



Política de Resíduos Sólidos é um marco abrangente

Por Fernando Botelho Penteado de Castro e André Vivan de Souza

Foi sancionada pelo Presidente da República e publicada em 3 de agosto a Lei da Política Nacional dos Resíduos Sólidos (PNRS), após tramitar no Senado Federal como 354/89 e na Câmara dos Deputados como 203/91. A Lei traz consigo o nobre propósito de viabilizar uma estrutura normativa federal com vistas a solucionar os graves problemas enfrentados atualmente com a gestão dos resíduos sólidos, especialmente nos grandes centros urbanos; além dar uniformidade às Leis estaduais e municipais que disciplinam o assunto e que vieram sendo editadas ao longo dos anos para suprir a lacuna que havia na legislação federal.

O primeiro capítulo do Título I da Lei determina que o âmbito de aplicação da PNRS é a gestão integrada e o gerenciamento dos resíduos sólidos, de uma forma geral, por meio do estabelecimento de princípios, objetivos, diretrizes de ação, instrumentos econômicos e das obrigações do Poder Público e dos geradores de resíduos. Portanto, trata-se de regulamentação geral e abrangente sobre a forma de gestão dos resíduos sólidos, a qual, por força do artigo 24, VI e VIII, da Constituição Federal, insere-se no âmbito da competência concorrente entre Estados, Distrito Federal e União. O regime da competência concorrente estabelece que a União trace normas gerais que visem à uniformização da política de resíduos em todo o território nacional, deixando aos Estados que suplementem a norma federal.

Grande parte dos Estados já vinha exercendo a competência plena sobre a matéria, ao instituir Políticas Estaduais de Resíduos Sólidos, razão pela qual um dos principais pontos a ser objeto de atenção pelo Poder Público e por todos aqueles que, de alguma forma, são afetados pela PNRS é identificar quais aspectos das Políticas Estaduais estão em conflito com a norma federal e, dessa forma, perderão validade jurídica, nos termos do artigo 24, parágrafo 4º, da Constituição Federal.

O artigo 24 da Constituição Federal atribui competência à União, aos Estados e ao Distrito Federal para legislar concorrentemente, dentre outros assuntos, sobre proteção do meio ambiente. Os parágrafos do artigo 24, por sua vez, regulamentam o exercício dessa competência concorrente, de forma a que União caiba estabelecer normas gerais, enquanto aos Estados caiba estabelecer normas suplementares, salvo na ausência de lei geral federal, hipótese em que fica o Estado automaticamente autorizado a exercer a competência plena.

O mesmo pode ser dito em relação às normas municipais. Apesar de a Constituição Federal não conferir competência aos Municípios para legislar sobre proteção do meio ambiente, os serviços de coleta e destinação de resíduos domiciliares são, via de regra, de incumbência municipal e afetos ao interesse local. Por essa razão, diversas normas municipais disciplinadoras da coleta e destinação de resíduos estão, assim como as políticas estaduais, sujeitas à regulamentação Federal da PNRS e a ela deverão se conformar.

Aos Municípios, a teor do artigo 30 da Constituição Federal, compete legislar e atuar, entre outras, nas hipóteses em que (a) ficar caracterizado o interesse local; (b) for cabível suplementar a legislação federal e estadual e (c) se referirem à prestação de serviço público de interesse local.

Gerenciamento de resíduos sólidos é matéria que tipicamente enquadra-se tanto nos dispositivos constitucionais referentes a “(...) conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle de poluição” (art. 24, VI,) quanto “assuntos de interesse local” e “serviços públicos de interesse local” (artigo 30 I e V). Diante disso, exercendo os diversos entes federativos sua competência normativa relacionada aos resíduos sólidos, em princípio, é possível que a Lei da PNRS gere incompatibilidade de normas ou mesmo inviabilize o cumprimento de obrigações nelas previstas.

O critério determinado pela Constituição Federal para evitar incompatibilidade de normas de diferentes níveis é o seguinte:

(a) a União tem competência para legislar sobre normas gerais, porém de forma limitada, já que não pode a União extrapolar o caráter geral da norma e usurpar competência suplementar dos Estados;

(b) cabe aos Estados legislar de forma suplementar, observando as normas gerais da União, isto é, sem contrariá-las, detalhando a legislação federal ou preenchendo lacunas e somente nas matérias descritas no artigo 24 da Constituição Federal;

(c) podem os Estados exercer de forma plena (incluindo as normas gerais) a competência legislativa na ausência de norma federal;

(d) aos Municípios compete (i) suplementar as normas federais e estaduais “no que couber”, o que significa estar bastante limitada a competência legislativa municipal acerca de tema já regulamentado nos âmbitos federal e estadual, pois também os Municípios não podem contrariar normas dos demais entes federativos; ou (ii) legislar sobre assuntos de interesse local de forma plena, isto é, sem as limitações de normas gerais federais e estaduais.

Dessa forma, avaliar os efeitos que o advento PNRS pode ter sobre a legislação dos Estados e Municípios depende necessariamente de como se interpretar os limites legislativos de cada ente federativo, os quais estão definidos pelas normas gerais e

normas suplementares, de interesse estadual ou local.

Nessa mesma linha, o artigo 9º, parágrafo 2º, da PNRS determina que as políticas de resíduos sólidos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios serão compatíveis com o disposto na Lei Federal. A Lei também delimitou mais a forma de exercício da competência comum da União, Estados e Municípios na execução da PNRS.

Nos termos do artigo 10, a gestão integrada dos resíduos sólidos gerados nos respectivos territórios incumbe ao Distrito Federal e aos Municípios, sem prejuízo da responsabilidade do gerador e das competências de controle e fiscalização dos órgãos federais e estaduais integrantes do Sistema Nacional de Meio Ambiente (Sisnama), do Sistema Nacional de Vigilância Sanitária (SNVS) e do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária (Suasa). Aos Estados incumbe I – promover a integração da organização, do planejamento e da execução das funções públicas de interesse comum relacionadas à gestão dos resíduos sólidos nas regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, nos termos da lei complementar estadual prevista para ser promulgada no parágrafo 3º do artigo 25 da Constituição Federal; e II – controlar e fiscalizar as atividades dos geradores sujeitos a licenciamento ambiental pelo órgão estadual do Sisnama.

O disposto nas Leis de Políticas Estaduais de Resíduos Sólidos e nas Leis Municipais de Resíduos Sólidos que contrariar estes e outros preceitos da Lei Federal terá sua eficácia suspensa, nos exatos termos do artigo 24, parágrafo 4º, da Constituição Federal. Daí a primeira e importante tarefa que surge com a promulgação da PNRS: identificar quais os dispositivos de leis estaduais e municipais perdem a validade, por não estarem de acordo com a PNRS.

