862, de 29 de julho de 2002
MT	2009	9.263		Adiciona o inciso V ao art. 50, da Lei nº 7.862, de 29 de julho de 2002
PE	2001	12.008		Dispõe sobre a Política Estadual de Resíduos Sólidos
PE	2010	14.236	23.941	Revoga a Lei nº 12.008, de 1º de junho de 2001, e institui a Política Estadual de Resíduos Sólidos
PR	1999	12.493		Estabelece princípios, procedimentos, normas e procedimentos para o manejo das atividades de geração, transporte, armazenamento, tratamento e disposição final dos resíduos sólidos e a minimização de seus impactos ambientais
PR	2002		6.674	Aprova o Regulamento da Lei nº 12.493/99, que institui o Conselho Estadual de Resíduos Sólidos do Paraná.
RJ	2003	4.191		Dispõe sobre a Política Estadual de Resíduos Sólidos
RJ	2008		41.122	Institui o plano diretor de gestão de resíduos sólidos

RR	2004	416		Dispõe sobre a Política Estadual Integrada de Resíduos Sólidos
RS	2014	14.528		Revoga a Lei nº 9.921/1993 que Dispõe sobre a Política Estadual de Resíduos Sólidos
SE	2006	5.857		Dispõe sobre a Política Estadual de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos
SP	2006	12.300		Institui a Política Estadual de Resíduos Sólidos e define diretrizes e normas de prevenção e controle da poluição, para a proteção e recuperação da qualidade do meio ambiente e a proteção da saúde pública, assegurando o uso adequado dos recursos ambientais no Estado do Ceará.
SP	2009		54.645	Regulamenta dispositivos da Lei nº 12.300 de 16 de setembro de 1976

Tendo em vista o quadro de leis estaduais, serão apresentados breves comentários traçando um comparativo entre a PNRS e as leis estaduais, com exceção do estado de São Paulo onde será objeto de tópico específico.

O estado do Ceará sancionou a Lei nº 13.103, de 24 de janeiro de 2001 que institui a Política Estadual de Resíduos Sólidos e define diretrizes e normas de prevenção e controle da poluição, para a proteção e recuperação da qualidade do meio ambiente e a proteção da saúde pública, assegurando o uso adequado dos recursos ambientais no Estado do Ceará.⁴⁰

A lei cearense que surge quase dez anos antes da entrada em vigor da PNRS não apresenta nenhuma contradição em relação as normas gerais estabelecidas pelo diploma federal, ao contrário, preceitua conceitos e instrumentos harmônicos que favorecem e podem potencializar a aplicação integrada de ambos os diplomas.

No entanto, recomenda-se a alteração da lei estadual no sentido de incorporar a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida do produto, a logística reversa, prever o estímulo a formação de Consórcios Municipais para a gestão integrada dos resíduos sólidos urbanos e a priorização da participação das cooperativas de catadores no sistema de limpeza pública. Tais medidas permitiriam a atualização da estrutura jurídica estadual e alinharia com a visão macro de gestão de resíduos sólidos adotada pelo país.

⁴⁰ Lei nº 13.103/2010, art. 1º

O Distrito Federal por meio da Lei nº 3.232, de 3 de dezembro de 2003 instituiu a Política Distrital de Resíduos Sólidos, estabelecendo na forma desta Lei, princípios, procedimentos, normas e critérios referentes à geração, acondicionamento, armazenamento, coleta, transporte, tratamento e destinação final dos resíduos sólidos no território do Distrito Federal, visando ao controle da poluição e da contaminação, bem como à minimização de seus impactos ambientais.⁴¹

A lei distrital também em vigor antes do advento da PNRS e não demonstra dispositivos conflitantes com o diploma federal. Vale apenas registrar o texto do art. 12 e seus incisos que versam sobre atividades de geração, importação e exportação de resíduos sólidos perdeu sua eficácia com a regra trazida no artigo 49 da PNRS, por ser incompatível com a lei federal que veda a importação de resíduos sólidos.

Recomenda-se a alteração da lei, sobretudo em face da relação entre a União e o Distrito Federal, no sentido de construir alinhamento que propicie a consolidar objetivos e instrumentos, tais como: elaboração de plano de gestão de resíduos sólidos, incorporação do princípio da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida do produto e a logística reversa.

O estado do Espírito Santo tem em vigor a Lei nº 9.264, de 15 de julho de 2009 que institui a Política Estadual de Resíduos Sólidos e dá outras providências correlatas, que define princípios, fundamentos, objetivos, diretrizes e instrumentos para a Gestão Integrada, Compartilhada e Participativa de Resíduos Sólidos, com vistas à redução, ao reaproveitamento e ao gerenciamento adequado dos resíduos sólidos; à prevenção e ao controle da poluição; à proteção e à recuperação da qualidade do meio ambiente e à promoção da saúde pública, assegurando o uso adequado dos recursos ambientais no Estado do Espírito Santo, a promoção do Ecomércio e a Produção Mais Limpa.⁴²

A política de resíduos sólidos capixaba entrou em vigor um ano antes da PNRS e, não apresenta dispositivos contrários em relação ao diploma federal.

⁴¹ Lei nº 3.232/2003, art. 1º

⁴² Lei nº 9.264/2009, art. 1º

Vale destacar que cumpre de forma positiva sua função complementar ao versar sobre gerenciamento de resíduos da atividade minerária e portuária.

A alteração da lei estadual no sentido de incorporar princípios, objetivos e instrumentos de planejamento e gestão também se torna recomendável na perspectiva de buscar ampliar alinhamento entre com o ente federal e, também permitir maior articulação com os municípios, especialmente em relação ao estímulo a formação de Consórcios Municipais.

O estado de Goiás a parti da Lei nº 14.248, de 29 de julho de 2002⁴³ estabeleceu sua política estadual de resíduos sólidos, definindo diretrizes e normas de prevenção de poluição.

A política goiana de resíduos sólidos também em vigor antes do advento da PNRS não apresenta pontos conflitantes em relação a PNRS. Mantém-se a recomendação da mesma natureza como se pôde observar anteriormente em relação aos outros Estados.

No estado de Minas Gerais a Lei nº 18.031, de 12 de janeiro de 2009 determina que a Política Estadual de Resíduos Sólidos far-se-á com base nas normas e diretrizes estabelecidas por esta Lei, em consonância com as políticas estaduais de meio ambiente, educação ambiental, recursos hídricos, saneamento básico, saúde, desenvolvimento econômico, desenvolvimento urbano e promoção da inclusão social.⁴⁴

Aprovada um ano antes da entrada em vigor da PNRS, a lei mineira é a que mais se assemelha na estrutura e em conceitos com a lei federal. Ela traz com ineditismo a logística reversa⁴⁵ como instrumento de planejamento e gestão. Além disso, suplementa o diploma federal ao instituir que o acesso a recursos do Estado destinados a entidades públicas municipais responsáveis pela gestão de resíduos sólidos de geração difusa fica condicionado à previsão, nos Planos de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos dos Municípios, de incentivos econômico-financeiros que estimulem a participação do gerador, do

⁴³ Lei nº 14.248/2002, art. 1º

⁴⁴ Lei nº 18.031/2009, art. 1º.

⁴⁵ Em que pese o conceito literal de logística reversa trazido pela lei estadual não seja uma reprodução na íntegra da lei federal, pode-se por analogia reputar a ambas o mesmo princípio e finalidade, qual seja, promover o retorno ao ciclo produtivo dos resíduos recicláveis e pós consumo.

comerciante, do prestador de serviços e do consumidor nas atividades de segregação, coleta, manuseio e destinação final dos resíduos sólidos.⁴⁶

No estado do Mato Grosso vigora a Lei nº 7.862, de 19 de dezembro de 2002, alterada pela Lei nº 9.263 de 03 de dezembro de 2009 e pela lei nº 9.132 de 12 de maio de 2009, dispondo sobre a Política Estadual de Resíduos Sólidos e dá outras providências.

A política mato-grossense de resíduos sólidos também em vigor antes do advento da PNRS não apresenta pontos conflitantes em relação a PNRS. Mantém-se a recomendação da alteração da mesma natureza como se pôde observar anteriormente em relação aos outros Estados, buscando harmonizar a lei estadual com a federal.

Em relação a resíduos sólidos o estado de Pernambuco editou em 2001 a Lei nº 12.008 e a revogou por meio da Lei nº 14.236, de 13 de dezembro de 2010, que estabelece a Política Estadual de Resíduos Sólidos, que dispõe sobre as diretrizes gerais aplicáveis aos resíduos sólidos no Estado de Pernambuco, bem como os seus princípios, objetivos, instrumentos, gestão e gerenciamento, responsabilidades e instrumentos econômicos.⁴⁷

Vale ressaltar que a alteração lei pernambucana se dá após a entrada em vigor da PNRS e incorpora os mais importantes objetivos, princípios e instrumentos do diploma federal, em destaque a logística reversa. Contudo, suplementa a lei federal e estabelece o Programa Estadual de Gestão de Resíduos Sólidos e o Sistema Estadual de gestão de Resíduos Sólidos.

Contudo, cabem críticas a lei estadual pernambucana em face da inexistência de dispositivos no que concerne a articulação dos municípios para a gestão integrada de resíduos sólidos urbanos para a formação de consórcios municipais.

Parece-nos ainda um grande equívoco da legislação do Estado de Pernambuco que dispõe que os “Planos de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos . PGIRS, a serem estabelecidos por lei específica de cada Município do Estado, que definirá as responsabilidades e os procedimentos institucionais para

⁴⁶ Lei nº 18.031/2009, art. 24.

⁴⁷ Lei nº 14.236/2010, art. 1º

a sua implementação.”⁴⁸ O próximo capítulo será dedicado aos instrumentos de planejamento e gestão e será o ambiente para a análise detida sobre o assunto e, mas já fica ressaltada a discordância sobre o que preceitua a legislação pernambucana sobre a obrigatoriedade do plano de gestão ser estabelecido por lei específica.

O estado do Paraná editou a Lei nº 12.493, de 22 de Janeiro de 1999 que estabelece princípios, procedimentos, normas e critérios referentes a geração, acondicionamento, armazenamento, coleta, transporte, tratamento e destinação final dos resíduos sólidos no Estado do Paraná, visando controle da poluição, da contaminação e a minimização de seus impactos ambientais e adota outras providências.

A lei em análise essencialmente não se apresenta como uma política estadual, da mesma forma não se encontram dispositivos que se antagonizam com a lei federal. Contudo, recomenda-se a alteração como a exemplo fez o estado de Pernambuco.

O Estado do Rio de Janeiro promulgou a Lei nº 4.191, de 30 de setembro de 2003, que dispõe sobre a Política Estadual de Resíduos Sólidos e estabelece princípios, procedimentos, normas e critérios referentes à geração, acondicionamento, armazenamento, coleta, transporte, tratamento e destinação final dos resíduos sólidos no Estado do Rio de Janeiro, visando controle da poluição, da contaminação e a minimização de seus impactos ambientais.⁴⁹

Não se encontram dispositivos que se antagonizam com a lei federal. Contudo, recomenda-se a alteração como a exemplo fez o estado de Pernambuco. Entretanto, registra-se ainda que em 2012 já com a vigência da PNRS, o Estado aprovou a Lei nº 6362, de 19 de dezembro de 2012, que não se trata uma revogação ou alteração da política estadual e sim, de estabelecer normas suplementares sobre o gerenciamento estadual para disposição final ambientalmente adequada de resíduos sólidos em aterros sanitários.

O estado de Roraima aprovou a Lei nº 416, de 14 de janeiro de 2004 que dispõe sobre a Política Estadual de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos e dá outras providências, com fundamento nos incisos VI e XII do art. 24 e nos incisos

⁴⁸ Lei nº 14.236/2010, art. 8º, II

⁴⁹ Lei nº 4.191/2003, art. 1º

I, II, IV, VI, VII do § 1º e § 3º do art. 225 da Constituição Federal, combinados com o artigo 166 da Constituição Estadual, estabelece a Política Estadual de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, seus princípios, objetivos e instrumento, bem como, as diretrizes e normas para o gerenciamento compartilhado dos diferentes tipos de resíduos, objetivando a prevenção e o controle da poluição, a proteção e recuperação da qualidade do ambiente e a proteção da saúde pública, assegurando o uso adequado dos recursos ambientais.⁵⁰ (nosso grifo)

Em relação a lei estadual de Roraima não se encontram dispositivos que se antagonizam com a lei federal, contudo recomenda-se a alteração para maior harmonização com os princípios, objetivos e instrumentos de planejamento e gestão trazidos pela PNRS.

Acerca dos resíduos sólidos o estado do Rio Grande do Sul editou em 1993 a Lei nº 9.921 e a revogou por meio da Lei nº 14.528, de 16 de abril de 2014 que institui a Política Estadual de Resíduos Sólidos, dispondo sobre seus princípios, objetivos e instrumentos, bem como sobre as diretrizes relativas à gestão integrada e ao gerenciamento de resíduos sólidos, incluídos os perigosos, às responsabilidades dos geradores e do poder público e aos instrumentos econômicos aplicáveis.⁵¹

Vale ressaltar que a alteração do estado do Rio Grande do Sul se dá após a entrada em vigor da PNRS e incorpora os mais importantes objetivos, princípios e instrumentos do diploma federal, em destaque a logística reversa. A alteração promovida elogia, especialmente por estruturar-se nos fundamentos e articulação com a PNRS e, aprofundar em suas diretrizes os instrumentos de planejamento, gestão e arranjos consorciados.

