

A POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS E A RESPONSABILIDADE DOS MUNICÍPIOS

THE NATIONAL POLICY OF SOLID WASTE AND THE LIABILITY OF CITIES

LA POLÍTICA NACIONAL DE RESIDUOS SÓLIDOS Y LA RESPONSABILIDAD DE
LOS MUNICIPIOS

David Oliveira Machado

Bacharel em Direito pela Universidade da Região da Campanha, Campus de São Gabriel/RS. Pós-graduando em Direito Ambiental pelo Centro Universitário. Internacional UNINTER
dodavidmachado@gmail.com

Sonia de Oliveira

Mestranda em Direito na PUC/PR; Especialista em Direito Criminal pela UniCuritiba; Especialista em Direito do Trabalho pelo Centro Universitário UNINTER; Graduada em Direito pela PUC/PR; Advogada nas áreas trabalhista e cível; Professora Orientadora de TCC no Centro Universitário Internacional UNINTER.

RESUMO

A preocupação com o meio ambiente tem sido maior a cada dia, e em todo mundo busca-se reduzir o impacto produzido pelas ações humanas na natureza, como o causado pela imensa quantidade de resíduos produzidos pelas populações, principalmente nos centros urbanos, que em sua maioria não têm a destinação ambientalmente correta. Este estudo tem como finalidade conhecer a legislação ambiental e as principais inovações da lei 12.305/2010 que cria a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS). A partir de fontes bibliográficas se procura trazer à tona a discussão sobre a responsabilidade do poder público acerca da destinação final desses resíduos e as medidas a serem tomadas, sem com isso esgotar o assunto, uma vez que é bastante complexo e compreende uma diversidade de fatores desde a sua produção, pois podem ser originários da indústria, da atividade hospitalar, dos resíduos domésticos, dentre outros. Nota-se nesta pesquisa a importância significativa dos municípios para a efetiva implementação dos princípios e determinações presentes na PNRS.

Palavras-chave: Meio ambiente. Poluição. Resíduos sólidos. Municípios.

A POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS E A RESPONSABILIDADE DOS MUNICÍPIOS

ABSTRACT

The concern about the environment is bigger every day. All the globe is seeking to reduce the impact on nature by human actions, such as caused by the huge amount of waste produced by the population especially in urban centers, which mostly do not have the environmentally correct disposal. This study aims to know the environmental legislation and the main innovations of Law 12,305 / 2010 establishing the National Solid Waste Policy (PNRS). From literature sources it seeks to bring out the discussion on the responsibility of public authorities regarding the disposal of these wastes and the measures to be taken, without thereby exhausting the topic. The topic is quite complex and includes a variety of factors from production as they may be originating from industry, hospital activity, household waste, among others. We notice in this research the significant importance of municipalities for the effective implementation of the principles and provisions present in PNRS.

Keywords: Environment. Pollution. Solid waste. Cities.

RESUMEN

La preocupación por el medio ambiente aumenta cada día, y en todo el mundo tratan de reducir el impacto de las acciones de los seres humanos en la naturaleza, como los provocados por la inmensa cantidad de desechos que se producen en las poblaciones, especialmente en los centros urbanos, que en su mayoría no tiene un destino correcto desde un punto de vista ambiental. Este estudio trata de comprender la legislación medioambiental y las principales novedades de la ley 12.305 /2010 que establece la Política Nacional de Residuos Sólidos (PNRS). De fuentes bibliográficas se busca traer de vuelta el debate sobre la responsabilidad de los poderes públicos sobre el destino final de los residuos y las medidas que se deben adoptar, sin agotar el tema, porque es muy complejo e incluye una variedad de factores que van desde su producción, pues pueden originarse en la industria, de la actividad hospitalaria, de los residuos domésticos, entre otros. Se observa en este estudio la importancia significativa de los municipios para efectiva aplicación de los principios y determinaciones presentes en la PNRS.

Palabras-clave: Medio ambiente. Contaminación. Residuos sólidos. Municipios.

INTRODUÇÃO

Nos últimos anos a preocupação com a defesa do meio ambiente tem se intensificado em todo o mundo, deixando de ser apenas uma bandeira dos ecologistas para se tornar uma preocupação dos gestores e dos governos. As ações intergovernamentais têm avançado, impulsionadas pelos diversos protocolos resultantes das inúmeras conferências da ONU acerca do meio ambiente iniciadas com a “Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente” – Conferência de Estocolmo ou Eco-72.

Um problema de importância significativa para as comunidades e um grande desafio aos governos federal, estaduais e municipais é a gestão dos resíduos sólidos gerados nas cidades cada vez mais populosas (quase metade das populações vivem nos centros urbanos), com habitantes ávidos pelo consumo acelerado causado pela facilidade de acesso aos produtos e à tecnologia. Estes resíduos comumente recolhidos em locais inapropriados e a céu aberto, os chamados lixões, ou jogados em vias públicas e em cursos d'água, acabam causando transtornos nas cidades, poluição dessas águas e do solo e a contaminação do ecossistema, tornando-se um problema ambiental, econômico e de saúde pública.

