



# **O DESAFIO DA APLICAÇÃO DA LEI DOS RESÍDUOS SÓLIDOS**

***Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo***

Consultora Legislativa da Área XI

Meio Ambiente e Direito Ambiental, Desenvolvimento Urbano e Regional

**ESTUDO**

**SETEMBRO/2013**



Câmara dos Deputados  
Praça dos Três Poderes  
Consultoria Legislativa  
Anexo III - Térreo  
Brasília - DF



## **SUMÁRIO**

1. A GESTÃO DOS RESÍDUOS SÓLIDOS E A LEI Nº 12.305/2010.....	3
2. OS ATOS REGULAMENTARES .....	5
3. OS ENTES COLEGIADOS .....	18
4. O PLANO NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS.....	21
5. A APLICAÇÃO DA LOGÍSTICA REVERSA .....	28
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	30
REFERÊNCIAS/PÁGINAS ELETRÔNICAS DE INTERESSE .....	32

© 2013 Câmara dos Deputados.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados(as) o(a) autor(a) e a Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados.

Este trabalho é de inteira responsabilidade de seu(sua) autor(a), não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados.

# O DESAFIO DA APLICAÇÃO DA LEI DOS RESÍDUOS SÓLIDOS

*Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo*

## 1. A GESTÃO DOS RESÍDUOS SÓLIDOS E A LEI Nº 12.305/2010<sup>1</sup>

A gestão dos resíduos sólidos coloca-se entre as atribuições comuns de União, Estados, Distrito Federal e Municípios<sup>2</sup>, mas é entendida no País como tarefa sobretudo das municipalidades, que controlam os serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos urbanos, considerados historicamente como de predominante interesse local<sup>3</sup>.

O governo federal, até pouco tempo atrás, dedicava pouca atenção a esse assunto. Há registros de algumas iniciativas, com recursos escassos<sup>4</sup>. A atenção do governo central sempre esteve mais direcionada aos serviços de água e esgoto do que à gestão dos resíduos sólidos. Sequer há dados consistentes sobre a real situação dos resíduos sólidos no Brasil (ARAÚJO; JURAS, 2011, p. 22-25). Na esfera da legislação, não havia, até 2010, lei de aplicação nacional com regras sobre a gestão dos resíduos sólidos<sup>5</sup>.

O processo legislativo que gerou a Lei nº 12.305/2010, que trata da Política Nacional de Resíduos Sólidos, iniciou-se em 1989, com uma proposta no Senado Federal dispendo exclusivamente sobre os resíduos hospitalares. Encaminhado à Câmara dos Deputados em 1991, ao longo dos anos foram apensadas mais de 150 proposições legislativas no processo<sup>6</sup>.

<sup>1</sup> Os comentários desta primeira seção introdutória são oriundos da tese de doutorado da autora. Ver: ARAÚJO, Suely M. V. G. *Política Ambiental no Brasil no Período 1992-2012: Um Estudo Comparado das Agendas Verde e Marrom*. Tese (doutorado em ciência política) – Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília. 2013. Disponível em: [http://www.researchgate.net/profile/Suely\\_Araujo/](http://www.researchgate.net/profile/Suely_Araujo/)

<sup>2</sup> Ver o art. 23, *caput*, incisos VI e IX, da Constituição Federal.

<sup>3</sup> Ver o art. 30, *caput*, inciso V, da Constituição Federal.

<sup>4</sup> Programa Brasil Joga Limpo, relativo ao Plano Plurianual (PPA) 2000-2003 e Programa Resíduos Sólidos Urbanos, incluso no PPA 2004-2007 e no PPA 2008-2011.

<sup>5</sup> As normas urbanísticas e ambientais estão no âmbito da legislação concorrente (art. 24 da Constituição Federal) e podem ser editadas pelas diferentes esferas de governo.

<sup>6</sup> Ver o processo do PLS nº 354/1989 no Senado Federal e do PL nº 203/1991 e apensos na Câmara dos Deputados.

Esses projetos de lei dispunham sobre questões variadas relativas à gestão dos resíduos sólidos, desde as mais abrangentes, com propostas de uma política nacional, até as específicas sobre pilhas e baterias, pneus usados, embalagens, reciclagem, importação de resíduos e outros tópicos. Entre os assuntos que geraram maior polêmica no processo, destacam-se a responsabilidade pós-consumo do setor produtivo, a possibilidade ou não de importação de resíduos e a incineração.

Pela lógica da responsabilidade pós-consumo, os fabricantes de produtos e embalagens devem responsabilizar-se pelo ciclo integral daquilo que colocam no mercado e seus efeitos sobre o meio ambiente. Concretamente, o fabricante passa a ter de assegurar o recolhimento de determinados produtos e embalagens após o uso pelo consumidor e, cabe destacar, garantir também a destinação ambientalmente correta do que recolher. As normas sobre a responsabilidade pós-consumo por vezes envolvem expressamente os comerciantes e os próprios consumidores, como forma de viabilizar a logística reversa, o sistema de retorno aos fabricantes.

Por muitos anos, representantes do setor empresarial externaram restrições à inserção em lei da responsabilidade pós-consumo e da logística reversa. O consenso técnico e político nesse assunto específico foi viabilizado mediante a construção do conceito de responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos. A partir desse conceito, entende-se que as obrigações nesse sentido não se esgotam na responsabilidade pós-consumo do setor produtivo, e englobam fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes, assim como os consumidores e os titulares dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo dos resíduos sólidos.

Um elemento interessante presente na Lei nº 12.305/2010, pouco divulgado, é a possibilidade de que fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes participem das ações previstas no plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos, mediante acordos ou termos de compromisso firmados com o município, no caso de produtos ainda não inclusos no esquema da logística reversa<sup>7</sup>. A responsabilidade pós-consumo, assim, é mais ampla do que os sistemas de logística reversa.

Deve ser dito que, até a aprovação da Lei nº 12.305/2010, as poucas normas de cunho nacional específicas sobre a gestão dos resíduos sólidos encontravam-se essencialmente em resoluções do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), em sua maior parte com problemas graves de eficácia em sua aplicação. Além delas, havia as disposições sobre os serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos urbanos constantes da Lei nº 11.445/2007 (Lei do Saneamento Básico).

---

<sup>7</sup> Ver o art. 31, *caput*, inciso IV, da Lei nº 12.305/2010.

Enquanto etapa de formulação da política pública, a Lei nº 12.305/2010 pode ser considerada uma mudança paradigmática, especialmente em face da situação anterior de quase ausência de normas legais sobre o tema que tivessem aplicação nacional. Estruturou-se um arcabouço legal novo e amplo para essa área de políticas públicas. A lei aprovada inclui a base normativa de planos de gestão de resíduos a serem formulados e implementados pelas diferentes esferas de governo, a lista de empreendedores sujeitos a planos de gerenciamento de resíduos sólidos no âmbito do licenciamento ambiental, normas específicas sobre os resíduos perigosos, regras básicas sobre a responsabilidade pós-consumo e a logística reversa e outras.

A etapa de implementação da lei ainda dá seus passos iniciais. De toda forma, como o próprio texto da Lei nº 12.305/2010 inclui exigências a curto prazo, como a elaboração dos planos de resíduos sólidos pelos entes federados e a eliminação, até agosto de 2014, dos muitos “lixões” existentes no País, já se podem analisar os esforços em curso e parte dos desafios que se apresentam para o poder público e os diferentes atores privados que têm tarefas estabelecidas quanto à Política Nacional de Resíduos Sólidos. Este trabalho intenta trazer contribuições nessa linha.

São analisados, na sequência: a regulamentação da Lei nº 12.305/2010, com foco, principalmente, no Decreto nº 7.404/2010; a conformação, as tarefas e os primeiros resultados do trabalho dos entes colegiados criados pelo governo federal para a aplicação da lei; o primeiro Plano Nacional de Resíduos Sólidos e a aplicação da logística reversa, e efetuadas as considerações finais.