Segundo o texto da Lei (artigo 2º), continuarão em vigor as Leis (específicas) 11.445/2007 (saneamento básico), 9.974/2000 (agrotóxicos[1]) e 9.966/2000 (poluição por óleo), bem como as demais normas emanadas no âmbito do Sisnama, do SNVS, do Suasa e do Sistema Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (SINMETRO).

Foram excluídos do regime da PNRS os resíduos radioativos, os quais tradicionalmente possuem regime específico.

Princípios e objetivos

Dentre os princípios estabelecidos pela PNRS se encontram aqueles que já têm previsão em outras leis ligadas ao meio e com conteúdo normativo já conhecido e definido, como os princípios da prevenção, precaução, poluidor-pagador, protetor receptor, desenvolvimento sustentável, acesso à informação pública, razoabilidade e proporcionalidade.

As novidades referem-se aos seguintes princípios (artigo 6º):

“V – a ecoeficiência, mediante a compatibilização entre o fornecimento, a preços

competitivos, de bens e serviços qualificados que satisfaçam as necessidades humanas e tragam qualidade de vida e a redução do impacto ambiental e do consumo de recursos naturais a um nível, no mínimo, equivalente à capacidade de sustentação estimada do Planeta;”

Tal princípio tem contornos muito genéricos e conteúdo normativo ainda indefinido. Apesar de a incorporação aos textos normativos de dispositivos que levem ao consumo sustentável ser uma tendência mundial, em discussão em diversos segmentos e fóruns (tais como ONU, Secretariado da Convenção-Quadro sobre Mudanças Climáticas e perante a Câmara de Comércio Internacional), ainda é prematuro prever se o princípio aqui descrito contribuirá para essa finalidade. A impossibilidade de identificação de uma conduta a partir de tal princípio significa que ainda é preciso desenvolvê-lo por meio de normas legais e infralegais adicionais. Eventualmente os Acordos Setoriais, previstos na PNRS, podem contribuir para uma melhor definição e delimitação de padrões mais sustentáveis de consumo.

“VII – a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos;”

O princípio da responsabilidade compartilhada pode ser considerado como uma novidade, pois não é encontrado em leis e normas estaduais e municipais em vigor, que prevêem o princípio da responsabilidade “pós-consumo”. Tanto a responsabilidade compartilhada quanto a responsabilidade pós-consumo não são normas de conduta, mas verdadeiros princípios, o que torna correto o tratamento dado pela PNRS, em contraposição ao entendimento encontrado em alguns outros textos normativos de que a responsabilidade pós-consumo seria norma de conduta impositiva ao fabricante do produto que, após o consumo, é descartado. Além disso, a responsabilidade compartilhada, apesar da designação, deve ser entendida não no sentido tradicional de responsabilidade — obrigação decorrente de um descumprimento da lei — mas como obrigação positiva, impositiva a todos — agentes públicos e privados — de tomar medidas voltadas à adequada destinação e disposição dos resíduos. As obrigações específicas de cada um dos diversos atores são objeto da própria PNRS e serão tratados mais adiante.

Nos termos propostos na PNRS, a previsão da responsabilidade compartilhada torna mais clara a necessidade de desenvolvimento normativo adicional e enfatiza a mandatoriedade da participação de cada um dos agentes envolvidos de forma conjunta. Esse aspecto talvez seja dos mais importantes, afinal, o ônus (não apenas econômico) da adequada destinação e disposição dos resíduos deve ser repartido entre todos os participantes da cadeia de produção e consumo, de forma a impedir que apenas alguns atores tenham que suportar sozinhos o custo que deveria ser distribuído. Nesses termos, a responsabilidade compartilhada pode dar mais sentido ao princípio do poluidor-pagador, segundo o qual o custo da “poluição” deve ser preferencialmente atribuído àquele que auferir os benefícios da sua geração.

No mais, foram incluídos princípios de utilidade bastante questionável, seja porque

de previsão dispensável do ponto de vista legal, porquanto já contidos em outras Leis, seja porque procuram normatizar situações fáticas, valores econômicos e práticas de mercado, os quais além de dinâmica própria não seguem necessariamente uma lógica jurídica:

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

“VI — a cooperação entre as diferentes esferas do Poder Público, o setor empresarial e demais segmentos da sociedade;”

“VIII — o reconhecimento do resíduo sólido reutilizável e reciclável como um bem econômico e de valor social, gerador de trabalho e renda e promotor de cidadania;”

“IX — o respeito às diversidades locais e regionais;”

“X — o direito da sociedade à informação e ao controle social;”

No que se refere aos objetivos, a Lei (artigo 7º) prevê os seguintes, os quais falam por si só:

I — proteção da saúde pública e da qualidade ambiental;

II — não geração, redução, reutilização, reciclagem e tratamento dos resíduos sólidos, bem como disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos;

III — estímulo à adoção de padrões sustentáveis de produção e consumo de bens e serviços;

IV — adoção, desenvolvimento e aprimoramento de tecnologias limpas como forma de minimizar impactos ambientais;

V — redução do volume e da periculosidade dos resíduos perigosos;

VI — incentivo à indústria da reciclagem, tendo em vista fomentar o uso de matérias-primas e insumos derivados de materiais recicláveis e reciclados;

VII — gestão integrada de resíduos sólidos;

VIII — articulação entre as diferentes esferas do poder público, e destas com o setor empresarial, com vistas na cooperação técnica e financeira para a gestão integrada de resíduos sólidos;

IX — capacitação técnica continuada na área de resíduos sólidos;

X — regularidade, continuidade, funcionalidade e universalização da prestação dos serviços públicos de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, com adoção de mecanismos gerenciais e econômicos que assegurem a recuperação dos custos dos serviços prestados, como forma de garantir sua sustentabilidade operacional e

financeira, observada a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007;

XI – prioridade, nas aquisições e contratações governamentais,

para:

a) produtos reciclados e recicláveis;

b) bens, serviços e obras que considerem critérios compatíveis com padrões de consumo social e ambientalmente sustentáveis;

XII – integração dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis nas ações que envolvam a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos;

XIII – estímulo à implementação da avaliação do ciclo de vida do produto;

XIV – incentivo ao desenvolvimento de sistemas de gestão ambiental e empresarial voltados à melhoria dos processos produtivos e ao reaproveitamento dos resíduos sólidos, incluída a recuperação e o aproveitamento energético;

XV – estímulo à rotulagem ambiental e ao consumo sustentável.”

Os instrumentos e sua regulamentação

A PNRS prevê um extenso rol de instrumentos (artigo 8º), cuja finalidade é viabilizar o atingimento dos objetivos acima descritos. Alguns desses instrumentos já possuem mecânica de funcionamento e aplicação conhecida e em vigor (ex. licenciamento ambiental, criação de padrões de qualidade ambiental pelo Conama e Termos de Ajustamento de Conduta), devendo ter ampliada a sua aplicação aos resíduos sólidos. Outros ainda dependem de regulamentação específica pelo Poder Público para terem efetividade.

