

OS PLANOS MUNICIPAIS DE GESTÃO INTEGRADA DE RESÍDUOS SÓLIDOS E A INSISTENTE OMISSÃO DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS EM INSTITUÍ-LOS

Gina Copola¹

1. Breve introdução

A **Lei federal nº 12.305, de 2 de agosto de 2.010**, que “Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências.”, estabeleceu, em seu art. 18, a obrigação dos Municípios brasileiros instituírem o PLANO MUNICIPAL DE GESTÃO INTEGRADA DE RESÍDUOS SÓLIDOS.

O prazo para apresentação do Plano encerrou em 2 de agosto de 2.012, conforme art. 55, da Lei nº 12.305/10.

É certo que os Municípios que preferirem podem inserir o plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos no plano de saneamento básico previsto no art. 19, da Lei federal nº 11.445, de 2.007, respeitado o conteúdo mínimo previsto exigido para o primeiro plano, conforme reza o art. 19, § 1º, da Lei nº 12.305/10. Nesse caso, o prazo foi prorrogado mais uma vez, e vencerá somente em 31 de dezembro de 2.022.

Ocorre que mesmo após uma década da edição da lei federal que determinou a exigência do relevante instrumento de defesa do meio ambiente, tem-se que considerável parcela dos Municípios – estima-se que metade deles – ainda não instituiu o Plano Municipal.

2. Conceito de resíduos sólidos e de rejeitos

¹ Advogada com grande experiência em direito público e ramos correlatos. Pós-graduada em Direito Administrativo pela FMU. Ex-Professora de Direito Administrativo na FMU. Publicou os livros Elementos de Direito Ambiental, Desestatização e Terceirização, A lei dos crimes ambientais comentada artigo por artigo, A improbidade administrativa no Direito Brasileiro. Co-autora do livro Comentários ao Sistema Legal Brasileiro de Licitações e Contratos Administrativos. Autora de cerca de mais de duas centenas de artigos, com mais de 700 publicações, sobre temas de direito administrativo e ambiental.

Os “**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;” conforme reza a Lei nº 12.305/10, em seu art. 3º.

E “**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;” conforme consta do mesmo dispositivo legal.

Tem-se, portanto, que os **resíduos** são sobras, restos, tudo aquilo que resta, que é remanescentes da cadeia produtiva, mas que ainda pode sofrer processo de tratamento e recuperação para reutilização, enquanto os **rejeitos** são os resíduos sólidos que já sofreram processo de tratamento e não apresentam outra alternativa a não ser a disposição final em aterros sanitários instalados na forma da Política Nacional dos Resíduos Sólidos.

3. A Classificação de resíduos sólidos

O art. 13, da Lei nº 12.305/10, classifica os resíduos sólidos **quanto à origem** em: a) resíduos domiciliares; b) resíduos de limpeza urbana; c) resíduos sólidos urbanos; d) resíduos de estabelecimentos comerciais e prestadores de serviços; e) resíduos dos serviços públicos de saneamento básico; f) resíduos industriais; g) resíduos de serviços de saúde; h) resíduos da construção civil; i) resíduos agrossilvopastoris; j) resíduos de serviços de transportes, e k) resíduos de mineração.

E, **quanto à periculosidade**, o art. 13, da Lei, classifica os resíduos em **perigosos** (“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”), e **não perigosos** (aqueles que não se enquadram na definição dos perigosos).

Os **resíduos perigosos** merecem tratamento especial dado pelos art. 37 a art. 41, da Lei nº 12.305/10, com exigências especiais às pessoas jurídicas que operam com resíduos perigosos, como a exigência de inscrição no Cadastro Nacional de Operadores de Resíduos Perigosos, e responsável técnico habilitado em seu quadro de funcionários.

4. As formas de disposição e destinação, e, dentre elas, as admitidas pela Lei federal nº 12.305/10.

As formas de disposição de rejeitos e de destinação de resíduos sólidos existentes são as seguintes:

a) Os **lixões** constituem a forma mais antiga, precária, perniciosa, e abominável de disposição de resíduos sólidos, porque são instituídos sem qualquer estudo, preocupação ou precaução. Os lixões são capazes de atingir o lençol freático, e os cursos d’água. Além disso, são causadores de poluição do solo e da água sob a superfície, e de destruição da vegetação. Causam, ainda, mau cheiro e apodrecimento, atraindo, com isso, moscas, baratas e ratos, entre outros animais peçonhentos; e são responsáveis pela desvalorização de imóveis que os circundam. E pior: os lixões são causadores de doenças como a cólera, infecções e verminoses.

Reza o art. 15, da Lei federal nº 12.305/10, inc. V, que a “*Art. 15. 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: (...) V - metas para a eliminação e recuperação de lixões, associadas à inclusão social e à emancipação econômica de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis.*”, disposição que evidencia a preocupação da lei com a erradicação dos lixões, e o incentivo à reciclagem e a reutilização de resíduos. Tal previsão existe também para os Planos Estaduais de Resíduos Sólidos (art. 17, V, da Lei 12.305/10).

E, ainda, o art. 47, inc. II, da Lei nº 12.305/10, proíbe o lançamento de resíduos *in natura* a céu aberto, sendo excetuados os resíduos de mineração.

b) Os **incineradores** são responsáveis pela queima de resíduos, que são colocados em câmaras de combustão, em procedimento custoso, e que exige tecnologia avançada. Os incineradores devem ser instituídos de forma cuidadosa, cautelosa, e amplamente controlada pelo Poder Público, porque emitem dioxinas causadoras de câncer, e também outros graves danos à saúde humana. Por outro lado, os incineradores apresentam a vantagem de possibilitarem que o volume dos resíduos sólidos seja diminuído em aproximadamente vinte e cinco por cento. Além disso, os incineradores neutralizam a ação de bactérias através do processo de combustão.

