

## **"APONTAMENTOS SOBRE A POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS, INSTITUÍDA PELA LEI FEDERAL N° 12.305, DE 02.08.2010"**

Marcos Eduardo Rauber  
(Promotor de Justiça do RS)

### **1. Introdução**

O vertiginoso crescimento demográfico experimentado pela humanidade no último século, associada à urbanização desordenada e ao desenvolvimento extraordinário da indústria e do mercado de consumo desde a Revolução Industrial, tem trazido grandes desafios aos governos e à coletividade.

Um deles, sem dúvida, é a destinação do crescente volume e variedades de resíduos e rejeitos gerados pela produção, comercialização e utilização de bens e serviços, numa sociedade altamente consumista, inserida em um sistema capitalista. Mais do que isso, a exigência passou a ser descobrir e implementar formas de reciclagem, reaproveitamento e/ou disposição final ambientalmente adequada desses produtos inservíveis.

Soluções totalmente inaceitáveis e temerárias sob os aspectos sanitário e ambiental se disseminaram por todo o Mundo, tornando-se infelizmente comuns a formação de “lixões” a céu aberto, sem nenhum tipo de controle ou precaução, com livre acesso de pessoas (inclusive crianças) e animais à massa contaminada de resíduos indistintamente misturados, bem como a disposição de resíduos sólidos de toda ordem – inclusive radioativos, tóxicos e/ou perigosos – em mares, cursos d’água, florestas, banhados, aterros clandestinos, vias públicas, terrenos baldios ou às margens de rodovias, gerando contaminação do ar, do solo e das águas superficiais e subterrâneas, proliferação de graves doenças e vetores nocivos ao Homem, além de prejuízo à estética das cidades.

A propósito dessa problemática, colocam-se as abalizadas considerações de CELSO ANTÔNIO PACHECO FIORILLO, para quem:

“(...) o lixo urbano está inserido no fenômeno da urbanização e atinge de forma considerável os valores ambientais. (...) Outrossim, lixo e consumo são fenômenos indissociáveis, porquanto o aumento da sociedade de consumo, associado ao desordenado processo de urbanização, proporciona maior acesso aos produtos (os quais têm sua produção impulsionada por técnicas avançadas).

Dessa forma, o lixo urbano atinge de forma mediata e imediata os valores relacionados com saúde, habitação, lazer, segurança, direito ao trabalho e outros componentes de uma vida saudável e com qualidade. Além de atingiro meio ambiente urbano, verificamos que o lixo é um fenômeno que agride também o próprio meio ambiente natural (agressão do solo, da água, do ar), bem como o cultural, desconfigurando valores estéticos do espaço urbano.”<sup>1</sup>

A verdade é que o fenômeno encontra muitas concausas, desde o desconhecimento e falta de sensibilização ambiental dos governos, do setor produtivo e dos consumidores, passando pela desídia, omissão ou deficiência dos órgãos públicos de fiscalização ambiental, a falta de priorização político-administrativa da questão ambiental, até a má-fé e a busca desenfreada pelo lucro empresarial, fatores que

---

<sup>1</sup> FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. *Curso de Direito Ambiental Brasileiro*. 10. Ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 257.

inibem a realização de investimentos financeiros necessários à adequação da gestão de resíduos sólidos pelas indústrias e empreendimentos responsáveis pela sua geração no processo produtivo.

Nesse sentido, oportunas as observações de PAULO AFFONSO LEME MACHADO, renomado especialista em Direito Ambiental:

“Os resíduos sólidos tem sido negligenciados tanto pelo poder público como pelos legisladores e administradores, devido provavelmente à ausência de divulgação de seus efeitos poluidores. Como poluente o resíduo sólido tem sido menos irritante que os resíduos líquidos e gasosos, porque colocado na terra não se dispersa amplamente como os poluentes do ar e da água.

O volume de resíduos sólidos está crescendo com o incremento do consumo e com a maior venda dos produtos. Destarte, a toxicidade dos resíduos sólidos está aumentando com o maior uso de produtos químicos pesticidas e com o advento da energia atômica. Seus problemas são ampliados pelo crescimento da concentração das populações urbanas e pela diminuição ou encarecimento das áreas destinadas a aterros sanitários.”<sup>2</sup>

Nesse contexto, a entrada em vigor da Lei Federal n. 12.305/2010, instituindo a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), vem trazer mais alento e respaldo à luta pela sustentabilidade, prevendo mecanismos para garantir maior equilíbrio entre o desenvolvimento social, econômico e ambiental.

Depois de 21 anos de tramitação no Congresso Nacional, a lei foi sancionada em 02 de agosto de 2010, sendo considerada pelo então Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, uma *“revolução em termos ambientais no Brasil”*.

Com a sanção da PNRS, o país passa a ter um marco regulatório na área de Resíduos Sólidos. Resultante de ampla discussão com os órgãos de governo, instituições privadas, organizações não governamentais e sociedade civil, a PNRS reúne princípios, objetivos, instrumentos e diretrizes para a gestão dos resíduos sólidos no País.

Os principais aspectos da inovação legislativa serão adiante examinados.

---

<sup>2</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 18. Ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 577.

## 2. Objeto e destinatários da Lei n. 12.305/2010:

### 2.1. Objeto (art. 1º, *caput*):

A Lei institui a Política Nacional 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.

Num enfoque mais amplo, a lei versa sobre políticas e ações de **saneamento básico**.

Nesse sentido, veja-se que a Lei Federal n. 11.445/2007 (Lei da Política Nacional do Saneamento Básico), ao explicitar a amplitude do significado do termo “saneamento básico”, **fez constar, como um de seus elementos constitutivos, a limpeza urbana e o manejo de resíduos sólidos:**

“Art. 3º Para os efeitos desta Lei, considera-se:

**I - saneamento básico: conjunto de serviços, infra-estruturas e instalações operacionais de:**

a) abastecimento de água potável: constituído pelas atividades, infra-estruturas e instalações necessárias ao abastecimento público de água potável, desde a captação até as ligações prediais e respectivos instrumentos de medição;

b) esgotamento sanitário: constituído pelas atividades, infra-estruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, tratamento e disposição final adequados dos esgotos sanitários, desde as ligações prediais até o seu lançamento final no meio ambiente;

**c) limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos: conjunto de atividades, infra-estruturas 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;**

d) drenagem e manejo das águas pluviais urbanas: conjunto de atividades, infra-estruturas e instalações operacionais de drenagem urbana de águas pluviais, de transporte, detenção ou retenção para o amortecimento de vazões de cheias, tratamento e disposição final das águas pluviais drenadas nas áreas urbanas; (...).” (grifou-se)

Já o Estatuto da Cidade, ao consagrar o **direito a cidades sustentáveis**, agregou o **saneamento ambiental (ou saneamento básico)** como um de seus elementos constitutivos (art. 2º, inciso I). Segundo JOSÉ CARLOS DE FREITAS, **sustentável** é, para a Lei nº10.257/01, sob o enfoque do saneamento ambiental:

**“a cidade que garanta a toda a população o direito ao abastecimento de água; ao controle de vetores transmissores de doenças; ao saneamento de alimentos, escolas, locais de trabalho, de lazer e habitações; à coleta, tratamento e destinação final de lixo ou resíduos tóxicos; aos serviços e obras de drenagem; ao tratamento de esgoto de qualquer natureza, promovendo a saúde e a melhoria da qualidade de vida da população, para presentes e futuras gerações.”**<sup>3</sup> (grifou-se)

<sup>3</sup> *Água, Saneamento e Saúde. In Congresso Internacional de Direito Ambiental (7.:2003, São Paulo, SP) Direito, Água e Vida = Law, Water and the web of life / organizado por Antônio Hermann Benjamin. São Paulo: Imprensa Oficial, 2003. Volume 1, p. 615.*

Em nível estadual, a Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, na Seção II, do Capítulo III, que trata do Saneamento Básico, dispôs em seu art. 247 que **“o saneamento básico é serviço público essencial e, como atividade preventiva das ações de saúde e meio ambiente, tem abrangência regional. § 1º - o saneamento básico compreende a captação, o tratamento e a distribuição de água potável; a coleta, o tratamento e a disposição final de esgotos cloacais e do lixo, bem como a drenagem urbana. § 2º - é dever do Estado e dos Municípios a extensão progressiva do saneamento básico a toda população urbana e rural, como condição básica da qualidade de vida, da proteção ambiental e do desenvolvimento social.”** (negritos adicionados)

Portanto, pode-se dizer que a Lei n. 12.305/2010, ao disciplinar a política nacional de resíduos sólidos, versa sobre **saneamento básico**, elemento essencial para a concretização do **direito fundamental à sustentabilidade ambiental ou direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado** (art. 225, *caput*, da CF/88).