## **2. OS ATOS REGULAMENTARES**

---

O Decreto nº 7.404/2010, o primeiro regulamento editado para a Lei nº 12.305/2010, tem 86 artigos e subdivide-se em doze títulos: Disposições Preliminares; Do Comitê Interministerial da Política Nacional de Resíduos Sólidos; Das Responsabilidades dos Geradores de Resíduos Sólidos e do Poder Público; Das Diretrizes Aplicáveis à Gestão e Gerenciamento dos Resíduos Sólidos; Da Participação dos Catadores de Materiais Recicláveis e Reutilizáveis; Dos Planos de Resíduos Sólidos; Dos Resíduos Perigosos; Do Sistema Nacional de Informações sobre a Gestão dos Resíduos Sólidos; Da Educação Ambiental na Gestão dos Resíduos Sólidos; Das Condições de Acesso a Recursos; Dos Instrumentos Econômicos e Das Disposições Finais.

Foram criados, por esse decreto, dois entes colegiados com tarefas afetas à aplicação da lei, o Comitê Interministerial da Política Nacional de Resíduos Sólidos e o Comitê Orientador da Logística Reversa. Ambos são compostos por representantes de diferentes ministérios, sem a participação de representantes do setor empresarial ou da

sociedade civil. Os detalhes sobre a composição e o funcionamento desses entes colegiados estão na Seção 3 deste estudo.

No Quadro 1, comentam-se os tópicos constantes na Lei nº 12.305/2010 que foram objeto de regulamentação pelo Decreto nº 7.404/2010. Complementarmente, na sequência, são analisados aspectos de relevo nesse âmbito, no que toca a deficiências e lacunas, inclusive do regulamento editado.

**Quadro 1 – Análise do regulamento da Lei nº 12.305/2010**

<b>DISPOSITIVOS DA LEI Nº 12.305/2010</b>	<b>DISPOSITIVOS CORRESPONDENTES DO DECRETO Nº 7.404/2010</b>	<b>COMENTÁRIOS</b>
<b>Título I</b> <b>Disposições Gerais</b>		
Capítulo I <u>Do Objeto e do Campo de Aplicação</u> (arts. 1º e 2º)	Art. 2º	O art. 2º do decreto dispõe sobre a relação da Política Nacional de Resíduos Sólidos com outras políticas públicas.
Capítulo II <u>Definições</u> (art. 3º)	-	Dispensa regulamentação.
<b>Título II</b> <b>Da Política Nacional de Resíduos Sólidos</b>		
Capítulo I <u>Disposições Gerais</u> (arts. 4º e 5º)	-	Dispensa regulamentação.
Capítulo II <u>Dos Princípios e Objetivos</u> (arts. 6º e 7º)	-	Dispensa regulamentação.

DISPOSITIVOS DA LEI Nº 12.305/2010	DISPOSITIVOS CORRESPONDENTES DO DECRETO Nº 7.404/2010	COMENTÁRIOS
<p>Capítulo III <u>Dos Instrumentos</u> (art. 8º)</p>	<p>Arts. 71 a 77</p>	<p>O decreto inclui título específico sobre o Sistema Nacional de Informações sobre Resíduos Sólidos (Sinir), estabelecendo o prazo de dois anos para sua organização. Contém também título específico sobre a educação ambiental na gestão dos resíduos sólidos.</p>
	<p>Arts. 3º e 4º</p>	<p>Os arts. 3º e 4º do decreto dispõem sobre o Comitê Interministerial da Política Nacional de Resíduos Sólidos.</p>
<p><b>Título III</b> <b>Das Diretrizes Aplicáveis aos</b> <b>Resíduos Sólidos</b></p>		
<p>Capítulo I <u>Disposições Preliminares</u> (arts. 9º a 13)</p>	<p>Arts. 35 a 39</p>	<p>O decreto repete a ordem de prioridade estabelecida na lei: não geração, redução, reutilização, reciclagem, tratamento dos resíduos sólidos e disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos. Prevê ato conjunto dos Ministérios do Meio Ambiente, de Minas e Energia e das Cidades sobre a recuperação energética dos resíduos sólidos urbanos. Traz disposição sobre os resíduos dos serviços de transporte, que observarão normas dos órgãos do Sisnama e das autoridades sanitárias.</p>
<p>Capítulo II <u>Dos Planos de Resíduos Sólidos</u></p>		

DISPOSITIVOS DA LEI Nº 12.305/2010	DISPOSITIVOS CORRESPONDENTES DO DECRETO Nº 7.404/2010	COMENTÁRIOS
<p style="text-align: center;">Seção I Disposições Gerais (art. 14)</p>	<p style="text-align: center;">Art. 45</p>	<p>O decreto repete a lista de planos de resíduos constante na lei. Inclui a previsão de eles serem disponibilizados via Rede Mundial de Computadores. Remete o detalhamento dos planos de gerenciamento de resíduos, a cargo de determinados empreendedores, às normas estabelecidas pelos órgãos competentes do Sisnama.</p>
<p style="text-align: center;">Seção II Do Plano Nacional de Resíduos Sólidos (art. 15)</p>	<p style="text-align: center;">Arts. 46 e 47</p>	<p>O decreto não trata do conteúdo mínimo do plano nacional, assumindo que o conteúdo da lei nesse aspecto dispensa regulamentação. Acresce o procedimento de elaboração do Plano Nacional de Resíduos Sólidos, tendo em vista assegurar a participação social requerida na lei.</p>
<p style="text-align: center;">Seção III Dos Planos Estaduais de Resíduos Sólidos (arts. 16 e 17)</p>	<p style="text-align: center;">Arts. 48 e 49</p>	<p>O decreto não trata do conteúdo mínimo do plano estadual, assumindo que o conteúdo da lei nesse aspecto dispensa regulamentação. Prevê que o conteúdo dos planos microrregionais e dos planos de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas será estabelecido em conjunto com os municípios envolvidos. Mencione-se que o art. 25, § 3º, da Constituição, prevê lei complementar estadual para a instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões.</p>



DISPOSITIVOS DA LEI Nº 12.305/2010	DISPOSITIVOS CORRESPONDENTES DO DECRETO Nº 7.404/2010	COMENTÁRIOS
<p style="text-align: center;">Seção IV Dos Planos Municipais de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (arts. 18 e 19)</p>	<p style="text-align: center;">Arts. 50 a 52</p>	<p>O decreto explicita os passivos ambientais que demandam medidas saneadoras, referindo-se a áreas contaminadas (lixões e aterros controlados inclusive) e, também, aos empreendimentos sujeitos a planos de gerenciamento. Cabe debater a capacidade de o município controlar empreendimentos licenciados pelos órgãos estaduais e federais do Sisnama.</p> <p>Observando demanda expressa da lei, o decreto detalha o conteúdo dos planos de municípios com menos de vinte mil habitantes, reduzindo pouco as exigências aplicadas aos demais municípios.</p>
<p style="text-align: center;">-</p>	<p style="text-align: center;">Arts. 53 e 54</p>	<p>Há no decreto seção específica dispondo sobre a relação entre os planos de resíduos sólidos e os planos de saneamento básico disciplinados pela Lei nº 11.445/2007 (Lei do Saneamento Básico).</p>

DISPOSITIVOS DA LEI Nº 12.305/2010	DISPOSITIVOS CORRESPONDENTES DO DECRETO Nº 7.404/2010	COMENTÁRIOS
<p style="text-align: center;">Seção V Do Plano de Gerenciamento de Resíduos Sólidos (arts. 20 a 24)</p>	<p style="text-align: center;">Arts. 55 a 63</p>	<p>O decreto não trata da lista de geradores sujeitos a plano de gerenciamento específico, assumindo que o conteúdo da lei nesse aspecto dispensa regulamentação. Acresce previsão de que empreendimentos localizados em um único condomínio, município, microrregião, região metropolitana ou aglomeração urbana, que exerçam atividades características de um mesmo setor produtivo e que possuam mecanismos formalizados de governança coletiva ou de cooperação em atividades de interesse comum, poderão optar pela apresentação do referido plano de forma coletiva e integrada.</p> <p>Observando demanda expressa da lei, o decreto especifica a forma de os responsáveis pelos planos de gerenciamento repassarem informações ao Sinir. Explicita que isso ocorrerá por meio eletrônico, mas delega ao órgão coordenador do Sinir o detalhamento nesse sentido.</p> <p>O decreto trouxe como acréscimos disposições sobre planos relativos às microempresas e empresas de pequeno porte, bem como sobre a participação das associações de catadores nos planos de gerenciamento. Nesse último aspecto, o conteúdo não preenche a demanda de regulamento constante no art. 21, § 3º, da lei.</p>