Buscando solucionar a questão da destinação dos resíduos sólidos, após 21 anos de tramitação no Congresso Nacional foi promulgada a lei nº 12.305/10 (BRASIL; 2010) que cria a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), e que “contém instrumentos importantes para permitir o avanço necessário ao País no enfrentamento dos principais problemas ambientais, sociais e econômicos decorrentes do manejo inadequado dos resíduos sólidos”¹.

Esta lei possui instrumentos para a implementação da política, tais como o incentivo à coleta seletiva e à criação de cooperativas ou associações de catadores, os sistemas de logística reversa, a destinação final dos rejeitos, a responsabilização de todos os envolvidos (governos, indústrias, distribuidores, comerciantes, consumidores), a educação ambiental, etc.

A Política Nacional de Resíduos Sólidos prevê diversas ações públicas a serem realizadas pela União, pelos estados e Distrito Federal, e pelos municípios. Em seu art. 54, a lei nº 12.305/2010 determina que em até quatro anos da sua publicação, ou seja, até o ano de 2014 os municípios deverão realizar ações para acabar com todos os lixões, devendo ser implantada “disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos”.

Assim, busca-se com esta pesquisa conhecer as principais inovações da lei nº 12.305/2010 e a responsabilidade dos municípios para a implementação da PNRS.

¹ Ministério do Meio Ambiente. Política Nacional de Resíduos Sólidos.
<http://www.mma.gov.br/politica-de-residuos-solidos>

A POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS E A RESPONSABILIDADE DOS MUNICÍPIOS

Para isso, inicialmente serão estudados alguns conceitos sobre meio ambiente e poluição. Em seguida se fará um comparativo com a legislação em alguns países da Europa, Estados Unidos, Canadá e Japão, e depois um breve histórico da legislação referente à destinação dos resíduos sólidos no Brasil até se chegar à legislação atual, e sua efetiva aplicação pelo poder público naquilo que lhe cabe.

MEIO AMBIENTE NATURAL E POLUIÇÃO

Luís Paulo Sirvinkas (2003; p. 121) classifica Meio Ambiente Natural como uma das espécies do meio ambiente ecologicamente equilibrado, tomando como base o art. 225 da Constituição Federal de 1988.

Já o conceito de Meio Ambiente está descrito no art. 3º da lei nº 6.938/81 (BRASIL; 1981), alterada pela lei 7.804/89 (BRASIL; 1989) – que cria a Política Nacional do Meio Ambiente. Conceitua-se como:

“o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas”; Recursos ambientais são “o ar atmosférico, as águas superficiais e subterrâneas, os estuários, o mar, o solo e o subsolo, os elementos da biosfera e a flora”.

A qualidade do meio ambiente obtém-se pelo equilíbrio do meio ambiente ecológico, que proporciona qualidade de vida ao ser humano.

Por degradação da qualidade ambiental entende-se pela “alteração das características dos recursos ambientais” (art. 3º, II, da lei nº 6.938/81).

Essa degradação da qualidade ambiental é chamada Poluição e resulta das atividades que direta ou indiretamente

a)prejudiquem a saúde, segurança e o bem-estar da população; b)criem condições adversas às atividades sociais e econômicas; c)afetem desfavoravelmente a biota; d)afetem as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente; e) lancem matérias ou energia em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos” (art. 3º, III da lei nº 6.938/81).

O mesmo art. 3º da lei 6.938/81 define poluente como “toda e qualquer forma de matéria ou energia liberada no meio ambiente em desacordo com as normas ambientais existentes, colocando em risco a saúde, a segurança ou o bem-estar comum”. Já poluidor é a “pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável direta ou indiretamente por atividade causadora de degradação ambiental”.

Paulo Sirvinkas (2003, p.123) divide o termo poluição em: poluição atmosférica, hídrica, do solo, sonora e visual, e conceitua cada uma delas.

Por poluição atmosférica entende como “a alteração da constituição dos elementos da atmosfera, que se ultrapassados os limites estabelecidos pelas normas ambientais podem colocar em risco a saúde, a segurança e o bem-estar comum” (Sirvinkas, 2003, p.124). “Para se alcançar níveis adequados de qualidade do ar, é preciso atuar no sentido de eliminar ou minimizar a geração de resíduos” (Assunção e Malheiros; 2012; p. 146).

Poluição hídrica é a degradação ambiental causada pelo lançamento de poluentes nos recursos hídricos. Para Bassoi (2012; p.193), é “qualquer alteração de suas características físicas, químicas ou biológicas que prejudique um ou mais de seus usos preestabelecidos”. Sirvinkas (2003, p.143) resume como sendo a “alteração dos elementos constitutivos da água, tornando-a imprópria ao consumo ou à utilização para outros fins”.