## 2.2. Destinatários das disposições legais (art. 1º, §1º, art. 3º, inciso IX, art. 25):

São as pessoas físicas ou jurídicas, de direito público ou privado, responsáveis, **direta ou indiretamente**, pela geração de resíduos sólidos por meio de suas atividades, **nelas incluído o consumo**, e as que desenvolvam ações relacionadas à gestão integrada ou ao gerenciamento de resíduos sólidos.

As determinações legais obrigam/vinculam, portanto, a atuação do **Poder Público** – em qualquer das esferas federativas – e da **coletividade**, aí incluídas **pessoas físicas (cidadãos) e jurídicas (empresas)**.

Nesse sentido, a lei prevê expressamente:

*Art. 25. O poder público, o setor empresarial e a coletividade são responsáveis pela efetividade das ações voltadas para assegurar a observância da Política Nacional de Resíduos Sólidos e das diretrizes e demais determinações estabelecidas nesta Lei e em seu regulamento.*

E não poderia ser diferente, diante do disposto pelo art. 225 do texto constitucional brasileiro, ao atribuir ao meio ambiente ecologicamente equilibrado um *status* de **direito fundamental de natureza difusa**:

*Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.*

Na mesma esteira, observe-se que a mesma Carta Política Brasileira estabeleceu como **princípio fundamental da ordem econômica** – ao lado da propriedade privada, da livre concorrência, da redução das desigualdades regionais e sociais e da busca do pleno emprego, por exemplo - a **defesa do meio ambiente**, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação (art. 170 da CF/88).

Assim, qualquer atividade, obra ou serviço, somente podem ser considerados legítimos e lícitos, ou seja, em consonância com a ordem jurídica brasileira, se e *quando* exercidos em consonância com as

normas de proteção ambiental, o que se aplica inteiramente à gestão de resíduos sólidos que delas possam derivar, direta ou indiretamente.

A inobservância das normas de proteção ambiental sujeita os responsáveis a sanções penais e administrativas, sem prejuízo da obrigação de reparar integralmente eventuais danos ambientais provocados (art. 225, §3º, da CF/88; arts. 4º, VII, e 14, §1º, ambos da Lei n. 6.938/81; arts. 2º e 3º, ambos da Lei n. 9.605/98).

### **2.3. Classificação dos resíduos sólidos abrangidos pela Lei (art. 13):**

#### **I - quanto à ORIGEM:**

- a) resíduos domiciliares:** os originários de atividades domésticas em residências urbanas;
- b) resíduos de limpeza urbana:** os originários da varrição, limpeza de logradouros e vias públicas e outros serviços de limpeza urbana;
- c) resíduos sólidos urbanos:** resíduos sólidos domiciliares + resíduos sólidos de limpeza urbana;
- d) resíduos de estabelecimentos comerciais e prestadores de serviços:** os gerados nessas atividades, excetuados os resíduos sólidos de limpeza urbana, dos serviços públicos de saneamento básico, de serviços de saúde, de construção civil e de transportes; se caracterizados como não perigosos, podem, em razão de sua natureza, composição ou volume, podem ser equiparados aos resíduos domiciliares pelo poder público municipal (art. 13, parágrafo único);
- e) resíduos dos serviços públicos de saneamento básico:** os gerados nessas atividades, excetuados os resíduos sólidos urbanos (domiciliares e de limpeza urbana);
- f) resíduos industriais:** os gerados nos processos produtivos e instalações industriais;
- g) resíduos de serviços de saúde:** os gerados nos serviços de saúde, conforme definido em regulamento ou em normas estabelecidas pelos órgãos do Sisnama e do SNVS;
- h) resíduos da construção civil:** os gerados nas construções, reformas, reparos e demolições de obras de construção civil, incluídos os resultantes da preparação e escavação de terrenos para obras civis;
- i) resíduos agrossilvopastoris:** os gerados nas atividades agropecuárias e silviculturais, incluídos os relacionados a insumos utilizados nessas atividades;
- j) resíduos de serviços de transportes:** os originários de portos, aeroportos, terminais alfandegários, rodoviários e ferroviários e passagens de fronteira;
- k) resíduos de mineração:** os gerados na atividade de pesquisa, extração ou beneficiamento de minérios.

#### **II - quanto à PERICULOSIDADE:**

- a) resíduos perigosos (Classe I):** aqueles que, em razão de suas características de inflamabilidade, corrosividade, reatividade, toxicidade, patogenicidade, carcinogenicidade, teratogenicidade e

mutagenicidade, apresentam significativo risco à saúde pública ou à qualidade ambiental, de acordo com lei, regulamento ou norma técnica;

**b) resíduos não perigosos (Classe II):** aqueles não enquadrados nas condições anteriormente mencionadas. Subdividem-se em NÃO-INERTES (Classe II-A) e INERTES (Classe II-B), conforme NBR 10004:2004, da ABNT.

**Observações:**

- A lei **não se aplica** aos **rejeitos radioativos**, que são regulados por legislação específica (art. 1º, §2º).

- Aplicam-se ao manejo, segregação, armazenamento temporário, transporte e destinação final de resíduos sólidos, além do disposto na Lei n. 12.305/2010, outras normas legais e regulamentares atinentes à matéria.

Citam-s as Leis n.º 11.445, de 5 de janeiro de 2007, n.º 9.974, de 6 de junho de 2000, e n.º 9.966, de 28 de abril de 2000, as normas estabelecidas pelos órgãos do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama), do Sistema Nacional de Vigilância Sanitária (SNVS), do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária (Suasa) e do Sistema Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (Sinmetro).

Ainda, de observar que o art. 14 do Decreto 7.404/2010 prevê que o sistema de logística reversa de **agrotóxicos**, seus resíduos e embalagens, seguirá o disposto na Lei nº 7.802, de 11 de julho de 1989, e no Decreto nº 4.074, de 4 de janeiro de 2002., normas específicas para esse tipo de resíduo.

Também incidem, no que não contrariar a novel legislação federal, as **normas técnicas da ABNT**, como por exemplo: NBR 10.004/2004 (classificação de resíduos sólidos); NBR 11.174 (Armazenamento de resíduos inertes e não inertes), NBR 12.235 (Armazenamento de resíduos sólidos perigosos), NBR 15.112 e NBR 15.113 (resíduos sólidos de construção civil).