“I – os planos de resíduos sólidos;”

Os planos de resíduos sólidos são talvez os principais instrumentos da PNRS. Eles devem ser preparados e apresentados em todos os níveis federativos do Estado e pelos geradores de resíduos sólidos.

O artigo 15 prevê um Plano Nacional de Resíduos Sólidos, a ser elaborado pela União, cuja finalidade é estabelecer as metas, programas e ações para os próximos 20 anos, bem como apresentar um diagnóstico dos resíduos sólidos no Brasil. Tal plano deverá ser atualizado a cada 4 anos.

Os Planos Estaduais de Resíduos Sólidos, a teor do artigo 17, têm prazos idênticos e conteúdo semelhante ao Plano Nacional, porém, deverão ter um detalhamento maior quanto aos instrumentos estaduais de licenciamento, controle e fiscalização das atividades poluidoras, bem como procurar a gestão integrada e coordenada de aglomerações urbanas, regiões metropolitanas e microrregiões, incentivando a gestão

dos resíduos pelos Municípios em consórcios. Os Estados poderão elaborar, em acréscimo, Planos Microrregionais, com a participação obrigatória dos Municípios envolvidos, observados os termos dos Planos Estaduais.

Já os Planos Municipais de Gestão dos Resíduos Sólidos (artigo 19) têm um escopo muito mais voltado à consecução dos objetivos (e não tanto ao planejamento e integração), metas e diretrizes dos Planos Nacional e Estaduais, assim como à gestão e operação dos serviços de coleta, reciclagem e destinação final dos resíduos. Os Planos Municipais poderão estar contidos no Plano de Saneamento Básico a que se refere a Lei 11.445/2007.

Os Planos de Gerenciamento de Resíduos Sólidos são os documentos preparados pelas pessoas jurídicas de direito público ou privado que gerem os resíduos ou exerçam as atividades previstas no artigo 20, quais sejam: I – os geradores de resíduos dos serviços públicos de saneamento básico exceto os resíduos considerados urbanos, de resíduos industriais, de resíduos de serviços de saúde e de resíduos de mineração; II – os estabelecimentos comerciais e de prestação de serviços que: a) gerem resíduos perigosos, b) gerem resíduos que, mesmo caracterizados como não perigosos, por sua natureza, composição ou volume, não sejam equiparados aos resíduos domiciliares pelo poder público municipal; III – as empresas de construção civil; IV – os responsáveis pelos terminais e outras instalações de transporte como portos, aeroportos, terminais alfandegários, rodoviários e ferroviários e passagens de fronteira; V – os responsáveis por atividades agrosilvopastoris, se exigido pelo órgão competente do Sisnama, do SNVS ou do Suasa. O Plano de Gerenciamento de Resíduos Sólidos terá o conteúdo mínimo estabelecido no artigo 21 e deverá partir das premissas de ações estabelecidas no Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos do respectivo Município.

Nos termos do artigo 24, o Plano de Gerenciamento de Resíduos Sólidos integrará o processo de licenciamento ambiental e deverá haver uma pessoa responsável por informar ao órgão ambiental licenciador a execução das medidas do Plano periodicamente. Caberá ao órgão ambiental processar tais informações e repassar ao sistema de informações da União (SINIR).

O artigo 39 estabelece igualmente que as pessoas jurídicas referidas que operem, de uma forma geral, com resíduos perigosos (artigo 38) são obrigadas a elaborar Plano de Gerenciamento de Resíduos Perigosos e submetê-lo ao órgão competente do Sisnama e, se couber, do SNVS, observado o conteúdo mínimo estabelecido no artigo 21 e demais exigências previstas em regulamento ou em normas técnicas. Tal plano poderá fazer parte do Plano de Gerenciamento de Resíduos Sólidos da pessoa jurídica.

Os Planos são instrumentos que já vinham sendo utilizados por diversos Estados e Municípios com base nas respectivas legislações. A PNRS padronizou a exigência dos Planos para as atividades que gerem os resíduos acima mencionados, o que não

impede que a legislação dos Estados faça exigências para outros setores, em complementação à legislação federal.

“II — os inventários e o sistema declaratório anual de resíduos sólidos”

Os inventários de resíduos e o sistema declaratório anual já vinham sendo aplicados com base na Resolução Conama 313/2002. Passarão a integrar o sistema declaratório anual as informações dos Planos centralizados pelos órgãos ambientais licenciadores.

“III — a coleta seletiva, os sistemas de logística reversa e outras ferramentas relacionadas à implementação da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos;”

A consecução dos objetivos da PNRS depende necessariamente da participação coordenada de diversos atores da cadeia econômica dos produtos. A participação de cada um dos atores se dá de forma segregada, de modo que, para se atingir o objetivo da adequada destinação e disposição de resíduos sólidos é fundamental que cada etapa seja devidamente gerida por cada um dos atores, possibilitando que os demais façam sua parte na etapa seguinte da cadeia.

Por essa razão, cabe aos produtores fabricar produtos que gerem a menor quantidade de resíduos possível e cujos resíduos possam ser reaproveitados, reciclados ou dispostos com reduzido impacto ambiental. Os pontos de venda podem contribuir com disponibilização de estrutura de coleta e entrega voluntária de resíduos e servir como uma espécie de “entrepósito logístico”. Ao consumidor cabe separar os resíduos descartados segundo os critérios estabelecidos, pois é isso que proporcionará a coleta adequada pelo Poder Público e empresas privadas, quando for o caso. A coleta separada e adequada é necessária, por outro lado, para viabilizar atividades de reciclagem ou a implantação de sistemas de reciclagem e logística reversa. Estas atividades proporcionarão um novo ciclo de vida ao produto e agregarão valor à cadeia econômica.

A responsabilidade compartilhada tem fundamento justamente na participação coordenada de cada um desses agentes na cadeia produtiva e ciclo de vida do produto, cada qual assumindo a responsabilidade e os custos relativos à sua atividade. De qualquer forma, a mera inclusão desses instrumentos no rol do artigo 8º não basta, por si só, para criar obrigações objetivas para todos os envolvidos no ciclo de vida dos produtos. O detalhamento e repartição das obrigações que cabe a cada um dos atores da cadeia produtiva é objeto das normas seguintes da Lei, dos acordos setoriais, planos de gerenciamento e das normas estaduais e municipais que tratam do tema.

“IV — o incentivo à criação e ao desenvolvimento de cooperativas ou outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis;”

Diversos Municípios têm baseado seu sistema de coleta e destinação de resíduos

sólidos no trabalho de catadores de lixo urbano, os quais coletam, fazem a triagem e vendem os resíduos a empresas recicladoras ou utilizadoras de resíduos como insumo.

Tal tema é bastante polêmico não só pela inadequação da utilização indiscriminada de associações de catadores de lixo como forma de resolver totalmente o problema da coleta municipal, já que diversos tipos de resíduos não têm aproveitamento para reciclagem e outros são perigosos, mas também porque, sob o ângulo social, é questionável o benefício de manter pessoas nas condições precárias e sem a estrutura adequada para lidar com os resíduos.