O estado de Sergipe aprovou a Lei nº 5.857, de 22 de março de 2006 que dispõe sobre a Política Estadual de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos visando estabelecer normas disciplinares sobre gerenciamento, inclusive produção, manejo e destinação, de resíduos sólidos, no Estado de Sergipe, na conformidade do disposto nos Artigos 7º, inciso XIV; 9º, incisos VI e XV; e 232,

⁵⁰ Lei nº 416/2004, art. 1º

⁵¹ Lei nº 14.528/2014, art. 1º

da Constituição Estadual, combinado com disposições constantes dos Artigos 23, inciso VI; 24, incisos VI e VIII; e 225, da Constituição Federal.⁵²

Acerca da lei de Sergipe não se encontram dispositivos que se antagonizam com a lei federal, contudo recomenda-se a alteração para maior harmonização com os princípios, objetivos e instrumentos de planejamento e gestão trazidos pela PNRS.

Feitos os breves comentários sobre os Estados-membros e suas legislações de resíduos sólidos, não se pode desprezar a importância do alinhamento entre as leis estaduais e a federal, pois a aproximação entre os Entes Estadual e Municipal sobre a matéria tem potencial de influenciar positivamente para que os regramentos e indicações da PNRS para os Municípios possam evoluir com mais celeridade e eficácia.

Ainda sobre a proliferação de leis estaduais, observa Consuelo Yoshida (2012, p. 29) que,

a PNRS surge quando muitos Estados, na ausência da norma geral federal, já legislaram as respectivas políticas estaduais de resíduos sólidos, servindo de parâmetro para as legislações municipais. Com a superveniência da PNRS, todas as disposições das normas anteriores (legislações estaduais, distrital, municipais, Resoluções do Conama, entre outros) conflitantes e incompatíveis com as diretrizes gerais por ela traçadas tiveram a eficácia suspensa automaticamente desde a entrada em vigor da PNRS, não podendo mais ser aplicadas.

Afirma-se que o conjunto dos dispositivos da PNRS que sobretudo estabelecem as diretrizes para os resíduos sólidos por si recebem as leis estaduais e criam um ambiente para que a efetiva suplementação da lei federal por meio de legislação própria estadual. Pois, está previsto que “a Política Nacional de Resíduos Sólidos e as Políticas de Resíduos Sólidos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios serão compatíveis [...] com as demais diretrizes estabelecidas nesta Lei”.⁵³

No que concerne as atribuições dos estados, Maria Luiza Machado Granziera ensina que:

⁵² Lei nº 5.857/2006, art. 1º

⁵³ Lei nº 12.305, art. 9º, §2º

No âmbito da responsabilidade pelos resíduos sólidos, e na linha de racionalizar as soluções para essa questão, a lei estabeleceu para os Estados a incumbência de 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 da CF/88.

4.3 – Municípios

Como já verificado, à Constituição Federal de 1988 estabelece que compete à União, aos Estados e Distrito Federal legislar concorrentemente em matéria ambiental.

Em relação aos Municípios Alexandre Moraes (2015, p. 298) ensina que,

a Constituição Federal consagrou o Município como entidade federativa indispensável ao nosso sistema federativo, integrando-o na organização político-administrativa e garantindo-lhe plena autonomia, como se nota na análise dos artigos 1º, 18,29,30 e 34, VII, c, todos da Constituição Federal.

Atualmente o Brasil conta com cerca de 5.570 municípios de acordo com o IBGE⁵⁴, afora o contexto jurídico, é nas cidades onde na prática a vida das pessoas acontecem e suas peculiaridades se afirmam e demandam soluções. Os fatores positivos e negativos se materializam e são sentidos os seus efeitos, por isso patrocina-se a ideia de que os municípios tenham suas leis que instituem suas políticas de resíduos sólidos, pois o município é entidade estatal autônoma e no âmbito de suas competências constam: (i) legislar sobre assuntos de interesse local e (ii) suplementar a legislação federal e a estadual no que couber.⁵⁵

No que concerne a competência legislativa suplementar, Paulo Afonso da Silva (2008, p. 309) ensina que:

A Constituição não inseriu os Municípios no campo da legislação concorrente estabelecido no art. 24, em cujos parágrafos normatiza sobre a relação entre normas gerais e legislação suplementar. No entanto, admite, no inciso II do art. 30, a competência municipal para legislar suplementarmente à legislação federal e estadual, no que couber. É certo

⁵⁴ <http://teen.ibge.gov.br/en/noticias-teen/2943-municipios-novos.html>

⁵⁵ CF/88, art. 30, I e II.

que o art. 24 não comporta legislação suplementar à legislação estadual, porque aí a suplementação é exclusivamente em face da norma geral federal. É certo também que nem toda matéria prevista no art. 24 tolera interferência municipal, para que se pudesse inserir os Municípios lá, justamente com Estados e Distrito Federal. Mas, em matéria de educação, cultura, ensino e desporto, assim como nas hipóteses de defesa do meio ambiente, é viável a suplementação municipal de legislação federal como de legislação estadual. Em síntese, a competência suplementar do Município só pode verificar-se em torno de assuntos que sejam também de interesse local, além de sua dimensão federal ou estadual.

Consuelo Yoshida (2012, p. 21) explica que,

os municípios, que não foram incluídos no âmbito do art. 24 da Constituição Federal, têm, nos termos do art. 30, afora a competência privativa (inciso I), a competência para suplementar a legislação federal e a estadual, no que couber (inciso II), com base no interesse local, critério que informa sua atividade legislativa.

No que diz respeito a autonomia dos Municípios, Maria Luiza Machado Granziera (2014, 635) ensina que,

tendo em vista sua capacidade de auto-organização, por meio de lei orgânica, tornou-se completa a autonomia municipal, definida no art. 18, que dispõe sobre a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil, que compreende à União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos.

No que tange aos municípios, o art. 30 da Constituição Federal, dispõe que compete legislar e atuar, entre outras, nas hipóteses em que (a) ficar caracterizado o interesse local; (b) for cabível suplementar a legislação federal e estadual e (c) se referirem à prestação de serviço público de interesse local. Resta pacífico que a Constituição Federal estabelece que o município é o titular dos serviços de interesse local. E, não há serviço mais local do que o serviço de limpeza pública, pois atende o cidadão em seu local de moradia. Logo, o serviço de limpeza pública trata-se de serviço de titularidade municipal e o mesmo tem autonomia para organizar a prestação desse serviço essencial à sadia qualidade de vida.

A Política Nacional de Resíduos Sólidos incumbe ao Distrito Federal e aos Municípios a gestão integrada dos resíduos sólidos gerados nos respectivos

territórios, sem prejuízo das competências de controle e fiscalização dos órgãos federais e estaduais do Sisnama, do SNVS e do Suasa, bem como da responsabilidade do gerador pelo gerenciamento de resíduos, consoante o estabelecido nesta Lei.⁵⁶

As diretrizes estabelecidas pela PNRS reafirmam a função estratégica dos municípios – sobretudo pelo regramento constitucional que destaca o interesse local e sua titularidade- diante do desafio de sanar problemáticas seculares cristalizados, por exemplo os já mencionados na introdução. Espera-se ainda, que os entes municipais se apropriem da solidificada estrutura jurídica e de gestão da lei federal para iniciarem de maneira uniforme a implementação no país desse novo modelo proposto que lança as bases para essa transformação necessária e pretendida.

Ao analisar o princípio do respeito às diversidades locais e regionais inseridas na PNRS, Paulo Affonso Leme Machado (2012, p. 53) avalia que,

nos resíduos sólidos, as regras essenciais foram inseridas na Lei n. 12.305/2010, para que houvesse o sentido de uniformidade em todo o país. A diversidade geográfica, biológica e socioeconômica não pode ser um pretexto para o descumprimento da norma geral, mas o reconhecimento dessa diversidade visa, pelo contrário, a adaptar o geral ao particular. Por isso, não houve o congelamento de regras de gestão desses resíduos, pois os municípios têm a desempenhar um papel indispensável.

Desde janeiro de 2013 o país contabiliza um total de 5.570 municípios nos 26 estados da federação, de acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.⁵⁷

O Ente Municipal tem do ponto de vista jurídico um considerável desafio de garantir que sua legislação sobre resíduos sólidos tenha como fundamento a Política Nacional harmonizada com a Estadual caso exista. Importante ressaltar, a necessidade do município atentar para às diversidades locais e regionais⁵⁸ na concepção de sua legislação temática própria, de forma que permita e privilegia os arranjos regionais e soluções compartilhadas.

⁵⁶ Lei nº 12.305/2010, art. 10.

⁵⁷ Disponível em: <http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv86302.pdf>. Acessado em: 26 set. 2016.

⁵⁸ Lei nº 12.305/2010, art. 6º, inc. IX

Exemplifica o parágrafo anterior o que está definido nas diretrizes aplicáveis aos resíduos a PNRS estabelece que, “na gestão e gerenciamento de resíduos sólidos, deve ser observada a seguinte ordem de prioridade: não geração, redução, reutilização, reciclagem, tratamento dos resíduos sólidos e disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos”⁵⁹. Tal dispositivo orienta especialmente os municípios a nas suas legislações terem internalizado esse novo modelo de gestão e gerenciamento que estabelece uma hierarquia a ser atendida nacionalmente.

Assim, o marco federal que instrui expressamente que entre as políticas dos estados, distrito federal e municípios exista plena compatibilização e, que tenha assegurado o atendimento as normas de procedimentos como a mencionada.

⁵⁹ Lei nº 12.305/2010, art. 9º.

4.4 – Experiência estadual: São Paulo.

No que tange a gestão de resíduos sólidos, será relatada a experiência do estado de São Paulo em relação ao seu processo de formulação da Lei nº 12.300, de 16 de março de 2006, que institui a Política Estadual de Resíduos Sólidos, bem como demonstra como a legislação tem sido implementada e tem orientado e mobilizado os municípios por meio das políticas públicas em prática.

Serão ainda apresentados comentários ao texto da lei estadual, ressaltando o processo de implementação e, buscando analisar o nível de aderência dos municípios além de examinar as articulações em andamento que visam entre os diplomas legais estadual e federal.

Como já verificado anteriormente, a inexistência de lei federal sobre resíduos sólidos instigou diversos estados da Federação amparados na Constituição Federal a elaborarem suas próprias legislações conforme demonstrado no quadro das leis estaduais e respectivos decretos em vigor.

Em face da complexidade do assunto e da necessidade de base jurídica sólida disciplinando o tema resíduos sólidos, a Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, sob a presidência do Deputado Sidney Beraldo, constituiu um Grupo de Trabalho Parlamentar suprapartidário, instituído pelo Ato n.º 20, de 22 de abril de 2003, com a finalidade de elaborar uma política estadual de resíduos sólidos. Entre os componentes do Grupo de Trabalho cuidou-se de realçar as prerrogativas do legislativo estadual de tratar da matéria, conforme parecer da Deputada Analice Fernandes que escreveu:

de outro vértice, no plano constitucional estadual, reservou-se ao Poder Executivo e Legislativo, de acordo com a partilha constitucional de iniciativas legislativas sobre o tema (artigos 19, 21, inciso III, e 24 “caput”, da Constituição do Estado de São Paulo), a deflagração do presente processo legislativo para a definição de políticas e normas a serem observadas no tratamento do meio ambiente e da saúde pública. (MACHADO FILHO, 665-6)

Instalado um Grupo de Trabalho Parlamentar, privilegiou-se o suprapartidarismo como tônica para reunir deputados de diferentes partidos, mas que tivessem reconhecidamente ações relacionadas a temática que passou a analisar inicialmente os seguintes projetos de lei: PL nº 281/2003, de autoria

do Deputado Rodolfo Costa e Silva; PL nº 230/2003, de autoria do Deputado Donisete Braga e o PL nº 760/1999, de autoria do Deputado Luis Carlos Gondim, com Substitutivo do Deputado Jorge Caruso, além da proposta apresentada, na Câmara dos Deputados, pelo Deputado Federal Emerson Kapaz, na forma de Substitutivo ao PL 203/1991, versando sobre a Política Nacional de Resíduos Sólidos.

Chamou à atenção nesse processo de discussão e elaboração a expressiva participação da sociedade civil organizada. Foram mais de 50 participantes, entre órgãos do Poder Público, Organizações não Governamentais, entidades de classes, Institutos, Universidades e Empresas afeitas a questão dos resíduos sólidos. O fato contribuiu para que, desde o início, a preparação contemplasse as diferentes experiências, visões e expectativas dos partícipes (MACHADO FILHO, 2012).

O Grupo de Trabalho Parlamentar concebeu inicialmente um Anteprojeto da Política Estadual de Resíduos Sólidos e um regimento interno, abrindo prazo para apresentação de sugestões e emendas que resultou no projeto de lei nº 326, de 24 de maio de 2005 que institui a Política Estadual de Resíduos Sólidos e dá as providências correlatas.

Nessa ocasião o presidente do Grupo de Trabalho, Deputado Arnaldo Jardim (MACHADO FILHO; JARDIM; 2012, p. 667) fez a seguinte declaração:

O Projeto de Lei procura aglutinar questões atuais da gestão integrada de resíduos sólidos, além de estabelecer um elo com as políticas estaduais de saneamento, recursos hídricos e de meio Ambiente. As questões sociais relativas ao setor também foram contempladas, com a inserção dos catadores, associações e cooperativas no processo de coleta, separação e comercialização dos resíduos urbanos recicláveis, bem como prevendo a sua ressocialização. Outro aspecto do projeto são as ações direcionadas à educação ambiental diretamente para o gerador e o consumidor, além de estabelecer a implantação de um sistema de informações sobre os resíduos sólidos no Estado, criando o Sistema Declaratório, com o apoio e a participação dos Municípios, para a divulgação pública.

O Projeto de Lei nº 326/2005 foi aprovado por unanimidade na Assembleia Legislativa. A Lei nº 12.300 de 16 de março de 2006 que Institui a Política Estadual de Resíduos Sólidos e define princípios e diretrizes foi sancionada pelo Poder Executivo, pautando-se nos princípios do direito ambiental, em especial,

o princípio do desenvolvimento sustentável, do poluidor-pagador, da precaução, da participação e da prevenção.