**3. Conceitos trazidos pela PNRS (art. 3º):**

**I - acordo setorial:** 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;

**II - área contaminada:** local onde há contaminação causada pela disposição, regular ou irregular, de quaisquer substâncias ou resíduos;

**III - área órfã contaminada:** área contaminada cujos responsáveis pela disposição não sejam identificáveis ou individualizáveis;

**IV - ciclo de vida do produto:** 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;

**V - coleta seletiva:** coleta de resíduos sólidos previamente segregados conforme sua constituição ou composição;

**VI - controle social:** conjunto de mecanismos e procedimentos que garantam à sociedade informações e participação nos processos de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas relacionadas aos resíduos sólidos;

**VII - destinação final ambientalmente adequada:** destinação de **resíduos** 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;

**VIII - disposição final ambientalmente adequada:** 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;

**Observação:** Lei diferencia *destinação* de *disposição* final ambientalmente adequada, porque a primeira diz respeito a *resíduos sólidos* e a segunda a *rejeitos*.

**IX - geradores de resíduos sólidos:** pessoas físicas ou jurídicas, de direito público ou privado, que geram resíduos sólidos por meio de suas atividades, nelas incluído o consumo;

**X - gerenciamento de resíduos sólidos:** conjunto de ações exercidas, direta ou indiretamente, nas etapas de coleta, transporte, transbordo, tratamento e **destinação final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos e disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos, de acordo com plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos ou com plano de gerenciamento de resíduos sólidos, exigidos na forma desta Lei;**

**XI - gestão integrada de resíduos sólidos:** conjunto de ações voltadas para a busca de soluções para os resíduos sólidos, de forma a considerar as dimensões política, econômica, ambiental, cultural e social, com controle social e sob a premissa do desenvolvimento sustentável;

**XII - logística reversa:** 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;**

**XIII - padrões sustentáveis de produção e consumo:** produção e consumo de bens e serviços de forma a atender as necessidades das atuais gerações e permitir melhores condições de vida, sem comprometer a qualidade ambiental e o atendimento das necessidades das gerações futuras;

**XIV - reciclagem:** processo de transformação dos resíduos sólidos que envolve a alteração de suas propriedades físicas, físico-químicas ou biológicas, com vistas à transformação em insumos ou novos produtos, observadas as condições e os padrões estabelecidos pelos órgãos competentes do Sisnama e, se couber, do SNVS e do Suasa;

**XV - rejeitos:** resíduos sólidos que, **depois de esgotadas** todas as possibilidades de tratamento e recuperação por processos tecnológicos disponíveis e economicamente viáveis, **não apresentem outra possibilidade que não a disposição final ambientalmente adequada;**

**XVI - resíduos sólidos:** material, substância, objeto ou bem descartado resultante de atividades humanas em sociedade, a cuja destinação final se procede, se propõe proceder ou se está obrigado a

proceder, nos estados sólido ou semissólido, bem como gases contidos em recipientes e líquidos cujas particularidades tornem inviável o seu lançamento na rede pública de esgotos ou em corpos d'água, ou exijam para isso soluções técnica ou economicamente inviáveis em face da melhor tecnologia disponível;

**Observação:** Lei diferencia *resíduos sólidos e rejeitos*, sendo estes resíduos sólidos que chegaram ao estágio final de utilização, porquanto inviável sua reciclagem, reaproveitamento e/ou reutilização, só restando a disposição final ambientalmente adequada.

**XVII - responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos:** 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;

**XVIII - reutilização:** processo de aproveitamento dos resíduos sólidos sem sua transformação biológica, física ou físico-química, observadas as condições e os padrões estabelecidos pelos órgãos competentes do Sisnama e, se couber, do SNVS e do Suasa;

**XIX - serviço público de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos:** conjunto de atividades previstas no art. 7º da Lei nº 11.445, de 2007.

Art. 7º Para os efeitos desta Lei, o serviço público de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos urbanos é composto pelas seguintes atividades:

I - de coleta, transbordo e transporte dos resíduos relacionados na alínea c do inciso I do caput do art. 3º desta Lei;

II - de triagem para fins de reuso ou reciclagem, de tratamento, inclusive por compostagem, e de disposição final dos resíduos relacionados na alínea c do inciso I do caput do art. 3º desta Lei;

III - de varrição, capina e poda de árvores em vias e logradouros públicos e outros eventuais serviços pertinentes à limpeza pública urbana.

Art. 3º Para os efeitos desta Lei, considera-se:

I - saneamento básico: conjunto de serviços, infra-estruturas e instalações operacionais de:  
(...)

c) limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos: conjunto de atividades, infra-estruturas 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;

#### **4. Princípios fundamentais da PNRS (art. 6º):**

##### **I - a prevenção e a precaução;**

• **Princípio da prevenção:** preconiza que os danos ambientais devem ser evitados, prevenidos, porque normalmente são irreversíveis ou de difícil reparação. Visa evitar o risco ambiental conhecido



decorrente de obras ou atividades humanas potencialmente poluidoras. É o fundamento da Licença Ambiental e EIA/RIMA (art. 225 da CF/88)

• **Princípio da Precaução:** preconiza que, na incerteza ou na dúvida, devem ser adotadas medidas que protejam a saúde humana e conservem o meio ambiente (*in dubio pro natura ou in dubio pro ambiente*). “Quando houver ameaça de danos sérios ou irreversíveis, a ausência de absoluta certeza científica não deve ser utilizada como razão para postergar medidas eficazes e economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental.” (Declaração do Rio de Janeiro de 1992 - ECO 92)

#### II - o poluidor-pagador e o protetor-recebedor:

• **Princípio do Usuário Pagador:** quem utilizou o recurso ambiental deve suportar seus custos; não há que se falar em Poder Público ou terceiros suportando esse ônus, mas somente naqueles que dele se beneficiaram (art. 4º, VIII, e art. 14, §1º, ambos da Lei 6.938/81);

• **Princípio do Poluidor Pagador:** quem poluiu deve pagar pela poluição causada, ou seja, reparar integralmente o dano ambiental provocado (art. 4º, VIII, e art. 14, §1º, ambos da Lei 6.938/81);

• **Princípio do Protetor Recebedor :** aquele que, de uma forma ou de outra, deixou de explorar um recurso natural que era seu, em benefício do meio ambiente e da coletividade, ou promoveu alguma coisa, também com o mesmo propósito, deve ser remunerado, recompensado (compensação financeira pelo serviço de proteção ambiental prestado).

III - a visão sistêmica, na gestão dos resíduos sólidos, que considere as variáveis ambiental, social, cultural, econômica, tecnológica e de saúde pública;

#### IV - o desenvolvimento sustentável;

**Conceito de desenvolvimento sustentável:**  
(Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, citada por EDIS MILARÉ, in *Direito do Ambiente*, 2. Ed. São Paulo: RT, 2001, p.122/123).

*“...aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem a suas próprias necessidades.”*

*“...melhorar a qualidade de vida humana dentro dos limites da capacidade de suporte dos ecossistemas.”*

V - a ecoeficiência, mediante a compatibilização entre o fornecimento, a preços competitivos, de bens e serviços qualificados que satisfaçam as necessidades humanas e tragam qualidade de vida e a redução do impacto ambiental e do consumo de recursos naturais a um nível, no mínimo, equivalente à capacidade de sustentação estimada do planeta;

VI - a cooperação entre as diferentes esferas do poder público, o setor empresarial e demais segmentos da sociedade;

VII - a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos;

VIII - 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;

IX - o respeito às diversidades locais e regionais;

X - o direito da sociedade à informação e ao controle social;

XI - a razoabilidade e a proporcionalidade.