O art. 47, III, da Lei nº 12.305/10, proíbe a queima a céu aberto ou em recipientes, instalações e equipamentos não licenciados para essa finalidade, sendo que o § 1º, do art. 47, contém exceção quando decretada a emergência sanitária, hipótese em que a queima de resíduos a céu aberto pode ser realizada, desde que previamente autorizada e devidamente acompanhada pelos órgãos competentes.

c) As **usinas de compostagem** trabalham com material orgânico, do qual é produzido um composto, para ser utilizado como adubo ou fertilizante de solo. São os resíduos domésticos, os provenientes de feiras, de supermercados e de restaurantes que podem ser utilizados nas usinas de compostagem.

É imperioso ressaltar que as usinas de compostagem exalam um desagradável odor, e por isso sua instalação deve ser evitada em centros urbanos. Por outro lado, a compostagem contribui significativamente para a redução do volume dos resíduos sólidos, porque os transforma em vez de simplesmente depositá-los em algum local, lembrando sempre que alguns resíduos demoram muitos anos para serem decompostos naturalmente, e esta é a grande preocupação dos ambientalistas, e também da Lei federal nº 12.305/10.

Com todo efeito, o art. 3º, VII, da Lei nº 12.305/10 prevê como formas de *destinação final de resíduos sólidos ambientalmente adequada* a reciclagem, a compostagem, a reutilização e a recuperação de resíduos.

Reza o art. 36, V, da Lei nº 12.305/10, que: “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: (...) V - implantar sistema de compostagem

para resíduos sólidos orgânicos e articular com os agentes econômicos e sociais formas de utilização do composto produzido”.

d) Os **aterros sanitários**, que não podem, de forma alguma, ser confundidos com lixões, são instituídos após um estudo prévio de impacto ambiental, e com imposição de posturas técnicas a serem seguidas, na forma da Lei federal nº 12.305/10.

Os aterros dependem de uma área extensa para serem instalados, na qual o solo é preparado com mantas especiais para não atingir o lençol freático. Ao contrário dos lixões, nos aterros não se verifica a contaminação por chorume – líquido mal cheiroso proveniente da decomposição de matéria orgânica –, que é canalizado para ser tratado. Além disso, os aterros possuem válvula de escape de gases, para que não causem contaminação no local onde estiverem localizados.

Com todo efeito, os aterros constituem locais onde os resíduos são depositados e confinados, sem causar maiores danos ao meio ambiente, porque nesses locais os resíduos são comprimidos por máquinas, que diminuem seu volume, e após, com um trator, os resíduos são empurrados, espalhados e amassados sobre o solo, o que se chama de compactação; por fim, os resíduos são cobertos por uma camada de areia ou argila, que minimiza os odores, e também a proliferação de insetos.

A *disposição final ambientalmente adequada* é a distribuição ordenada de rejeitos em aterros, conforme reza o inc. VIII, do art. 3º, da Lei federal nº 12.305/10, que deve ser implantada em até 4 (quatro) anos após a data de publicação desta Lei, nos termos do art. 54, também da Lei nº 12.305/10.

e) E, por fim, a *reciclagem*, também denominada *reaproveitamento indireto*, consiste em reaproveitar os resíduos, e tem princípio a partir da coleta seletiva de resíduos. Essa forma de destinação de resíduos propicia a economia de recursos naturais, e aumenta a vida útil dos aterros sanitários, em razão do menor número de resíduos que são ali depositados. Em nosso país, ainda nos dias de hoje, lamentavelmente, uma parcela mínima de resíduos sólidos é coletada seletivamente, e destinada à reciclagem. A reciclagem

tem como objetivo reduzir a quantidade de lixo, e, também reciclar e reutilizar bens para evitar desperdício.

A Lei nº 12.305/10 é pródiga em disposições acerca da reciclagem de resíduos, de coleta seletiva, e de reutilização de resíduos, prevendo, inclusive, tais formas como de *destinação final ambientalmente adequada* (art. 3º, VII), e como princípio da Política Nacional de Resíduos Sólidos (art. 6º, VIII), dentre outras disposições já acima citadas.

5. O crime de poluição por resíduos sólidos

Reza o art. 51, da Lei federal nº 12.305/10, que:

“Art. 51. 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.”

O dispositivo fixa a **responsabilidade objetiva** aos causadores de danos ao meio ambiente por inobservância dos preceitos da Lei nº 12.305/10, que devem reparar civilmente os danos causados, e, ainda, sofrerão as sanções previstas na Lei federal nº 9.605/98, conforme consta do dispositivo.

Em seguida, preceitua o art. 52, da Lei nº 12.305/10:

“Art. 52. A observância do disposto no **caput** do art. 23 e no § 2º do art. 39 desta Lei é considerada obrigação de relevante interesse ambiental para efeitos do **art. 68 da Lei nº 9.605, de 1998**, sem prejuízo da aplicação de outras sanções cabíveis nas esferas penal e administrativa.”

E o art. 68, da Lei nº 9.605/98, reza que comete crime aquele agente que tendo dever legal ou contratual, deixar de cumprir obrigação de relevante interesse ambiental.

Pratica o crime somente aquele que *deixar* que é o mesmo que não fazer, é abster-se de algo. O crime é praticado somente por aquele que *tiver o dever legal ou contratual de fazê-lo*, e, assim, se o agente não tiver que *cumprir obrigação de relevante interesse ambiental*, o crime não restará configurado. As expressões “dever legal ou contratual” e “obrigação de relevante interesse ambiental” constituem elementos normativos do tipo.

A pena prevista é de detenção de um a três anos, e multa, e no caso de culpa, é de três meses a um ano, sem prejuízo da multa.

E, por fim, o art. 53, da Lei nº 12.305/10, altera o § 1º, do art. 56, da Lei nº 9.605/98, para vigorar com a seguinte redação:

“Art. 56 (...)

§ 1º Nas mesmas penas incorre quem:

I - abandona os produtos ou substâncias referidos no **caput** ou os utiliza em desacordo com as normas ambientais ou de segurança;

II - manipula, acondiciona, armazena, coleta, transporta, reutiliza, recicla ou dá destinação final a resíduos perigosos de forma diversa da estabelecida em lei ou regulamento.”