A Política de Resíduos Sólidos do Estado de São Paulo tem na sua concepção a marca de política pública. A afirmativa se verifica nas diretrizes estabelecidas, forma participativa de elaboração, alcance de suas disposições e a indicação do modelo a ser adotado e praticado em todo território paulista. Alicerçada na melhor doutrina jurídica, a Lei n.º 12.300, de 16 de março de 2006, se valeu estruturalmente da Constituição Federal de 1988, da Constituição do Estado de São Paulo de 1989, além de harmonizar-se com outras políticas, em especial, a Política Nacional do Meio Ambiente (Lei n.º. 6.938, de 31 de agosto de 1981) e a Política Nacional de Educação Ambiental (Lei n.º. 9.795, de 27 de abril de 1997).

O Estado de São Paulo deu um importante passo para tratar com seriedade e firmeza a questão dos resíduos sólidos, estabelecendo diretrizes inovadoras, viáveis e exequíveis. Os efeitos práticos desta Lei têm sido percebidos nas iniciativas de seu Decreto nº 54.645, de 05 de agosto de 2009 e de Resoluções que se seguiram. Soma-se ainda, as políticas públicas desenvolvidas que vão na direção de assessorar e auxiliar os Municípios por meio do Programa de Aterros em Valas, do Fundo Estadual de Controle da Poluição - FECOP, do Fundo Estadual de Recursos Hídricos – FEHIDRO, que cooperam para obtenção de melhores resultados por parte dos municípios.

O recente “Inventário Estadual de Resíduos Urbanos – 2015”⁶⁰ apresentado pela CETESB, apontou evolução em relação ao número de municípios paulistas que destinavam resíduos sólidos urbanos de forma adequada, passou de 492 em 2011, para 599 em 2015.

O modelo Paulista aponta o exercício prático da suplementação de lei federal, adequando questões regiões e suas peculiaridades que produzem efeitos jurídicos e que orientam os geradores de resíduos sólidos, bem como aponta caminhos para os seus Municípios no que tange a um novo paradigma a respeito da gestão e gerenciamento.

⁶⁰Disponível em: <http://solo.cetesb.sp.gov.br/wp-content/uploads/sites/34/2013/12/residuos-solidos-domiciliares-2015.pdf>. Acessado em: 13 set. 2016.

Vale, por oportuno, destacar que a Política Estadual de Resíduos Sólidos tem servido de esteio para a concepção de políticas públicas sob forma de programas, como se verifica no Programa Verde Azul, idealizado e gerido Secretaria Estadual de Meio Ambiente, estabeleceu, em 2007, 10 (dez) diretrizes que disciplinam as questões dos resíduos sólidos estão claramente harmonizadas com os dispositivos da Lei 12.300 de 2006. O inovador programa no ciclo de 2015 estabeleceu como critérios para pontuação os seguintes itens: (i) aplicação do IQR - Índice de Qualidade de Aterro de Resíduos; (ii) plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos (PMGIRS), de acordo com as Políticas Nacional e Paulista de Resíduos Sólidos; (iii) estrutura de coleta seletiva de resíduos sólidos reutilizáveis/recicláveis/compostáveis; (iv) parcerias formais entre a prefeitura e setores produtivos para coleta e destinação adequada de resíduos sujeitos a logística reversa e/ou ações de responsabilidade pós-consumo; (v) plano municipal de resíduos da construção civil (PMGRCC); (vi) ações ou iniciativas intermunicipais para gestão de resíduos sólidos.

A mencionada política pública que visa ainda credenciar Municípios para a obtenção de recursos do Estado, se pauta na gestão compartilhada dos resíduos sólidos e destina recursos econômicos para a aquisição de equipamentos e capacitação dos gestores públicos e seus respectivos corpos técnicos (MACHADO FILHO, 2012).

Corretamente o Estado Paulista internalizou a PNRS aplicando suas diretrizes, particularmente em relação a logística reversa vale salientar que os termos de compromissos celebrados por entidades setoriais e mesmo individualmente por empresa já vigoram em território paulista. Como já mencionado, outra medida concreta que demonstra a harmonia entre lei federal e paulista, trata-se da presença da logística reversa no Programa Município Verde Azul, coordenado pela Secretaria Estadual de Meio Ambiente, cuja diretriz “resíduos sólidos” exhibe como um de seus critérios a parceria formal entre prefeitura municipal e setores produtivos voltados a ações implementadoras de logística reversa.

Recentemente o Estado publicou a SMA Nº 45, de 23 de junho 2015 que define as diretrizes para implementação e operacionalização da responsabilidade pós-consumo no estado de São Paulo, e dá providências correlatas.

A referida norma já aponta na prática os efeitos das vigências das leis federal e paulista, pois fundamenta-se e articula-se considerando os dispositivos de ambos os diplomas, atendendo ainda seus respectivos decretos regulamentadores.

Em São Paulo registra-se o pioneiro caso de termo de compromisso entre o Estado e a Fabricante de Refrigerantes Poty, sendo aplicado na cidade de Potirendaba e região, comprometendo-se a recolher e reciclar 100% das embalagens PET que coloca no mercado.

Vale ressaltar que a lei e decreto estadual não dispõe sobre alguns instrumentos trazidos na PNRS, em especial os sistemas de logística reversa, acordos setoriais e termos de compromisso. Contudo, o estado de São Paulo incorporou todos eles e tem atendimento e colocado em prática a diretriz federal na concepção e implementação de sua política de resíduos sólidos.

A lei estadual estabelece no rol de seus instrumentos os Planos Estadual e Regionais de Gerenciamento de Resíduos Sólidos, que mesmo com nomenclatura distinta do previsto na PNRS que define como plano de gestão, não deixa dúvida da natureza de sua finalidade.

Em que pese não ter atendido o prazo estabelecido no decreto regulamentador, o Estado de São Paulo lançou o seu Plano de Resíduos Sólidos em 29 de outubro de 2014 após um processo de consulta pública e encontros regionais que atendeu ao conteúdo mínimo previsto na Política Nacional e, está estruturado em quatro seções:

o Panorama dos Resíduos, que retrata a situação da gestão e gerenciamento dos resíduos sólidos no estado; o Estudo de Regionalização e Proposição de Arranjos Intermunicipais, que tem o intuito de fomentar a descentralização das políticas públicas voltadas à gestão dos resíduos sólidos e o compartilhamento de serviços e atividades de interesse comum aos municípios, a fim de permitir a otimização dos recursos – financeiros, materiais e humanos – e a geração de economia de escala; a Proposição de Cenários, que busca a visualização de possíveis configurações futuras para os resíduos sólidos, a partir de projeções de geração; e as Diretrizes, Metas e Ações, que tratam de estratégias a serem adotadas ao longo de dez anos para assegurar a implementação do Plano Estadual, norteadas pela obrigatoriedade de adoção da hierarquização na gestão e

gerenciamento de resíduos sólidos – não geração, redução, reutilização, reciclagem, tratamento e disposição final adequada dos rejeitos.⁶¹

Vale destacar a que o Plano Paulista de Resíduos Sólidos (SÃO PAULO, 2014, p. 191) dedica uma importante parte ao estudo de regionalização e proposição de arranjos intermunicipais, que contempla a regionalização aplicada à gestão de resíduos sólidos e as soluções consorciadas para a gestão de resíduos sólidos e define que:

A criação de soluções consorciadas voltadas à gestão de resíduos sólidos pelos municípios é incentivada pelas políticas estadual e nacional de resíduos sólidos; nesta é prevista a priorização dos recursos da União aos municípios que optarem por soluções consorciadas intermunicipais para a gestão dos resíduos sólidos. A reflexão sobre a importância das soluções consorciadas é reforçada por questões apontadas no Panorama dos Resíduos Sólidos do Estado de São Paulo, tais como: o número considerável de municípios que dispõem os RSU em outras localidades; a vida útil e a disponibilidade de locais apropriados para a instalação de aterros; a viabilidade econômica da reciclagem dos mais diversos resíduos, além de beneficiar e fortalecer o cumprimento dos acordos de logística reversa; entre outras. A organização e funcionamento de soluções consorciadas intermunicipais na gestão dos resíduos sólidos possibilitam ganhos de escala, que podem viabilizar melhores contratos de coleta, tratamento de resíduos e destinação de rejeitos; ampliação da oferta de serviços e racionalização de equipamentos; flexibilização dos mecanismos de aquisição de equipamentos e de contratação de pessoal; maior poder de negociação no mercado dos produtos passíveis de reciclagem; e redução de custos. Dessa forma, estimula a discussão de um novo modelo de planejamento e gerenciamento regional, com maior eficiência na aplicação de investimentos.

O plano apresenta uma projeção acerca do aumento na geração dos resíduos sólidos urbanos que leva em conta apenas o crescimento populacional no estado de São Paulo sem considerar os incrementos resultantes do crescimento econômico, por esse fator já teríamos um aumento de cerca de 13,6% na geração até 2030 (SÃO PAULO, 2014).

Ainda de acordo com o plano de gestão, o aumento previsto na geração de RSU é claramente significativo. Mesmo no cenário de menor projeção, a geração de resíduos no estado de São Paulo apresenta aumento expressivo e

⁶¹ Disponível em: <http://www.ambiente.sp.gov.br/blog/2014/10/29/plano-de-residuos-solidos-do-estado-de-sao-paulo-e-lancado/>. Acessado em: 07 mar. 2016.

exige ações capazes de alterar significativamente o modelo de gestão de resíduos sólidos, inclusive quanto aos padrões de consumo (SÃO PAULO, 2014).

As projeções reafirmam a preocupação com os cenários em formação que desafiará o estado no sentido de apresentar políticas que passam por articular soluções municipais consorciadas (como prevê o plano), bem como novas formas de tratamentos de resíduos sólidos urbanos que privilegie a inovação tecnológica.

Outro aspecto que as projeções apresentam relaciona-se ao padrão de consumo.

O plano de gestão aponta que a geração de resíduos sólidos como um todo, mantidos o atual modelo de gestão e os padrões e hábitos de consumo, tende a aumentar significativamente no estado de São Paulo nas próximas décadas. A sinalização é de que problemas hoje existentes, como a escassez de áreas para a implantação de aterros de resíduos e o desbalanceamento de geração nas diferentes regiões do estado, em função da concentração da população, continuarão existindo exigindo soluções inovadoras (SÃO PAULO, 2014).

O plano projeta em sentido amplo um cenário de otimismo em face da transição para um modelo mais moderno de gestão de resíduos sólidos, especialmente pelas obrigações trazidas pelas Políticas Nacional e Estadual, onde se priorizará medidas inovadoras que vão desde o uso de novas tecnologias para o tratamento de resíduos sólidos, bem como uma atuação direta na sensibilização da sociedade em relação ao atual padrão de consumo.

Por fim, vale destacar em relação as diretrizes, metas e ações do plano de gestão estadual o seguinte: (i) fomentar e apoiar a elaboração de planos municipais, intermunicipais e regionais (meta estabelecida 100% até 2025); (ii) promover a associação dos Municípios em arranjos regionais para a otimização da gestão de resíduos sólidos urbanos.

A visão de novas tecnologias de tratamento de resíduos sólidos tem orientado o estado de São Paulo muito antes da entrada em vigor das políticas nacional e estadual. A publicação que apresenta as relações entre o estado de São Paulo e o estado da Baviera (Alemanha) dá conta de um projeto voltado à

política de gerenciamento de resíduos sólidos, cujo acordo foi firmado em 13/12/2004 entre os mencionados Estados.

Mesmo não tendo sido ainda apresentado até o momento alguma experiência concreta, o referido projeto contempla o desenvolvimento de uma nova e ampla concepção de gerenciamento de resíduos sólidos para o Estado e a Cidade de São Paulo, que pretende modificar os procedimentos atuais, centralizados no aterramento direto, para outros que considerem o estado da das unidades de tratamento de resíduos sólidos como, por exemplo, os sistemas com aproveitamento de energia a partir dos resíduos, de modo a restringir o volume a ser aterrado e proteger o solo e os recursos hídricos subterrâneos (SÃO PAULO, 2014).

Com o advento das leis estadual e federal, está em curso no estado de São Paulo o processo de licenciamento para a implantação de uma Unidade de Recuperação Energética que visa o tratamento de resíduos sólidos gerados nos municípios Barueri, Santana de Parnaíba e Carapicuíba.

O Conselho Estadual de Meio Ambiente por meio da Deliberação Consema nº 36/2012, de 12 de dezembro de 2012 aprovou com base no Parecer Técnico/Cetesb/121/12/IPSR⁶² sobre o respectivo EIA/Rima, a viabilidade ambiental do empreendimento “Obras de Implantação da Usina de Recuperação de Energia – URE”, de responsabilidade da FOXX URE – BA Ambiental Ltda., no município de Barueri (Proc. 18/2012), e obriga o empreendedor a cumprir as exigências, recomendações, medidas mitigadoras e de compensação, conforme consta do parecer técnico da Cetesb.

O órgão ambiental paulista destacou o caráter regional do referido empreendimento e considerou em especial que o referido empreendimento possibilitará o tratamento de resíduos sólidos gerados nos municípios Barueri, Santana de Parnaíba e Carapicuíba. Além disso, a Cetesb reconheceu em seu parecer técnico a conformidade do empreendimento em face da Política Estadual de Resíduos Sólidos (Lei Estadual nº 12.300/06) e sua equipe técnica

⁶² Trecho do item 9 da conclusão do parecer técnico. Disponível em: http://www.ambiente.sp.gov.br/consema/files/2012/12/Parecer_Tecnico_CETESB_121_12_IPSR.pdf. Acessado em: 26 set. 2016.

concluiu que as Obras de Implantação da Usina de Recuperação de Energia – URE no município de Barueri, sob responsabilidade da empresa FOXX URE – BA Ambiental Ltda. são ambientalmente viáveis, desde que implementados os programas e as medidas ambientais mitigadoras apresentados no Estudo de Impacto Ambiental e, que para a continuidade do licenciamento ambiental do empreendimento, o empreendedor deverá atender as exigências técnicas apontadas.