#### 5. Objetivos da PNRS (art. 7º):

Os principais objetivos da nova lei são:

- **A não-geração, redução, reutilização e tratamento de resíduos sólidos;**
- 
- **Disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos;**
- 
- **Diminuição do uso dos recursos naturais (água e energia, por exemplo) no processo de produção de novos produtos;**

**Observação:** o art. 9º da LPNRS prevê 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.”*

- **Intensificação de ações de educação ambiental;**
- **Articulação entre as diferentes esferas do poder público, e destas com o setor empresarial, com vistas à cooperação técnica e financeira para a gestão integrada de resíduos sólidos;**
- **Aumento da reciclagem no País;**
- **Promoção da inclusão social;**
- **Geração de emprego e renda para catadores de materiais recicláveis.**

#### 6. Instrumentos da PNRS (art. 8º):

Entre os principais instrumentos instituídos pela PNRS, destacam-se:

- **Os planos de resíduos sólidos;**
- **Inventários e o sistema declaratório anual de resíduos sólidos;**
- **Coleta seletiva;**
- **Os sistemas de logística reversa e outras ferramentas relacionadas à implementação da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos;**
- **Incentivo a instituição e funcionamento de cooperativas de catadores;**
- **Monitoramento e a fiscalização ambiental, sanitária e agropecuária;**
- **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;**

- Educação ambiental.

## 7. Principais inovações trazidas pela Lei da PNRS:

### 7.1. Instituição expressa do princípio de responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos (arts. 3º, inciso XVII, 6º, inciso VII, 30 a 32) e consolidação do sistema de logística reversa:

Os fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes, consumidores e titulares dos serviços públicos de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos passam a ser corresponsáveis pelo ciclo de vida dos produtos, o que inclui a destinação/disposição final ambientalmente adequadas de resíduos sólidos/rejeitos, bem como pela minimização do volume de resíduos sólidos e rejeitos gerados, visando a reduzir os impactos causados à saúde humana e à qualidade ambiental.

De ver que a lei enuncia regras gerais quanto ao papel dos fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes, consumidores e titulares dos serviços públicos de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos em relação ao gerenciamento desses resíduos e/ou rejeitos, inclusive prevendo que, **se o Poder Público assumir responsabilidades atribuídas aos fabricantes, importadores, distribuidores, fornecedores e/ou comerciantes, deve ser remunerado por estes**, conforme estabelecido em acordos setoriais.

Ou seja, quando o Poder Público desonera o empresariado de obrigações que lhe competem em matéria de gerenciamento de resíduos sólidos (logística reversa), faz jus à justa remuneração pelos beneficiários, pois **não pode o poluidor (gerador dos resíduos/rejeitos) deixar de arcar com sua responsabilidade**, transferindo esse ônus aos contribuintes. Seria uma **violação aos princípios do poluidor-pagador e do usuário-pagador**.

Contudo, a especificação das ações a serem adotadas por cada responsável e as formas de cumprimento devem ser estabelecidos nos planos de resíduos sólidos e em acordos setoriais e/ou termos de ajustamento, entabulados na forma da lei e seu regulamento (Decreto).

Vejam-se os dispositivos legais que versam a respeito da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos e serviços:

Art. 30. É instituída a **responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos**, a ser implementada de forma individualizada e encadeada, abrangendo os **fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes, os consumidores e os titulares dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, consoante as atribuições e procedimentos previstos nesta Seção.**

Parágrafo único. A **responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos** tem por objetivo:

I - compatibilizar interesses entre os agentes econômicos e sociais e os processos de gestão empresarial e mercadológica com os de gestão ambiental, desenvolvendo estratégias sustentáveis;

II - promover o aproveitamento de resíduos sólidos, direcionando-os para a sua cadeia produtiva ou para outras cadeias produtivas;

- III - reduzir a geração de resíduos sólidos, o desperdício de materiais, a poluição e os danos ambientais;
- IV - incentivar a utilização de insumos de menor agressividade ao meio ambiente e de maior sustentabilidade;
- V - estimular o desenvolvimento de mercado, a produção e o consumo de produtos derivados de materiais reciclados e recicláveis;
- VI - propiciar que as atividades produtivas alcancem eficiência e sustentabilidade;
- VII - incentivar as boas práticas de responsabilidade socioambiental.

Art. 31. Sem prejuízo das obrigações estabelecidas no plano de gerenciamento de resíduos sólidos e **com vistas a fortalecer a responsabilidade compartilhada e seus objetivos, os fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes têm responsabilidade que abrange:**

**I - investimento no desenvolvimento, na fabricação e na colocação no mercado de produtos:**

a) que sejam **aptos**, após o uso pelo consumidor, à **reutilização, à reciclagem ou a outra forma de destinação ambientalmente adequada;**

b) cuja fabricação e uso **gerem a menor quantidade de resíduos sólidos possível;**

**II - divulgação de informações** relativas às formas de **evitar, reciclar e eliminar os resíduos sólidos associados a seus respectivos produtos;**

**III - recolhimento dos produtos e dos resíduos remanescentes após o uso, assim como sua subsequente destinação final ambientalmente adequada, no caso de produtos objeto de sistema de logística reversa na forma do art. 33;**

**IV - 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.**

Art. 32. As **embalagens** devem ser fabricadas com **materiais que propiciem a reutilização ou a reciclagem.**

§ 1º **Cabe aos respectivos responsáveis assegurar que as embalagens sejam:**

**I - restritas em volume e peso** às dimensões requeridas à proteção do conteúdo e à comercialização do produto;

**II - projetadas de forma a serem reutilizadas** de maneira tecnicamente viável e compatível com as exigências aplicáveis ao produto que contêm;

**III - recicladas**, se a reutilização não for possível.

(...)

Art. 35. Sempre que estabelecido sistema de **coleta seletiva** pelo plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos e na aplicação do art. 33, **os consumidores são obrigados a:**

**I - acondicionar adequadamente e de forma diferenciada os resíduos sólidos gerados;**

**II - disponibilizar adequadamente os resíduos sólidos reutilizáveis e recicláveis para coleta ou devolução.**

Parágrafo único. O poder público municipal **pode instituir incentivos econômicos aos consumidores que participam do sistema de coleta seletiva** referido no caput, na forma de lei municipal.

Art. 36. No âmbito da **responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos, cabe ao titular dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos**, observado, se houver, o plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos:

I - **adotar procedimentos para reaproveitar os resíduos sólidos reutilizáveis e recicláveis** oriundos dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos;

II - **estabelecer sistema de coleta seletiva;**

III - articular com os agentes econômicos e sociais **medidas para viabilizar o retorno ao ciclo produtivo dos resíduos sólidos reutilizáveis e recicláveis** oriundos dos serviços de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos;

IV - **realizar as atividades definidas por acordo setorial ou termo de compromisso na forma do § 7º do art. 33, mediante a devida remuneração pelo setor empresarial;**

V - **implantar sistema de compostagem para resíduos sólidos orgânicos e articular com os agentes econômicos e sociais formas de utilização do composto produzido;**

VI - **dar disposição final ambientalmente adequada aos resíduos e rejeitos** oriundos dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos.

§ 1º Para o cumprimento do disposto nos incisos I a IV do caput, o titular dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos **priorizará a organização e o funcionamento de cooperativas ou de outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis formadas por pessoas físicas de baixa renda, bem como sua contratação.**

§ 2º A contratação prevista no § 1º **é dispensável de licitação**, nos termos do inciso XXVII do art. 24 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

Outro ponto fundamental da nova lei é a chamada **logística reversa**, que se constitui em um instrumento de desenvolvimento econômico e social caracterizado pelo conjunto de ações, procedimentos e meios para 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.