DISPOSITIVOS DA LEI Nº 12.305/2010	DISPOSITIVOS CORRESPONDENTES DO DECRETO Nº 7.404/2010	COMENTÁRIOS
<p>Capítulo III <u>Das Responsabilidades dos Geradores e do Poder Público</u></p>		
<p>Seção I Disposições Gerais (arts. 25 a 29)</p>	<p>Arts. 5º a 8º</p>	<p>Como a lei, o decreto destaca que a efetividade das ações voltadas a assegurar a observância da Política Nacional de Resíduos Sólidos é tarefa do poder público, do setor empresarial e da coletividade. Acresce, nessa parte, ressalva sobre as embalagens destinadas à exportação, que deverão observar as exigências do país importador.</p>
<p>Seção II Da Responsabilidade Compartilhada (arts. 30 a 36)</p>	<p>Arts. 9º a 34</p>	<p>O decreto tem capítulo específico sobre a coleta seletiva e vários dispositivos relativos à logística reversa. A opção quanto à logística reversa foi priorizar os acordos setoriais coordenados pelo governo federal. Foi criado um ente colegiado específico para tratar desse tema, o Comitê Orientador da Logística Reversa.</p> <p>O decreto não avançou na regulamentação direta do tema, com a ampliação da lista dos produtos e embalagens sujeitos à logística reversa, por exemplo.</p>
	<p>Arts. 40 a 44</p>	<p>O decreto reúne em um título específico as disposições sobre a participação dos catadores na gestão dos resíduos sólidos, que constam na lei de forma dispersa. Fica previsto programa federal com a finalidade de melhorar as condições de trabalho e as oportunidades de inclusão social e econômica dos catadores. Trata-se do programa Pró-Catador, disciplinado pelo Decreto nº 7.405/2010.</p>

DISPOSITIVOS DA LEI Nº 12.305/2010	DISPOSITIVOS CORRESPONDENTES DO DECRETO Nº 7.404/2010	COMENTÁRIOS
<p>Capítulo IV <u>Dos Resíduos Perigosos</u> (arts. 37 a 41)</p>	<p>Arts. 64 a 70</p>	<p>O decreto contempla elementos para a caracterização dos resíduos como perigosos (art. 64), definidos no art. 13, <i>caput</i>, inciso II, da lei. Detalha a previsão de capacidade técnica e econômica para o gerenciamento desses resíduos. Traz normas sobre o Cadastro Nacional de Operadores de Resíduos Perigosos, que será coordenado pelo Ibama. Há lacunas quanto a demandas de regulamento presentes na lei relativas à exigência de seguro no licenciamento ambiental e ao repasse de informações ao poder público municipal.</p>
	<p>Arts. 78 e 79</p>	<p>Antes das disposições sobre instrumentos econômicos, o decreto contém título relativo às condições de acesso a recursos federais. Na verdade, esse conteúdo já está posto na lei (arts. 16 e 18), juntamente com os planos estaduais e municipais. Da mesma forma que na lei, é destacada a prioridade para soluções regionalizadas e que contem com a participação dos catadores. É acrescida a exigência de regularidade fiscal perante a União.</p>
<p>Capítulo V <u>Dos Instrumentos Econômicos</u> (arts. 42 a 46)</p>	<p>Arts. 80 e 81</p>	<p>O decreto lista medidas indutoras, como incentivos fiscais, financeiros e creditícios, cessão de terrenos públicos, pagamento por serviços ambientais (PSA) e outras, sem detalhá-las. Serão necessários outros atos normativos nesse campo, leis inclusive.</p>

DISPOSITIVOS DA LEI Nº 12.305/2010	DISPOSITIVOS CORRESPONDENTES DO DECRETO Nº 7.404/2010	COMENTÁRIOS
<p style="text-align: center;">Capítulo VI <u>Das Proibições</u> (arts. 47 a 49)</p>	<p style="text-align: center;">Arts. 82 a 85</p>	<p>O decreto alterou o Decreto nº 6.514/2008, o regulamento da Lei nº 9.605/1998 (Lei de Crimes Ambientais), e estabeleceu sanções administrativas às infrações relacionadas aos dispositivos da lei com vedações.</p>
<p style="text-align: center;"><b>Título IV</b> <b>Disposições Transitórias e Finais</b> (arts. 50 a 57)</p>		<p>O decreto não cumpriu a demanda do art. 56 da lei, de regulamentar a implantação progressiva da logística reversa relativa a lâmpadas fluorescentes, de vapor de sódio e mercúrio e de luz mista, e a produtos eletroeletrônicos e seus componentes. As sanções administrativas constam nos arts. 84 e 85 do decreto. Os demais artigos integrantes das disposições transitórias e finais da lei dispensam regulamentação.</p>

Fonte: Elaboração da autora.

O Decreto nº 7.404/2010 repete parte do conteúdo da lei em relação aos planos de resíduos sob responsabilidade do poder público que, em seu conjunto, podem ser considerados todos planos de gestão, apesar de a Lei nº 12.305/2010 só usar esse termo no caso do plano municipal. Eles se diferenciam dos planos de gerenciamento de resíduos, requeridos para determinados geradores, nos termos do art. 20 da Lei nº 12.305/2010.

O § 2º do art. 50 do decreto chama a atenção nesse tópico, pois atribui ao município a responsabilidade pela identificação e indicação das medidas saneadoras para os passivos ambientais originados de empreendimentos sujeitos à elaboração de planos de gerenciamento de resíduos sólidos. Ocorre que “o plano de gerenciamento de resíduos sólidos é parte integrante do processo de licenciamento ambiental do empreendimento ou atividade pelo órgão competente do Sisnama, que pode não ser municipal, mas estadual ou federal” (ARAÚJO; JURAS, 2011, p. 237-238). Resta dúvida sobre a capacidade de o município controlar esses empreendimentos, em sua maioria

licenciados pelos órgãos estaduais do Sisnama<sup>8</sup>. A responsabilidade por indicar medidas saneadoras nesse sentido, em princípio, recai diretamente sobre o próprio órgão licenciador, federal, estadual ou municipal, por decorrência das normas que disciplinam a emissão das licenças ambientais.

Além disso, ao estabelecer regras sobre o conteúdo mínimo do plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos para municípios com população inferior a vinte mil habitantes, o decreto reduz pouco as exigências em comparação às regras gerais constantes na lei. Dos dezenove itens listados como integrantes do plano municipal de gestão integrada, o art. 51 do Decreto nº 7.404/2010 só exclui cinco deles do conteúdo mínimo do plano para municípios com menos de vinte mil habitantes, a saber:

- ✓ indicadores de desempenho operacional e ambiental dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos (inciso VI do art. 19 da lei);
- ✓ programas e ações de capacitação técnica voltados para a implementação e operacionalização do plano (inciso IX do art. 19 da lei);
- ✓ mecanismos para a criação de fontes de negócios, emprego e renda, mediante a valorização dos resíduos sólidos (inciso XII do art. 19 da lei);
- ✓ meios a serem utilizados para o controle e a fiscalização, no âmbito local, da implementação e operacionalização dos planos de gerenciamento de resíduos sólidos e dos sistemas de logística reversa (inciso XVI do art. 19 da lei); e
- ✓ ações preventivas e corretivas a serem praticadas, incluindo programa de monitoramento (inciso XVII do art. 19 da lei).