Cabe considerar sobre o parecer técnico mencionado que trata-se de importante sinal do conhecido e rigoroso órgão ambiental paulista em relação a viabilidade ambiental da implantação empreendimento de recuperação energética e a possibilidade de continuidade para os procedimentos de licenciamento ambiental.

Assim, o estado de São Paulo aponta a luz da legislação federal e estadual e do padrão de qualidade quanto a tecnologia de tratamento de resíduos sólidos a viabilidade ambiental para a implantação de empreendimento com a finalidade de atender regionalmente os municípios de Barueri, Santana de Parnaíba e Carapicuíba com a tecnologia voltada ao aproveitamento e recuperação energética dos resíduos sólidos urbanos.

4.5 – A experiência legislativa do município paulista de Ferraz de Vasconcelos

Tendo já verificado todo amparo constitucional acerca da competência do ente municipal para legislar sobre resíduos sólidos, será tratado neste subitem aspectos relacionados a concepção de legislação municipal sobre resíduos sólidos.

Como já mencionado anteriormente atualmente temos 5.570 municípios no país. Não se tem ainda notícia de um trabalho que tenha reunido e mantenha atualizadas todas as legislações municipais que tenham na ementa instituir uma política municipal de resíduos sólidos.

As cidades brasileiras sofrem diretamente os impactos da crescente geração dos resíduos urbanos e de seus gestores é demandado soluções eficientes e que sejam técnica e economicamente viáveis.

Os desafios trazidos pela alta geração de resíduos sólidos exigem o reconhecimento do processo local e que considere aspectos de regionalidade. Em sentido mais amplo, na perspectiva do município como ente central na gestão ambiental brasileira, Giaretta, Philippi Jr e Fernandes (2012, 187-8) consignam que:

Desse modo, a questão ambiental, que é coletiva, não pode ficar à mercê de um mandato político. A gestão ambiental nos municípios necessita transcender esses períodos, elaborando e colocando em prática projetos locais da própria sociedade, de suas demandas, e com auxílio de seus conhecimentos, compreendendo não somente as possibilidades existentes no meio natural para satisfação das necessidades humanas, mas as possibilidades e propostas existentes da sociedade para a utilização sustentável desses recursos.

Do ponto de vista da gestão, com base na citação anterior e com a perspectiva de criar referências para a concepção de leis municipais de resíduos sólidos, constata-se imprescindível a presença dos fundamentos da sustentabilidade, bem como que essas legislações tenham características de políticas públicas – estabeleçam prazos e metas –, sejam formuladas em ambiente que permita e privilegia uma ampla participação da sociedades civil e de demais atores (academia, setor empresarial, poder executivo, poder judiciário, ministério público e etc) e, por fim sejam perenes e não vinculadas ao prazo do mandato político.

Sob os aspectos jurídicos, uma política municipal de resíduos sólidos deve fundamentar-se nos princípios do direito ambiental, indispensável essa estruturação sob pena de enfraquecer o instrumento legal no médio e longo prazo, sobretudo pelas constantes e céleres transformações intrínsecas ao tema.

Além disso, torna-se imperioso que as diretrizes e suplementações das políticas nacional e estadual (quando existir) sejam o eixo condutor da lei municipal para que esta possa abarcar as demandas e peculiaridades local e regional.

A experiência do município de Ferraz de Vasconcelos no Estado de São Paulo reuniu muitas das referências desenvolvidas neste subitem que orientou

a concepção da Lei nº 3.185, de 03 de outubro de 2013 que institui em Ferraz de Vasconcelos que foi elaborada com parâmetro nas normas gerais contidas na Política Nacional (Lei nº 12.305, de 02 de agosto de 2010) e na Estadual (Lei Nº 12.300, de 16 de março de 2006).

Contudo, o interesse local foi amplamente contemplado e o texto legal dispõe entre outras questões nas problemáticas voltadas a (i) erradicar os lixões, aterros controlados, bota-fora e demais destinações inadequadas; (ii) incentivar a cooperação intermunicipal, estimulando a busca por soluções consorciadas e a solução conjunta dos problemas de gestão de resíduos de todas as origens; (iii) fomentar os arranjos produtivos locais; (iv) incentivo a adoção de consórcios com vistas a elevação das escalas de aproveitamento e a redução de custos envolvidos e; (v) obrigando a estruturação da logística reversa das cadeias da construção civil, veículos automotivos e medicamentos e suas embalagens. Nota-se, que em relação a logística reversa o município inclui as cadeias da construção civil e automotivos, esses atores que não integraram a obrigatoriedade na lei nacional e, por serem objeto de relevante impacto ambiental no âmbito local, foram incluídos no rol taxativo de obrigatoriedade de viabilizarem a logística reversa dos resíduos gerados.

Por fim, na direção que se estabelece essa pesquisa patrocina-se que os municípios cada vez mais se apropriem da constitucionalidade do ato de legislar sobre o tema resíduos sólidos e, que concebam diplomas legais que observem as normas gerais estabelecidas pela União, dá mesma forma as suplementações dos estados quando existirem e que sobretudo o interesse local seja amplamente focado para promover as transformações necessárias.

III – Instrumentos de planejamento e gestão: processo de implementação

A PNRS estabelece um rol de instrumentos que objetivam a implementação do planejamento e gestão integrada dos resíduos sólidos.

Neste capítulo serão abordados os seguintes instrumentos: (i) planos de gestão de resíduos sólidos; (ii) implantação da logística reversa, destacando o papel dos municípios frente aos acordos setoriais; termos de compromisso e regulamento e; (iii) incentivo à formação de consórcios ou de outras formas entre os entes federados.

1 – Planos de gestão

A lei nº 12.305/2010 não define conceitualmente os planos de gestão. Contudo, em nossa compreensão trata-se de documento que deve apresentar as ações a serem desenvolvidas, seja pelo agente público ou privado, relativas aos resíduos sólidos que considerem a seleção de alternativas viáveis e estabeleçam ações integradas sob os aspectos ambientais, econômicos administrativos, técnicos, sociais e legais tendo em vista as etapas da gestão e do gerenciamento.

A respeito dos planos de resíduos sólidos, a PNRS estabelece o seguinte:

Art. 14. São planos de resíduos sólidos:

I - o Plano Nacional de Resíduos Sólidos;

II - os planos estaduais de resíduos sólidos;

III - os planos microrregionais de resíduos sólidos e os planos de resíduos sólidos de regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas;

IV - os planos intermunicipais de resíduos sólidos;

V - os planos municipais de gestão integrada de resíduos sólidos;

VI - os planos de gerenciamento de resíduos sólidos.

Sobre os planos de gestão resíduos, Silvano Costa e Samyra Crespo (2012, p. 283-4) consignam que

são a base para a implementação exitosa da política e a ferramenta guia para operar o gerenciamento em bases mais integradas. Tanto a Lei quanto o Decreto consideram que os planos, tanto no âmbito da União, quanto dos estados e dos municípios, devem definir as condições pelas quais os objetivos principais da Política possam ser alcançados.

Assim, a PNRS evidencia a função estruturante dos planos e confere ao instrumento elementos essenciais para garantir efetividade da adequada gestão e gerenciamento dos resíduos sólidos.

A PNRS não faz distinção conceitual em relação aos planos relacionados nos incisos do artigo 14 onde são mencionados os planos (nacional, estaduais, microrregionais, de regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas), plano de gestão (municipais) e planos de gerenciamento.

Em suma, pode-se considerar que os planos de gestão de resíduos envolvem exclusivamente os entes federados (união, estados, distrito federal e municípios) e o plano de gerenciamento, os geradores que podem ser públicos ou privados.

Sobre a forma como a PNRS preceitua sobre os planos, Silvano Costa e Samyra Crespo (2012, p. 284) esclarecem que

a lei propõe, portanto, não propriamente uma hierarquia, mas um corolário de articulações possíveis e complementaridades entre as diversas instâncias da Federação. Na racionalidade proposta pela Lei, os planos estaduais devem atender às metas estabelecidas pelo PNRS; os municipais, intermunicipais e microrregionais, por sua vez, devem considerar metas, diretrizes, ações e programa dos planos estaduais de resíduos sólidos.

Há concordância com a citação anterior de que a PNRS não estabelece hierarquia entre os planos, tampouco submissão entre planos. Contudo, não se pode prescindir da articulação e da busca da cooperação federativa e da gestão associativa trazida pela Lei de Consórcios, sendo que quanto mais os planos se harmonizarem, mais facilmente serão introduzidos os instrumentos econômicos fundamentais para a implementação da PNRS, sobretudo nas esferas estadual e municipal.

1.1 Plano Nacional de Resíduos Sólidos

No que concerne ao plano nacional de resíduos sólidos, dispõe a Lei nº 12.305/2010 que, “a União elaborará, sob a coordenação do Ministério do Meio Ambiente, o Plano Nacional de Resíduos Sólidos, com vigência por prazo indeterminado e horizonte de 20 (vinte) anos, a ser atualizado a cada 4 (quatro) anos, tendo como conteúdo mínimo:”⁶³

⁶³ Lei nº 12.305/2010, art. 15, I à XI

1. diagnóstico da situação atual dos resíduos sólidos;
2. proposição de cenários, incluindo tendências internacionais e macroeconômicas;
3. metas de redução, reutilização, reciclagem, entre outras, com vistas a reduzir a quantidade de resíduos e rejeitos encaminhados para disposição final ambientalmente adequada;
4. metas para o aproveitamento energético dos gases gerados nas unidades de disposição final de resíduos sólidos;
5. metas para a eliminação e recuperação de lixões, associadas à inclusão social e à emancipação econômica de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis;
6. programas, projetos e ações para o atendimento das metas previstas;
7. normas e condicionantes técnicas para o acesso a recursos da União, para a obtenção de seu aval ou para o acesso a recursos administrados, direta ou indiretamente, por entidade federal, quando destinados a ações e programas de interesse dos resíduos sólidos;
8. medidas para incentivar e viabilizar a gestão regionalizada dos resíduos sólidos;
9. diretrizes para o planejamento e demais atividades de gestão de resíduos sólidos das regiões integradas de desenvolvimento instituídas por lei complementar, bem como para as áreas de especial interesse turístico;
10. normas e diretrizes para a disposição final de rejeitos e, quando couber, de resíduos;
11. meios a serem utilizados para o controle e a fiscalização, no âmbito nacional, de sua implementação e operacionalização, assegurado o controle social.

Após a entrada em vigor da lei federal e de seu regulamento, o Governo Federal no ano de 2011 realizou audiências regionais e colocou em consulta pública uma versão preliminar que aguarda aprovação e publicação até o presente.

A PNRS orienta os Estados, Distrito Federal e Municípios a elaborarem seus respectivos planos de resíduos, sob pena de não acessarem os recursos da União.

Tal orientação não teve significativa aderência de Estados e Municípios, conforme aponta o quadro abaixo com dados da Confederação Nacional do Municípios:

Planos	Finalizados	Em elaboração	Não iniciado	Não informado
Estados	6	17	3	1
Municípios	1.521	1.838	806	1.405

Fonte: Confederação Nacional dos Municípios (2016).

Ocorre que o prazo para estados, Distrito Federal e municípios apresentarem seus respectivos planos de gestão de resíduos expirou em 2012, conforme dispõe o art. 55 que expressamente determinou prazo de dois anos de vigência da lei como o limite para apresentação. Pela tabela apresentada é significativa o número de estados e municípios que atualmente estão impedidos de acessarem os recursos da União (próprios ou geridos) para projetos e programas voltados para os resíduos sólidos, o que em última análise leva-se a constatar que dificilmente a vedação imposta não provocará o retardamento da concepção dos planos e, conseqüentemente, a adequação pelo município, em especial em relação à PNRS.

Por outro lado, o fato de a própria União não ter aprovado o plano nacional tem refletido diretamente no baixo atendimento por parte dos entes federados em relação a elaboração e apresentação dos planos.

Reconhece-se no plano nacional a importância política, administrativa e pedagógica no sentido de estimular Estados, Distrito Federal e, sobretudo os Municípios a conceberem esse importante instrumento de planejamento e gestão que como já mencionado, trata-se de ferramenta indispensável para iniciar e/ou dar continuidade ao processo de mudança de paradigmas na gestão integrada de resíduos sólidos. Contudo, quando se constata que a própria proponente da elaboração do referido instrumento não o cumpre, ressalta-se objetivamente evidente desestímulo para os demais entes.

Na prática, o retardamento da entrada em vigor do plano nacional de resíduos sólidos tem servido de justificativa para Estados e Municípios que ainda não elaboraram seus respectivos planos, sob a alegação de falta de referências técnicas, bem como de relevância dos seus próprios instrumentos. Daí consolida-se o seguinte questionamento: Por que Estados e Municípios que não são obrigados por lei a elaborarem seus planos de resíduos devem concebê-los e apresentá-los, quando a União, proponente e legalmente incumbida ainda não o fez?

A justificativa técnica para a não apresentação do plano nacional desde 2011 é de que falta a reativação de um conselho temático de agricultura que deverá subscrever o referido instrumento. Segundo o Ministério do Meio Ambiente, a versão preliminar do Plano Nacional de Resíduos Sólidos foi apreciada pelo Conama (Conselho Nacional de Meio Ambiente), CNRH (Conselho Nacional de Recursos Hídricos), Concidades (Conselho Nacional das Cidades) e CNS (Conselho Nacional da Saúde) e deverá ser transformada em decreto.