A poluição do solo é a alteração da qualidade natural do solo, é causada por resíduos sólidos, rejeitos perigosos, por agrotóxicos, pela queimada ou mineração (Sirvinkas, 2003, p.153). Os resíduos sólidos dispostos inadequadamente podem causar danos ao solo, ao subsolo, ao ar atmosférico, às águas subterrâneas e superficiais, à flora, à fauna e à saúde humana, além do incômodo causado pelo mau cheiro decorrente do processo de decomposição dos rejeitos.

Para Günther (2012, p. 221-224), a poluição do solo pode ser natural, resultante de erosões, desastres naturais, atividades vulcânicas e áreas com

A POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS E A RESPONSABILIDADE DOS MUNICÍPIOS

elementos inorgânicos ou com irradiação natural. Pode também ser artificial, de origem antrópica, causada pela urbanização e ocupação do solo, atividades agropastoris e mineração, armazenamento de produtos perigosos, acidentes com produtos ou resíduos perigosos, lançamento de esgotos sanitários e efluentes industriais ou disposição de resíduos sólidos.

Poluição sonora é a emissão de ruídos desagradáveis prejudiciais à saúde e ao sossego público, desde que ocorra por um determinado período de tempo e ultrapasse os níveis legalmente previstos. O Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA disciplina esta matéria através da Resolução 001 de 08 de março de 1990 (BRASIL; 1990). Os ruídos produzidos por veículos automotores e os produzidos no interior dos ambientes de trabalho são disciplinados em normas específicas sob a responsabilidade do Conselho Nacional de Trânsito – CONTRAN e Ministério do Trabalho, respectivamente.

Poluição Visual, para Sirvinkas (2003; p.183), é a degradação ambiental resultante das publicidades comerciais e sociais que direta ou indiretamente coloquem em risco a segurança, o bem-estar da comunidade ou afetem as condições estéticas do meio ambiente urbano ou rural.

Já para José de Sena Pereira Jr. (2002; p.4), não é possível enquadrar a chamada “poluição visual” na definição do art. 3º da lei 6.938/81 (BRASIL; 1981), pois não incorre em nenhuma das alíneas do inciso III, devendo-se observar apenas como sendo uma forma de utilização do solo e do meio urbano.

Essa “poluição visual” causada pela colocação de cartazes ou outdoors, anúncios luminosos e ocupações urbanas nas margens de avenidas e encostas, impróprias para a urbanização, são causas de degradação da paisagem urbana e se ligam de alguma forma com a ocupação do solo.

De todos esses conceitos, à poluição do solo será dada uma maior ênfase, em especial quando causada pela disposição de resíduos sólidos, pois é esse o objeto desta pesquisa.

A LEGISLAÇÃO SOBRE RESÍDUOS NOS PAÍSES DESENVOLVIDOS

A preocupação com a destinação dos resíduos sólidos na União Europeia é bastante grande, e as regras tem se mostrado muito rígidas, com a edição de várias normas referentes ao assunto.

Ilidia da Ascensão Garrido Martins Juras (2012, p.9-32), em sua pesquisa comparativa entre a legislação nos países desenvolvidos e a lei 12.305/10 (PNRS), mostra-nos o progresso através dos anos, o que se tentará resumir a seguir.

Em 1975, a Diretiva 75/442/CEE (Comunidade Econômica Européia, 1975) determinava que os estados-membros adotassem medidas com o objetivo de promover a prevenção, a reciclagem e a transformação dos resíduos, além do uso na geração de energia. A principal preocupação desta Diretiva estava em garantir que o aproveitamento ou a eliminação dos resíduos ocorressem sem pôr em perigo à saúde humana nem agredisse o meio ambiente. (JURAS, 2012, p.6)

Nova Diretiva foi editada em 1991 buscando o desenvolvimento de tecnologias limpas e econômicas quanto ao uso dos recursos naturais, desenvolvimento de técnicas para a destinação de substâncias perigosas, o aproveitamento dos resíduos para reciclagem ou reutilização, ou ainda para a geração de energia. Outra inovação era a exigência de autorização de autoridade competente para as operações de destinação de resíduos. (JURAS, 2012, p.7)

Outras diretivas foram editadas em 2006 e 2008, mas inovações só foram verificadas em 2008, com a definição de alguns conceitos e a ênfase na chamada “responsabilidade alargada do produtor” para aquele que desenvolve, fabrica, transforma, trata, vende ou importa produtos, devendo este buscar medidas de reutilização, prevenção, reciclagem ou outros tipos de valorização desses resíduos. (JURAS, 2012, p.8-9)

Existem ainda, na Comunidade Europeia, normas especiais para a disposição de alguns resíduos, como é o caso das pilhas e acumuladores de energia, óleo usado, equipamentos elétricos e eletrônicos, embalagens, entre outros.