Dispõe o texto da Lei n. 12.305/2010 nesse particular:

**Art. 33. São obrigados a estruturar e implementar sistemas de logística reversa, mediante retorno dos produtos após o uso pelo consumidor, de forma independente do serviço público de limpeza urbana e de manejo dos resíduos sólidos, **os fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes de:****

**I - agrotóxicos, seus resíduos e embalagens, assim como outros produtos cuja embalagem, após o uso, constitua resíduo perigoso**, observadas as regras de gerenciamento de resíduos perigosos previstas em lei ou regulamento, em normas estabelecidas pelos órgãos do Sisnama, do SNVS e do Suasa, ou em normas técnicas;<sup>4</sup>

**II - pilhas e baterias;**

**III - pneus;**

**IV - óleos lubrificantes, seus resíduos e embalagens;**

**V - lâmpadas fluorescentes, de vapor de sódio e mercúrio e de luz mista;**

**VI - produtos eletroeletrônicos e seus componentes.**

§ 1º Na forma do disposto em regulamento ou em acordos setoriais e termos de compromisso firmados entre o poder público e o setor empresarial, **os sistemas previstos no caput serão estendidos a produtos comercializados em embalagens plásticas, metálicas ou de vidro, e aos demais produtos e embalagens**, considerando, prioritariamente, o grau e a extensão do impacto à saúde pública e ao meio ambiente dos resíduos gerados.

§ 2º A definição dos produtos e embalagens a que se refere o § 1º considerará a **viabilidade técnica e econômica da logística reversa**, bem como o grau e a extensão do impacto à saúde pública e ao meio ambiente dos resíduos gerados.

§ 3º Sem prejuízo de exigências específicas fixadas em lei ou regulamento, em normas estabelecidas pelos órgãos do Sisnama e do SNVS, ou em acordos setoriais e termos de compromisso firmados entre o poder público e o setor empresarial, **cabe aos fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes dos produtos a que se referem os incisos II, III, V e VI<sup>5</sup> ou dos produtos e embalagens a que se referem os incisos I e IV<sup>6</sup> do caput e o § 1º tomar todas as medidas necessárias para assegurar a implementação e operacionalização do sistema de logística reversa sob seu encargo, consoante o estabelecido neste artigo, podendo, entre outras medidas:**

**I - implantar procedimentos de compra de produtos ou embalagens usados;**

**II - disponibilizar postos de entrega de resíduos reutilizáveis e recicláveis;**

**III - atuar em parceria com cooperativas ou outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis, nos casos de que trata o § 1º.**

§ 4º Os consumidores **deverão** efetuar a devolução após o uso, aos comerciantes ou distribuidores, dos produtos e das embalagens a que se referem os incisos I a VI do caput, e de outros produtos ou embalagens objeto de logística reversa, na forma do § 1º.

<sup>4</sup> O art. 14 do Decreto 7.404/2010 prevê que o sistema de logística reversa de agrotóxicos, seus resíduos e embalagens, seguirá o disposto na Lei nº 7.802, de 11 de julho de 1989, e no Decreto nº 4.074, de 4 de janeiro de 2002.

<sup>5</sup> Pilhas e baterias, pneus, lâmpadas fluorescentes, de vapor de sódio e mercúrio e de luz mista, produtos eletroeletrônicos e seus componentes.

<sup>6</sup> Agrotóxicos e óleos lubrificantes, seus resíduos e embalagens.

§ 5º Os comerciantes e distribuidores deverão efetuar a devolução aos fabricantes ou aos importadores dos produtos e embalagens reunidos ou devolvidos na forma dos §§ 3º e 4º.

§ 6º Os fabricantes e os importadores darão destinação ambientalmente adequada aos produtos e às embalagens reunidos ou devolvidos, sendo o rejeito encaminhado para a disposição final ambientalmente adequada, na forma estabelecida pelo órgão competente do Sisnama e, se houver, pelo plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos.

§ 7º 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, importadores, distribuidores e comerciantes nos sistemas de logística reversa 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.

§ 8º Com exceção dos consumidores, todos os participantes dos sistemas de logística reversa manterão atualizadas e disponíveis ao órgão municipal competente e a outras autoridades informações completas sobre a realização das ações sob sua responsabilidade.

Conforme o Decreto 7.404/2010, que regulamentou a Lei n. 12.305/2010, os sistemas de logística reversa **serão implementados e operacionalizados por meio de acordos setoriais, regulamentos expedidos pelo Poder Público; ou termos de compromisso** (art. 13).

O mesmo decreto institui **Comitê Orientador para Implantação de Sistemas de Logística Reversa** - Comitê Orientador, composto pelo Ministro de Estado do Meio Ambiente; Ministro de Estado da Saúde; Ministro de Estado do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; Ministro de Estado da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; e Ministro de Estado da Fazenda, presidido pelo primeiro (art. 33) e com competências nele definidas (art. 34).

A implementação dos sistemas de logística reversa de **lâmpadas fluorescentes, de vapor de sódio e mercúrio e de luz mista, bem como de produtos eletroeletrônicos e seus componentes será implantada progressivamente** segundo cronograma estabelecido em regulamento (art. 56 da Lei da PNRS).

Cabe salientar que a logística reversa em relação a algumas espécies de resíduos sólidos (notadamente pilhas, baterias, embalagens de agrotóxicos, pneus, óleos lubrificantes e lâmpadas fluorescentes) já encontrava embasamento legal antes do advento da Lei n. 12.305/2010, como, por exemplo, na Lei 7.802/89 e Decreto n. 4.074/2002 (sobre agrotóxicos, seus componentes e afins); nas Resoluções do CONAMA n. 257/1999 e 258/1999 (respectivamente, sobre pilhas e baterias usadas e pneumáticos), na Lei Estadual n. 9.921/1993 e Decreto n. 38.356/1998 (gestão de resíduos sólidos no RS), e nas Leis Estaduais n. 11.019/1997 e 11.187/1998 (pilhas que contenham mercúrio metálico, lâmpadas fluorescentes, baterias de telefone celular e demais artefatos que contenham metais pesados).

Contudo, a novel legislação federal ampliou e consolidou a logística reversa em relação aos resíduos sólidos nela especificados, inclusive dissipando questionamentos e divergências existentes, por exemplo, em relação a sua exigibilidade e aplicação dessa sistemática para pilhas e baterias usadas “de pequeno potencial poluidor”, ou seja, fabricadas em conformidade com os padrões estabelecidos no art. 6º Resolução CONAMA n. 257/1999.

Cumpra-se observar que, quanto a esses produtos, o art. 13 da referida resolução previa a possibilidade de descarte e disposição, juntamente com os resíduos domiciliares, em aterros sanitários licenciados, desonerando os fabricantes, importadores, fornecedores e comerciantes da obrigação de receber as unidades desgastadas e dar-lhes destinação final ambientalmente adequada.

Entretanto, tal disposição sofria abalizada contestação, especialmente no âmbito do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul, apontando-se sua contrariedade ao princípio do poluidor-pagador (art. 4º, VIII, e art. 14, §1º, ambos da Lei 6.938/81), às regras consubstanciadas nas Leis Estaduais n. 11.019/1997 e n. 11.187/1998 (arts. 1º e 3º), bem como a inconstitucionalidade da Resolução do CONAMA nesse aspecto, por ter invadido competência legislativa concorrente dos Estados e da União (art. 24, inciso IV, §1º, da CF/88).<sup>7</sup>

Agora, entende-se que o advento da Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos tornou superada essa discussão, porquanto, na condição de lei federal, revogou as aludidas disposições da Resolução CONAMA 257/1999 que dispensavam a adoção da logística reversa para determinado tipo de pilhas/baterias usadas, na medida em que estatuiu a obrigatoriedade da implementação dessa sistemática para todo e qualquer material dessa natureza, sem exceções, além de instituir a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida desses produtos e expressamente invocar o princípio do poluidor-pagador como um de seus fundamentos básicos.

## **7.2. Previsão da necessidade de elaboração e implantação de Planos de Resíduos Sólidos em âmbito nacional, estadual, regional e municipal (arts. 14 a 24):**

“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.”

Os planos estabelecem metas de curto, médio e longo prazo para implementação das regras, objetivos e princípios estabelecidos pela Lei 12.305/2010 e normatizações a ela vinculadas, para lograr a implantação de gerenciamento e gestão integrada e ambientalmente adequada de resíduos sólidos no País.