Entretanto, vale observar que o plano nacional de resíduos sólidos, ainda em versão preliminar e não publicado oficialmente, coopera para o atraso da implementação da PNRS em vigor no que concerne, em especial, ao planejamento e efetividade da gestão integrada de resíduos sólidos cabidas aos estados-membros e, sobretudo, aos municípios. A afirmativa por si já encontra respaldo nos números nada significativos apresentados anteriormente em relação à quantidade de planos de gestão de estados e municípios.

Por fim, reputa-se ao plano nacional de resíduos sólidos caráter imprescindível para promover significativamente o cumprimento da PNRS por parte dos estados e municípios, tendo em vista que os dispositivos de seu conteúdo mínimo, uma vez materializados, terão poder de criar referências e mecanismos capazes de estimular os demais entes federados a elaborarem seus respectivos planos, essenciais para a mudança de paradigma que tanto busca a lei.

1.2 Planos Estaduais de Resíduos Sólidos: arranjos regionais e gestão associada

Neste tópico serão abordadas as questões relativas aos estados-membros no que tange a PNRS e a orientação acerca dos planos de resíduos sólidos, bem como a importância da regionalização e da gestão associada entre municípios no que diz respeito aos resíduos sólidos urbanos.

Preliminarmente, vale destacar a importância dos estados em relação à articulação de municípios para a gestão dos resíduos sólidos urbanos. Nesse sentido, Silvano Costa e Samyra Crespo (2012, p. 283-4) explicam que

para a gestão efetiva dos resíduos sólidos no país, o estado, como instância federativa, tem grande importância. No caso dos resíduos sólidos urbanos, mais especificamente no manejo desses resíduos, cabe aos estados a importante função de articular os municípios e buscar, sempre que possível, por uma questão de economia de escala e de tecnologia a ser compartilhada, a gestão associada desses serviços públicos.

No que tange ao plano estadual de resíduos sólidos, o instrumento guarda muita semelhança com o plano nacional em relação ao conteúdo mínimo exigido, sendo que somam-se as tarefas dos Estados pontuar as diretrizes em relação às regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões.

Ainda sobre os estados e o instrumento de planejamento, preceitua a PNRS que a elaboração de 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.”

Remete-se aos dados anteriormente sobre a insipiência da quantidade da apresentação de planos estaduais de resíduos sólidos para reafirmar o quanto torna-se indispensável e inadiável a publicação do plano nacional de resíduos sólidos, para que os estados-membros possam incorporar essa orientação, além de promover a elaboração dos planos cabidos aos seus respectivos Municípios.

Imperioso observar ainda que a condicionante da PNRS em relação ao acesso aos recursos financeiros da União tem penalizado e tornado inapto o Ente Estadual a reforçar seu orçamento em matéria de resíduos sólidos, o que compromete a capacidade de investimento nas mais variadas áreas dos resíduos sólidos, inclusive no repasse de recursos aos municípios. O efeito disso em última análise resulta no enfraquecimento direto da gestão de resíduos

sólidos e retardamento da aderência dos estados e mesmo dos municípios nas regras e orientações trazidas pela PNRS.

Em relação a regionalização da gestão de resíduos sólidos, nota-se que trata-se de ponto forte do plano nacional como verificou-se anteriormente em seu conteúdo mínimo que aponta para medidas de incentivo e integração de regiões.

Nessa esteira, as soluções consorciadas estão incorporadas como importante preceito da PNRS que orienta os estados a atuarem de forma a “apoiar e priorizar as iniciativas do Município de soluções consorciadas ou compartilhadas entre 2 (dois) ou mais Municípios.”⁶⁴

Ainda em relação as atribuições dos Estados e as soluções consorciadas, Maria Luiza Machado Granziera (2014, p. 316) ensina que

é mais racional buscar soluções que atendam a mais de um município, a figura do consórcio público, instituída pela Lei nº 11.107/05, é uma alternativa a ser objeto de estudo, na medida em que pode congrega municípios e o Estado, na solução das questões relativas aos resíduos sólidos.

A citação anterior reforça o entendimento de que para que haja mudança de paradigma em relação a gestão de resíduos sólidos, necessário se faz superar o modelo individualizado, ou seja, de que cada Município tem que atender e arcar de forma dissociada com todos os custos relacionados ao sistema de limpeza pública, manejo, destinação e tratamento dos resíduos sólidos.

Em que pese não seja objeto direto desta pesquisa a análise da formação de Consórcios Públicos disciplinado pela Lei nº 11.107, de 06 de abril de 2005 que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências que articula-se com a PNRS, vale destacar para alguns pontos que versam sobre a gestão associada e soluções consorciadas.

A PNRS define como um de seus instrumentos o incentivo à adoção de consórcios ou de outras formas de cooperação entre os entes federados. Para a PNRS, a gestão de resíduos sólidos realizada de forma consorciada entre municípios é apresentada como uma possível solução destinada a aperfeiçoar o planejamento e sua respectiva operacionalização, garantindo maior eficiência,

⁶⁴ Lei nº 12.305/2010, art. 11, parágrafo único.

eficácia e efetividade diante dos grandes desafios que causam o entrave do setor.

Para apoiar o consorciamento entre municípios, o Ministério do Meio Ambiente repassou recursos para os estados realizarem estudos de regionalização⁶⁵ com o objetivo de identificar afinidades físicas, sociais, econômicas e político-institucionais existentes entre seus municípios favorecendo assim a adoção de soluções conjuntas para a gestão dos resíduos entre eles.

Conclui-se em face do exposto que os Estados-membros tem relevante importância na gestão integrada de resíduos sólidos. Contudo, não estão aderindo satisfatoriamente os regramentos e orientações da PNRS, pois no que tange a apresentação dos planos de gestão os números são baixos e, não se tem notícia de experiências estaduais relevantes e efetivas de articulação de arranjos regionais ou organização de consórcios municipais voltados a gestão e gerenciamento de resíduos sólidos.

1.3 Planos Municipais de Resíduos Sólidos

Em que pese a PNRS estabeleça a elaboração de planos microrregionais, de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas, intermunicipais e municipais, neste tópico por questões metodológicas será dedicado aos planos municipais de gestão de resíduos sólidos.

A Lei nº 12.305/2010 dá tratamento semelhante aos Municípios se comparado aos Estados no que tange a elaboração do plano municipal de gestão de resíduos sólidos ser condição para o acesso à recursos da União ou por ela geridos, no que diz respeito à temática resíduos sólidos. Além dessa regra, a PNRS indica ainda que terão prioridade ao acesso aos recursos da União os municípios que “optarem por soluções consorciadas intermunicipais para a gestão dos resíduos sólidos, incluída a elaboração e implementação de plano intermunicipal, ou que se inserirem de forma voluntária nos planos microrregionais de resíduos sólidos referidos”.⁶⁶

⁶⁵ Disponível em < [http://www.mma.gov.br/cidades-sustentaveis/residuos-solidos/consorcios-públicos](http://www.mma.gov.br/cidades-sustentaveis/residuos-solidos/consorcios-publicos) >.

⁶⁶ Lei nº 12.305/2010, art. 18, §1º.I

Sobre a relevância dos planos municipais de gestão integrada de resíduos sólidos, Silvano Costa e Samyra Crespo (2012, p. 291-2) ensinam que

a Lei e o Decreto regulamentador da PNRS definem em detalhes as condições em que devem ser elaborados os Planos Municipais de Resíduos Sólidos. Mais uma vez deve ser lembrado o caráter abrangente do Plano, incluindo todo tipo de resíduo sólido urbano, inclusive os classificados como perigosos.

Cabe ao plano municipal estabelecer as diretrizes, metas, ações e programas necessários tanto para o manejo adequado dos resíduos sólidos quanto para a disposição ambientalmente adequada dos rejeitos.

Pelo que observa a PNRS os planos municipais são instrumentos incontestes para a efetividade do planejamento e da implementação da gestão integrada dos resíduos sólidos, em especial do resíduos urbanos.

Verificou-se que grande parte dos municípios brasileiros não tem seus planos de gestão. E, que não se pode prescindir da cooperação da União e particularmente dos Estados para superar esse quadro deficitário.

Por outro lado, não se pode conceber que a Administração Pública Municipal sequer se disponha a estabelecer um planejamento mínimo que aponte a estratégia e as ações voltadas para os resíduos urbanos. Tal fato se dá pelos municípios que não apresentarem seus planos e alegam, especialmente a falta de técnicos como justificativa e, nesse sentido, a participação da sociedade civil, por meio dos mecanismos participativos, como por exemplo o Conselho Municipal de Meio Ambiente e demais órgãos de fiscalização e controle devem ser protagonistas no controle em relação aos resíduos sólidos.

Portanto, vale ressaltar que as diretrizes gerais da PNRS priorizam o planejamento dos resíduos sólidos no seu rol de instrumento. Em que pese o caráter determinativo, os municípios não são obrigados a elaborarem os planos de gestão sob pena de terem ferida sua autonomia garantida pela Constituição Federal.

Entretanto, é prerrogativa da União estabelecer seus critérios para programas e transferência de recursos financeiros, que neste caso o município que não apresentou o seu plano que atenda o conteúdo mínimo da lei está impedido de acessar recursos federais próprios ou geridos para programas ou projetos voltados à gestão ou gerenciamento de resíduos sólidos.

Vale ressaltar, que se espera dos municípios um planejamento para a gestão de resíduos sólidos e, que a autonomia constitucional conferida não o libera das medidas cabíveis que visam estruturar a gestão local de resíduos sólidos. Se o Ente Municipal não se orientar pela lei federal no que consiste ao planejamento da gestão, ele deverá ter algo equivalente para promover os avanços esperados em conformidade com as normas legais e dos órgãos ambientais.

Nesse sentido o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP) tem agido na direção de acompanhar as ações municipais relacionadas a gestão de resíduos sólidos, especialmente ao que preceituam as Políticas Nacional e Estadual no que se refere a elaboração de planos municipais de gestão de resíduos, conforme manifestou em artigo o Conselheiro Antonio Roque Citadini:

Não foi diferente na área do meio ambiente, com o surgimento, no ano de 2010, da Lei 12.305, que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos. Interessante lembrar que neste mês de agosto de 2014 finda-se o prazo dado pela referida Lei 12.305, para que os municípios eliminem seus lixões. Não se pode aceitar a alegação de que tenha sido um prazo tão curto, pois quatro anos é período suficiente para a realização de estudos e execução de projetos. Isto sem se falar que por muitos anos antes houve discussão legislativa para a aprovação da referida Lei – fala-se em mais de vinte anos -, fato que aos gestores municipais e aos candidatos à cadeira executiva municipal deveria sinalizar a conveniência de se prepararem para a formulação de políticas públicas que viessem a contemplar essa mudança benéfica na rotina dos municípios, quanto ao tratamento dos resíduos nele produzidos.

A falta de ação de muitos municípios para elaborar e implantar o Plano Municipal de Resíduos passa pela falta de consciência ambiental por parte dos gestores, desprezando os benefícios que a implementação de tal medida trará para toda a sociedade, bastando lembrar que muito representará nos aspectos da saúde pública e da economia, esta, de modo geral, abrangendo a economia privada e a pública.

(...)

Atento a este panorama, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo – que, como já dito, tem tido uma permanente preocupação no acompanhamento do cumprimento das leis por parte de seus jurisdicionados -, preocupou-se a ponto de no julgamento de processos, principalmente em sede de exame prévio de edital, consignar sempre a necessidade de a Prefeitura elaborar o seu Plano Municipal.

Momento após, a partir de julgados deste ano de 2014, passou a exigir que contratos que viessem a ser celebrados para serviços envolvendo coleta de resíduos, sem que tivesse aprovado seu Plano Municipal de Resíduos Sólidos, contivessem previsão de sua adequação contratual tão logo fosse elaborado o referido Plano.

Essa foi a maneira prática de o Tribunal conduzir seus julgados sem impedir que a Administração Municipal pudesse realizar sua tarefa continuada de coletar o lixo; ficou registrada, porém, a exigência de previsão contratual

para atendimento, no futuro próximo, daquele Plano, exigido pela Lei Nacional de Resíduos Sólidos.

Lamenta-se que a classe governante despreze os inúmeros benefícios que terá, por certo, a sociedade, com o Plano.

Possível se entender que boa parte dos Prefeitos pense que a não efetivação do Plano Municipal não lhes venha a trazer muitas dificuldades. Isto se pode atribuir à ausência, no texto da lei, de dispositivo que pontue com clareza penalidade específica para o Prefeito que não implantar o Plano. E os que assim pensam encontram nisto justificativa para não se preocuparem com a elaboração do Plano. Parece que o impedimento de receber verbas federais para o Município que não tiver elaborado seu Plano, não tem causado temor aos Prefeitos.

No entanto, é preciso lembrar que o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo pode entender que o interesse público envolvido é tão relevante que justifica seja a eventual ausência do Plano Municipal, um ato que venha a ser levado em conta para a emissão do Parecer Prévio sobre as contas anuais do Prefeito.

É bom que se deixe claro, também, a possibilidade que tem o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, de aplicar penalidade pecuniária se no exame de determinado processo constatar a infração à norma legal. É o que autoriza sua Lei Orgânica – a Lei Complementar nº 709/93 – no art. 104. Isto se torna possível, dada à importância e a especificidade da matéria tratada na Lei 12.305, que instituiu o Plano Nacional de Resíduos Sólidos, objetivando que alcancem os Municípios padrão de qualidade ambiental aceitável, o que resultará em acentuada melhoria na qualidade de vida da população.

Assim, importa ressaltar que o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo tem estado alerta e vem se desincumbindo de suas atribuições legais, agindo sempre em prol da sociedade.⁶⁷

Diante do posicionamento do TCE-SP tem-se notícia de que o procedimento de exames das contas municipais tem sido contínuo e rigoroso, cabendo além do natural apontamento em relação à inexistência do plano municipal, como ainda o registro de desconformidade do plano, caso seja verificado que o mesmo não contempla o conteúdo mínimo exigido no art. 19, I a XIX, da PNRS.