A Alemanha é pioneira quando se refere a medidas para resolver a questão dos resíduos sólidos e tornou-se referência para os demais países da União Europeia no tocante à legislação, fazendo surgir regras muito rígidas. (JURAS, 2012, p.16-20)

A POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS E A RESPONSABILIDADE DOS MUNICÍPIOS

A política de resíduos alemã procura inicialmente evitar a geração dos resíduos ou valorizar estes para que não sejam descartados. É o que previa a “Lei de Minimização e Eliminação de Resíduos” (ALEMANHA; 1986), que trouxe consigo a regulamentação do uso dos vasilhames e embalagens (1991), óleos usados (1987) e solventes (1989).

A “Lei de Economia de Ciclo Integral e dos Resíduos” –*Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz* – (ALEMANHA; 1994) veio para substituir a lei de 1986 e disciplina a gestão de resíduos, com exceção dos casos previstos em legislação específica, como por exemplo, o caso dos resíduos radioativos, de mineração, de artefatos bélicos, etc.

Em princípio deve-se reduzir a produção de resíduos; não sendo possível evitar, busca-se a recuperação através da reciclagem ou da produção de energia, substituindo algum tipo de combustível pelo resíduo. Tal destinação é de responsabilidade do gerador ou detentor dos resíduos e deve ser decidida levando-se em conta a que cause menor impacto ao ambiente.

Importante observar a responsabilidade do fabricante em todo o ciclo do produto, como se vê expressamente no art. 22 da referida lei: “todo aquele que desenvolve, manufatura, processa e trata ou vende produtos tem a responsabilidade pelo produto para o alcance dos objetivos do ciclo fechado da substância e manejo de resíduos”.

Não sendo possível a recuperação, os resíduos devem ser excluídos e dispostos de forma a não causar prejuízos ao interesse público, tanto à saúde humana como aos animais e plantas, assim como ao ambiente, em aterros previamente autorizados e com plano de gerenciamento de resíduos sólidos aprovado por autoridade competente.

Uma atenção especial foi dada às embalagens, devido ao grande volume nos resíduos sólidos, editando-se regulamento próprio para esse tipo de resíduos que obriga os fabricantes e distribuidores a aceitarem a devolução de vasilhas e embalagens, e a disposição final destas, independente do sistema público de coleta.

Na França a legislação prevê plano nacional de prevenção de resíduos, além dos planos regionais. A gestão e eliminação dos resíduos são de responsabilidade das

autoridades locais. Já os resíduos industriais e perigosos são de responsabilidade dos produtores e de empresas privadas, respectivamente. (JURAS, 2012, p.20-22)

Os franceses também têm como maior preocupação a prevenção, a redução e a toxicidade dos resíduos, assim como a valorização dos resíduos na busca da reutilização e reciclagem. Uma importante medida é a que proíbe a destinação de resíduo quando não for “resíduo final”, chamado de rejeito.

A Política Nacional de Resíduos francesa também adota o princípio da “responsabilidade alargada do produtor”, e dá uma atenção maior às embalagens de lixo doméstico, devido ao grande volume, trazendo para a sua legislação as determinações constantes na Diretiva da União Europeia sobre o tema.

A Espanha desenvolve ações para regulamentar a questão dos resíduos sólidos desde 1998, seguindo as diretrizes decididas pela Comunidade Europeia. Em 2011, nova lei foi editada para acompanhar as mudanças da legislação da União Europeia. (JURAS, 2012, p.22-26)

A busca pela prevenção, reaproveitamento e reciclagem também se vê na legislação espanhola. Importante registrar a adoção do Princípio do Poluidor-Pagador, princípio este observado na nossa legislação ambiental, assim como previsão da elaboração de Plano Nacional de Gestão de Resíduos, assim como de planos regionais. Como nas legislações já vistas, a espanhola também adotou o princípio da “responsabilidade alargada do produtor”.

No Canadá, a gestão dos chamados “resíduos sólidos municipais” é de responsabilidade compartilhada entre governo federal, das províncias e dos municípios. Enquanto os municípios são responsáveis pelas ações de coleta e destinação final dos resíduos, cabe aos governos federal e das províncias a aprovação, licenciamento e monitoramento das operações de manejo dos “resíduos sólidos municipais”. (JURAS, 2012, p.26-28)

Os canadenses entendem por “resíduos sólidos municipais” como os “materiais recicláveis e compostáveis, assim como ao lixo de domicílios, comércio, instituições e de construção e demolição” (2012, p.26).