Registre-se que há ajustes decorrentes das especificidades desses municípios com menor população, mesmo sem referência expressa na lei ou no decreto. Eles não estão obrigados, por exemplo, a elaborar o plano diretor de desenvolvimento urbano de que trata o § 1º do art. 182 da Constituição. Assim, seu plano de resíduos somente deverá observar o plano diretor se ele existir.

Consta no Decreto nº 7.404/2010 seção específica dispondo sobre a relação entre os planos de resíduos sólidos e os planos de saneamento básico disciplinados pela Lei nº 11.445/2007 (Lei do Saneamento Básico). Em seu art. 19, ela prevê plano de

---

<sup>8</sup> Sobre as atribuições dos órgãos do Sisnama em termos de licenciamento ambiental, ver a Lei Complementar nº 140/2011.

saneamento emitido pelo titular, mas admite a possibilidade de haver plano específico para cada serviço que integra o conceito de saneamento básico (abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, e drenagem e manejo das águas pluviais urbanas). A Lei nº 12.305/2010, por sua vez, estabelece, no § 1º de seu art. 19, que o plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos pode estar inserido no plano de saneamento básico, respeitado o conteúdo mínimo. Nesse ponto, o Decreto nº 7.404/2010 vai além das regras sobre o plano municipal e, em seu art. 53, dispõe também sobre o componente de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos urbanos do Plano Nacional de Resíduos Sólidos. Em outras palavras, procura articular esse plano nacional com o Plano Nacional de Saneamento Básico.

O Decreto nº 7.404/2010 admite a apresentação do referido plano, de forma coletiva e integrada, por empreendimentos localizados em um mesmo condomínio, município, microrregião, região metropolitana ou aglomeração urbana, que exerçam atividades características de um mesmo setor produtivo e que possuam mecanismos formalizados de governança coletiva ou de cooperação em atividades de interesse comum. “Não especifica, todavia, o que vêm a ser tais mecanismos formalizados de governança coletiva, o que, sem dúvida, dificulta a aplicação do dispositivo” (ARAÚJO; JURAS, 2011, p. 239).

O decreto admite, também, em seu art. 58, a participação de catadores nos planos de gerenciamento, quando: houver cooperativas ou associações de catadores capazes técnica e operacionalmente de realizar o gerenciamento de resíduos sólidos; a utilização de cooperativas e associações de catadores no gerenciamento dos resíduos sólidos for economicamente viável; e não houver conflito com a segurança operacional do empreendimento. O problema é que não era esse o propósito do legislador ao prever, no art. 21, § 3º, inciso I, da Lei nº 12.305/2010, que o regulamento fixaria as normas sobre a exigibilidade e o conteúdo do plano de gerenciamento de resíduos sólidos relativo à atuação de cooperativas de catadores. “O propósito da lei era assegurar que, em determinadas situações, também as cooperativas de catadores devessem elaborar plano de gerenciamento de resíduos sólidos” (ARAÚJO; JURAS, 2011, p. 241).

No que se refere aos planos relativos às microempresas e empresas de pequeno porte que não gerem resíduos perigosos, fica prevista a possibilidade de plano incluso no plano das empresas com as quais operem de forma integrada, assegurada a identificação das responsabilidades de cada empreendedor. O regulamento sobre esse aspecto, contudo, não veio completo. Não se esclarece o que deve ser compreendido como operar de forma integrada. Além disso, nos termos do art. 62 do Decreto nº 7.404/2010, ato do Ministério do Meio Ambiente (MMA) ainda terá de definir o conteúdo de formulário destinado à apresentação desses planos simplificados.

O decreto reproduz em seu art. 67 o conteúdo do art. 40 da Lei nº 12.305/2010, que prevê a possibilidade de se exigir a contratação de seguro de responsabilidade civil por danos causados ao meio ambiente ou à saúde pública no licenciamento ambiental de empreendimentos ou atividades que operem com resíduos perigosos, mas não cumpre a demanda da lei de regras sobre cobertura e limites máximos de contratação, que considerem o porte da empresa, delegando-as ao Conselho Nacional de Seguros Privados (CNSP). Também não foi regulamentado o repasse das informações ao poder público municipal sobre o conteúdo, a implementação e a operacionalização do plano de gerenciamento de resíduos perigosos de empreendimentos e atividades cujo controle seja de órgão federal ou estadual do Sisnama e do SNVS.

Sobre os instrumentos econômicos de política ambiental, o Decreto nº 7.404/2010 “permanece aquém do necessário em termos de medidas efetivas, autoaplicáveis” (ARAÚJO; JURAS, 2011, p. 248). Praticamente todas as medidas indutoras citadas no texto do regulamento necessitarão de atos normativos posteriores para sua aplicação.

Há lacunas importantes quanto a esse aspecto, na verdade, na própria Lei nº 12.305/2010. Parte das iniciativas governamentais nessa linha terão de ser estabelecidas por outras leis, como ocorreu com o incentivo fiscal à aquisição de resíduos sólidos de cooperativas de catadores, tendo em vista a utilização como matérias-primas ou produtos intermediários na fabricação de seus produtos, incluso na Lei nº 12.375/2010, fruto de uma medida provisória. Não há justificativa jurídica para que esse e outros incentivos nessa linha não tenham sido inseridos na própria lei em 2010. Esses incentivos não integram a lista de matérias cuja iniciativa legislativa é privativa do Presidente da República, por força do art. 61, § 1º, da Constituição.

O Decreto nº 7.404/2010 traz vários dispositivos voltados a regulamentar a logística reversa. Considera-se que esse conteúdo merece atenção especial. Como acima registrado, a opção quanto à logística reversa foi priorizar os acordos setoriais coordenados pelo governo federal. O decreto não avançou na regulamentação direta do tema, que poderia ter sido concretizada mediante a ampliação da lista dos produtos e embalagens sujeitos à logística reversa ou, nos termos do art. 56 da lei, no estabelecimento de cronograma para a implantação progressiva da logística reversa relativa a lâmpadas fluorescentes, de vapor de sódio e mercúrio e de luz mista, e a produtos eletroeletrônicos e seus componentes.

Deve ser percebido que a Lei nº 12.305/2010 não traz previsão de acordo setorial ou termo de compromisso para os produtos e embalagens referidos nos incisos I a VI do *caput* do seu art. 33 – agrotóxicos, seus resíduos e embalagens, assim como outros produtos cuja embalagem, após o uso, constitua resíduo perigoso; pilhas e baterias;



pneus; óleos lubrificantes, seus resíduos e embalagens; lâmpadas fluorescentes, de vapor de sódio e mercúrio e de luz mista; e produtos eletroeletrônicos e seus componentes. Os acordos setoriais e termos de compromisso são colocados no texto da lei, juntamente com o regulamento, para ampliação da lista dos produtos e embalagens submetidos à logística reversa, consoante o § 1º do art. 33. Por isso, entende-se que, em relação a esse assunto, o Decreto nº 7.404/2010 criou algum nível de distorção, consideradas as previsões da lei.

De forma geral, avalia-se que, nas disposições sobre os acordos setoriais, o texto do regulamento assume viés centralizador. Fica expresso, no § 2º do art. 20 do decreto, que os acordos setoriais iniciados pelos fabricantes, importadores, distribuidores ou comerciantes serão precedidos da apresentação de proposta formal pelos interessados ao MMA. No art. 21, consta previsão de chamamento pelo MMA nos procedimentos de iniciativa da União, apontando para a possibilidade de procedimentos de iniciativa dos outros níveis de governo, mas nos arts. 27, 28 e 29 as referências são apenas ao ministério.

Deve-se explicar que não há impedimento para que estados e municípios firmem acordos setoriais ou termos de compromisso sem participação do MMA ou do Comitê Orientador da Logística Reversa, pois a Lei nº 12.305/2010 faz referência genérica a poder público no § 1º do art. 33. Além disso, o art. 34 da lei prevê que esses acordos podem ter abrangência nacional, regional, estadual ou municipal. “O que necessitará ser observado é o comando legal de que os acordos setoriais (e termos de compromisso) pactuados em âmbito nacional têm prevalência sobre os firmados em âmbito regional e estadual, e estes sobre os contratados em âmbito municipal. Os acordos com menor abrangência geográfica podem ampliar as medidas de proteção ambiental, ou seja, ser mais rígidos do que aqueles com maior abrangência geográfica” (ARAÚJO; JURAS, 2011, p. 235).