Por outro lado, não se tem notícia ainda de contas municipais rejeitadas por conta da ausência dos planos municipais de resíduos sólidos, contudo o apontamento por si já tem mobilizado as prefeituras no âmbito do estado de São Paulo a elaboração do instrumento de planejamento exigido pela PNRS. Pois, na experiência vivida à frente da Secretaria Municipal de Ferraz de Vasconcelos

⁶⁷ Citadini, A.R. O Tribunal de Contas e a Política Nacional de Resíduos Sólidos. Disponível em: <https://www4.tce.sp.gov.br/sites/tcesp/files/downloads/20140919-artigo-residuossolidos.pdf>.

Acessado em: 26 set. 2016.

(2014-2015) tive na prática que lidar com o assunto, pela inexistência do exigido instrumento, tendo que ao justificar descrever as medidas a serem adotadas para sanar o problema.

Ainda em relação a controle e fiscalização de planos municipais de gestão integrada de resíduos sólidos, comenta-se que está em curso uma proposta capitaneada pelo Ministério Público Federal de um termo de ajustamento de conduta para a erradicação dos lixões em funcionamento e, teria como pressuposto a apresentação por parte dos municípios de seu respectivo plano. Por outro lado, não se tem ainda notícia de alguma ação relevante do Ministério Público em relação aos planos municipais.

Fato é que os planos de gestão se constituem uma novidade para os municípios, mesmo os que já os tem elaborados ainda não estão implementando de forma plena. Mesmo, particularmente não enxergando extrema complexidade em relação a elaboração e execução é forçoso reconhecer a necessidade de capacitação entorno da matéria e isso caberia a União e Estados.

Por isso, urge a edição do plano nacional e dos planos estaduais para que os municípios também possam evoluir nessa matéria. Contudo, não se pode deixar de mencionar que atualmente os municípios que ainda não apresentaram seus planos estariam impedidos pela PNRS de acessarem os “recursos” que alguns defendem não serem apenas de ordem financeira e sim de qualquer natureza, inclusive humana.

Caso a União e Estados não priorizem em seus programas as articulações voltadas a promoverem a elaboração dos planos municipais, decerto que os municípios não evoluirão por si e, conseqüentemente retardará ainda mais os avanços pretendidos pela PNRS e esperado pelo conjunto da sociedade.

Vale mencionar oportunamente que, a cidade de São Paulo pode ser considerado um caso de sucesso em relação a elaboração de seu Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos⁶⁸, tendo em vista que reconheceu que o “diagnóstico” realizado na gestão de Gilberto Kassab (2008-2012) não deveria ser considerado como plano. A atual gestão concebeu e

⁶⁸ Sobre o Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos da Cidade de São Paulo. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/servicos/arquivos/PGIRS-2014.pdf>. Acessado em: 26 set. 2016.

apresentou a cidade um plano elaborado nos moldes do que preceitua a PNRS e, tem sido implementado com aparente eficiência.

Por fim, afora a atuação de órgãos estatais, espera-se também da sociedade civil organizada que exerça no âmbito local e regional o seu protagonismo conferido pela Constituição Federal postule a concepção e execução de um planejamento voltado para a adequada gestão integrada dos resíduos sólidos urbanos.

1.4 Unificação de planos de resíduos sólidos e saneamento básico

Uma possibilidade muito positiva sobre os planos municipais de gestão integrada de resíduos sólidos, consiste na unificação com o plano de saneamento básico previsto no art. 19 da Lei nº 11.445/2007, desde que seja respeitado integralmente o conteúdo mínimo disposto na Lei nº 12.305/2010, art. 19, I à XIX.

Merece elogio a possibilidade de unificação, tendo em vista a interligação dos temas e os pontos em comum que podem, conjuntamente, geridos e integrados promoverem respostas mais céleres e eficientes diante do quadro deficitário de ambas as matérias em âmbito municipal, como particularmente o controle da poluição de córregos e rios por meio de descarte inadequado de resíduos sólidos urbanos. Corroboram nesse sentido os ensinamentos de Silvano Costa e Samyra Crespo observam que “como a lei a todo momento enfatiza a gestão compartilhada, é muito importante estar atento para integrar ao máximo possível esforços já existentes na área do saneamento com a Política e a Lei de Resíduos Sólidos. Para esclarecer a relação entre os Planos, o Decreto n. 7.404, de 2010, cuidou de definir a interface entre eles. Um único plano, desde que atenda aos requisitos apresentados nos decretos que regulamentaram as Leis n. 11.445/2007 e n. 12.305/2010, é suficiente (COSTA; CRESPO, 2012, p. 297-8).

A respeito dessa faculdade para os Municípios, o comentário de Wladimir Antonio Ribeiro (2012, p. 553) é assertivo ao consignar que,

como recomendam a técnica e o bom senso, basta se elaborar plano de saneamento básico, ou plano setorial dos serviços públicos de manejo de resíduos sólidos, com conteúdo mais abrangente para se atender, por meio

de um só documento, as exigências tanto da Lei Nacional de Saneamento Básico como da Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos.

Importante frisar que mesmo havendo dispositivo legal que permita tal unificação, não se tem ainda a repercussão de notícia sobre caso concreto de município que tenha se valido dessa possibilidade. A referida medida tem potencial de colocar os municípios em pleno alinhamento com ambas as políticas e destravar em largo alcance o nó que se deu após o exaurimento dos prazos estabelecidos pelas respectivas leis para que os municípios apresentassem seus planos, no caso de resíduos sólidos se deu em agosto de 2010, e no do saneamento básico, dezembro de 2015, diante da prorrogação trazida no Decreto Federal n. 8.211 de 21/03/14.

Como já apresentado, não chega a 30% do total dos municípios a quantidade de planos de gestão integrada de resíduos sólidos apresentados, o que não deixa dúvida o tamanho do desafio que se tem à frente. Da mesma forma, em relação aos planos de saneamento básico, que de acordo com o Instituto Trata Brasil entre as maiores 100 cidades brasileiras em relação à população, somente 66 elaboraram e apresentaram seus planos, sendo que as demais 34 não o fizeram, apesar de como classifica a referida entidade “terem recursos financeiros, corpo técnico, estruturas políticas e conhecimento da Lei.”⁶⁹

Relembre-se ainda que as políticas de saneamento básico e de resíduos sólidos não obrigam os entes municipais a elaborarem seus planos, elas orientam, e tal orientação hoje na prática já é causa de impedimento de várias cidades no sentido de acessarem recursos financeiros da União, o que corrobora para o aumento da incapacidade de investimentos por parte dos municípios em relação a ambos os setores, já tão fragilizados em seus orçamentos a avançarem na universalização das respectivas prestações de serviços.

Por fim, com objetivo de impulsionar a adesão dos municípios a PNRS e articular o fortalecimento do instrumento de planejamento, patrocina-se a ideia de que União e/ou estados - em especial, sem invalidar as próprias iniciativas

⁶⁹ Disponível em: <http://www.tratabrasil.org.br/diagnostico-da-situacao-dos-planos-municipais-de-saneamento-basico-e-da-regulacao-dos-servicos-nas-100-maiores-cidades-brasileiras-3>.

Acessado em: 10 set. 2016.

Municipais - possam estimular a unificação dos planos, uma vez exauridos os prazos, os municípios que ainda não apresentaram o fariam integrando os dois temas, sob as benesses de otimização de recurso técnico e financeiro, além de privilegiar e integração da gestão de resíduos sólidos e saneamento.

2. Logística Reversa: o papel dos municípios nos acordos setoriais; termos de compromisso e regulamento

Neste capítulo será examinado o importante instrumento da logística reversa e quais os pontos de conexão com o Ente Municipal, a fim de demonstrar a partir de análise dos instrumentos jurídicos previstos para sua implantação quais os entraves existentes para que os municípios integrem os processos de estruturação em concepção e execução por parte dos fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes das cadeias produtivas elencadas pela PNRS no art. 33 e pelos editais de chamamento do Comitê Orientador para a implementação dos sistemas de logística reversa.

O efetivo processo que concebeu a Política Nacional de Resíduos Sólidos em vigor iniciou-se em junho de 2008 na Câmara dos Deputados, a partir da formalização de um Grupo de Trabalho Parlamentar (GTP) incumbido de analisar um conjunto de projetos de leis que versavam sobre o tema, entre eles o Projeto de Lei nº 203/1991 (oriundo do Senado) e o Projeto de Lei nº 1.991/2007 de iniciativa do Poder Executivo.

O Projeto de Lei nº 1.991/2007 tinha como objeto instituir a Política Nacional de Resíduos Sólidos e dispunha da definição de logística reversa, bem como era a ela elencada no rol de seus instrumentos. Para melhor compreensão do inovador conceito defendido pelo Poder Executivo no contexto da política em concepção, a desconhecida logística reversa foi debatida em audiência pública promovida pelo GTP na Câmara Federal, no dia 08 de julho de 2008.

A presença do mencionado instrumento no texto legal aprovado se marcou pela controvérsia, em especial do setor produtivo, que em sua maioria era desfavorável ao referido instrumento. Sobre a polêmica, Maria Luiza Machado Granziera (2014) observou que, finalmente, após tanta resistência, era aprovada uma norma que exige, dos fabricantes de certos produtos, que os recolham após a sua vida útil.

Lei e Decreto definem a logística reversa como

instrumento de desenvolvimento econômico e social caracterizado por um conjunto de ações, procedimentos e meios destinados a viabilizar a coleta e a restituição dos resíduos sólidos ao setor empresarial, para reaproveitamento, em seu ciclo ou em outros ciclos produtivos, ou outra destinação final ambientalmente adequada. (MACHADO, 2014, p. 655)

Do ponto de vista jurídico, Paulo Affonso Leme Machado explica que o sistema de logística reversa representa a aplicação do princípio poluidor-pagador (art. 6º, II, da Lei nº 12.305/2010 e art. 4º, VII, da Lei nº 6.938/1981 – Lei da Política Nacional de Meio Ambiente) (MACHADO, 2014).

Patrícia Iglecias afirma que não há dúvida de que se adotou a visão objetiva do resíduo, já que o dispositivo em comento cuida da logística reversa como modo de viabilizar a coleta e a restituição dos resíduos sólidos ao setor empresarial, de forma ampla, tanto para outros ciclos produtivos quanto para a destinação final que inclui a reutilização, a reciclagem, a compostagem, a recuperação e o aproveitamento energético, incluída a disposição final ambientalmente adequada (LEMOS, 2012).

A logística reversa surge expressamente no rol de instrumentos da PNRS e se destaca como importante pilar de organização e sustentação para o sistema de gestão integrado de resíduos sólidos proposto pela Lei nº 12.305/2010, “que sujeita a observância às pessoas físicas ou jurídicas, de direito público ou privado, responsáveis, direta ou indiretamente, pela geração de resíduos sólidos e as que desenvolvam ações relacionadas à gestão integrada ou ao gerenciamento de resíduos sólidos”.⁷⁰

Mecanismos para a devolução e destinação adequada de resíduos sólidos não são inéditos na legislação brasileira, como se verifica, por exemplo, na conhecida “lei das embalagens de agrotóxicos”⁷¹. Entretanto, o instituto da logística reversa como está esculpido na PNRS é uma novidade no arcabouço

⁷⁰ Lei nº 12.305/2010, art. 1º, §1º

⁷¹ **Lei nº 9.974, de 6 de junho de 2000** que altera a Lei nº 7.802, de 11 de julho de 1989, que dispõe sobre a pesquisa, a experimentação, a produção, a embalagem e rotulagem, o transporte, o armazenamento, a comercialização, a propaganda comercial, a utilização, a importação, a exportação, o destino final dos resíduos e embalagens, o registro, a classificação, o controle, a inspeção e a fiscalização de agrotóxicos, seus componentes e afins, e dá outras providências.

jurídico brasileiro, e tem função estratégica no modelo que o país estabeleceu para si.

Como já verificado, a gestão e gerenciamento de resíduos sólidos deverá “observar a seguinte ordem de prioridade: não geração, redução, reutilização, reciclagem, tratamento dos resíduos sólidos e disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos.”⁷² Contudo, essa hierarquia requer incondicionalmente a plena aplicação da logística reversa, amparada especialmente em seus fundamentos jurídicos que a legitima e confere a missão de promover a transformação do atrasado cenário dos resíduos no país.

Patrocina-se que a logística reversa seja um instrumento perene, pois trazida na PNRS demarca um novo modelo no país em relação a gestão e gerenciamento de resíduos sólidos, traz no cerne de seu conceito a marca inequívoca da permanente atenção em relação aos produtos depois de consumidos, cabendo doravante, especialmente por parte do setor empresarial, a estruturação de operação continuada que mantenha em perspectiva o ciclo de vida do produto e, em última instância, os recursos naturais sejam valorizados, para que estejam sempre integrando algum processo produtivo ou tendo uma disposição final ambientalmente sustentável.

Portanto, em sentindo amplo, afora debates de atribuições diretas e indiretas, será demonstrado que os municípios são partes interessadas na logística reversa e não podem estar desconectados do processo de implantação, sob pena de perderem a oportunidade de incrementarem e elevarem a gestão de resíduos urbanos a partir da estruturação promovida por aqueles obrigados a fazerem, por meio dos acordos setoriais, termos de compromisso e regulamento.

2.1 Instrumentos jurídicos de implantação

O sistema de logística reversa mereceu amplo detalhamento no Decreto nº 7.404, de 23 de dezembro de 2010, que regulamenta a Lei nº 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.

⁷² Lei nº 12.305/2010, art. 1º, §1º

A modelagem da logística ganhou no âmbito do decreto importantes dispositivos com a determinação de formação do Cori (Comitê Orientador para Implementação de Sistemas de Logística Reversa), que terá em sua composição os seguintes Ministérios: Meio Ambiente (que presidirá o Cori); Saúde; Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; Agricultura, Pecuária e Abastecimento; e Fazenda. Tal entidade tem sido determinante para a concretização exitosa dos arranjos para a estruturação e implementação dos sistemas de logística reversa, nascidas e em prática nos termos da lei e decreto da PNRS, como adiante será verificado.