Algumas ações foram adotadas em relação à gestão de resíduos sólidos, como o princípio da “responsabilidade estendida do produtor”, já referido anteriormente, que consiste em responsabilizar o produtor pelo manejo dos

A POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS E A RESPONSABILIDADE DOS MUNICÍPIOS

produtos, inclusive no que se refere aos custos. Outra iniciativa é a “administração do produto”, cuja responsabilidade é atribuída aos governos das províncias ou dos municípios, e é financiado exclusivamente pelo poder público e por taxas ambientais.

Assim como na Europa, o Canadá desenvolveu ações de incentivo à coleta seletiva, reciclagem e compostagem, inclusive com o incentivo da compostagem doméstica de resíduos orgânicos. O “Plano de Ação Nacional do Canadá para a Responsabilidade Estendida do Produtor - EPR” (CANADÁ, 2009), dá ênfase para a responsabilidade dos produtores e pela adoção dos 4R (Redução, Reutilização, Reciclagem e Recuperação). Nos Estados Unidos (JURAS, 2012, p.28-30) a legislação não é uniforme, mas se utiliza dos princípios do Poluidor-Pagador e da Responsabilidade pelos resíduos gerados.

A Lei de Resíduos Sólidos (EUA, 1965) é voltada à questão dos aterros sanitários e dos “lixões”. Novas normas vieram nos anos de 1976, 1980, 1984 e com a Lei de Prevenção da Poluição (1990), que preconiza a evitar a poluição sempre que possível. Não podendo ser evitada, deverá se tratar da maneira mais segura ao meio ambiente. A disposição final deve ser a última opção, observando-se o cuidado com o ambiente.

Não se encontra na legislação federal americana o princípio da “responsabilidade estendida do produtor”, mas em alguns estados e para alguns produtos é possível se verificar a adoção deste princípio.

A legislação japonesa também busca a redução da produção de resíduos sólidos, a reciclagem e o reaproveitamento, além de responsabilizar produtores e consumidores pela destinação desses resíduos, principalmente quanto às embalagens, que são maioria no volume total. (JURAS, 2012, p.30-32)

A LEGISLAÇÃO BRASILEIRA SOBRE RESÍDUOS SÓLIDOS

A primeira referência legal brasileira sobre a destinação de resíduos sólidos está na lei nº 2.312/54 (BRASIL, 1954), que trata das “Normas Gerais sobre Defesa e Proteção da Saúde”, dispondo no seu art. 12 sobre a “coleta, o transporte e o destino final do lixo”.

Nota-se que nesta época a questão dos resíduos sólidos era tão somente relacionada à proteção da saúde pública, sem dar maior importância a possíveis impactos ambientais.

Na verdade, a preocupação constitucional com a defesa do meio ambiente só aparece na Constituição Federal de 1988, influenciada em grande parte pela Conferência de Estocolmo, a Eco 72, e traduzida no artigo 225. Posteriormente o legislador passou a prever na legislação infraconstitucional as diversas situações referentes ao cuidado com o ambiente natural, como é o caso da destinação dos resíduos sólidos, nas suas diversas formas.

Normas surgiram para disciplinar alguns tipos de resíduos, tais como agrotóxicos, pneus, óleos lubrificantes, pilhas e baterias (JURAS; 2012 p.57). Com relação aos agrotóxicos, a lei 9.974/2000 (BRASIL, 2000) determinava ao usuário a devolução das embalagens vazias, e a responsabilidade das empresas produtoras e distribuidoras pela destinação final dessas embalagens (2012 p.66/67).

A destinação dos pneus foi disciplinada pela Resolução CONAMA nº 258/99 (Brasil, 1999), obrigando aos fabricantes e importadores a coleta e destinação ambientalmente adequada aos pneus inservíveis. Foi substituída pela Resolução CONAMA 416/2009 (2012, p.67).

A Resolução 257/1999 do CONAMA se refere à destinação das pilhas e baterias, e responsabiliza os fabricantes ou importadores pela destinação adequada. Foi substituída pela Resolução 401/2008, que estabeleceu limites rígidos quanto ao conteúdo de mercúrio, cádmio e chumbo nas pilhas e baterias. Os produtores e importadores devem realizar planos de gerenciamento para destinação adequada desses resíduos (2012 p.67/68).

A destinação dos óleos lubrificantes foi normatizada através da Resolução nº 9/93 e substituída pela Resolução nº 362/2005, obrigando a coleta e destinação que não afete o meio ambiente (JURAS, 2012, p.68).

A POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS E A RESPONSABILIDADE DOS MUNICÍPIOS

A lei nº 12.305/10 (Brasil, 2010), que cria a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), é uma verdadeira revolução e veio como forma de resolver a difícil questão da destinação dos resíduos sólidos. O importante a se observar é que a PNRS não se restringe apenas a disciplinar a destinação correta dos resíduos sólidos, mas pretende sim desencadear uma nova visão do que se chamava “lixo”, considerando todas as suas consequências para a sociedade, para a economia e para o meio ambiente.