De toda a forma, a PNRS incluiu o trabalho das associações de catadores de lixo no rol de instrumentos e incentiva a criação e o desenvolvimento de cooperativas com essa finalidade. O trabalho dessas cooperativas, controversas à parte, deve ser desenvolvido da mesma forma coordenada com os demais agentes do ciclo de vida dos produtos e não deve ser encarada como uma alternativa de menor custo para o Poder Público, mas antes um instrumento complementar aos demais existentes para viabilizar os objetivos da PNRS.

“V – o monitoramento e a fiscalização ambiental, sanitária e agropecuária;”

Os órgãos de fiscalização deverão incorporar os preceitos da PNRS e passar a aplicar as obrigações ali previstas. Como se vê, a PNRS contém obrigações não apenas de caráter ambiental, mas sanitária e administrativa (em relação às obrigações dos próprios órgãos da administração pública, quanto à gestão do sistema), formando um regime regulatório bastante complexo.

O grande desafio será harmonizar a atuação dos órgãos envolvidos para que não haja sobreposição de atribuições e os já conhecidos conflitos entre órgãos licenciadores e fiscalizatórios, muito comuns na área ambiental.

“VI – a cooperação técnica e financeira entre os setores público e privado para o desenvolvimento de pesquisas de novos produtos, métodos, processos e tecnologias de gestão, reciclagem, reutilização, tratamento de resíduos e disposição final ambientalmente adequada de rejeitos;”

VII – a pesquisa científica e tecnológica;

VIII – a educação ambiental;”

Grande parte da solução para a questão dos resíduos sólidos reside na capacidade dos setores privados e públicos em desenvolverem e ampliarem as formas de redução da geração de resíduos, de geração de resíduos menos poluentes e de reutilização desses resíduos, seja por reuso, seja por reciclagem. Todos esses aspectos dependem do domínio de conhecimento específico em relação aos resíduos por parte dos órgãos públicos, indústria, comércio e consumidores.

Em suma, a implementação da PNRS depende (i) da aplicação do atual conhecimento tecnológico para reciclagem ou reuso dos resíduos, (ii) do aperfeiçoamento dos métodos e técnicas para viabilização econômica dos usos pós-consumo, (iii) de aumento de escala na coleta, o que só é possível mediante a conscientização também dos consumidores acerca de suas obrigações relativas à coleta e adequada destinação dos resíduos e (iv) no contínuo desenvolvimento de novas formas de disposição segura dos resíduos que não puderem ser destinados à reutilização ou à reciclagem.

Daí a importância da cooperação técnica e financeira, da pesquisa científica e da educação ambiental, com vistas à geração de conhecimento sobre o tema.

“IX – os incentivos fiscais, financeiros e creditícios;

X – o Fundo Nacional do Meio Ambiente e o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico;”

Segundo os artigos 16 e 18, a elaboração de Planos Estaduais e Municipais será condição para que Estados e Municípios tenham acesso a recursos dos Fundos e outros recursos da União. O artigo 15 prevê que o Plano Nacional de Resíduos Sólidos disporá sobre as condições para acesso a esses recursos. Tais aspectos também deverão ser objeto do regulamento da Lei.

Quantos aos incentivos financeiros e fiscais, a Lei trata da matéria nos artigos 42 e seguintes e prevê o financiamento e a promoção de medidas de “I – prevenção e redução da geração de resíduos sólidos no processo produtivo; II – desenvolvimento de produtos com menores impactos à saúde humana e à qualidade ambiental em seu ciclo de vida; III – implantação de infra-estrutura física e aquisição de equipamentos para cooperativas ou outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis formadas por pessoas físicas de baixa renda; IV – desenvolvimento de projetos de gestão dos resíduos sólidos de caráter intermunicipal ou (...) regional; V – estruturação de sistemas de coleta seletiva e de logística reversa; VI – descontaminação de áreas contaminadas, incluindo as áreas órfãs; VII – desenvolvimento de pesquisas voltadas a tecnologias limpas aplicáveis aos resíduos sólidos; VIII – desenvolvimento de sistemas de gestão ambiental e empresarial voltados à melhoria dos processos produtivos e ao reaproveitamento dos resíduos.”

Em acréscimo, o artigo 44 faculta à União, Estados, Distrito Federal e Municípios criarem normas para ampliar as hipóteses de incentivos fiscais e creditícios para as atividades dedicadas à reutilização, ao tratamento e à reciclagem de resíduos sólidos produzidos no território nacional, para projetos relacionados à responsabilidade pelo ciclo de vida dos produtos, prioritariamente em parceria com cooperativas ou outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis formadas por pessoas físicas de baixa renda, e para as empresas dedicadas a limpeza urbana e atividades a ela relacionadas. Os incentivos federais serão concedidos prioritariamente aos consórcios públicos criados nos termos da Lei 11.107/2005.

“XI — o Sistema Nacional de Informações sobre a Gestão dos Resíduos Sólidos - SINIR;

XII — o Sistema Nacional de Informações em Saneamento Básico (SINISA);

XIII — os conselhos de meio ambiente e, no que couber, os de saúde;

XIV — os órgãos colegiados municipais destinados ao controle social dos serviços de resíduos sólidos urbanos;

XV — o Cadastro Nacional de Operadores de Resíduos Perigosos;”

Ainda em meio ao extenso rol de instrumentos da PNRS, a Lei previu os Sistemas de Informação e a participação da sociedade por meio dos conselhos de meio ambiente e órgãos colegiados municipais. Para que tais órgãos sejam efetivos na tomada de decisões, é preciso criar uma rede bastante ampla de informações sobre os Planos de Resíduos Sólidos, sua implementação e a geração de resíduos.

Diante disso, o artigo 12 institui o SINIR, que é o sistema que centralizará as informações prestadas, a serem definidas no regulamento, pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios e será articulado com o SINISA (Lei 11.445/2007) e o SINIMA (Decreto 6.101/2007).

Complementam as informações do SINIR o Cadastro Técnico Federal de Atividades Potencialmente Poluidoras ou Utilizadoras de Recursos Ambientais (Lei 6.938/81, artigos 17 e seguintes) e o Cadastro Nacional de Operadores de Resíduos Perigosos, este último que integrará o primeiro e também será coordenado pelo IBAMA. O artigo 38 estabelece que as pessoas jurídicas que operam com resíduos perigosos, em qualquer fase do seu gerenciamento, são obrigadas a cadastrar-se no Cadastro Nacional de Operadores de Resíduos Perigosos e manter um responsável técnico pelo gerenciamento desses resíduos e constante atualização dessas informações, nos termos do artigo 23.

Com base nessas informações poderão os conselhos de meio ambiente e órgãos colegiados tomar decisões relacionadas ao licenciamento de atividades e adoção de medidas ligadas aos resíduos sólidos.