Por outro lado, o art. 32 do Decreto nº 7.404/2010 condiciona a celebração de termos de compromisso à ausência de acordo setorial ou regulamento específico ou à intenção de fixar compromissos e metas mais rígidos em acordos setoriais ou no regulamento. A Lei nº 12.305/2010 não tem conteúdo que dê sustentação a essa regra sobre os termos de compromisso. Também é importante lembrar, nesse tópico, as prerrogativas do Ministério Público de firmar termos de compromisso, com base na Lei nº 7.347/1985 (Lei da Ação Civil Pública).

Cabe dizer que há normas sobre logística reversa anteriores a 2010 que podem ser consideradas recepcionadas pela Lei nº 12.305/2010. É o caso das regras sobre recolhimento de embalagens de agrotóxicos, presentes na Lei nº 7.802/1990 (Lei dos Agrotóxicos), alterada pela Lei nº 9.974/2000 e regulamentada pelo Decreto nº 4.074/2002. As resoluções do Conama sobre pilhas e baterias e sobre pneus, se não editado decreto

específico, permanecem válidas como atos regulamentares da Lei nº 12.305/2010. Há outras resoluções do Conama referentes a resíduos sólidos que podem ser consideradas da mesma forma, em tudo o que não conflitarem com a lei. Seria necessária uma análise dispositivo a dispositivo desses atos normativos para conclusões precisas a esse respeito.

Por fim, entende-se que também pode ser considerado regulamento da lei o Decreto nº 7.405/2010, que dispõe sobre o programa Pró-Catador.

### **3. OS ENTES COLEGIADOS**

---

O Comitê Interministerial da Política Nacional de Resíduos Sólidos, criado pelo art. 3º do Decreto nº 7.404/2010, é composto por um representante titular e um suplente dos seguintes órgãos:

- ✓ Ministério do Meio Ambiente (coordenador);
- ✓ Casa Civil da Presidência da República;
- ✓ Ministério das Cidades;
- ✓ Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome;
- ✓ Ministério da Saúde;
- ✓ Ministério de Minas e Energia;
- ✓ Ministério da Fazenda;
- ✓ Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;
- ✓ Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior;
- ✓ Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento;
- ✓ Ministério da Ciência e Tecnologia; e
- ✓ Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República.

O Comitê Interministerial reúne-se, em caráter ordinário, uma vez a cada dois meses e, em caráter extraordinário, quando convocado pelo seu coordenador, por solicitação de um de seus membros. As decisões são tomadas por maioria simples de votos, presente a maioria absoluta dos membros, assegurado ao presidente, além do voto pessoal, o de qualidade. A participação no comitê não é remunerada (BRASIL, 2011*a*).

Segundo a página do MMA na *Internet*, foram criados cinco grupos de trabalho no âmbito do Comitê Interministerial<sup>9</sup>:

- ✓ GT01 – implementação e acompanhamento dos planos de resíduos sólidos e elaboração do Sistema Nacional de Informações sobre a Gestão dos Resíduos Sólidos (Sinir);
- ✓ GT02 – recuperação energética dos resíduos sólidos urbanos;
- ✓ GT03 – linhas de financiamento, creditícias e desoneração tributária de produtos recicláveis e reutilizáveis;
- ✓ GT04 – resíduos perigosos – plano de gerenciamento de resíduos perigosos e descontaminação de áreas órfãs; e
- ✓ GT05 – educação ambiental.

Como o Decreto n° 7.404/2010 e o regimento interno do Comitê Interministerial falam em grupos técnicos (BRASIL, 2011*a*), e não em grupos de trabalho, acredita-se que os GTs acima listados sejam, na verdade, grupos técnicos. Na prática, não parece haver diferença entre o funcionamento de um grupo de trabalho e de um grupo técnico, e ambos têm cunho temporário. Recomenda-se, contudo, que se observe a denominação constante no regulamento.

O art. 33 do Decreto n° 7.404/2010 criou um segundo órgão colegiado, direcionado apenas à aplicação da logística reversa, o Comitê Orientador para Implantação de Sistemas de Logística Reversa, integrado por:

- ✓ Ministro de Estado do Meio Ambiente, na condição de Presidente;
- ✓ Ministro de Estado da Saúde;
- ✓ Ministro de Estado do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior;
- ✓ Ministro de Estado da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; e
- ✓ Ministro de Estado da Fazenda.

Perceba-se que não se fala aqui em representante, mas sim na participação do próprio titular de cada ministério.

Cabe ao Comitê Orientador, nos termos do art. 34 do Decreto n° 7.404/2010:

---

<sup>9</sup> Dados disponíveis em: <http://www.mma.gov.br/cidades-sustentaveis/residuos-solidos/politica-nacional-de-residuos-solidos/comite-interministerial-para-acompanhamento>. Acesso em: 10 set. 2013.

- ✓ estabelecer a orientação estratégica da implementação de sistemas de logística reversa;
- ✓ definir as prioridades e aprovar o cronograma para o lançamento de editais de chamamento de propostas de acordo setorial para a implantação de sistemas de logística reversa de iniciativa da União;
- ✓ fixar cronograma para a implantação dos sistemas de logística reversa;
- ✓ aprovar os estudos de viabilidade técnica e econômica relacionados aos sistemas de logística reversa;
- ✓ definir as diretrizes metodológicas para avaliação dos impactos sociais e econômicos dos sistemas de logística reversa;
- ✓ avaliar a necessidade da revisão dos acordos setoriais, dos regulamentos e dos termos de compromisso que disciplinam a logística reversa no âmbito federal;
- ✓ definir as embalagens que ficam dispensadas, por razões de ordem técnica ou econômica, da obrigatoriedade de fabricação com materiais que propiciem a reutilização e reciclagem;
- ✓ definir a forma de realização da consulta pública relativa a proposta de implementação de sistemas de logística reversa;
- ✓ promover estudos e propor medidas de desoneração tributária das cadeias produtivas sujeitas à logística reversa e a simplificação dos procedimentos para o cumprimento de obrigações acessórias relativas à movimentação de produtos e embalagens sujeitos à logística reversa; e
- ✓ propor medidas visando incluir nos sistemas de logística reversa os produtos e embalagens adquiridos diretamente de empresas não estabelecidas no País, inclusive por meio de comércio eletrônico.

Pode-se questionar se esse segundo comitê era realmente necessário. Por que razão o Comitê Interministerial da Política Nacional de Resíduos Sólidos não poderia assumir as tarefas referentes à logística reversa? Além disso, parece não haver justificativa para a diferença na composição dos dois comitês (ARAÚJO, JURAS, 2011, p. 231). Qual é a razão, por exemplo, de os Ministérios das Cidades, do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e da Ciência e Tecnologia não fazerem parte do Comitê Orientador da Logística Reversa?

Deve ser dito que, além do Comitê Interministerial da Política Nacional de Resíduos Sólidos e do Comitê Orientador da Logística Reversa, tem atuação diretamente relacionada à aplicação da Lei nº 12.305/2010 o Comitê Interministerial para Inclusão Social e Econômica dos Catadores de Materiais Reutilizáveis e Recicláveis. Criado em setembro de 2003 como Comitê Interministerial da Inclusão Social de Catadores de Lixo, esse órgão colegiado teve sua denominação alterada pelo Decreto nº 7.405/2010.

Estão em funcionamento, assim, três órgãos colegiados com a tarefa de guiar, no governo federal, a implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos. Além deles, há ainda o Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), que permanece com atribuições normativas sobre o tema, em face de suas competências definidas pela Lei nº 6.938/1981 (Lei da Política Nacional do Meio Ambiente) e seu regulamento, Decreto nº 99.274/1990<sup>10</sup>.