A Política Nacional de Resíduos Sólidos traz uma série de ações por parte das esferas governamentais, assim como dos produtores, distribuidores e da população em geral, o que se chama de “gestão integrada de resíduos sólidos”, estando em conformidade com o preceito constitucional do art. 225/CF88 (BRASIL, 1988), quando diz que é “dever do Poder Público e da coletividade a defesa e proteção do ambiente”. (grifo meu)

Yoshida (2012, p.3-36) observa que alguns estados da federação já possuíam legislação específica sobre o assunto, mas que os possíveis conflitos das normas estaduais e municipais encontram solução na Constituição Federal, que “prevê a suspensão imediata e automática da eficácia dessas disposições no momento da entrada em vigor da norma geral federal” (2012, p. 4). Ainda segundo Yoshida, as Resoluções do CONAMA também foram recepcionadas completamente pela nova lei (2012, p. 8).

O Estado do Rio Grande do Sul editou em 1993 a lei nº 9.921/93 (RIO GRANDE DO SUL, 1993) que “Dispõe sobre os Resíduos Sólidos”, em cumprimento ao artigo 247, §3º da Constituição do Estado, que trata do Saneamento Básico. Os resíduos provenientes dos serviços de saúde foram disciplinados pela lei nº 10.099/94 (RIO GRANDE DO SUL, 1994).

A lei gaúcha se restringe apenas a disciplinar o gerenciamento dos rejeitos e considera essa gestão praticamente em todo o seu teor como uma competência exclusiva do poder público, embora cite em seu art. 1º que “a segregação dos resíduos sólidos na origem, visando seu reaproveitamento otimizado, é responsabilidade de toda a sociedade”.

Dada a extensão da PNRS, não se pode discutir a suspensão da eficácia da lei estadual ante a lei federal, pois esta é muito mais ampla, visto que contempla ações que ultrapassam a simples gestão dos resíduos sólidos.

A Política Nacional de Resíduos Sólidos trouxe a questão dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis para compor a responsabilidade compartilhada preconizada em seus princípios, incentivando as cooperativas ou associações de catadores e a integração destas com os demais sujeitos da cadeia, incentivando desta forma o desenvolvimento sustentável e a inclusão social (Yoshida, 2012, p. 11).

Outra importante inovação da PNRS é a que traz esta responsabilidade compartilhada dos produtos para o chamado “Sistema de Logística Reversa”, que segundo LEITE (2012, p. 337) é “um dos temas mais comentados e trabalhados no Brasil e no mundo”.

Para o autor:

“A logística reversa pode ser entendida como uma área que visa planejar, controlar e operacionalizar fluxos reversos de produtos não consumidos (pós-venda) ou de produtos já consumidos (pós-consumo).” (2012, p.348)

Esses produtos de pós-venda e pós-consumo, por meio da política de logística reversa serão encaminhados para mercados secundários para reaproveitamento ou reciclagem. Do contrário, serão destinados a aterros sanitários ou incineração, ou para locais impróprios ou lixões.

De acordo com LEITE (2012, p. 355), “o retorno constitui-se de diversos processos desde a entrada do produto na cadeia reversa até a sua redistribuição ao mercado”.

A lei que cria a PNRS busca integrar esta política pública às demais, tais como a Política Nacional do Meio Ambiente, a Política Nacional de Educação Ambiental e Política Federal de Saneamento Básico (art. 5º).

Importante destacar a necessidade da elaboração de planos nacional, estaduais, microrregionais, intermunicipais e municipais de resíduos sólidos, assim

A POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS E A RESPONSABILIDADE DOS MUNICÍPIOS

como planos de gerenciamento de resíduos sólidos, conforme determina o art. 14 e seguintes da lei 12.305/2010.

A PNRS E A RESPONSABILIDADE DOS MUNICÍPIOS

No âmbito dos municípios, os Planos Municipais de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos estão disciplinados nos artigos 18 e 19 da lei, que condiciona a realização destes para que os municípios recebam recursos federais. Incentiva também as ações intermunicipais consorciadas e a coleta seletiva com a participação de cooperativas ou outras formas de associação de catadores.

O art.19 da lei 12.305/10 elenca as ações a serem compreendidas no Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, dentre as quais se destacam o diagnóstico da situação dos resíduos sólidos no território, identificação das áreas apropriadas para a disposição dos rejeitos, implantação de soluções consorciadas entre municípios, procedimentos operacionais mínimos para coleta e disposição final de rejeitos, ações preventivas e corretivas, programas e ações de capacitação técnica, de educação ambiental e de participação dos grupos interessados, em especial das cooperativas ou outras formas de associação de catadores.