“XVI — os Acordos Setoriais;”

Os Acordos Setoriais são, ao lado dos planos de gestão e gerenciamento de resíduos sólidos, um dos aspectos cruciais para a implementação da PNRS. Por serem um dos instrumentos de implementação da responsabilidade compartilhada, os acordos setoriais serão tratados em tópico específico abaixo.

“XVII — no que couber, os instrumentos da Política Nacional de Meio Ambiente, entre eles:

a) os padrões de qualidade ambiental;

- b) o Cadastro Técnico Federal de Atividades Potencialmente Poluidoras ou Utilizadoras de Recursos Ambientais;
- c) o Cadastro Técnico Federal de Instrumentos de Defesa Ambiental;
- d) a avaliação de impactos ambientais;
- e) o Sistema Nacional de Informações sobre Meio Ambiente (SINIMA);
- f) o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras;

XVIII – os termos de compromisso e os termos de ajustamento de conduta;

XIX – o incentivo à adoção de consórcios ou outras formas de cooperação entre os entes federados, com vistas na elevação das escalas de aproveitamento e na redução dos custos envolvidos.”

Por fim, integram a PNRS outros instrumentos já previstos e aplicados no âmbito da legislação ambiental, tais como os padrões de qualidade emanados do CONAMA (Resoluções 1A/86, 7/87, 2/91, 6/91, 8/91, 5/93, 23/96, 228/97, 258/99, 269/2000, 275/2001, 307/2002, 313/2002, 314/2002, 316/2002, 348/2004, 358/2005, 359/2005, 362/2005, 375/2006, 401/2008 e 420/2009, afora outras e sem prejuízo dos padrões estabelecidos pelos Estados); o Cadastro Técnico Federal (Lei 6.938/81) e os Termos de Compromisso e de Ajustamento de Conduta (Lei 7.347/85, Lei 9.605/98 e leis estaduais).

As Obrigações dos Geradores e do Poder Público

O Capítulo III da Lei (artigos 25 e seguintes) é dedicado às “Responsabilidades dos Geradores e do Poder Público”. Embora se tenha convencionado utilizar o termo responsabilidade para designar as obrigações das empresas, cidadãos e poder público em relação ao descarte e gestão de resíduos, as “responsabilidades” previstas na Lei são, na verdade, obrigações positivas impostas aos seus destinatários. A responsabilidade compartilhada ou mesmo a responsabilidade pós-consumo (que não tem previsão literal na PNRS, mas em algumas leis estaduais, municipais ou em normas administrativas), por seu turno, podem ser considerados princípios, segundo os quais as obrigações positivas devem ser interpretadas.

Tais aspectos não são meros detalhes jurídicos, mas elementos importantíssimos para se levar em consideração na aplicação da lei. Como se disse anteriormente, a Lei contém diversas normas programáticas, conceitos jurídicos indeterminados e dependentes de regulamentação administrativa e suplementar por Estados e Municípios. Tendo em vista que o sucesso da PNRS só se dará por meio de um grande esforço de coordenação de todos os atores envolvidos, é fundamental que as obrigações de cada um dos atores estejam bem detalhadas e delimitadas, de forma a evitar as diversas iniciativas legislativas locais, que não conferem tratamento uniforme aos atores envolvidos na cadeia de produção, podem gerar distorções com

distintos tratamentos regionais e não deixam claras quais as atribuições esperadas – e que devem ser cobradas – do poder público, empresas e sociedades.

Em vista desses breves comentários, a disposição contida no artigo 25 “O poder público, o setor empresarial e a coletividade são responsáveis pela efetividade das ações voltadas a assegurar a observância da Política Nacional de Resíduos Sólidos (...)” só pode ser entendida como uma norma principiológica que visa a determinar a interpretação das demais normas no sentido da necessidade de atuação conjunta de todos os setores como condição fundamental para o funcionamento da política proposta, cada qual “responsável” pelas obrigações e funções que lhes são atribuídas por lei.

Por inversão, o não funcionamento da política como um todo pode ser atribuído a uma coletividade de atores (ex.: Municípios, empresas de um determinado setor ou mesmo os consumidores) que não estejam cumprindo adequadamente suas obrigações. Nesse caso, a identificação da obrigação específica que não está sendo cumprida por esses atores (ex.: falta de um serviço municipal capaz de atender à coleta seletiva ou a utilização de substâncias impróprias para reciclagem em embalagens ou produtos sem uma justificativa técnica ou ainda falta de conscientização dos consumidores) tornará mais fácil que se exija de cada ator uma alteração de conduta (ex. nova licitação para adequar o sistema de coleta municipal, alteração da composição das embalagens, se e quando viável, aprimoramento e intensificação de campanhas de conscientização e medidas de educação ambiental). Essa forma de atuação, se efetivamente implementada, evitará que um ou poucos atores de uma cadeia específica de produtos arquem com o ônus ou sejam responsabilizados pela inação dos demais (ex.: ao se exigir das indústrias e redes de comércio que atuem na coleta de resíduos domiciliares, que é função dos Municípios).

Essa delimitação de obrigações fica bem clara nos artigos 26 e 27 da PNRS:

“Artigo 26. O titular dos serviços públicos de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos é responsável pela organização e prestação direta ou indireta desses serviços, observados o respectivo Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, a Lei 11.445, de 5 de janeiro de 2007, e as disposições desta Lei e seu regulamento.

Artigo 27. As pessoas físicas ou jurídicas referidas no artigo 20 são responsáveis pela implementação e operacionalização integral do plano de gerenciamento de resíduos sólidos aprovado pelo órgão competente na forma do artigo 24.

Parágrafo 1º A contratação de serviços de coleta, armazenamento, transporte, transbordo, tratamento ou destinação final de resíduos sólidos, ou de disposição final de rejeitos, não isenta as pessoas físicas ou jurídicas referidas no artigo 20 da responsabilidade por danos que vierem a ser provocados pelo gerenciamento inadequado dos respectivos resíduos ou rejeitos.

Parágrafo 2º Nos casos abrangidos pelo artigo 20, as etapas sob responsabilidade do gerador que forem realizadas pelo poder público serão devidamente remuneradas pelas pessoas físicas ou jurídicas responsáveis, observado o disposto no parágrafo 5º do artigo 19.”

As atividades mencionadas no artigo 27 são: I – os geradores de resíduos dos serviços públicos de saneamento básico, exceto os resíduos considerados urbanos; de resíduos industriais, de resíduos de serviços de saúde e de resíduos de mineração; II – os estabelecimentos comerciais e de prestação de serviços que: a) gerem resíduos perigosos e b) gerem resíduos que, mesmo caracterizados como não perigosos, por sua natureza, composição ou volume, não sejam equiparados aos resíduos domiciliares pelo poder público municipal; III – as empresas de construção civil; IV – os responsáveis pelos terminais e outras instalações de transporte como portos, aeroportos, terminais alfandegários, rodoviários e ferroviários e passagens de fronteira; V – os responsáveis por atividades agrosilvopastoris, se exigido pelo órgão competente do Sisnama, do SNVS ou do Suasa.