Não obstante a Política Nacional de Resíduos Sólidos envolver a coordenação de ações de vários órgãos federais e dos diferentes níveis da Federação, em conformação de governança complexa, avalia-se que se deve ponderar se a estrutura de órgãos colegiados que trabalham no tema pode ser simplificada, por exemplo, mediante a unificação do Comitê Interministerial da Política Nacional de Resíduos Sólidos e do Comitê Orientador da Logística Reversa. Acredita-se que a existência de muitas instâncias de decisão no âmbito do governo federal aumente os custos transacionais e gere dificuldades para a aplicação eficaz da Lei nº 12.305/2010.

#### **4. O PLANO NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS**

---

Cumprindo determinação da Lei nº 12.305/2010, o governo federal elaborou o primeiro Plano Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), publicado em agosto de 2012.

Na parte do plano relativa ao diagnóstico da situação dos resíduos sólidos no País, pode-se destacar, entre outros pontos, que:

- ✓ de cerca de 183 mil toneladas por dia de resíduos sólidos urbanos coletados, 94 mil são matéria orgânica e pouco mais de 58 mil, material seco reciclável (BRASIL, 2012*c*, p. 10);
- ✓ alumínio, aço e papel/papelão possuem taxas de reciclagem de mais de 35%; plástico e vidro alcançam valores próximos a 20% (BRASIL, 2012*c*, p. 12);

---

<sup>10</sup> Ver o art. 6º, *caput*, inciso I, e o art. 8º da Lei nº 6.938/1981 e o art. 7º do Decreto nº 99.274/1990.

- ✓ cerca de 37 mil toneladas por dia de resíduos sólidos urbanos são dispostos em lixões e cerca de 36 mil em aterros controlados<sup>11</sup> (BRASIL, 2012*c*, p. 15)<sup>12</sup>;
- ✓ havia 2.906 lixões, 1.310 aterros controlados e 1.723 aterros sanitários no País em 2008 (BRASIL, 2012*c*, p. 16); e
- ✓ há hoje entre 400 mil e 600 mil catadores de materiais recicláveis atuando no País (BRASIL, 2012*c*, p. 25).

No plano nacional, são estabelecidas diretrizes e estratégias, direcionadas não apenas ao governo federal, mas também às outras esferas governamentais, bem como aos demais envolvidos na implementação da lei.

No que se refere ao tema dos resíduos sólidos urbanos, são abordados os seguintes tópicos: (i) disposição final ambientalmente adequada de rejeitos; (ii) redução da geração de resíduos sólidos urbanos; (iii) redução dos resíduos sólidos urbanos secos dispostos em aterros sanitários e inclusão de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis; e (iv) redução de resíduos sólidos urbanos úmidos dispostos em aterros sanitários e tratamento e recuperação de gases em aterros sanitários.

No tópico “disposição final ambientalmente adequada de rejeitos”, cabe destacar a primeira diretriz – eliminar os lixões e aterros controlados e promover a disposição final ambientalmente adequada de rejeitos –, que contempla as seguintes estratégias:

- ✓ estratégia 1: aportar recursos visando contribuir para o encerramento dos lixões e aterros controlados em todos os municípios do território nacional;
- ✓ estratégia 2: aportar recursos visando à elaboração de projetos e à implantação de unidades de aterros sanitários, atendendo aos critérios de prioridade da Política Nacional de Resíduos Sólidos e dos seus programas;

---

<sup>11</sup> Nos aterros controlados, o único cuidado tomado é que os rejeitos são recobertos periodicamente com terra. Eles não são considerados uma forma adequada de disposição final. Os aterros sanitários requerem projeto prévio e cuidados quanto à impermeabilização prévia do solo, confinamento dos rejeitos, controle de gases e outros aspectos técnicos.

<sup>12</sup> Esses dados usam informações do IBGE, que elabora periodicamente a Pesquisa Nacional de Saneamento Básico. Como essa pesquisa é organizada com base em sistema autodeclaratório, reunindo informações fornecidas pelas próprias prefeituras municipais e pelas empresas prestadoras de serviços de saneamento, acredita-se que esses números estejam subestimados. Com a implementação do Sinir, previsto pela Lei nº 12.305/2010 e regulamentado no Decreto nº 7.404/2010, as informações nesse campo tenderão a ganhar maior consistência.

- ✓ estratégia 3: aportar recursos destinados à capacitação técnica de gestores das três esferas de governo;
- ✓ estratégia 4: aportar recursos voltados para o desenvolvimento institucional, principalmente no que se refere à elaboração de planos de resíduos sólidos por parte dos demais entes federados e consórcios públicos, e implementação de sistemas de informação integrados ao Sinir e no fortalecimento dos consórcios públicos constituídos;
- ✓ estratégia 5: fomentar, junto aos órgãos integrantes do Sisnama, a informatização de dados e a padronização de procedimentos que permitam maior transparência e agilidade, quando couber, nos processos de licenciamento ambiental;
- ✓ estratégia 6: aportar recursos, com dignidade e remuneração do trabalho dos catadores, em especial os oriundos de lixões e aterros controlados, dotando-os de infraestrutura, capacitação e assistência técnica;
- ✓ estratégia 7: definir normas técnicas para encerramento de lixões e aterros controlados.

No mesmo tópico, constam três outras diretrizes, que também se subdividem em um conjunto de estratégias:

- ✓ diretriz 2 – recuperar os lixões e aterros controlados, compreendendo a avaliação das suas condições ambientais (estabilidade, contaminação do solo, águas superficiais e subterrâneas, migração de gases para áreas externas à massa de resíduos etc.);
- ✓ diretriz 3 – criar índice nacional de avaliação da qualidade dos aterros sanitários (IQAS); e
- ✓ diretriz 4 – desenvolver tecnologias para reduzir a disposição final em aterros sanitários.

No tópico “redução da geração de resíduos sólidos urbanos”, só há uma diretriz, a de reduzir a atual geração *per capita* de resíduos sólidos urbanos para o patamar de 2008 (equivalente a uma taxa média nacional de 1,1 kg/habitante/dia), buscando sua contínua redução e considerando a média de geração *per capita* de cada região do País e as especificidades locais.

Entre as estratégias listadas, constam: promover ações visando a mudança no setor varejista quanto à inserção de práticas de sustentabilidade nas suas

operações e o seu papel na promoção do consumo sustentável; consolidar a Agenda Ambiental na Administração Pública (A3P) como marco referencial de responsabilidade socioambiental nas atividades administrativas das três esferas de governo, incluindo as administrações direta e indireta; promover a inserção de critérios ambientais nas licitações públicas, com prioridade nas aquisições de produtos reutilizáveis; desenvolver programas de conscientização no uso de materiais e recursos dentro dos órgãos governamentais, visando à gestão adequada dos resíduos gerados e à melhoria da qualidade de vida no ambiente de trabalho; conceber e pôr em prática iniciativas de educação ambiental para o consumo sustentável, em consonância com a Política Nacional de Educação Ambiental (PNEA)<sup>13</sup>, e outras.

No tópico “redução dos resíduos sólidos urbanos secos dispostos em aterros sanitários e inclusão de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis”, colocam-se duas diretrizes: promover a redução progressiva dos resíduos recicláveis secos dispostos em aterros sanitários com base na caracterização nacional (composição gravimétrica) a ser realizada em 2013, de acordo com as metas estabelecidas no Plano Nacional de Resíduos Sólidos; e qualificação e fortalecimento da organização para a inclusão socioeconômica de, no mínimo, 600 mil catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis organizados em cooperativas e outras formas associativas, por meio da criação de linhas de financiamento, incluindo a construção e difusão de conhecimento entre seus membros, com apoio de outros programas sociais para os seus familiares. Como nos dois tópicos anteriores, essas duas diretrizes também estão divididas em um conjunto de estratégias.