São instrumentos de planejamento e harmonização das ações a serem adotadas pelo Poder Público e pela iniciativa privada para atingir tal desiderato, indicando onde, quando, como e por quem deverão ser implementadas as medidas necessárias.

Sua elaboração é um passo imprescindível para a concretização dos objetivos da PNRS, mas não representa, em si mesmo, a solução dos problemas ambientais atrelados ao controle e gerenciamento de resíduos sólidos e rejeitos no País. Não basta planejar. Mister planejar e executar o que foi planejado, promovendo eventuais redirecionamentos que se fizerem necessários durante a fase de implantação.

### **7.2.1. Planos Municipais de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (arts. 18 e 19.):**

---

<sup>7</sup> Nesse sentido, MICHEL, Voltaire de Freitas. *Resolução 257/99 do CONAMA Diante da Legislação Estadual pré-existente – A questão da Destinação Final de Pilhas, Baterias e Assemelhados*. Rio Grande do Sul. Ministério Público. Centro de Apoio Operacional de Defesa do Meio Ambiente. Resíduos Sólidos / [organizado por] Sílvia Cappelli. – Porto Alegre: Procuradoria Geral de Justiça, 2002. 436 p.



- constituem **condição** (pressuposto/requisito essencial) para o Distrito Federal e os Municípios **terem acesso a recursos da União**, ou por ela controlados, destinados a empreendimentos e serviços relacionados à limpeza urbana e ao manejo de resíduos sólidos, ou para **serem beneficiados por incentivos ou financiamentos de entidades federais de crédito ou fomento** para tal finalidade (art. 18, *caput*).

- podem estar **inseridos nos planos de saneamento básico municipais**, conforme previsto no art. 19 da Lei nº 11.445, de 2007 (Lei da Política Nacional do Saneamento Básico) (art. 19, §2º);

- pode ter **conteúdo simplificado**, na forma do regulamento, para Municípios com **menos de 20.000 (vinte mil) habitantes**, exceto se integrantes de áreas de especial interesse turístico; inseridos na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional; seu território abranja, total ou parcialmente, Unidades de Conservação (art. 19, §§1º e 3º).

- somente é **dispensável** o plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos se o Município optar por **soluções consorciadas intermunicipais** para a gestão dos resíduos sólidos, assegurado que o plano intermunicipal preencha os requisitos estabelecidos nos incisos I a XIX do *caput* do art. 19 da Lei da PNRS (art. 19, § 9º).

- **Conteúdo mínimo dos Planos Municipais de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (art. 19):**

- I - **diagnóstico da situação dos resíduos sólidos gerados no respectivo território**, contendo a origem, o volume, a caracterização dos resíduos e as formas de destinação e disposição final adotadas;

- II - **identificação de áreas favoráveis para disposição final ambientalmente adequada de rejeitos**, observado o plano diretor de que trata o § 1º do art. 182 da Constituição Federal e o zoneamento ambiental, se houver;

- III - identificação das possibilidades de implantação de soluções consorciadas ou compartilhadas com outros Municípios, considerando, nos critérios de economia de escala, a proximidade dos locais estabelecidos e as formas de prevenção dos riscos ambientais;

- IV - **identificação dos resíduos sólidos e dos geradores sujeitos a plano de gerenciamento específico nos termos do art. 20 ou a sistema de logística reversa na forma do art. 33**, observadas as disposições desta Lei e de seu regulamento, bem como as normas estabelecidas pelos órgãos do Sisnama e do SNVS;

- V - **procedimentos operacionais e especificações mínimas a serem adotados nos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos**, incluída a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos e observada a Lei nº 11.445, de 2007;

- VI - indicadores de desempenho operacional e ambiental dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos;

- VII - **regras para o transporte e outras etapas do gerenciamento de resíduos sólidos de que trata o art. 20**, observadas as normas estabelecidas pelos órgãos do Sisnama e do SNVS e demais disposições pertinentes da legislação federal e estadual;

VIII - **definição das responsabilidades quanto à sua implementação e operacionalização, incluídas as etapas do plano de gerenciamento de resíduos sólidos a que se refere o art. 20 a cargo do poder público;**

IX - programas e ações de capacitação técnica voltados para sua implementação e operacionalização;

X - programas e ações de educação ambiental que promovam a não geração, a redução, a reutilização e a reciclagem de resíduos sólidos;

XI - programas e ações para a participação dos grupos interessados, em especial das cooperativas ou outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis formadas por pessoas físicas de baixa renda, se houver;

XII - mecanismos para a criação de fontes de negócios, emprego e renda, mediante a valorização dos resíduos sólidos;

XIII - sistema de cálculo dos custos da prestação dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, bem como a forma de cobrança desses serviços, observada a Lei nº 11.445, de 2007;

XIV - **metas de redução, reutilização, coleta seletiva e reciclagem**, entre outras, com vistas a reduzir a quantidade de rejeitos encaminhados para disposição final ambientalmente adequada;

XV - **descrição das formas e dos limites da participação do poder público local na coleta seletiva e na logística reversa, respeitado o disposto no art. 33, e de outras ações relativas à responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos;**

XVI - **meios a serem utilizados para o controle e a fiscalização, no âmbito local, da implementação e operacionalização dos planos de gerenciamento de resíduos sólidos de que trata o art. 20 e dos sistemas de logística reversa previstos no art. 33;**

XVII - **ações preventivas e corretivas** a serem praticadas, incluindo programa de monitoramento;

XVIII - **identificação dos passivos ambientais relacionados aos resíduos sólidos, incluindo áreas contaminadas, e respectivas medidas saneadoras;** (“lixões”, aterros controlados, por exemplo)

XIX - periodicidade de sua revisão, observado prioritariamente o período de vigência do plano plurianual municipal.

● **Entrada em vigor da exigência da elaboração dos planos estaduais e municipais de gestão integrada de resíduos sólidos:** 02 (dois) anos após a data de publicação da Lei n. 12.305/2010 (publicada no D.O.U. em 03.08.2010), ou seja, em 03 de agosto de 2012 (art. 55). Assim, os planos estaduais e municipais referentes à Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) **deverão estar concluídos até 2012.**

Destaca-se aqui a importância da **publicidade e efetiva participação comunitária** na **concepção, implementação e operacionalização** dos Planos Municipais, inclusive mediante a **exigência** de mobilização das Administrações Públicas para tanto, uma vez que o direito da sociedade à informação e ao controle

social são princípios da PNRS (art. 6º, inciso X) e que o Decreto n. 7.404/2010 prevê expressamente tais requisitos (art.45, § 1º )<sup>8</sup>, que assumem condições de validade do plano, enquanto ato administrativo.

Ademais, a importância da publicidade e da efetiva e direta participação popular cresce na medida em que, na prática, as questões ambientais costumam não ser priorizadas e/ou tratadas com a devida seriedade por alguns gestores públicos ineptos, retrógrados ou demasiadamente populistas<sup>9</sup>, preocupados com eventual reeleição, prestígio e projeção pessoal a partir do desenvolvimento de políticas e medidas paternalistas, de curto prazo, com resultados imediatos e, por vezes, paliativos (empedramento de estradas do interior, distribuição irrestrita de medicamentos, “cestas-básicas” e outros auxílios assistenciais a população carente, edificação de prédios e monumentos, por exemplo).