A pena prevista no *caput* é de reclusão de um a quatro anos, e multa.

Os produtos ou substâncias referidas no *caput* são as tóxicas, perigosas ou nocivas à saúde humana ou ao meio ambiente.

Comete crime, portanto:

a) quem abandona os produtos ou substâncias tóxicas, perigosas ou nocivas à saúde, ou os utiliza em desacordo com as normas ambientais ou de segurança; ou

b) quem manipula, acondiciona, armazena, coleta, transporta, reutiliza, recicla ou dá destinação final a resíduos perigosos de forma diversa da estabelecida em lei ou regulamento.”

A previsão deste dispositivo legal satisfaz um desejo nosso já externado na obra *A Lei dos Crimes Ambientais comentada artigo por artigo*, da editora Fórum, BH, 2.008, pp. 156/157, e de onde se lê:

“Nossa posição, por fim, é no sentido de que o dispositivo em foco poderia ser ainda mais abrangente – já é *tipo penal de ação múltipla*, e, portanto, poderia ser ainda mais completo, e encerrar outras hipóteses – para dispor, também, sobre o descarte, a coleta, a reutilização, a reciclagem, o tratamento, e a disposição final de substâncias ou resíduos tóxicos, ou potencialmente perigosos, ou, ainda, nocivos à saúde humana ou ao meio ambiente.” (grifos originais)

E, agora, finalmente tal situação foi contemplada pela Lei federal.

6. Os planos municipais de gestão integrada de resíduos sólidos

A elaboração dos planos municipais de gestão integrada de resíduos sólidos constitui obrigação imposta aos Municípios brasileiros pela Lei federal nº 12.305, de 2 de agosto de 2.010, que é a *Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos*, através de seu art. 18.

O Plano é um diagnóstico da situação dos resíduos do Município, acompanhado de estudos com metas e objetivos a serem alcançados.

Ocorre, todavia, que inúmeros Municípios ainda não instituíram tal referido Plano – estima-se que metade dos Municípios brasileiros –, e nem tampouco adotaram as medidas necessárias à total consecução e implementação desse relevante instrumento de proteção e conservação ambiental.

E, diante de tal inércia, o egrégio Ministério Público, e também os e. Tribunais de Contas dos Estados, com toda razão neste episódio, têm cobrado medidas e a adoção de providências das autoridades municipais, tudo isso com o fito de se instituir o plano municipal de gestão de resíduos sólidos dentro do prazo legal.

O conteúdo mínimo do plano municipal consta do art. 19, da Lei nº 12.305/10 e é o seguinte:

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 2.007;

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;

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

O que se observa da leitura do dispositivo transcrito é que o plano municipal deverá ser complexo, e sua elaboração necessita de profissionais de diversas áreas de atuação, e, portanto, no nosso entendimento, o ideal é que os Municípios instituem verdadeiras **comissões multidisciplinares**, contendo profissionais de diversas áreas, como advogado, engenheiro, sanitarista, biólogo, e outros mais, para que elaborem o plano em conjunto, sendo que cada um atenderá as exigências legais dentro de sua área de atuação.

7. O conteúdo mínimo dos planos de gestão integrada de resíduos sólidos:

Destaquemos aqui as exigências que devem estar contidas no plano municipal:

a) *O 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* (inc. I).

Nos termos da Lei federal nº 12.305/10 a destinação final ambientalmente adequada é a que inclui a *reutilização, a reciclagem, a compostagem, a recuperação e o aproveitamento energético ou outras destinações admitidas pelos órgãos competentes*, conforme se lê do inc. VII, do art. 3º da Lei.

E, ainda, a disposição final ambientalmente adequada é a distribuição ordenada de rejeitos em *aterros*, conforme reza o inc. VIII, do art. 3º, da Lei federal nº 12.305/10, medida que deveria ser implantada em até 4 (quatro) anos após a data de publicação desta Lei, nos termos do art. 54, também da Lei nº 12.305/10.

Ou seja, no mundo ideal da Lei nº 12.305/10 em 2 de agosto de 2014 não deveria mais haver lixão no Brasil.

b) *A 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* (inc. II).

O plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos deve identificar as áreas do Município que são favoráveis à disposição ambientalmente adequada de rejeitos (em aterros), sendo sempre observado o **plano diretor** que conforme é cediço em direito é instituído nos termos do art. 182, § 1º, da Constituição Federal, e do art. 40, do Estatuto da Cidade.

O plano diretor é o mais importante instrumento utilizado para viabilizar a política urbana, porque é o plano diretor que conduz e norteia o ordenamento urbano e suas construções.

Segundo CELSO ANTÔNIO PACHECO FIORILLO²,

“O *plano diretor*, conforme clara determinação constitucional (art. 182, § 1º, da Carta Magna), é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana no

² FIORILLO, Celso Antônio Pacheco, *Estatuto da Cidade Comentado*, 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p. 108/109.

âmbito do meio ambiente artificial. A propriedade urbana cumprirá sua função social quando atender às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor (art. 182, § 2º, da CF) – logo, o regime da propriedade urbana passa a ter identidade jurídica com os preceitos estabelecidos em lei pelo denominado plano diretor. Referido instrumento constitucional, apontado no Estatuto da Cidade como instrumento de planejamento municipal (art. 4º, III, *a*), tem diretrizes, conteúdo e forma descritos em lei (arts. 2º, 39 e 42 do Estatuto da Cidade) e faz parte do denominado processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual – leis de iniciativa do Poder Executivo previstas no art. 165 da CF – incorporar as diretrizes e prioridades nele contidas (art. 40, § 1º, do Estatuto da Cidade)” (itálicos originais)

A elaboração do plano diretor é de competência do Executivo Municipal, por intermédio dos órgãos de planejamento da Prefeitura, e deve sempre ser aprovado por lei. São objetivos do plano diretor, dentre outros: promover a ordenação dos espaços habitáveis; ordenar a construção de casas populares; o saneamento básico; o zoneamento urbano; o arruamento; os loteamentos; os desmembramentos; e a construção de via expressa.