JURAS (2012, p.33) observa que, assim como em outros países citados anteriormente, a gestão dos resíduos domiciliares é de competência principal dos municípios, cuja autonomia administrativa está definida em nossa Constituição. Por isso, a lei federal deve se restringir a estabelecer normas gerais de aplicabilidade em todo território nacional, com a possibilidade de haver legislação estadual complementar. Para SILVA FILHO (2012, p. 384), os municípios “detêm a titularidade para prover os serviços de limpeza urbana nesse espaço geográfico, o que inclui administrar, planejar, prestar diretamente ou delegar e fiscalizar as atividades”.

Assim, compete aos municípios atuar diretamente em todas as fases da PNRS, mesmo nos casos onde a lei não exige esta ação pública. É o caso do Plano de Gerenciamento de Resíduos Sólidos para as pessoas jurídicas que tenham como fim

social atuar em qualquer etapa do gerenciamento de resíduos, da coleta à disposição final.

Para JURAS (2012, p.41), a lei não exige expressamente o plano de gerenciamento nesse caso, diferente da alemã que determina a necessidade da aprovação de plano para a construção e a operação de aterros sanitários, assim como para alterações significativas nessas instalações ou no seu modo de operação.

Os municípios também têm importância fundamental na implementação da política de coleta seletiva, uma vez que é o órgão público diretamente ligado aos sujeitos que integram essa cadeia, que são os catadores de materiais recicláveis. Por isso devem incentivar a criação das cooperativas, investir em meios que possibilitem a essas cooperativas a coleta, o armazenamento e a destinação final desses materiais, criar meios que garantam qualidade de vida aos catadores e suas famílias, através de políticas de educação e de saúde. Por isso que a lei que instituiu a PNRS prevê a prioridade de acesso a recursos federais aos municípios que implantarem a coleta seletiva.

O dispositivo legal que prevê a instituição de incentivos pelo poder público na área de resíduos, também contempla a estruturação de sistemas de coleta seletiva. Se houver esse sistema, os consumidores serão obrigados a acondicionar adequadamente e de forma diferenciada os resíduos sólidos, e disponibilizar adequadamente aqueles que serão destinados à reciclagem ou reutilização, podendo o município instituir incentivos econômicos aos consumidores que participam desse sistema (JURAS, 2012, p.44).

Por fim, é responsabilidade dos municípios a implementação de ações para a disposição final dos rejeitos. O inciso VIII da lei 12.305/10 considera a “disposição final adequada” como a “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”.

Silva Filho (2012, p. 377), referindo-se ao Panorama dos Resíduos Sólidos no Brasil (Abrelpe, 2010), observa que cerca de 11% dos resíduos sequer foram coletados, e do total coletado mais de 42% tiveram destinação inadequada, como lixões ou os chamados “aterros controlados” que “não contemplam medidas efetivas de proteção e preservação dos recursos naturais”. O autor ainda reforça a importância

A POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS E A RESPONSABILIDADE DOS MUNICÍPIOS

dos municípios para o serviço de limpeza urbana, o que chama de “uma das tarefas-chave”, e ainda, que “os serviços de limpeza urbana são um importante indicador para a avaliação e gestão de uma cidade”.

A disposição em aterros determinada pela lei da PNRS refere-se aos Aterros Sanitários, que segundo Del Bel (2010, p. 483) são “a única forma de disposição final ambientalmente adequada”. Para o autor, os aterros sanitários “são a infraestrutura mais básica de saneamento ambiental para os resíduos sólidos” e o investimento para sua implantação são os menores quando se fala em saneamento ambiental.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Política Nacional de Resíduos Sólidos, disciplinada pela lei nº 12.305/2010, veio para suprir uma lacuna existente na legislação nacional a respeito da destinação dos resíduos sólidos e que foi deixada pela Política Nacional do Meio Ambiente, pois impõe medidas concretas a serem tomadas pelo poder público, na esfera federal, estadual e principalmente municipal.

Tais medidas não tratam somente do manejo dos resíduos sólidos, mas conjuntamente com outras políticas, criam uma verdadeira rede de ações públicas e privadas. A Política Reversa, a Coleta Seletiva e a Educação Ambiental são medidas importantes e necessárias que devem ser tomadas principalmente pelos municípios, uma vez que é nessa esfera que os problemas são detectados e devem ser solucionados.

Assim, cabe à União e aos estados atuarem de maneira geral e ampla no sentido de realizar ações para a implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), através de investimentos em educação ambiental, em transferências de recursos e incentivos para a chamada “indústria ambiental”, cujas atividades compreendem o gerenciamento de resíduos, da coleta à destinação final.