Por fim, no tópico “redução de resíduos sólidos urbanos úmidos dispostos em aterros sanitários e tratamento e recuperação de gases em aterros sanitários”, tem-se a diretriz de induzir a compostagem, o aproveitamento energético do biogás gerado ou em biodigestores ou em aterros sanitários, e o desenvolvimento de outras tecnologias visando à geração de energia a partir da parcela úmida de resíduos sólidos urbanos coletados, com a elaboração de estudos prévios de avaliação técnico-econômica e ambiental, observada, primeiramente, a ordem de prioridade estabelecida no *caput* do art. 9º da Lei nº 12.305/2010. Há estratégias como: implementar melhorias na segregação da parcela úmida dos resíduos sólidos urbanos (domiciliares e comerciais, feiras, Ceasas, grandes geradores e outros), de forma a propiciar a obtenção de uma fração orgânica de melhor qualidade, otimizando o seu aproveitamento, seja para utilização de composto para fins agrícolas e de jardinagem, seja para fins de geração de energia; disponibilizar recursos financeiros e incentivos fiscais especificamente voltados para a implantação de novas unidades de compostagem e biodigestão ou modernização/ ampliação das existentes, e outras.

---

<sup>13</sup> Ver a Lei nº 9.795/1999.



No tema “qualificação da gestão dos resíduos sólidos”, há duas diretrizes:

- ✓ fortalecer a gestão dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos urbanos, por meio dos seguintes instrumentos: planos estaduais, microrregionais, intermunicipais e municipais; estudos de regionalização e constituição de consórcios públicos; institucionalização de instrumento apropriado de cobrança específica para os serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos urbanos; e gestão participativa dos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos urbanos; e
- ✓ implantar a regionalização da gestão de resíduos sólidos urbanos, mediante a instituição de microrregiões de resíduos sólidos em cada estado, dimensionadas para abranger pelo menos quinhentos mil habitantes ou, não sendo possível, com o número de habitantes que melhor reflita escala adequada de gestão.

No tema “resíduos de serviços de saúde”, constam duas: fortalecer a gestão dos resíduos de serviços de saúde e minimizar o uso do mercúrio nos serviços de saúde.

No tema “resíduos de portos, aeroportos e postos de fronteiras”, há apenas uma diretriz, a de fortalecer a gestão dos resíduos sólidos de portos, aeroportos, terminais alfandegários, rodoviários e ferroviários e passagens de fronteira, como nos demais casos, detalhada em um conjunto de estratégias.

No tema “resíduos industriais”, estão postas quatro diretrizes:

- ✓ eliminar completamente os resíduos sólidos industriais destinados de maneira inadequada ao meio ambiente;
- ✓ criar, até 2014, condições especiais para que micro, pequenas e médias empresas possam adequar-se aos objetivos da Política Nacional de Resíduos Sólidos;
- ✓ incentivar o fortalecimento do gerenciamento de resíduos sólidos nas indústrias; e
- ✓ fomentar a destinação adequada dos resíduos da agroindústria para compostagem, biodigestão ou outras tecnologias apropriadas.

No tema “resíduos agrossilvopastoris”, há seis diretrizes:

- ✓ inventariar, a partir do censo agropecuário de 2015, os resíduos agrossilvopastoris;

- ✓ fomentar pesquisa, desenvolvimento e inovação de tecnologias para o aproveitamento e destinação de resíduos agrossilvopastoris, considerando o caráter estratégico da busca de manter o carbono na forma orgânica;
- ✓ destinar adequadamente os resíduos agrossilvopastoris por compostagem, biodigestão ou outras tecnologias;
- ✓ fomentar o desenvolvimento e a inovação de tecnologias para o aproveitamento de resíduos sólidos de mineração na produção agrossilvopastoril;
- ✓ segregar os resíduos recicláveis secos no meio rural e destiná-los adequadamente, em concordância com a destinação dos resíduos urbanos; e
- ✓ fomentar a ampliação e implementação da logística reversa para as categorias de resíduos agrossilvopastoris que não possam ter solução técnica adequada no local onde são gerados.

No tema “resíduos da mineração”, são estabelecidas duas diretrizes: compatibilizar o Plano Nacional de Resíduos Sólidos e o Plano Nacional de Mineração 2030 e desenvolver tecnologias para aproveitamento de resíduos da mineração.

Por fim, no tema “resíduos da construção civil (RCC)”, constam quatro diretrizes:

- ✓ eliminar as áreas irregulares de disposição final de RCC (“bota-fora”) em todo o território nacional;
- ✓ implantar áreas de transbordo e triagem, de reciclagem e de reservação adequada de RCC em todo o território nacional;
- ✓ realização de inventário de resíduos de construção civil; e
- ✓ incremento das atividades de reutilização e reciclagem dos RCC nos empreendimentos públicos e privados em todo o território nacional.

Quando detalha as metas, o Plano Nacional de Resíduos Sólidos destaca que o alcance delas “não depende apenas de um cenário econômico favorável, estando atrelado também ao envolvimento e atuação dos três níveis de governo, da sociedade e da iniciativa privada” (BRASIL, 2011*c*, p. 83). Já se sabia que parte relevante das metas não seria alcançada, pelo menos na fase inicial de implantação da lei.

Como já referido, a Lei nº 12.305/2010, em seu art. 54, deu o prazo de quatro anos para que se assegure disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos.

Nas metas do Plano Nacional de Resíduos Sólidos, assume-se esse prazo para a eliminação total dos lixões até 2014 (BRASIL, 2012*c*, p. 84). Na prática, o prazo implica a vedação de disposição de rejeitos nesses locais. A eliminação dos lixões abrange, também, a reabilitação dessas áreas, para o quê o plano nacional estabeleceu as metas apresentadas na Tabela 1.

**Tabela 1 – Metas para áreas de lixões reabilitadas (%)**

<b>Região</b>	2015	2019	2023	2027	2031
Norte	5	20	45	65	90
Nordeste	5	20	45	65	90
Sul	10	20	50	75	100
Sudeste	10	20	50	75	100
Centro-Oeste	8	20	45	65	90
<b>Brasil</b>	5	20	45	65	90

Fonte: Plano Nacional de Resíduos Sólidos (BRASIL, 2012*c*, p. 84).

As metas para redução dos resíduos recicláveis secos dispostos em aterro, com base na caracterização nacional em 2013, estão apresentadas na Tabela 2.

**Tabela 2 – Metas para redução dos resíduos recicláveis secos dispostos em aterros (%)**

<b>Região</b>	2015	2019	2023	2027	2031
Norte	10	13	15	17	20
Nordeste	12	16	19	22	25
Sul	43	50	53	58	60
Sudeste	30	37	42	45	50
Centro-Oeste	13	15	18	21	25
<b>Brasil</b>	22	28	34	40	45

Fonte: Plano Nacional de Resíduos Sólidos (BRASIL, 2012*c*, p. 84).

Constam no plano nacional detalhamentos de metas referentes a vários tópicos, derivados das diretrizes e estratégias anteriormente estabelecidas: redução do percentual de resíduos úmidos em aterros; recuperação de gases em aterros; inclusão e fortalecimento de 600 mil catadores, e outras. Trabalha-se com o ideal de 100% dos planos de gestão requeridos pela lei finalizados no primeiro marco temporal (2015).

O plano também inclui conteúdo, embora sucinto, sobre programas e ações do governo federal. Identifica-se o conteúdo relacionado ao tema no Plano Plurianual (PPA) 2012-2016, centrado no programa temático Resíduos Sólidos. Fala-se, também, no programa temático Saneamento Básico. Além disso, assumem-se como prioritárias quanto à logística reversa, para aplicação a partir de 2013, as seguintes cadeias produtivas: embalagens de óleos lubrificantes; equipamentos eletroeletrônicos; embalagens em geral; lâmpadas fluorescentes, de vapor de sódio e mistas; e descarte de medicamentos. Em relação a todas elas, fica prevista abordagem via acordo envolvendo importadores, fabricantes, comerciantes, distribuidores, cidadãos e titulares pelos serviços municipais de limpeza e manejo dos resíduos sólidos urbanos (BRASIL, 2012<sup>c</sup>, p. 99).