Definiu o regulamento que competirá ao Cori: (i) estabelecer a orientação estratégica da implementação de sistemas de logística reversa instituídos nos termos da Lei nº 12.305, de 2010, e deste Decreto; (ii) definir as prioridades e aprovar o cronograma para o lançamento de editais de chamamento de propostas de acordo setorial para a implantação de sistemas de logística reversa de iniciativa da União; (iii) fixar cronograma para a implantação dos sistemas de logística reversa; (iv) aprovar os estudos de viabilidade técnica e econômica; (v) definir as diretrizes metodológicas para avaliação dos impactos sociais e econômicos dos sistemas de logística reversa; (vi) avaliar a necessidade da revisão dos acordos setoriais, dos regulamentos e dos termos de compromisso que disciplinam a logística reversa no âmbito federal; (vii) definir as embalagens que ficam dispensadas, por razões de ordem técnica ou econômica, da obrigatoriedade de fabricação com materiais que propiciem a reutilização e reciclagem; (viii) definir a forma de realização da consulta pública relativa a proposta de implementação de sistemas de logística reversa; (ix) promover estudos e propor medidas de desoneração tributária das cadeias produtivas sujeitas à logística reversa e a simplificação dos procedimentos para o cumprimento de obrigações acessórias relativas à movimentação de produtos e embalagens sujeitos à logística reversa; e (x) propor medidas visando incluir nos sistemas de logística reversa os produtos e embalagens adquiridos diretamente de empresas não estabelecidas no país, inclusive por meio de comércio eletrônico.⁷³

⁷³Decreto nº 7.404/2010, Art. 34, I à X.

Definiu o decreto que os sistemas de logística reversa serão implementados e operacionalizados por meio dos seguintes instrumentos: (i) acordos setoriais; (ii) regulamentos expedidos pelo Poder Público; ou (iii) termos de compromisso.

2.1.1 Acordos setoriais

O acordo setorial é definido como

ato de natureza contratual firmado entre o poder público e fabricantes, importadores, distribuidores ou comerciantes, tendo em vista a implantação da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida do produto, ou seja, considera a responsabilidade na série de etapas que envolvam o desenvolvimento do produto, a obtenção de matérias-primas e insumos, o processo produtivo, o consumo e a disposição final.⁷⁴

Os processos para implantação da logística reversa por intermédio de acordo setorial constam na subseção I da seção II do Capítulo III do Decreto nº 7.404/2010.

O Cori por meio de editais de chamamento teve como um de seus primeiros atos a criação de cinco grupos técnicos temáticos (GTTs) incumbidos de discutir as bases de implantação dos sistemas de logística reversa por meio de acordos setoriais para as seguintes cadeias:

- Embalagens plásticas de óleo lubrificante
- Lâmpadas fluorescentes de vapor de sódio e mercúrio e de luz mista
- Embalagens em geral
- Eletroeletrônicos e seus componentes
- Medicamentos

Das referidas cadeias, está instituído e em pleno vigor nos termos da Política Nacional de Resíduos Sólidos o primeiro Acordo Setorial para implantação do Sistema de Logística Reversa, trata-se das Embalagens Plásticas de Óleo Lubrificante que foi assinado no dia 19/12/2013 e teve seu extrato publicado no D.O.U de 07/02/2013, cujo objetivo visa garantir a

⁷⁴ Lei nº 12.305/2010. Art. 3º, I.

destinação final ambientalmente adequada das embalagens plásticas usadas de óleos lubrificantes de um litro ou menos. Vejamos a situação dos Grupos Técnicos Temáticos e das negociações, tendo em vista que todos os grupos já concluíram seus trabalhos.

SISTEMAS DE LOGÍSTICA REVERSA EM IMPLANTAÇÃO	
Cadeias	Status atual
Embalagens Plásticas de Óleos Lubrificantes	Acordo setorial assinado em 19/12/2012 e publicado em 07/02/2013.
Lâmpadas Fluorescentes de Vapor de Sódio e Mercúrio e de Luz Mista	Duas propostas de acordo setorial recebidas em novembro de 2012. Proposta unificada recebida em 2013. Consulta pública finalizada (www.governoeletronico.gov.br) Acordo setorial assinado em 27/11/2014. Publicado em 12/03/2015.
Embalagens em Geral	Quatro propostas de acordo setorial recebidas entre dezembro de 2012 e janeiro de 2013, sendo três consideradas válidas para negociação. Consulta pública da proposta da coalizão finalizada (www.governoeletronico.gov.br). Em análise. O Acordo Setorial para Implantação do Sistema de Logística Reversa de Embalagens em Geral foi assinado no dia 25/11/2015.
Produtos Eletroeletrônicos e seus Componentes	Dez propostas de acordo setorial recebidas até junho de 2013, sendo quatro consideradas válidas para negociação. Proposta unificada recebida em janeiro de 2014. Em negociação. Próxima etapa - Consulta pública.
Descarte de Medicamentos	Três propostas de acordo setorial recebidas até abril de 2014. Em negociação. Próxima etapa – Consulta pública.

Fonte: Ministério do Meio Ambiente (14/09/2016).

No que tange a natureza jurídica, observa-se que o acordo setorial condiz com a definição de contrato como negócio jurídico bilateral criador de vínculo obrigacional com conteúdo patrimonial e depende de declarações de vontade convergentes, emitidas para regular a relação que se forma.

É oportuno considerar com prudência e reflexão sobre a novidade do acordo setorial e o alcance de suas possibilidades de aplicação para um amplo fortalecimento do sistema de gestão integrado de resíduos sólidos do qual o Ente Municipal é protagonista.

A norma deixa clara o objetivo de regras de abrangência nacional que espera-se que os acordos setoriais efetivem, e para garantir viabilidade das propostas e efetividade de ações torna-se inquestionável que as cadeias produtivas integradas ao sistema de logística reversa que atuam nacionalmente, firmem seus compromissos de abrangência nacional com a União, da mesma forma, defende-se que os acordos de âmbito regional possam ter individualmente ou não os estados-membros como celebrantes. E por que não os municípios? Porque por se tratar de arranjo de amplo alcance, tornaria inviável articular 5.570 municípios com diferentes setores da cadeia produtiva, fazendo com que setores que atuam, por exemplo, em todo território brasileiro tivessem que estabelecer acordos individuais por municípios, comprometendo especialmente a uniformidade buscada pela PNRS.

Nesse sentido, vale registrar o posicionamento da Confederação Nacional de Municípios (CNM) que reivindica a participação do Ente Municipal nos acordos setoriais, e recentemente foi crítica ao acordo firmado em relação às embalagens em geral. Aqui cabe uma concordância parcial, no sentido de que os municípios devem ter acesso e permanente diálogo nos processos de concepção e execução de acordos, isso não significa dizer ou defender que sejam signatários, mas que tenham a faculdade de propor integração plena ou parcial para avanços entre os sistemas de coleta seletiva e o da logística reversa, sejam os existentes ou os a serem concebidos, que seguramente otimizarão recursos humanos e financeiros e promoverão mais eficiência na gestão integrada dos resíduos sólidos.

Atualmente, os municípios estão totalmente alheios aos processos de estruturação dos acordos setoriais, não há sinais que apontam para a promoção de articulação entre os envolvidos e, finalmente, a continuar com essa postura,

pouco se poderá esperar de significativos avanços e transformações que poderiam se dar já no curto prazo provenientes dos esforços dos sistemas de coleta seletiva e de logística reversa.

Vale por derradeiro observar no que tange o serviço público de limpeza urbana e a operação de sistemas de logística reversa que a obrigação de fazer a estruturação e operação é dos fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes.

Preceitua a PNRS que,

se o titular do serviço público de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, por acordo setorial ou termo de compromisso firmado com o setor empresarial, encarregar-se de atividades de responsabilidade dos fabricantes, §dos produtos e embalagens a que se refere este artigo, as ações do poder público serão devidamente remuneradas, na forma previamente acordada entre as partes.⁷⁵

Nesse sentido, Paulo Affonso Leme Machado adverte sobre o retorno dos produtos que, após o uso pelo consumidor, deve ser feito de forma independente do serviço público de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos. Se esse serviço público, “por acordo setorial ou termo de compromisso”, encarregar-se das obrigações dos fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes, deverá haver remuneração. Gratuitamente, o serviço público ou a concessionária do mesmo serviço não poderá fazer essas operações inseridas no sistema de logística reversa (MACHADO, 2014, p. 655).

Portanto, mesmo a lei demonstrando clareza e objetividade em relação à participação do poder público na logística reversa, na prática existem incertezas que dizem respeito a estruturação e operação do sistema de logística reversa e até que ponto o Ente Municipal poderá ou deverá participar com ou sem a devida remuneração prevista em lei.

Por fim, como exemplo, no estado de São Paulo, na região do Alto Tietê, a logística reversa do pneumático que é estruturada e financiada pela cadeia setorial produtiva, tem sido objeto de questionamento pelo Ministério Público Estadual pelo fato do “Programa Reciclanip” encarregar-se de recolher, transportar e pagar pela destinação final ambientalmente adequada, excetuando

⁷⁵ Lei nº 12.305/2010, art. 33, §7º.

de seus custos o armazenamento que será por conta da Administração Pública Municipal que, em convênio, compromete-se a receber determinada quantidade e, de acordo com o Ministério Público Estadual, esse custo de armazenamento é de responsabilidade do setor e não da Prefeitura.

2.1.2 Termos de compromisso

No que concerne ao instituto dos termos de compromisso, a lei não apresenta uma conceituação expressa, entretanto o elencou no seu rol de instrumentos. Contudo, pelo decreto regulamentador se tem mais clareza do papel dos termos de compromisso, uma vez que há previsão de que

o Poder Público poderá celebrar termos de compromisso com os fabricantes, importadores, distribuidores ou comerciantes referidos no art. 18, visando ao estabelecimento de sistema de logística reversa: (i) nas hipóteses em que não houver, em uma mesma área de abrangência, acordo setorial ou regulamento específico, consoante estabelecido neste Decreto; ou (ii) para a fixação de compromissos e metas mais exigentes que o previsto em acordo setorial ou regulamento.⁷⁶

Distinto dos acordos setoriais, nem se tem até o presente informações públicas no âmbito federal ou municipal em relação à formalização de termos de compromisso para o cumprimento da logística reversa. Entretanto, o referido instituto tem sido consideravelmente utilizado no estado de São Paulo, como já demonstrado. Não se tem notícia até o presente de termo de compromisso celebrado entre fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes especificamente com um município.

Em que pese a lei e decreto não expressarem ampla e detalhadamente os legitimados – sobretudo, do Poder Público – a celebrarem termos de compromisso e em quais circunstâncias deverão optar pelo instrumento, patrocina-se que o instituto em análise constitui-se como essencial para o Ente Municipal e deve ser objeto de celebração com fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes que não integram acordo setorial e que atuam em seu território, com a finalidade de efetivar a promoção da concepção e execução do sistema de logística reversa, levando em conta suas peculiaridades e interesse local.

⁷⁶ Decreto nº 7.404/2010, Art. 32, I e II.

Como já verificado em tópico anterior, a logística reversa constitui-se obrigatória no contexto da PNRS para alguns atores e suas respectivas cadeias produtivas e, atualmente em âmbito nacional já celebraram ou estão em vias de firmarem seus acordos setoriais para a implantação da obrigação legal. Entretanto, o que merece avaliar está no fato dos que não estiverem presentes no rol dos signatários dos acordos setoriais firmados, ou mesmo ampliando a análise que não assinaram termos de compromisso, como no caso do estado de São Paulo, como já verificado.

Percebe-se que a implantação da logística reversa tem priorizado os acordos setoriais de ampla abrangência e isso tem relevância. Mas não se pode negligenciar todo o processo que se dará também fora desse campo, ou seja, entre os médios e pequenos, entre os com ações regionais e local.

Se recordarmos ainda acerca dos dados apresentados entre o que se gera e o que não se coleta de resíduos sólidos urbanos diariamente nas cidades, essa significativa diferença já justificaria os esforços de articulação dos sistemas de logística reversa em âmbito municipal em favor de avanços e melhorias da qualidade do sistema de limpeza público, o que significa afirmar indubitavelmente que o percentual desses resíduos no ambiente diminuiria significativamente com o sistema de logística reversa em funcionamento, mesmo que de forma parcial.

Por questões metodológicas, não caberá uma análise profunda do teor dos acordos setoriais firmados para a implantação da logística reversa, contudo, serve para ilustrar a linha de raciocínio o recém firmado pacto entre União e a cadeia produtiva das embalagens em geral. Em síntese, a largada do acordo priorizará cidades com mais de um milhão de habitantes, nesse contexto os municípios com menor população ficarão em compasso de espera por mais alguns anos, tal cenário é inaceitável tendo em vista a pesada rotina de geração de resíduos provenientes de embalagens que são objeto de poluição e degradação ambiental todos os dias em nossas cidades.

Vale ainda frisar a conexão entre os planos municipais de resíduos sólidos e os termos de compromisso e, como a ausência do instrumento de planejamento por parte dos municípios implica em atraso para a estruturação da logística reversa, tendo em vista que a PNRS prevê que

fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes tenham responsabilidade que abranja compromisso de, quando firmados acordos ou termos de compromisso com o município, participar das ações previstas no plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos, no caso de produtos ainda não inclusos no sistema de logística reversa. (SOLER, 2012, p. 95)

Isso significa dizer que sem os planos de gestão, os municípios ficam sem respaldo para dialogar sobre apoio para implementarem suas ações previstas, deixando de se beneficiar do incremento indireto, mas significativo oriundo do sistema de logística reversa.