### **7.2.2 Planos de Gerenciamento de Resíduos Sólidos (arts. 20 a 24):**

#### **• Quem é obrigado a elaborar plano de gerenciamento de resíduos sólidos (art. 20)?**

##### **I - os geradores de:**

- a) resíduos dos **serviços públicos de saneamento básico**;
- b) resíduos **industriais**;
- c) resíduos de **serviços de saúde**;
- d) resíduos de **mineração**;

##### **II - os estabelecimentos comerciais e de prestação de serviços que:**

- a) gerem **resíduos perigosos**;
- b) gerem resíduos que, mesmo caracterizados como **não perigosos**, por sua natureza, composição ou volume, **não sejam equiparados aos resíduos domiciliares pelo poder público municipal**;

**III - as empresas de construção civil**, nos termos do regulamento ou de normas estabelecidas pelos órgãos do Sisnama;

**IV - os responsáveis pelos terminais, portos, aeroportos, terminais alfandegários, rodoviários e ferroviários e passagens de fronteira e**, nos termos do regulamento ou de normas estabelecidas pelos órgãos do Sisnama e, se couber, do SNVS, **as empresas de transporte**;

**V - os responsáveis por atividades agrossilvopastoris**, se exigido pelo órgão competente do Sisnama, do SNVS ou do Suasa.

---

<sup>8</sup> Art. 45. (...)

§ 1º O Ministério do Meio Ambiente e os demais órgãos competentes darão ampla **publicidade**, inclusive por meio da rede mundial de computadores, à proposta preliminar, aos estudos que a fundamentaram, ao resultado das etapas de formulação e ao conteúdo dos planos referidos no Capítulo II deste Título, bem como assegurarão o **controle social na sua formulação, implementação e operacionalização**, observado o disposto na [Lei nº 10.650, de 16 de abril de 2003](#), e na [Lei nº 11.445, de 2007](#).

<sup>9</sup> “A política populista caracteriza-se menos por um conteúdo determinado do que por um “*modo*” de exercício do poder, através de uma combinação de plebeísmo, autoritarismo e dominação carismática. Sua característica básica é o contato direto entre as massas urbanas e o líder carismático ([caudilho](#)), supostamente sem a intermediação de [partidos](#) ou corporações. Para ser eleito e governar, o líder populista procura estabelecer um vínculo emocional (e não racional) com o “[povo](#)”. Isso implica num sistema de políticas ou métodos para o aliciamento das classes sociais de menor poder aquisitivo, além da classe média urbana, como forma de angariar votos e prestígio (*legitimidade para si*) através da simpatia daquelas. Esse pode ser considerado o mecanismo mais representativo desse modo de governar.” (Fonte: <http://pt.wikipedia.org/wiki/Populismo>, acessado em 12.11.2010).

Impende observar que **o plano de gerenciamento de resíduos sólidos é parte integrante do processo de licenciamento ambiental** do empreendimento ou atividade pelo órgão competente do Sisnama (art. 24), de forma que reforça-se sua obrigatoriedade para a regularidade ambiental dos empreendimentos potencialmente ou efetivamente poluidores, sujeitos a esse tipo de licenciamento.

Mas mesmo os empreendimentos e atividades **não sujeitos a licenciamento ambiental** que se enquadrem nas situações do art. 20 da Lei n. 12.305/2010 **exigem a elaboração e implantação do plano de gerenciamento de resíduos sólidos**, sendo que, nesse caso, sua aprovação cabe à autoridade municipal competente (art. 24, § 1º).

Consigna-se que, ao menos aparentemente, houve equívoco na redação do § 2º do art. 24 da Lei, quando se refere ao *“processo de licenciamento ambiental referido no § 1º”*, uma vez que tal parágrafo alude justamente a empreendimentos e atividades não sujeitos a esse licenciamento. Assim, provavelmente pretendeu o legislador aludir ao processo de licenciamento ambiental referido no *“caput”* do mesmo artigo.

● **Conteúdo mínimo do plano de gerenciamento de resíduos sólidos (art. 21):**

I - descrição do empreendimento ou atividade;

II - diagnóstico dos resíduos sólidos gerados ou administrados, contendo a origem, o volume e a caracterização dos resíduos, incluindo os passivos ambientais a eles relacionados;

III - observadas as normas estabelecidas pelos órgãos do Sisnama, do SNVS e do Suasa e, se houver, o plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos:

a) explicitação dos responsáveis por cada etapa do gerenciamento de resíduos sólidos;

b) definição dos procedimentos operacionais relativos às etapas do gerenciamento de resíduos sólidos sob responsabilidade do gerador;

IV - identificação das soluções consorciadas ou compartilhadas com outros geradores;

V - ações preventivas e corretivas a serem executadas em situações de gerenciamento incorreto ou acidentes;

VI - metas e procedimentos relacionados à minimização da geração de resíduos sólidos e, observadas as normas estabelecidas pelos órgãos do Sisnama, do SNVS e do Suasa, à reutilização e reciclagem;

VII - se couber, ações relativas à responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos, na forma do art. 31;

VIII - medidas saneadoras dos passivos ambientais relacionados aos resíduos sólidos;

IX - periodicidade de sua revisão, observado, se couber, o prazo de vigência da respectiva licença de operação a cargo dos órgãos do Sisnama.

● **Outras exigências a serem observadas pelos Planos de Gerenciamento de Resíduos Sólidos e responsáveis por sua elaboração/implementação:**

A lei estabelece que **para a elaboração, implementação, operacionalização e monitoramento de todas as etapas do plano de gerenciamento de resíduos sólidos, nelas incluído o controle da disposição**

**final ambientalmente adequada dos rejeitos, será designado responsável técnico devidamente habilitado** (art. 22), de forma que a pessoa física ou jurídica obrigada à elaboração do plano de gerenciamento de resíduos sólidos deverá contratar profissional (ou profissionais) com a devida habilitação, emitindo a Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) que abranja o desenvolvimento das etapas mencionadas.

O plano de gerenciamento de resíduos sólidos **atenderá ao disposto no plano municipal** de gestão integrada de resíduos sólidos do respectivo Município, sem prejuízo das normas estabelecidas pelos órgãos do Sisnama, do SNVS e do Suasa (art. 21, § 1º), mas a inexistência do plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos **não obsta** a elaboração, a implementação ou a operacionalização do plano de gerenciamento de resíduos sólidos (art. 21, § 2º).

Os responsáveis por plano de gerenciamento de resíduos sólidos **devem manter atualizadas e disponíveis** ao órgão municipal competente, ao órgão licenciador do Sisnama e a outras autoridades, **informações completas sobre a implementação e a operacionalização do plano sob sua responsabilidade** (art. 23).

### **7.3. Proibições e repercussões criminais do gerenciamento irregular de resíduos sólidos e rejeitos (arts. 47 a 49, 51 a 53):**

A Lei n. 12.305/2010, estabeleceu expressamente serem **proibidas**, em todo o território nacional, as seguintes **formas de destinação ou disposição final de resíduos sólidos ou rejeitos** (art. 47):

- I - lançamento em praias, no mar ou em quaisquer corpos hídricos;
- II - lançamento in natura a céu aberto, excetuados os resíduos de mineração;
- III - queima a céu aberto ou em recipientes, instalações e equipamentos não licenciados para essa finalidade;
- IV - outras formas vedadas pelo poder público.

**Exceção:** somente pode ser realizada a **queima de resíduos a céu aberto** quando **decretada a emergência sanitária**, desde que **autorizada e acompanhada pelos órgãos competentes** do Sisnama, do SNVS e, quando couber, do Suasa (art. 47, § 1º).

Também houve **proibição** explícita das seguintes **atividades em áreas de disposição final de resíduos ou rejeitos**, como, por exemplo, em aterros sanitários (art.48):

- I - utilização dos rejeitos dispostos como alimentação;
- II - catação, observado o disposto no inciso V do art. 17;<sup>10</sup>
- III - criação de animais domésticos;
- IV - fixação de habitações temporárias ou permanentes;

---

<sup>10</sup> Art. 17. O plano estadual de resíduos sólidos será elaborado para vigência por prazo indeterminado, abrangendo todo o território do Estado, com horizonte de atuação de 20 (vinte) anos e revisões a cada 4 (quatro) anos, e tendo como conteúdo mínimo: V - metas para a eliminação e recuperação de lixões, associadas à inclusão social e à emancipação econômica de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis; (...).”