E, nesse diapasão, a identificação de áreas favoráveis para disposição final ambientalmente adequada de rejeitos deve observar o contido e disposto no plano diretor, que, repita-se, é o instrumento que conduz e norteia o ordenamento urbano municipal.

c) A 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 (inc. III).

O plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos deve identificar todas as possibilidades de implantação de soluções consorciadas ou compartilhadas com outros Municípios, sendo que de acordo com o § 1º, do art. 18, da Lei nº 12.305/10 os Municípios que optarem por soluções consorciadas intermunicipais para a gestão de resíduos sólidos têm

prioridade no acesso aos recursos da União. Tais consórcios referidos são realizados nos termos da Lei federal nº 11.107, de 2.005.

d) “A 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 (inc. IV).

Nos termos do art. 20, da Lei nº 12.305/10 estão sujeitos à elaboração de **plano de gerenciamento de resíduos sólidos**:

I - Os geradores de resíduos sólidos previstos na alínea **e** (resíduos dos serviços públicos de saneamento básico: os gerados nessas atividades, excetuados os referidos na alínea **c**, que, por sua vez, refere-se aos resíduos sólidos urbanos: os englobados nas alíneas **a** e **b**); na alínea **f** (resíduos industriais: os gerados nos processos produtivos e instalações industriais); na alínea **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), e na alínea **k** (resíduos de mineração: os gerados na atividade de pesquisa, extração ou beneficiamento de minérios), todos do inciso I, do art. 13, da Lei federal nº 12.305/10.

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. Os resíduos **perigosos** são “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”, nos termos da al. **a**, do inc. II, do art. 13, da Lei nº 12.305/10. E, ainda, os **resíduos perigosos** merecem tratamento especial dado pelos art. 37 a art. 41, da Lei nº 12.305/10, com exigências especiais às pessoas jurídicas que operam com resíduos perigosos, como a exigência de inscrição no Cadastro Nacional de Operadores de Resíduos Perigosos, e responsável técnico habilitado em seu quadro de funcionários.

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

IV - os responsáveis pelos terminais e outras instalações referidas na alínea j (resíduos de serviços de transportes: os originários de portos, aeroportos, terminais alfandegários, rodoviários e ferroviários e passagens de fronteira), do inc. I, do art. 13, da Lei nº 12.305/10, 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.

Quanto à **logística reversa** disciplinada pelo Decreto federal 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”.

O art. 6º, do Decreto nº 7.404/10, disciplina que os consumidores são obrigados a acondicionar adequadamente e de forma diferenciada os resíduos sólidos, separando os reutilizáveis e recicláveis para coleta ou devolução, sempre que estabelecido **sistema de coleta seletiva no plano municipal**, ou quando instituídos **sistemas de logística reversa**.

A **logística reversa**, nos termos do art. 13, do Decreto nº 7.404/10, é o instrumento de desenvolvimento econômico e social caracterizado pelo 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.

Em outras palavras, logística reversa é o fluxo físico, é o deslocamento físico do resíduo reciclável ou reutilizável, partindo do ponto de consumo até o local de origem do produto (o fabricante). É o ciclo inverso ao em geral estabelecido pelo consumo. Os produtos retornam ao fabricante em geral como matéria-prima a ser reaproveitada. Um clássico exemplo de logística reversa é o retorno dos vasilhames aos fabricantes de bebidas.

e) Os 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 (inc. V).

A Lei federal nº 11.445, de 5 de janeiro de 2.007 *estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nºs 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências*, e precisa ser aplicada em conjunto com a Lei nº 12.305/10.

Os procedimentos operacionais e especificações mínimas a serem adotados nos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos deve obrigatoriamente constar do plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos, assim como a disposição final ambientalmente adequada, que é a disposição dos rejeitos em **aterros**, conforme reza o inc. VIII, do art. 3º, da Lei federal nº 12.305/10, medida que deveria ser implantada em até 4 (quatro) anos após a data de publicação da Lei, nos termos do art. 54, também da Lei nº 12.305/10.

f) indicadores de desempenho operacional e ambiental dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos (inc. VI).

Os indicadores de desempenho operacional e ambiental dos serviços públicos de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos devem constar do plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos, e, por exemplo, alguns dos indicadores que podem ser adotados são os seguintes: a) dados econômicos; b) dados sociais; c) dados de atividades humanas; d) dados sócio-econômicos; e) dados da situação dos recursos naturais; f) dados sobre o uso dos recursos naturais; g) dados sobre eventos e processos naturais; h) dados de impacto sobre a saúde.

g) 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 (inc. VII).

As regras para o transporte e outras etapas do 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, conforme se lê do inc. X, do art. 3º, da Lei federal nº 12.305/10 – devem obrigatoriamente constar do plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos.

h) 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 (inc. VIII).

A lei exige que o próprio plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos defina todas as responsabilidades relativas à sua implementação e operacionalização.

E, ainda, *na definição de responsabilidades na forma do inciso VIII do **caput** deste artigo, é vedado atribuir ao serviço público de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos a realização de etapas do gerenciamento dos resíduos a que se refere o art. 20 em desacordo com a respectiva licença ambiental ou com normas estabelecidas pelos órgãos do Sisnama e, se conber, do SNVS, conforme se lê do § 5º, do art. 19, da Lei nº 12.305/10.*

i) programas e ações de capacitação técnica voltados para sua implementação e operacionalização (inc. IX).

A capacitação técnica na área de resíduos sólidos é um dos objetivos da Política Nacional de Resíduos Sólidos, conforme previsto no inc. IX, do art. 7º, da Lei nº 12.305/10.

E, nos termos da lei, todos os programas e ações de capacitação técnica voltados para sua implementação e operacionalização devem estar previstos e definidos no plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos.

j) programas e ações de educação ambiental que promovam a não geração, a redução, a reutilização e a reciclagem de resíduos sólidos (inc. X).