No que diz respeito ao gerador de resíduos sólidos domiciliares, o artigo 28 limita as etapas pelas quais há responsabilidade daquele que coloca o produto no mercado:

“Artigo 28. O gerador de resíduos sólidos domiciliares, ou de resíduos sólidos equiparados aos domiciliares pelo poder público municipal na forma do parágrafo único do artigo 13, tem cessada sua responsabilidade pelos resíduos com a disponibilização adequada para a coleta ou, nos casos abrangidos pelo artigo 33, com a devolução.”

A novidade da Lei em relação a outras normas estaduais e municipais em vigor é a definição de gerador de resíduos sólidos. Grande parte das normas atualmente em vigor considera o Município como gerador de resíduos domiciliares ou, por substituição, como responsável pela sua gestão. Segundo o artigo 3º da Lei, entretanto, o conceito de gerador foi ampliado, podendo incluir fabricantes, distribuidores, importadores, consumidores, etc.:

“(…)

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

Apesar da ampliação do conceito no artigo 3º, o artigo 28 limita a responsabilidade dos “geradores de resíduos domiciliares” até o momento da adequada disponibilização para a coleta. Resta saber como tal limitação será aplicada na prática, em especial porque, havendo disponibilização inadequada, a tendência é que os resíduos de diversos “geradores” estejam misturados de forma pulverizada. É provável que os órgãos públicos recorram à responsabilidade solidária nesses casos.

A Seção II do Capítulo sobre a responsabilidade dos geradores e do Poder Público é dedicada à responsabilidade compartilhada e ao detalhamento das obrigações de cada um dos atores envolvidos no ciclo de vida dos produtos. O artigo 30 institui a responsabilidade compartilhada dos fabricantes, importadores, distribuidores, comerciantes, consumidores, titulares dos serviços de coleta e gestão de resíduos urbanos e de limpeza urbana por todo o ciclo de vida dos produtos.

Como já se adiantou acima, a responsabilidade compartilhada não é um princípio de solidariedade irrestrita entre todos os envolvidos na cadeia econômica dos produtos, mas um princípio que toma corpo por meio de diversas obrigações, “a ser implementad[o] de forma individualizada e encadeada”, conforme a redação dada pela própria Lei. Isto quer dizer que as obrigações que compõem a responsabilidade solidária são individuais em relação a cada ator do ciclo de vida do produto, de modo que não há solidariedade. Reforça esse sentido o encadeamento das obrigações, tendo em vista que o atingimento dos objetivos da lei depende de uma atuação complexa (de diversos agentes em sequência) e coordenada (com coerência de ações e centralizada nos Planos de Gestão do Poder Público).

O Parágrafo Único do artigo 30 define os objetivos da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos como: “I – compatibilizar interesses entre os agentes econômicos e sociais e os processos de gestão empresarial e mercadológica com os de gestão ambiental, desenvolvendo estratégias sustentáveis; II – promover o aproveitamento de resíduos sólidos, direcionando-os para a sua cadeia produtiva ou outras cadeias produtivas; III – reduzir a geração de resíduos sólidos, o desperdício de materiais, a poluição e os danos ambientais; IV – incentivar a utilização de insumos de menor agressividade ao meio ambiente e de maior sustentabilidade; V – estimular o desenvolvimento de mercado, a produção e o consumo de produtos derivados de materiais reciclados e recicláveis; VI – propiciar que as atividades produtivas alcancem eficiência e sustentabilidade; VII – incentivar as boas práticas de responsabilidade socioambiental.”

Em seguida, a Lei da PNRS passa a especificar as obrigações dos atores envolvidos no ciclo de vida dos produtos. No detalhamento das obrigações dos fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes, o artigo 31 estabelece, afóra aquelas constantes dos Planos de Gerenciamento de Resíduos Sólidos e demais obrigações específicas (constantes dos acordos setoriais, por exemplo) as seguintes obrigações gerais: I – investir no desenvolvimento de produtos aptos, após o uso pelo consumidor, à reutilização, à reciclagem ou à outra forma de destinação ambientalmente adequada e cuja fabricação e uso gerem a menor quantidade de resíduos sólidos possível; II – divulgar informações sobre as formas de evitar, reciclar e eliminar os resíduos sólidos associados a seus produtos; III – recolher os produtos e os resíduos remanescentes após o uso e dar destinação final adequada aos produtos objeto de sistema de logística reversa na forma do artigo 33; e IV – a participar das ações previstas no Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos

Sólidos, no caso de produtos ainda não inclusos no sistema de logística reversa.

O artigo 33 complementa o artigo 31 ao atribuir obrigações adicionais, ligadas a ações de logística reversa, para os fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes de agrotóxicos e respectivas embalagens, produtos ou resíduos classificados como perigosos, de uma forma geral, pilhas e baterias, pneus, óleos lubrificantes (resíduos e embalagens), lâmpadas fluorescentes, de vapor de sódio e mercúrio e de luz mista e produtos eletrônicos e respectivos componentes. Tais produtos já estão sujeitos a regulamentação específica relativa ao descarte e destinação final adequada, nos termos de leis federais e estaduais, normas do Conama e outras normas estaduais aplicáveis.

A princípio, a obrigação de implementar a logística reversa está restrita aos setores da indústria e comércio desses produtos, porém, tal obrigação pode ser estendida a “produtos comercializados em embalagens plásticas, metálicas ou de vidro, e aos demais produtos e embalagens, considerando, prioritariamente, o grau e a extensão do impacto à saúde pública e ao meio ambiente dos resíduos gerados”, e verificada, pelo Poder Público, “a viabilidade técnica e econômica da logística reversa, o grau e a extensão do impacto à saúde pública e ao meio ambiente dos resíduos gerados.”

A forma pela qual o Poder Público avaliará a viabilidade técnica e econômica de se exigir a logística reversa da indústria e o do comércio não está definida. De qualquer forma, a PNRS garante uma certa flexibilidade no trato dessa questão, pois a logística reversa não é uma solução universalmente aplicável a todos os setores e produtos. Os acordos setoriais serão instrumentos importantíssimos na definição das formas de implementação da logística reversa (ou de suas alternativas).

Viabilidade à parte, a PNRS estabelece que os fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes são responsáveis por “todas as medidas necessárias para assegurar a implementação e operacionalização do sistema de logística reversa sob seu encargo”, podendo, entre outras medidas, implantar procedimentos de compra de produtos ou embalagens usados, disponibilizar postos de entrega de resíduos reutilizáveis e recicláveis e atuar em parceria com cooperativas ou outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis.