V - outras atividades vedadas pelo poder público.

Por fim, a novel legislação dispôs ser **vedada 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 (art. 49).

Na **esfera penal**, o art. 53 da Lei n. 12.305/2010 introduziu **alterações na Lei n. 9.605/1998** (Lei dos Crimes Ambientais), notadamente na redação do tipo penal do **art. 56**, modificando a redação de seu § 1º para prever novas condutas criminosas (inciso II).

Redação anterior:	Redação atual:
<p>Art. 56. . Produzir, processar, embalar, importar, exportar, comercializar, fornecer, transportar, armazenar, guardar, ter em depósito ou usar produto ou substância tóxica, perigosa ou nociva à saúde humana ou ao meio ambiente, em desacordo com as exigências estabelecidas em leis ou nos seus regulamentos:</p> <p>Pena - reclusão, de um a quatro anos, e multa.</p> <p>§ 1º Nas mesmas penas incorre quem abandona os produtos ou substâncias referidos no <i>caput</i>, ou os utiliza em desacordo com as normas de segurança.</p>	<p>Art. 56. . Produzir, processar, embalar, importar, exportar, comercializar, fornecer, transportar, armazenar, guardar, ter em depósito ou usar produto ou substância tóxica, perigosa ou nociva à saúde humana ou ao meio ambiente, em desacordo com as exigências estabelecidas em leis ou nos seus regulamentos:</p> <p>Pena - reclusão, de um a quatro anos, e multa.</p> <p>§ 1º Nas mesmas penas incorre quem:</p> <p>I - abandona os produtos ou substâncias referidos no <i>caput</i> ou os utiliza em desacordo com as normas ambientais ou de segurança;</p> <p>II - manipula, acondiciona, armazena, coleta, transporta, reutiliza, recicla ou dá destinação final a resíduos perigosos de forma diversa da estabelecida em lei ou regulamento.</p>

Além disso, estabeleceu textualmente, em seu art. 51, que sem prejuízo da obrigação de, independentemente da existência de culpa, reparar os danos causados, **a ação ou omissão das pessoas físicas ou jurídicas que importe inobservância aos preceitos desta Lei ou de seu regulamento sujeita os infratores às sanções previstas em lei, em especial às fixadas na Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998**, que *“dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências”*, e em seu regulamento.

E, para que não restem dúvidas acerca da incidência do Direito Penal, como *ultima ratio*, na tutela do meio ambiente que se pretende assegurar pela implementação das medidas preconizadas pela novel legislação federal e seu decreto regulamentador, dispôs-se no art. 52 que **constituem obrigações de relevante interesse ambiental para efeitos de responsabilização penal prevista no art. 68 da Lei n. 9.605/1998**, sem prejuízo da aplicação de outras sanções cabíveis nas esferas penal e administrativa:

- **o descumprimento do disposto no art. 23 da Lei n. 12.305/2010**, que previu a obrigatoriedade de os responsáveis por plano de gerenciamento de resíduos sólidos manterem atualizadas e disponíveis ao órgão municipal competente, ao órgão licenciador do Sisnama e a outras autoridades, informações completas sobre a implementação e a operacionalização do plano sob sua responsabilidade;

- **o descumprimento, pelas pessoas jurídicas que operam com resíduos perigosos, em qualquer fase do seu gerenciamento, das obrigações elencadas no art. 39, § 2º, da aludida Lei**, quais sejam: manter registro atualizado e facilmente acessível de todos os procedimentos relacionados à implementação e à operacionalização do plano de gerenciamento de resíduos sólidos (inciso I); informar anualmente ao órgão competente do Sisnama e, se couber, do SNVS, sobre a quantidade, a natureza e a destinação temporária ou final dos resíduos sob sua responsabilidade (inciso II); adotar medidas destinadas a reduzir o volume e a periculosidade dos resíduos sob sua responsabilidade, bem como a aperfeiçoar seu gerenciamento (inciso III); informar imediatamente aos órgãos competentes sobre a ocorrência de acidentes ou outros sinistros relacionados aos resíduos perigosos (inciso IV).

Entende-se que essa norma não exclui a incidência do art. 68 da Lei dos Crimes Ambientais, na condição de tipo penal subsidiário (“soldado de reserva”), diante do injustificado descumprimento de outros deveres impostos pela Lei n. 12.305/2010 àqueles que compartilham responsabilidades pelo ciclo de vida de produtos geradores de resíduos sólidos e/ou rejeitos (fabricantes, importadores, distribuidores, comerciantes e consumidores). Tal interpretação, aliás, é reforçada pela disposição genérica do art. 51 da Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos, linhas antes mencionada.

Assim, estariam, em tese, sob a incidência desse tipo penal a resistência do fabricante de determinado produto à operacionalização do sistema de logística reversa quando obrigado a implementar tal procedimento, o que evidentemente caracterizaria descumprimento de obrigação de relevante interesse ambiental decorrente de lei (art. 33 da Lei n. 12.305/2010). Da mesma forma, passível de configurar o referido crime ambiental, teoricamente, a conduta do cidadão que, a despeito da disponibilização regular do sistema de logística reversa pelo fornecedor/distribuidor/comerciante, não promove injustificadamente a devolução das unidades desgastadas pelo uso nos pontos determinados para a coleta, dispondo-os ou descartando-os inadequadamente, descumprimento obrigação de relevante interesse ambiental decorrente de lei (art. 33, § 4º, da Lei n. 12.305/2010).

## **8. Os desafios e o papel da cidadania na implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos:**

Nas sábias palavras de PAULO AFFONSO LEME MACHADO, *“Uma resposta eficaz ao desafio da poluição não dependerá somente de um quadro jurídico fixo, mas de entendimento franco e contínuo entre administradores e juristas, com o fim de realizarem conjuntamente os programas de interesse comum de*

*preservação e melhoria da qualidade de vida.*<sup>11</sup> Noutros termos, a edição de uma boa legislação não resolve, por si só, os conflitos sociais que veio dirimir. Mister que há um esforço conjunto (Estado e sociedade) em prol da concretização de seus comandos, viabilizando-se que transcendam do plano formal-ideal (dever ser) para o plano material-real, produzindo efetiva transformação da realidade social.

Nesse contexto, a usual morosidade e ineficiência dos entes públicos na implementação das políticas de preservação ambiental, a resistência do setor empresarial à realização de investimentos em procedimentos e tecnologias ecologicamente corretas e a falta de sensibilização ambiental de parcela da sociedade são desafios que, certamente, se levantarão à efetividade da Lei n. 12.305/2010 e seu decreto regulamentador.

Cabe, pois, à cidadania exigir e acompanhar a atuação dos órgãos públicos encarregados de coordenar a efetivação da Política Nacional de Resíduos Sólidos, participar ativamente da formulação e da implantação dos planos de gestão integrada previstos pela Lei n. 12.305/2010, e cumprir as demais obrigações atribuídas pela novel legislação à coletividade e a cada indivíduo, adotando iniciativas simples como, por exemplo, a separação do lixo domiciliar para viabilizar a coleta seletiva e/ou a devolução, nos pontos de coleta pré-determinados, das embalagens, componentes ou unidades de produto desgastadas pelo uso abrangidas pelo sistema de logística reversa.

*"Nós não herdamos a terra de nossos pais, mas a emprestamos de nossos filhos."*

(Henry Brown)

---

<sup>11</sup> Op. cit. p. 589.