O princípio da **informação** ou da **educação ambiental** é um dos mais antigos e mais importantes princípios de direito ambiental. Ele já constava da Carta de Belgrado, escrita em 1.975, por vinte especialistas em educação ambiental, e que dizia que a meta da educação

ambiental é desenvolver um cidadão consciente sobre o meio ambiente. Após, o princípio também foi abordado pelo Princípio 19, da Declaração de Estocolmo sobre o Meio Ambiente, em 1.972.

A nossa Carta também reza sobre o princípio da educação ambiental, em seu art. 225, § 1º, inc. VI, que reza:

“Art. 225 (...)

§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público: (...)

VI – promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente.”

A educação ambiental, portanto, é uma obrigação imposta ao Poder Público, e também um direito da sociedade, por imperativo constitucional.

De relevância é a Lei federal nº 9.795, de 27 de abril de 1.999, que *“dispõe sobre a educação ambiental, institui a Política Nacional de Educação Ambiental e dá outras providências”*.

E no caso do plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos a educação ambiental visa a não geração, a redução, a reutilização e a reciclagem de resíduos sólidos, sendo que a Lei nº 12.305/10 aborda de forma detida a reciclagem de resíduos e a coleta seletiva, que são necessários ao desenvolvimento sustentável, ao consumo sustentável, e à preservação do meio ambiente para as presentes e futuras gerações, nos termos do art. 225, da Constituição Federal.

Com todo efeito, a reciclagem de resíduos é a grande preocupação e tema constante da lei, e encontrado em diversos artigos (art. 9º; art. 15, III; art. 16, § 3º; art. 17, III, e § 3º; art. 18, § 1º, II; art. 19, X, XIV, e XV; art. 31, VI; art. 30, V; art. 31, I, a, e II; art. 32, *caput*, e § 1º, III; art. 35, *caput*, e parágrafo único; art. 36, II; art. 42, V, e art. 44, I), constando, inclusive, como princípio (art. 6º, VIII) e também como instrumento (art. 8º, III, e IV) da Política Nacional de Resíduos Sólidos.

k) *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 (inc. XI):*

A Lei nº 12.305/10 e também o Decreto nº 7.404/10 incentivam a participação de cooperativas e de associações de catadores na coleta de materiais reutilizáveis nos programas e ações da política de resíduos sólidos.

É o que se lê, a título de exemplo, do art. 11, do Decreto nº 7.404/10, ao reza que “*O sistema de coleta seletiva de resíduos sólidos priorizará a participação de cooperativas ou de outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis constituídas por pessoas físicas de baixa renda.*”

E, ainda, a Lei nº 12.305/10, art. 36, § 2º, c/c a Lei nº 8.666/93, art. 24, inc. XXVII preveem hipóteses de **dispensa de licitação** na contratação de cooperativas e de catadores de materiais recicláveis, em patente, indiscutível e necessário incentivo a tais categorias.

Com efeito, reza o art. 36, § 2º, da Lei nº 12.305/10:

“*Art. 36. (...)*

§ 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.*”

E reza, a seu turno, o art. 24, inc. XXVII, da Lei nº 8.666/93, com a redação que lhe foi dada pela Lei nº 11.445, de 2.007:

“*Art. 24 (...)*

XXVII - na contratação da coleta, processamento e comercialização de resíduos sólidos urbanos recicláveis ou reutilizáveis, em áreas com sistema de coleta seletiva de lixo, efetuados por associações ou cooperativas formadas exclusivamente por pessoas físicas de

baixa renda reconhecidas pelo poder público como catadores de materiais recicláveis, com o uso de equipamentos compatíveis com as normas técnicas, ambientais e de saúde pública.”

Em nosso entendimento, as cooperativas podem ser singelamente conceituadas como sociedades de pessoas, que visam objetivo comum, sem fins lucrativos, e que realizam atividades econômicas, que, porém, não se referem a operações de comércio, porque não objetivam lucro, mas, sim, a consecução de interesses comuns de seus sócios, e são essas sociedades de pessoas que podem ser contratadas diretamente pelo Poder Público, sem a necessidade de realização de licitação para a realização dos serviços previstos pela Política Nacional de Resíduos Sólidos.

Sobre o tema das cooperativas e sua participação em licitação, leia-se o artigo *A participação das cooperativas em licitações. O direito de preferência previsto pela Lei federal nº 11.488, de 15 de junho de 2.007*, publicado na Revista Fórum de Contratação e Gestão Pública, ago./07, p. 26; IOB de Direito Administrativo, set./07, p. 7; Governet - Boletim de Licitações e Contratos, set./07, p. 812; JAM - Jurídica de Administração Pública e Administração Municipal, ago./07, p. 17 (1ª parte), e set./07, p. 26 (2ª parte); Revista Zênite de Licitações e Contratos, out./07, p. 1.006; Revista Ibero-Americana de Direito Público, nº XXV, p. 68; Boletim de Administração Pública Municipal, ed. Fiorilli, nov./07, assunto 96.

E, por fim, os Municípios que implantarem a coleta seletiva com a participação de cooperativas ou outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis ou recicláveis formadas por pessoas físicas de baixa renda têm prioridade no acesso aos recursos da União, nos termos do art. 18, inc. II, da Lei federal nº 12.305/10.

I) mecanismos para a criação de fontes de negócios, emprego e renda, mediante a valorização dos resíduos sólidos (inc. XII).

A Lei federal nº 12.305/10 incentiva o desenvolvimento sustentável, o consumo sustentável, e a preservação do meio ambiente para as presentes e futuras gerações, nos termos do art. 225, da Constituição Federal.

É sabido que o volume de resíduos sólidos produzidos pelos grandes centros urbanos é tão relevante e significativo que tem sido considerado um dos maiores responsáveis pela poluição ambiental mundial.

O grande volume de lixo urbano é uma verdadeira praga que deve ser controlada imediatamente, através dos meios jurídicos aplicáveis, sobretudo os previstos pela Lei federal nº 12.305/10, com grande destaque à reciclagem de resíduos nos termos previstos pela citada lei federal.