Os consumidores também têm obrigações no âmbito da logística reversa, devendo devolver aos comerciantes ou distribuidores os produtos e as embalagens sujeitos à logística reversa após o consumo. Os comerciantes e distribuidores, por sua vez, deverão devolver aos fabricantes ou aos importadores os produtos e embalagens. No final da cadeia de logística reversa, cabe aos fabricantes e aos importadores dar destinação ambientalmente adequada aos produtos e às embalagens.

Os fabricantes, importadores, distribuidores ou comerciantes podem entrar em acordo com os concessionários dos serviços públicos de coleta e destinação de resíduos sólidos, nos termos do parágrafo 7º do artigo 33: “Se o titular do serviço

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

Aos fabricantes de embalagens foram imputadas igualmente obrigações associadas à responsabilidade compartilhada, devendo utilizar materiais que propiciem a reutilização ou a reciclagem. Além disso, as embalagens devem ser restritas em volume e peso às dimensões requeridas à proteção do conteúdo e à comercialização do produto, projetadas de forma a serem reutilizadas de maneira tecnicamente viável e compatível com as exigências aplicáveis ao produto que contêm; e recicladas, se a reutilização não for possível. Também nessa hipótese a PNRS confere certa medida de flexibilidade no cumprimento dessas obrigações, ao dispor que o regulamento tratará dos casos em que, por razões de ordem técnica ou econômica, não seja viável a aplicação dessas obrigações. Está sujeito às obrigações do artigo 32 “todo aquele que: I – manufatura embalagens ou forneça materiais para a fabricação de embalagens; II – coloca em circulação embalagens, materiais para a fabricação de embalagens ou produtos embalados, em qualquer fase da cadeia de comércio.”

O artigo 34 da PNRS trata da utilização dos acordos setoriais como um dos instrumentos de concretização da responsabilidade compartilhada. Segundo a definição do artigo 3º da Lei, os acordos setoriais são “ato de natureza contratual firmado entre o poder público e fabricantes, importadores, distribuidores ou comerciantes, tendo em vista a implantação da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida do produto”. Nesse instrumento deverão estar previstas a repartição de obrigações entre empresas dos diversos setores e o Poder Público, bem como a forma pela qual os envolvidos implantarão os sistemas de logística reversa ou medidas de reutilização e reciclagem, quando for o caso.

Nos termos do artigo 34, os acordos setoriais ou termos de compromisso podem ter abrangência nacional, regional, estadual ou municipal, sendo que os acordos setoriais e termos de compromisso firmados em âmbito nacional têm prevalência sobre os firmados em âmbito regional ou estadual, e estes sobre os firmados em âmbito municipal. Na aplicação dessas regras os acordos firmados com menor abrangência geográfica podem ampliar, mas não abrandar, as medidas de proteção ambiental constantes nos acordos setoriais e termos de compromisso firmados com maior abrangência geográfica.

A responsabilidade compartilhada abrange também as obrigações do Poder Público e dos consumidores, além daquelas até aqui já descritas. A teor do artigo 35 da PNRS, o estabelecimento do sistema de coleta seletiva pelo Poder Público obriga o consumidor a acondicionar adequadamente e de forma diferenciada os resíduos sólidos gerados e disponibilizar adequadamente os resíduos sólidos reutilizáveis e recicláveis para

coleta ou devolução.

Já ao titular dos serviços públicos de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, observado, o Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, cabe, de acordo com o artigo 36: “I – adotar procedimentos para reaproveitar os resíduos sólidos reutilizáveis e recicláveis oriundos dos serviços públicos de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos; II – estabelecer sistema de coleta seletiva; III – articular com os agentes econômicos e sociais medidas para viabilizar o retorno ao ciclo produtivo dos resíduos sólidos reutilizáveis e recicláveis oriundos dos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos; IV – realizar as atividades definidas por acordo setorial ou termo de compromisso na forma do parágrafo 7º do artigo 33, mediante a devida remuneração pelo setor empresarial; V – implantar sistema de compostagem para resíduos sólidos orgânicos e articular com os agentes econômicos e sociais formas de utilização do composto produzido; VI – dar disposição final ambientalmente adequada aos resíduos e rejeitos oriundos dos serviços públicos de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos.”

O mesmo dispositivo prevê ainda dois aspectos que podem suscitar controvérsias, quais sejam, priorização das cooperativas ou associações de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis formadas por pessoas físicas de baixa renda e a dispensa de licitação para o estabelecimento de um sistema de coleta seletiva.

Resíduos Perigosos

A PNRS prevê normas específicas para as atividades que gerem ou que, de alguma forma, lidem com resíduos perigosos. Estabelece o artigo 37 que a instalação e o funcionamento dessas atividades deverão ser precedidos, no âmbito do processo de licenciamento ambiental, de comprovação de capacidade técnica e econômica e de condições para prover os cuidados necessários ao gerenciamento desses resíduos. Não ficou claro, com essa redação, o que pretendeu a Lei em termos práticos. Se além de dispositivos de segurança e controle de poluição o órgão ambiental precisará analisar capacidade econômica, será preciso definir critérios para tal avaliação, já que a lei não traz elementos para tanto.

As demais obrigações relativas a essas atividades, nos termos dos artigos 38, 39 e 40, são: (a) inscrever-se no Cadastro Nacional de Operadores de Resíduos Perigosos, (b) manter, como funcionário, responsável técnico pelo gerenciamento dos resíduos perigosos, (c) elaborar plano de gerenciamento de resíduos perigosos e submetê-lo ao órgão competente do Sisnama, e se couber, do SNVS, (d) manter registro atualizado e facilmente acessível de todos os procedimentos relacionados à implementação e à operacionalização do plano de gerenciamento de resíduos, (e) informar anualmente ao órgão competente do Sisnama e, se couber, do SNVS, sobre a quantidade, a natureza e a destinação temporária ou final dos resíduos sob sua responsabilidade, (f) adotar medidas destinadas a reduzir o volume e a periculosidade dos resíduos sob sua responsabilidade, bem como a aperfeiçoar seu

gerenciamento, (g) informar imediatamente aos órgãos competentes sobre a ocorrência de acidentes ou outros sinistros relacionados aos resíduos perigosos e (h) a contratação de seguro de responsabilidade civil por danos causados ao meio ambiente ou à saúde pública, se assim exigido pelo órgão ambiental.

O artigo 41 trata da obrigação da União de estruturar e manter instrumentos e atividades voltados à descontaminação de áreas órfãs. Complementa tal obrigação a de os responsáveis pela contaminação ressarcirem o Poder Público. Tal disposição não está adequadamente inserida no capítulo referente aos resíduos perigosos, primeiro porque tal assunto merece um tratamento mais detalhado, preciso e, portanto, segregado, segundo porque contaminações não decorrem necessariamente da disposição inadequada de resíduos perigosos, pois podem ter como causa outros resíduos ou substâncias e produtos que não necessariamente são resíduos perigosos.