2.1.3 Regulamento

Dispõe o decreto que a logística reversa poderá ser implantada diretamente por regulamento, veiculado por decreto editado pelo Poder Executivo. Na hipótese prevista no *caput*, antes da edição do regulamento, o Comitê Orientador deverá avaliar a viabilidade técnica e econômica da logística reversa.⁷⁷ Presume-se que o instituto ora analisado será considerado na ausência de acordo setorial ou mesmo de termos de compromisso.

Não se tem ainda expedido no Brasil nenhum regulamento para implementar e operar a logística reversa, contudo as notícias dão conta que o instrumento poderá ser o meio pelo qual o setor de eletroeletrônico e seus componentes formalizarão o atendimento aos dispositivos legais trazidos pela lei e decreto da PNRS.

Assim como o termo de compromisso, patrocina-se que o instituto será estratégico para os municípios implantarem e promoverem a formalização de sistemas de logística reversa, especialmente nos casos de não celebração de acordos setoriais e termos de compromissos.

⁷⁷ Decreto nº 7.404/2010, Art. 30, Parágrafo único.

Conclusão

A pesquisa ora elaborada permite afirmar que a Lei nº 12.305/2010 que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) constitui-se em marco legal moderno e que reúne no conjunto de seus regramentos e orientações os mecanismos necessários para que o Ente Municipal gradativamente avance na direção de um novo paradigma que efetive a não geração, redução, reutilização, reciclagem e tratamento dos resíduos sólidos urbanos que visem à recuperação energética. Todavia, o trabalho demonstra que a PNRS até o momento não promoveu mudanças significativas na gestão de resíduos sólidos urbanos, tampouco foi objeto de adesão plena por parte dos municípios, uma vez que a existência de lixões em funcionamento persistem na maioria das cidades brasileiras, que não são expressivos os números de planos de gestão de resíduos sólidos elaborados e em execução em todas as esferas e, até o momento os municípios em sua totalidade não conseguiram atender ao prazo de quatro anos estabelecido na lei de que somente os rejeitos deverão ser dispostos em aterros sanitários.

O trabalho revela que no curto prazo não acontecerão mudanças significativas capazes de alterar para melhor o atual cenário dos resíduos sólidos urbanos no país, tendo por base os indicadores examinados, especialmente pela grande complexidade que envolve a temática. Contudo, as transformações pretendidas pela PNRS são passíveis de serem colocadas em prática, sobretudo no prazo de 20 (vinte anos) estabelecido como horizonte do plano nacional de resíduos sólidos, desde que sejam priorizados e implementados os princípios e instrumentos jurídicos, de planejamento e gestão pelos municípios com o apoio efetivo da União e dos Estados.

No que tange a estrutura jurídico-legal da PNRS o trabalho reconhece a constitucionalidade da legislação esculpida corretamente sob forma de normas gerais e admite-se que o tema dos resíduos sólidos é de competência legislativa concorrente.

Com o intuito de fortalecer as normas gerais estabelecidas na lei nº 12.305/2010 e acentuar sua aplicabilidade, garantir sua uniformidade e atenuar possíveis conflitos, cabe à União ter a iniciativa de articular os Estados-membros que dispõem de políticas de resíduos sólidos a harmonizarem suas legislações

com a PNRS, o que parece plenamente viável pelo que foi examinado no âmbito desse estudo, que não detectou incongruências acentuadas capazes de impedir o processo sugerido de compatibilizar as leis em suas diretrizes e conceitos.

Defende-se ainda que o Ente Municipal deve legislar e estabelecer sua política municipal de resíduos sólidos, fundamentada e alinhada à PNRS e à lei estadual se existir, que tenha por objetivo retratar seus principais desafios e potencialidades nos âmbitos local e regional. A medida tende a resultar em benefícios para o sistema de limpeza pública e a contribuir diretamente para sanar com mais celeridade os problemas específicos da municipalidade, uma vez que o interesse local orientará a legislação a concentrar esforços na direção das principais demandas do município, o que possibilitará o avanço das soluções tendentes à implementação da gestão integrada de resíduos sólidos urbanos.

O fato da União não ter oficializado o plano nacional de resíduos sólidos compromete significativamente o processo de atendimento à PNRS pelos municípios, pois a não publicação do instrumento de sua atribuição - em versão preliminar há cinco anos-, enfraquece os demais mecanismos de planejamento e gestão nas outras instâncias federativas, contribuindo diretamente para o baixo índice de elaboração de planos estaduais e municipais e, conseqüentemente, retardando os avanços esperados em relação à modernização da gestão integrada dos resíduos sólidos urbanos.

O plano nacional de resíduos sólidos é indispensável para dar celeridade à estruturação do novo modelo de gestão de resíduos sólidos ambicionado pela PNRS, além disso, servirá de referência e estímulo para estados-membros e municípios conceberem e elaborarem seus respectivos planos de gestão.

A erradicação dos lixões existentes no país não terá êxito se ficar restrito às iniciativas individualizadas dos municípios; as perspectivas serão melhores com a existência do plano nacional e, nesse contexto, o protagonismo da União é indiscutível.

Nesse sentido, é recomendável urgência na publicação do plano nacional e que o mesmo seja utilizado como base para a celebração de Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) que envolva a União, Estados, Distrito Federal, Municípios e Ministério Público, com o objetivo de traçar as diretrizes e estabelecer um cronograma para o encerramento dos lixões existentes com medidas de recuperação das áreas. Ademais, esse TAC, poderá sanar o

impedimento de estados e municípios que atualmente estão vetados por conta de dispositivo da PNRS de acessarem os recursos da União para o tema resíduos sólidos, por não terem elaborado e apresentado no prazo da lei os seus planos de gestão e, tal ajustamento deverá ter como primazia promover amplo programa de elaboração de planos de gestão por parte dos referidos entes.

Ainda sobre o Termo proposto, deverá servir para orientar os municípios a priorizarem a elaboração de planos microrregionais, de regiões metropolitanas, de aglomerações urbanas ou intermunicipais visando consagrar o caráter de integração regional estimulado pelo marco legal. Cabe outrossim a recomendação de que seja considerada, onde possível, a unificação dos planos de resíduos sólidos e de saneamento básico, como forma também de reabilitar os municípios que não apresentaram seus planos de saneamento básico no prazo, conforme exigência do respectivo marco legal; trata-se de medida positiva de gestão integrada entre os instrumentos de planejamento e gestão de ambas as políticas e a elaboração desses planos de forma unificada representará significativa otimização dos recursos por parte dos Entes Municipais.

Registra-se ainda, que em face da inexistência de experiências estaduais relevantes e efetivas voltadas a tornar viável os arranjos regionais ou organização de consórcios municipais, a aderência dos municípios à PNRS fica postergada, além de comprometer os avanços na gestão integrada de resíduos sólidos urbanos, em especial, a otimização de recursos financeiros que a gestão associada propicia, bem como a mitigação de impactos socioambientais –por exemplo, com a adoção de aterro regional e/ou de transbordo regional-. Nesse sentido, recomenda-se aos Estados-membros por meio de suas leis, planos de gestão ou programas estimulem os municípios a priorizarem soluções conjuntas e ações integradas de gestão de resíduos urbanos.

Portanto, busca-se com o desfecho ora apresentado, propor iniciativas que possibilitem os entes federados, em particular, os municípios a avançarem no cumprimento dos regramentos e orientações da PNRS que foram examinados cientificamente. Todavia, imperioso reconhecer que as transformações ambicionadas pelo marco legal em relação aos resíduos sólidos urbanos, tendem a se dar por etapas, desde que haja integração e cooperação de esforços entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Por fim, oportuno registrar o quão gratificante foi desenvolver esta pesquisa científica, tendo sempre em perspectiva colaborar para que a Política Nacional de Resíduos Sólidos coloque o país na vanguarda da gestão integrada de resíduos sólidos urbanos.

BIBLIOGRAFIA

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 13.ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

CAODAGLIO, Ariovaldo Cytrynowics. **Limpeza urbana na Cidade de São Paulo: uma história para contar**. São Paulo: Ipsis Gráfica e Editora, 2012.

COSTA, Silvano Silvério da; CRESPO, Samyra. Planos de Gestão. In: JARDIM, Arnaldo; YOSHIDA, Consuelo Y.M.; MACHADO FILHO, José Valverde (Eds.). **Política Nacional, Gestão e Gerenciamento de Resíduos Sólidos**. Barueri: Manole, 2012.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Consórcios Públicos (Lei nº 101.107, de 6.4.2005, e Decreto nº 6.017, de 17.1.2007)**. 2.ed. São Paulo: Editora Atlas, 2013.

GIARETTA, Juliana Barbosa Zuquer; PHILLIPI JR, Arlindo; FERNANDES, Valdir. O município como ente central na gestão ambiental brasileira. In: PHILLIPI JR, Arlindo; SAMPAIO, Carlos Alberto Cioce; FERNANDES, Valdir (Eds.). **Gestão de Natureza Pública & Sustentabilidade**. Barueri: Manole, 2012.

GOMES, Laurentino. **1808: como uma rainha louca, um príncipe medroso e uma corte corrupta enganaram Napoleão e mudaram a história de Portugal e do Brasil**. São Paulo: Editora Planeta do Brasil, 2007.

GRANZIERA, Maria Luiza Machado. **Direito Ambiental**. 3.d. São Paulo: Atlas, 2014.

[IBGE] INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Estatísticas do Século XX**. Rio de Janeiro, 2006.

JARDIM, Arnaldo; YOSHIDA, Consuelo Y.M.; MACHADO FILHO, José Valverde (Eds.). **Política Nacional, Gestão e Gerenciamento de Resíduos Sólidos**. Barueri: Manole, 2012.

JURAS, Ilidia da Ascensão Garrido Martins; ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães. A responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida do produto. In: JARDIM, Arnaldo; YOSHIDA, Consuelo Y.M.; MACHADO FILHO, José Valverde

(Eds.). **Política Nacional, Gestão e Gerenciamento de Resíduos Sólidos**. Barueri: Manole, 2012.

LEMOS, Patrícia Faga Iglecias. **Resíduos Sólidos e Responsabilidade Civil Pós-Consumo**. 2.ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012, p. 106

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 22.ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2014.

_____. Princípios da Política Nacional de Resíduos Sólidos. In: JARDIM, Arnaldo; YOSHIDA, Consuelo Y.M.; MACHADO FILHO, José Valverde (Eds.). **Política Nacional, Gestão e Gerenciamento de Resíduos Sólidos**. Barueri: Manole, 2012.

MACHADO FILHO, José Valverde. JARDIM, Arnaldo. Marcos Regulatórios como fundamento para as Políticas Públicas de Gestão Integrada dos Resíduos Sólidos. In: PHILIPPI JR, Arlindo; SAMPAIO, Carlos Alberto Cioce; FERNANDES, Valdir (Eds.). **Gestão de Natureza Pública e Sustentabilidade**. Barueri: Manole, 2012.

MAGERA, Márcio. **Os caminhos do lixo: da obsolescência programada à logística reversa**. Campinas: Editora Átomo, 2013.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 7.ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente: A Gestão Ambiental em foco: Doutrina, Jurisprudência, Glossário**. 7.ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

[MMA] MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Disponível em: <http://www.mma.gov.br>. Disponível em: 26 set. 2016.

MORAES, Alexandre. **Direito Constitucional**. 31.ed. São Paulo: Atlas, 2015.

RIBEIRO, Wladimir Antonio. A relação entre os marcos regulatórios do saneamento básico e dos resíduos sólidos. In: JARDIM, Arnaldo; YOSHIDA, Consuelo Y.M.; MACHADO FILHO, José Valverde (Eds.). **Política Nacional, Gestão e Gerenciamento de Resíduos Sólidos**. Barueri: Manole, 2012.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria de Meio Ambiente. Gerenciamento de resíduos sólidos: uma visão de futuro. Secretaria do Meio Ambiente, Saúde Pública e Proteção do Consumidor da Baviera. São Paulo: SMA, 2005.

_____. Secretaria do Meio Ambiente. Plano de resíduos sólidos do estado de São Paulo [recurso eletrônico] / Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo, Coordenadoria de Planejamento Ambiental, Cetesb; Autores André Luiz Fernandes Simas et al. Organizadores André Luiz Fernandes Simas, Zuleica Maria de Lisboa Perez. 1.ed. São Paulo SMA, 2014.

SILVA, José Afonso da. **Comentário Contextual à Constituição**. 5.ed. Malheiros: São Paulo, 2008.

SIRKIS, Alfredo. **Ecologia Urbana e Poder Local**. Rio de Janeiro: Fundação Movimento Onda Azul, 1999.

SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual de Direito Ambiental**. 13.ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

SOLER, Fabricio Dorado; MACHADO FILHO, José Valverde; LEMOS, Patrícia Faga Iglecias. Acordos setoriais, regulamentos e termos de compromisso. In: JARDIM, Arnaldo; YOSHIDA, Consuelo Y.M.; MACHADO FILHO, José Valverde (Eds.). **Política Nacional, Gestão e Gerenciamento de Resíduos Sólidos**. Barueri: Manole, 2012.

YOSHIDA, Consuelo Y.M.. Competência e as diretrizes da PNRS: conflitos e critérios de harmonização entre as demais legislações e normas. In: JARDIM, Arnaldo; YOSHIDA, Consuelo Y.M.; MACHADO FILHO, José Valverde (editores). **Política Nacional, Gestão e Gerenciamento de Resíduos Sólidos**. Barueri: Manole, 2012.

I – Sítios Internet

<http://www.abrelpe.org.br>

<http://solo.cetesb.sp.gov.br>

<http://www.cnm.org.br/>

<http://www.ibge.gov.br>

<http://www.ipea.gov.br>

<http://www.prefeitura.sp.gov.br>

<https://www4.tce.sp.gov.br>