Os resíduos sólidos precisam ser reaproveitados, reciclados, e reutilizados, conforme se lê do texto legal em análise.

E, nesse diapasão, a Lei federal em comento incentiva a criação de mecanismos para a criação de fontes de negócios, emprego e renda, mediante a valorização dos resíduos sólidos.

E repita-se à exaustão que a Lei nº 12.305/10 e também o Decreto nº 7.404/10 incentivam a participação de cooperativas e de associações de catadores na coleta de materiais reutilizáveis nos programas e ações da política de resíduos sólidos.

m) 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 (inc. XIII).

E prevê a Lei federal nº 11.445/07, em seu art. 35, que:

“Art. 35 As taxas ou tarifas decorrentes da prestação de serviço público de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos urbanos devem levar em conta a adequada destinação dos resíduos coletados e poderão considerar:

I - o nível de renda da população da área atendida;

II - as características dos lotes urbanos e as áreas que podem ser neles edificadas;

III - o peso ou o volume médio coletado por habitante ou por domicílio.”

A forma de cobrança eleita pela Administração – que poderá ser mediante *taxa ou tarifa*, sendo, ainda, obedecidos os critérios acima transcritos do art. 35, da Lei nº 11.445/07 – deverá obrigatoriamente constar do plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos, sob pena de eventual afronta à Lei de Responsabilidade Fiscal, por renúncia de receita.

O art. 145, inc. II, da Constituição Federal, reza que as **taxas** são devidas em razão do exercício do poder de polícia, *ou* pela utilização efetiva ou potencial de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos à sua disposição.

Ensina CARLOS VALDER DO NASCIMENTO³ que

“As taxas de competência comum da União, Estados e Municípios têm, segundo o Código Tributário Nacional, como fato gerador o fato imponível, o exercício regular do poder de polícia, ou a utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição.”

Segundo o saudoso HELY LOPES MEIRELLES⁴, “*Poder de polícia é a faculdade de que dispõe a Administração Pública para condicionar e restringir o uso e gozo de bens, atividades e direitos individuais, em benefício da coletividade ou do próprio Estado.*”

A taxa de resíduos sólidos, como qualquer outra taxa é instituída em decorrência do condicionamento do uso, gozo e disposição da propriedade particular em benefício do interesse público.

A utilização efetiva ou potencial dos serviços, por sua vez, é usufruir de fato do benefício prestado ou oferecido pelo poder público, ou tê-lo à disposição para o momento em que dele necessitar, e no caso da taxa de resíduos sólidos urbanos todos os contribuintes podem fazer uso do serviço posto à disposição, visto que tal serviço permanece sempre à disposição dos contribuintes, independentemente de estar sendo aproveitado ou não.

O serviço precisa também ser **específico**, e isso ocorre quando é destacado em unidades autônomas de intervenção. Deve também ser

³ NASCIMENTO, Carlos Valder, *Curso de Direito Tributário*, RJ: Forense, 1.999, pp. 247/248.

⁴ MEIRELLES, Hely Lopes, *Direito Municipal Brasileiro*, 15ª ed. São Paulo: Malheiros, 2.006, p. 469.

divisível, sendo suscetível de ser utilizado separadamente por cada um dos contribuintes usuários do serviço, podendo ser cobrado de forma individualizada de cada usuário. Com efeito, o serviço divisível é aquele destacável em unidades autônomas, individualmente mensuráveis.

A jurisprudência majoritária é no sentido de que a taxa de coleta de resíduos sólidos é **constitucional**, porque atende ao disposto no art. 145, inc. II, da Carta. Nesse sentido, é o r. acórdão do e. Supremo Tribunal Federal, em Recurso Extraordinário nº 220.316-7-Minas Gerais, rel. Min. Ilmar Galvão, julgado em 12/08/1.999; e também o e. Superior Tribunal de Justiça, em Recurso Especial nº 95.863/SP, j. em 7/11/1.996, e publicado in *DJ* 9/12/1.996; e ainda no mesmo diapasão decidiu o e. Tribunal de Justiça de Santa Catarina, em 2ª Câmara Cível Especial, AC-MS 96.007231-4 – SC, rel. Des. Nilton Macedo Machado, julgado em 26/03/1.998.

Ainda no mesmo sentido, decidiu o e. STF, no Agravo Regimental em Recurso Extraordinário nº 411251 - MG, Relator Ministro Eros Grau, Segunda Turma, julgado em 04/09/2007, e mais recentemente decidiu o e. STF, no RE 602741 –DF, Ministro Celso Mello, Segunda Turma, julgado em 25/05/2010, e publicado in *Dje* 116, de 25/06/2010, ementário volume 02407-06, pp. 01208.

Quanto à **tarifa** tem-se que é o preço público cobrado por serviços facultativos, e que são colocados à disposição da população, que os utiliza somente se assim desejar, diferindo, portanto, da cobrança realizada pelos serviços públicos que são obrigatórios à população.

Sobre a sensível distinção entre taxa e tarifa traz-se à colação lição do saudoso mestre DIÓGENES GASPARINI⁵:

“Os serviços públicos são remunerados por *taxa* ou *tarifa*. São remunerados por taxa sempre que sua utilização pelo administrado for obrigatória, não importando, neste caso, se há, ou não, efetiva utilização. Basta, portanto, que sejam postos à sua disposição (art. 145, II, da CF). Assim, os serviços de coleta de esgoto sanitário e dos de distribuição de água domiciliar, ambos de fruição compulsória, se postos à disposição dos usuários, são custeados por taxa, sejam

⁵ GASPARINI, Diógenes, *Direito Administrativo*, SP: Saraiva, 2.008, 13ª ed., pp. 303/304.

ou não efetivamente utilizados. Nesses casos, decidiu o STJ, é irrelevante saber se são prestados diretamente pelo Poder Público ou por empresa concessionária. Assim, qualquer que seja o prestador, a remuneração será mediante a cobrança de taxa. Por tarifa ou preço público são remunerados os serviços públicos facultativos, ou seja, os oferecidos aos utentes para que estes os utilizem *se e quando* desejarem. Mediante tarifa são custeados os serviços de telefonia, os de distribuição de energia elétrica domiciliar e tantos mais. De sorte que não pode a entidade estatal, titular do serviço, escolher para sua remuneração a taxa ou a tarifa. Aquela está adstrita aos serviços compulsórios; esta, aos facultativos (RF, 280:137).”