Proibições

A Lei da PNRS contém um capítulo dedicado à proibição de determinadas práticas de “gestão” de resíduos sólidos. Muitas dessas proibições já vinham sendo aplicadas com base em leis esparsas, estaduais e municipais, ou pela imposição de medidas de controle de poluição pelos órgãos ambientais. A grande questão é saber em que medida terá o Poder Público condições de cumprir e fazer cumprir essas proibições, em especial os Municípios. Nos termos do artigo 47, estão proibidas as práticas com resíduos de: “I – lançamento em praias, no mar ou em quaisquer corpos hídricos; II – lançamento in natura a céu aberto, excetuados os resíduos de mineração; III – queima a céu aberto ou em recipientes, instalações e equipamentos não licenciados para esta finalidade; IV – outras formas vedadas pelo poder público.” Em situações de emergência sanitária e mediante prévia autorização e acompanhamento do órgão competente, a proibição de queima de resíduos pode ser excepcionada.

O artigo 48 do Projeto de Lei foi retirado da PNRS e proibia a disposição final de rejeitos e a instalação de aterros sanitários ou industriais em Unidades de Conservação e em áreas de preservação permanente ou de proteção de mananciais, salvo se houver compatibilidade com o Plano de Manejo da Unidade de Conservação.

Estão igualmente proibidas pelo atual artigo 48 da PNRS (artigo 49 do Projeto de Lei), nas áreas de disposição final de resíduos ou rejeitos: “I – utilização dos rejeitos dispostos como alimentação; II – catação, observado o disposto no inciso V do artigo 17; III – criação de animais domésticos; IV – fixação de habitações temporárias ou permanentes; V – outras atividades vedadas pelo poder público.”

O artigo 49 proíbe a “importação de resíduos sólidos perigosos e rejeitos, bem como de resíduos sólidos cujas características causem dano ao meio ambiente e à saúde pública, animal e sanidade vegetal, ainda que para tratamento, reforma, reuso, reutilização ou recuperação.” Este dispositivo, contudo, tende a trazer ainda mais problemas a um tema que já é objeto de muitas controvérsias atualmente. Já existem,

entre outras, normas do Conama e internacionais, tais como a Convenção de Basiléia sobre o Movimento Transfronteiriço de Resíduos Perigosos e sua Disposição (1989), que procuram dar um tratamento mais abrangente e detalhado sobre o assunto e, mesmo assim, a questão da importação de resíduos permanece sendo constantemente discutida.

Se por um lado há uma legítima preocupação de que o Brasil e outros países em desenvolvimento não recebam resíduos como forma de baratear os custos de disposição adequada nos países em que foram gerados, por outro lado há uma tendência crescente inegável de que os resíduos sejam uma das principais fontes de insumos, principalmente, industriais. É preciso rever determinados conceitos estabelecidos pela legislação no passado se a intenção é implementar um sistema em que a reciclagem, reuso e outras formas de reutilização sejam efetivas e tenham viabilidade técnica e econômica. A proibição simples e categórica do artigo 49 não considera toda a complexidade do assunto, tampouco cria norma relevante que já não esteja contemplada em outras normas.

Disposições Finais e Transitórias

A Lei trata de temas bastante relevantes em suas disposições finais e transitórias.

Com vistas ao estabelecimento de efeitos criminais ao descumprimento das obrigações relativas à atualização de informações sobre a implementação e a operacionalização do plano de gerenciamento de resíduos sólidos pelos geradores (artigo 23) e das obrigações das pessoas que lidem com resíduos perigosos (artigo 39, parágrafo 2º), o artigo 52 estabelece que tais obrigações são consideradas de relevante interesse ambiental para efeitos do artigo 68 da Lei 9.605/98, sem exclusão de outras sanções cabíveis nas esferas penal e administrativa. Portanto, o descumprimento dessas obrigações pode ter implicações criminais, apesar de já se poder vislumbrar questionamentos quanto à constitucionalidade dessa forma de criminalização de obrigações da PNRS.

O parágrafo 1º do artigo 55 da Lei 9.605/98 foi alterado para acrescentar outros fatos típicos ao caput (“Artigo 56 Produzir, processar, embalar, importar, exportar, comercializar, fornecer, transportar, armazenar, guardar, ter em depósito ou usar produto ou substância tóxica, perigosa ou nociva à saúde humana ou ao meio ambiente, em desacordo com as exigências estabelecidas em leis ou nos seus regulamentos: Pena — reclusão, de um a quatro anos, e multa”). A nova redação do parágrafo 1º é a seguinte: “Parágrafo 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.”

Por fim, são estabelecidos os seguintes prazos para cumprimento de obrigações: (a) a

disposição final adequada dos rejeitos deverá ser implantada em até 4 anos após a data de publicação da Lei, salvo disposição em contrário dos planos estaduais e municipais de resíduos sólidos com o objetivo de adequá-lo às condições e necessidades de cada região (artigo 54); (b) o disposto nos artigos 16 e 18 (elaboração dos Planos Estaduais e Municipais de Resíduos Sólidos) entrará em vigor 2 anos após a publicação da Lei (artigo 55); e (c) a logística reversa relativa aos produtos de que tratam os incisos V e VI do caput do artigo 33 (lâmpadas e produtos eletroeletrônicos) será implementada progressivamente, segundo cronograma estabelecido em regulamento (artigo 56).

Conclusões

A PNRS é um marco regulatório abrangente, pois lida com questões bastante complexas e uma diversidade de interesses sociais, ambientais e econômicos em praticamente todas as atividades. O principal objetivo a ser atingido com essa Lei é a uniformização dos princípios e linhas gerais da gestão dos resíduos sólidos em todo o território nacional, face ao tratamento nos âmbitos estadual e municipal que vinha sendo dado justamente pela lacuna na legislação federal.

O atual cenário de proliferação de leis locais esparsas, conferindo tratamento isolado e, sobretudo, sem um rigor de coerência com as normas gerais não tem sido suficiente para a resolução dos problemas enfrentados com a destinação inadequada dos resíduos domiciliares. O aspecto positivo da PNRS é justamente buscar a integração e coordenação de ações dos diversos atores envolvidos por meio de um grande número de instrumentos legais, alguns já existentes, outros novos.

A despeito de alguns pontos suscitarem dúvidas jurídicas acerca de sua constitucionalidade, pode-se antever que o sucesso da PNRS na consecução de seus objetivos dependerá, sobretudo, da capacidade de atração de todos os atores para assumirem e cumprirem suas respectivas obrigações, bem assim de incentivos e mecanismos econômicos que permitam a execução da PNRS.

[1] Acredita-se que a menção deveria ter sido feita à Lei 7.802/89, que trata dos agrotóxicos e foi alterada pela Lei 9.774/2000.

Fernando Botelho Penteadado de Castro é sócio do escritório Pinheiro Neto Advogados

André Vivan de Souza é associado do escritório Pinheiro Neto Advogados