Aos municípios e ao Distrito Federal cabe a tarefa mais árdua, que é atuar diretamente na gestão dos resíduos e rejeitos com ações que compreendem estudos da situação local, planejamento e elaboração de medidas para a coleta, transporte e

destinação final, assim como políticas que envolvam a comunidade, as empresas e as cooperativas de catadores, para que se cumpram os princípios e objetivos preconizados no art. 6º da lei 12.305/2010 que cria a Política Nacional de Resíduos Sólidos, proporcionando desta forma, qualidade de vida mais saudável à população e uma grande contribuição ao meio ambiente natural e artificial, à água e ao ar, essenciais à sobrevivência da vida no nosso planeta.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ASSUNÇÃO, João Vicente de; MALHEIROS, Tadeu Fabrício. Educação Ambiental e Sustentabilidade/editores Arlindo Filippi Jr, Maria Focesi Pelicioni. p.146. 2ª ed. rev. e atual. Barueri,SP: Editora Manole Ltda. Coleção Ambiental.

BASSOI, Lineu José. Educação Ambiental e Sustentabilidade/editores Arlindo Filippi Jr; Maria Focesi Pelicioni. p.193. 2ª ed. rev. e atual. Barueri,SP: Editora Manole Ltda. Coleção Ambiental.

BRASIL. Conselho Nacional do Meio Ambiente. Resolução nº 001/90 De 08 de março de 1990. Dispõe sobre critérios de padrões de emissão de ruídos decorrentes de quaisquer atividades industriais, comerciais, sociais ou recreativas, inclusive as de propaganda política. Diário Oficial da União, Brasília, DF. 02 de abril de 1990, Seção 1, página 6408. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/conama>

_____ Ministério do Meio Ambiente. Política Nacional de Resíduos Sólidos. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/politica-de-residuos-solidos>

DEL BEL, Diógenes. Disposição final de rejeitos. p. 483. Política Nacional, Gestão e Gerenciamento de Resíduos Sólidos(organizadores) Arnaldo Jardim; Consuelo Yoshida; José Valverde Machado Filho. Barueri,SP. Editora Manole Ltda. 2012.

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Lei nº 9.921/93 de 27 de julho de 1993. Dispõe sobre a gestão dos resíduos sólidos, nos termos do artigo 247, parágrafo 3º, da Constituição do Estado e dá outras providências. Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Sul n.º 142, de 28 de julho de 1993. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/legis>

*A POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS E A RESPONSABILIDADE DOS
MUNICÍPIOS*

GÜNTHER, Wanda Maria Risso. Educação Ambiental e Sustentabilidade. Editores Arlindo Filippi Jr; Maria Focesi Pelicioni. p.221-224. 2ª ed. rev. e atual. Barueri, SP: Editora Manole Ltda. Coleção Ambiental.

JURAS, Ilidia da Ascensão Garrido Martins. Legislação sobre Resíduos Sólidos: Comparação da lei 12.305/2010 com a legislação de países desenvolvidos. Consultora Legislativa da Área XI. Meio Ambiente e Direito Ambiental, Organização Territorial, Desenvolvimento Urbano e Regional. Consultoria Legislativa, Câmara dos Deputados. 2012. Disponível em:
http://www2.camara.leg.br/documentos-epesquisa/publicacoes/estnottec/tema14/2012_1658.pdf

_____; A responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida do produto. Política Nacional, Gestão e Gerenciamento de Resíduos Sólidos (organizadores) Arnaldo Jardim; Consuelo Yoshida; José Valverde Machado Filho. Barueri, SP. Editora Manole Ltda. 2012. p. 57-75.

LEITE. Paulo Roberto, Logística reversa na atualidade. Política Nacional, Gestão e Gerenciamento de Resíduos Sólidos(organizadores) Arnaldo Jardim; Consuelo Yoshida; José Valverde Machado Filho. Barueri, SP. Editora Manole Ltda. 2012. P.337-364.

PEREIRA JR, José de Sena. Legislação federal sobre “Poluição Visual” Urbana. Consultor Legislativo da Área XI - Meio Ambiente e Direito Ambiental, Organização Territorial, Desenvolvimento Urbano e Regional. Brasília/DF: Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados; Centro de Documentação e Informação. 2002. p.4.

SILVA FILHO, Carlos R.V. Os serviços de limpeza urbana e a PNRS. p. 384. Política Nacional, Gestão e Gerenciamento de Resíduos Sólidos(organizadores) Arnaldo Jardim; Consuelo Yoshida; José Valverde Machado Filho. Barueri, SP. Editora Manole Ltda. 2012.

SIRVINKAS, Luís Paulo. Manual de Direito Ambiental. 2ª edição revista, atualizada e ampliada. São Paulo, SP. Editora Saraiva. 2003. p.121.

YOSHIDA. Consuelo; Competência e as diretrizes da PNRS: conflitos e critérios de harmonização entre as demais legislações e normas. Política Nacional, Gestão e Gerenciamento de Resíduos Sólidos(organizadores) Arnaldo Jardim; Consuelo Yoshida; José Valverde Machado Filho. Barueri, SP. Editora Manole Ltda. 2012. P.3-36.