É forçoso concluir, portanto, que no caso dos resíduos sólidos o correto é instituir a forma de pagamento mediante a cobrança de **taxa** uma vez que tais serviços são de fruição obrigatória, e, uma vez colocados à disposição da população ensejam a necessária cobrança pela Administração.

n) metas de redução, reutilização, coleta seletiva e reciclagem, entre outras, com vistas a reduzir a quantidade de rejeitos encaminhados para disposição final ambientalmente adequada (inc. XIV).

Conforme já acima visto, a redução, a reutilização, a coleta seletiva e a reciclagem de resíduos são temas constantes da Lei federal nº 12.305/10 (art. 9º; art. 15, III; art. 16, § 3º; art. 17, III, e § 3º; art. 18, § 1º, II; art. 19, X, XIV, e XV; art. 31, VI; art. 30, V; art. 31, I, a, e II; art. 32, *caput*, e § 1º, III; art. 35, *caput*, e parágrafo único; art. 36, II; art. 42, V, e art. 44, I), constando, inclusive, como princípio (art. 6º, VIII) e também como instrumento (art. 8º, III, e IV) da Política Nacional de Resíduos Sólidos.

E, nesse diapasão, o plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos deve prever as metas para a redução, reutilização, coleta seletiva e reciclagem de resíduos visando reduzir a quantidade de rejeitos encaminhados para disposição final ambientalmente adequada, que, conforme acima visto, é a realizada em aterros sanitários.

o) *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 (inc. XV).*

O plano municipal tem que definir, também, as formas e os limites da participação do Poder Público local na **coleta seletiva de resíduos**, que é necessária ao desenvolvimento sustentável, ao consumo sustentável, e à preservação do meio ambiente para as presentes e futuras gerações, nos termos do art. 225, da Constituição Federal.

A coleta seletiva é tema de grande preocupação do Decreto federal nº 7.404/10.

O plano municipal deve definir, ainda, a participação do Poder Público na **logística reversa**, conforme acima dito.

Reza o citado art. 33, da Lei nº 12.305/10:

“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;

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.”

E, ainda, o plano municipal precisa definir a participação do Poder Público na **responsabilidade compartilhada**, que, conforme dispõe o art. 30, da Lei nº 12.305/10:

“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.”

A responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos envolve cadeias produtivas, o Poder Público, e toda a coletividade, todos unidos com a incumbência de destinar corretamente os resíduos, de forma a reduzir os impactos ao meio ambiente.

É de império destacar, ainda, que na responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos é cristalina também a preocupação com a produção de embalagens, que, conforme o art. 32, da Lei nº 12.305/10, *devem ser fabricadas com materiais que propiciem a reutilização ou a reciclagem.*

p) 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 (inc. XVI).

O plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos tem que prever também os meios que serão utilizados pelo Município para a efetiva realização do controle e da fiscalização, da implementação e da operacionalização dos planos de gerenciamento de resíduos sólidos e também dos sistemas de logística reversa, constantes, respectivamente, dos art. 20, e art. 33, da Lei nº 12.305/10.

q) ações preventivas e corretivas a serem praticadas, incluindo programa de monitoramento (inc. XVII).

O plano municipal deve prever medidas e ações preventivas e corretivas (como, por exemplo, o pagamento de multa ao poluidor)

a serem praticadas pelo Município, incluindo, ainda, programa de monitoramento, tudo isso visando, sobretudo, prevenir danos ambientais.

Tem-se, portanto, que dois princípios da Política Nacional de Resíduos Sólidos podem ser identificados nesse dispositivo.

São eles:

1) *princípio da prevenção e da precaução* - contido no art. 225, § 1º, da Constituição Federal, que impõe uma série de condutas, ao Poder Público, no sentido de prevenir a ocorrência de danos ambientais.

O princípio é também verificado no art. 2º, da Lei federal nº 6.938, de 31 de agosto de 1.981, que é a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, que cuida da preservação do meio ambiente, e condutas de precaução para evitar a ocorrência de dano ambiental.

Com efeito, O dano ambiental em geral possui as características da irreparabilidade e da irreversibilidade, e, diante disso, a preocupação da lei é a de prevenir que danos ambientais sejam sequer causados.

O princípio da **prevenção**, também denominado princípio da **precaução**⁶, foi recepcionado pelo Princípio 15, da ECO 92, ao rezar que a ausência de certeza científica absoluta não deverá ser utilizada como razão para se adiar a adoção de medidas eficazes tendentes a evitar a degradação ambiental.

2) *Princípio do poluidor-pagador* – que é princípio da mais absoluta relevância em matéria ambiental.

O princípio do poluidor pagador tem como primordial objetivo imputar ao poluidor o custo financeiro pela poluição que ele tiver causado ao meio ambiente, ou seja, à ação de poluir, cabe sempre e invariavelmente uma devida e necessária reação, que é o custo correspondente ao dano causado.

⁶ Há divergência. Alguns doutrinadores entendem que os princípios da prevenção e da precaução não são similares, porque o primeiro tem como objetivo prevenir o dano ambiental a partir de uma certeza científica, enquanto no segundo não há certeza científica, mas os indícios existentes levam à conclusão que pode causar algum dano ao meio ambiente. Os efeitos de ambos princípios são os mesmos.

Tal princípio está expressamente contido no Princípio 16, da Declaração do Rio de Janeiro sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, de 1.992.

O princípio do poluidor pagador serve de fundamento à perfeita aplicação da *responsabilidade civil por dano ambiental*, uma vez que o poluidor sabe perfeitamente que se poluir, será obrigado a pagar um valor monetário – em geral de custo alto, como há de ser – pelo dano que houver praticado.

E o princípio do poluidor pagador é absolutamente compatível com o princípio da prevenção, em primeiro lugar porque todos os princípios devem ser interpretados harmonicamente, e, em segundo lugar, porque o objetivo do princípio do poluidor pagador é evitar que danos sejam causados ao meio ambiente, e não quer dizer, porém, que o poluidor possa comprar a sua cota de poluição, mas, sim, e por necessária ilação, o poluidor deverá ser obrigado a ressarcir monetariamente o dano que causar ao meio ambiente.

O § 3º, do art. 225, da Constituição Federal, é cristalino ao reza que os infratores responsáveis pelas condutas e atividades lesivas ao meio ambiente são obrigados a reparar os danos causados. Está aí o princípio do poluidor pagador.

O § 2º, do mesmo art. 225, da CF/88, desce à minúcia ao reza que aquele que explora recursos minerais é obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com a solução técnica exigida pelo órgão competente.

O princípio do poluidor pagador está previsto também pela Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, que é a Lei federal nº 6.938, de 31 de agosto de 1.981, art. 4º, inc. VII; e art. 14, § 1º.

O art. 4º, inc. VII, da citada lei, reza que ao poluidor é imposta a obrigação de recuperar ou indenizar os danos causados ao meio ambiente.

O art. 14, § 1º, por sua vez, dispõe que o poluidor é obrigado, independentemente da existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente, revelando aí a responsabilidade objetiva do poluidor.

Ao poluidor, portanto, cabe sempre, e invariavelmente, a obrigação de ressarcir quaisquer danos causados ao meio ambiente.

r) *identificação dos passivos ambientais relacionados aos resíduos sólidos, incluindo áreas contaminadas, e respectivas medidas saneadoras (inc. XVIII).*

Os passivos ambientais – são danos causados ao meio ambiente e que geram obrigações aos poluidores (em geral empresas), como investimentos que objetivam compensar o impacto ambiental causado, sendo que no caso dos resíduos sólidos o passivo ambiental refere-se ao lixo que é produzido – também precisam constar do plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos.

O plano municipal deve conter, também, a relação das áreas contaminadas por resíduos sólidos, e as medidas saneadoras adotadas.

s) *periodicidade de sua revisão, observado prioritariamente o período de vigência do plano plurianual municipal (inc. XIX).*

O plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos deve conter, também, sua própria periodicidade, observado prioritariamente o período de vigência do *plano plurianual municipal*.

Ensinou CARLOS PINTO COELHO MOTTA em obra elaborada em conjunto com JORGE ULISSES JACOBY FERNANDES⁷ que:

“Constitui-se o Plano Plurianual do estabelecimento de metas, objetivos, diretrizes, de forma regionalizada definidas a partir das despesas de capital e outras delas decorrentes. Também deve constar do Plano Plurianual a previsão de despesas dos programas de duração continuada.”

E, portanto, o plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos precisa ser revisto periodicamente, sendo desejável que coincida com o período de vigência do plano plurianual municipal.

⁷ MOTTA, Carlos Pinto Coelho, e FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby, *Responsabilidade Fiscal*, 2ª ed. MG; Del Rey, 2.001, p. 100.

8. Outras considerações sobre o Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos:

Conforme reza o art. 19, § 1º, da Lei nº 12.305/10, o plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos pode estar inserido no plano de saneamento básico previsto no art. 19 da Lei nº 11.445, de 2007, respeitado o conteúdo mínimo previsto nos incisos do caput e observado o disposto no § 2º, do mesmo art. 19.

E, ainda, para Municípios com menos de 20.000 (vinte mil) habitantes, o plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos terá **conteúdo simplificado**, na forma do regulamento, que é o Decreto nº 7.404/10, 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”.

9. As consequências para os Municípios que não instituem o Plano

Ocorre, porém, que a omissão em instituir o Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos pode acarretar sérias consequências aos Municípios, conforme reza o art. 18, da Lei federal nº 12.305, de 2.010:

“Art. 18. A elaboração de plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos, nos termos previstos por esta Lei, é condição 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.”

Tem-se, portanto, que os Municípios que não instituírem o Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, ou o instituírem de forma incompleta ou incorreta não terão acesso a recursos da União, destinados a empreendimentos e serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, ou para serem beneficiados por incentivos ou financiamentos de entidades federais de crédito ou fomento para tal finalidade.

Ou seja, os Municípios brasileiros que não instituírem o Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos não receberão incentivos e benefícios da União, incluídas as verbas do PAC, nem tampouco poderão celebrar convênio com o Governo Federal objetivando a limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos.

Ocorre que tal restrição acima referida é apenas uma das consequências negativas a serem impostas aos senhores Prefeitos Municipais em decorrência da omissão na elaboração e instituição do Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos.

Além disso, a não edição do Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, ou a sua edição deficiente pode ser considerada como ato de improbidade administrativa, por violar o princípio da legalidade, e, portanto, com incursão no art. 11, *caput*, da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1.992, e também com enquadramento no art. 10, inc. X, da mesma lei, porque o Prefeito Municipal com a não edição do Plano, ou com sua edição de forma deficiente age negligentemente na arrecadação de tributo ou renda.

Na seara criminal, a omissão pode ser considerada **crime ambiental**, nos termos do art. 56, da Lei federal nº 9.605/98, com a redação que lhe foi dada pela Lei nº 12.305/10.

E não é só.

A não elaboração do Plano pode ensejar a aplicação de pena pecuniária, conforme ensina o eminente Conselheiro decano do e. TCESP, ANTÔNIO ROQUE CITADINI, no artigo intitulado *O Tribunal de Contas e a Política Nacional de Resíduos Sólidos* publicado no *site* do e. TCESP, e com o seguinte excerto:

“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.”

Tem-se, portanto, que a omissão na instituição do Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos pode ocasionar graves consequências ao Poder Público municipal.