## 5. A APLICAÇÃO DA LOGÍSTICA REVERSA

---

O Comitê Orientador da Logística Reversa, instalado em 17 fev. 2011, possui um Grupo Técnico de Assessoramento (GTA). O GTA, por sua vez, tem cinco Grupos Técnicos Temáticos (GTT), referentes a cadeias produtivas consideradas prioritárias, a saber<sup>14</sup>:

- ✓ GTT01 – descarte de medicamentos, coordenado pelo Ministério da Saúde, tendo por objetivo elaborar uma proposta de logística reversa para os resíduos de medicamentos, para subsidiar a elaboração do edital de chamamento para acordo setorial;
- ✓ GTT02 – embalagens em geral, coordenado pelo Ministério do Meio Ambiente, tendo por objetivo elaborar proposta de modelagem da logística reversa para embalagens em geral (excluídas as embalagens de agrotóxicos e óleos lubrificantes) e subsídios para elaboração do edital de chamamento para acordo setorial;
- ✓ GTT03 – embalagens de óleos lubrificantes e seus resíduos, coordenado pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, tendo por objetivo elaborar proposta de

---

<sup>14</sup> Dados disponíveis em: <http://www.mma.gov.br/cidades-sustentaveis/residuos-solidos/instrumentos-da-politica-de-residuos/comite-orientador-logistica-reversa>. Acesso em: 09 set. 2013.

modelagem da logística reversa e subsídios para elaboração do edital de chamamento para acordo setorial;

- ✓ GTT4 – eletroeletrônicos, coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, tendo por objetivo definir as informações complementares ao plano de gerenciamento de resíduos sólidos perigosos e definir e avaliar mecanismos específicos voltados para a descontaminação de áreas órfãs; e
- ✓ GTT05 – lâmpadas fluorescentes, de vapor de sódio e mercúrio e de luz mista, coordenado pelo Ministério do Meio Ambiente, tendo por objetivo elaborar proposta de modelagem da logística reversa e subsídios para elaboração do edital de chamamento para acordo setorial.

Datado de dezembro de 2011, o primeiro edital de chamamento para acordo setorial publicado pelo MMA foi o relativo a embalagens plásticas usadas de óleos lubrificantes (BRASIL, 2011*b*). As embalagens metálicas usadas de óleos lubrificantes, os filtros usados de óleos lubrificantes e as estopas e similares serão objeto de editais de chamamento para acordos setoriais específicos. Ficam estabelecidas no edital metas de implantação progressiva do sistema de logística reversa com abrangência nacional, quais sejam: até 2014, 70% dos municípios nas regiões Sul, Sudeste e Nordeste (à exceção dos Estados do Piauí e Maranhão); e, até 2016, 100% dos municípios dessas mesmas regiões do País. As metas quantitativas de recolhimento são: até 2016, crescimento do percentual da coleta de embalagens plásticas para até 60% do segmento abrangido por esse acordo, do total nessas mesmas regiões do País; e, nas demais regiões do País, as metas pactuadas com os signatários.

Em julho de 2012, foi publicado edital de chamamento de acordo setorial para a implementação de sistema de logística reversa de lâmpadas fluorescentes, de vapor de sódio e mercúrio e de luz mista (BRASIL, 2012*a*). Os resíduos abrangidos são os referentes às lâmpadas de descarga em baixa ou alta pressão que contenham mercúrio, tais como fluorescentes compactas e tubulares, de luz mista, a vapor de mercúrio, a vapor de sódio, a vapor metálico e lâmpadas de aplicação especial. Fica estabelecida no edital a meta de atingir, até 2017, o recolhimento e a destinação final ambientalmente adequada de 20% da quantidade de lâmpadas objeto do acordo e que foram colocadas no mercado nacional no ano de 2011.

Também em julho de 2012, foi publicado edital de chamamento de acordo setorial para a implementação de sistema de logística reversa de embalagens em geral (BRASIL, 2012*b*). São abrangidas as embalagens que compõem a fração seca dos resíduos

sólidos urbanos ou equiparáveis, exceto aquelas classificadas como perigosas. Não estão incluídas as embalagens de óleos lubrificantes, de produtos agrotóxicos e medicamentos, objeto de regras e pactuações específicas. Fica expressa no edital a previsão de adequação às metas nesse sentido estabelecidas no Plano Nacional de Resíduos Sólidos, a saber: redução dos resíduos recicláveis secos dispostos em aterro, com base na caracterização nacional em 2013, de: 22% em 2015; 28% em 2019; 34% em 2023; 40% em 2027; e 45% em 2031.

Em fevereiro de 2013, o MMA publicou edital de chamamento de acordo setorial para a implantação de sistema de logística reversa de produtos eletrônicos e seus componentes (BRASIL, 2013). Os resíduos abrangidos nesse edital são os oriundos de produtos eletroeletrônicos de uso doméstico e seus componentes, cujo funcionamento depende de correntes elétricas com tensão nominal não superior a 220 volts. Há prioridade para acordo setorial de abrangência nacional.

Esses acordos setoriais estão em andamento no âmbito do MMA.

## **6. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

---

De forma geral, entende-se que o Plano Nacional de Resíduos Sólidos não contempla o instrumental necessário para viabilizar a transformação de suas diretrizes, estratégias e metas em realidade. Sabe-se que os recursos orçamentários para esse campo de políticas públicas são restritos, sujeitos a contingenciamentos frequentes, e que as responsabilidades de concretizar a lei são compartilhadas entre os entes federados e diferentes atores privados também.

A tarefa, com certeza, não é apenas da União, mas o governo federal não pode atuar apenas no plano normativo e na coordenação de acordos setoriais referentes à logística reversa. Mesmo nesses dois aspectos, o ritmo de aplicação da Lei nº 12.305/2010 está aquém do esperado. Mostrou-se que há lacunas nas demandas expressas de regulamentação da lei. Parte dessas lacunas deriva da própria opção de priorizar, na logística reversa, acordos setoriais de escala nacional, no lugar da edição de atos regulamentares. A negociação desses acordos setoriais não é tarefa simples.

Há vantagens e desvantagens na escolha desse caminho, essencialmente negociado. Talvez esteja faltando um pouco de força do Leviatã na aplicação da logística reversa. Quando se gerou a regra geral de retorno das embalagens de agrotóxicos há anos atrás, houve oposição dos setores empresariais, mas se conseguiu estabelecer as

determinações nesse sentido mediante lei<sup>15</sup>. O setor empresarial adaptou-se às regras sobre essas embalagens e, hoje, essa experiência é considerada bem sucedida<sup>16</sup>.

Outra questão a ser analisada é que a Lei nº 12.305/2010 traz regras sobre os planos estaduais e municipais de resíduos redigidas de forma inter-relacionada com a perspectiva de repasse de recursos federais. Se a União não tiver recursos a repassar, os governos estaduais e municipais se sentirão desobrigados a elaborar esses planos.

Essa situação de ausência de recursos federais pode gerar consequências bastante negativas em termos da gestão dos resíduos sólidos. Os prefeitos podem, por exemplo, passar a optar por soluções simplistas, e com efeitos ambientais negativos que necessitam atenção, especialmente a contratação de equipamentos de incineração de resíduos mediante parcerias público-privadas, para cumprir a determinação de eliminação dos lixões até 2014, ao invés de elaborar e executar planos tecnicamente consistentes de gestão.

Esses problemas necessitam ser explicitados e amplamente debatidos por toda a sociedade. Isso já vem ocorrendo ao longo de 2013, no âmbito do processo da IV Conferência Nacional de Meio Ambiente (CNMA), que tem os resíduos sólidos como tema central. A Câmara dos Deputados tem atuado como parceira desse processo, com o apoio à etapa virtual da conferência por meio da Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CMADS) e do e-Democracia.

A concretização dos avanços normativos presentes na Lei nº 12.305/2010 precisa ser transformada em uma demanda das autoridades e dos cidadãos, em um desafio coletivo. Uma mudança paradigmática não pode ficar restrita ao texto da lei. Sequer poderá ser considerada uma verdadeira mudança.

---

<sup>15</sup> Ver a Lei nº 9.974/2000, que alterou a Lei nº 7.802/1989 (Lei dos Agrotóxicos).

<sup>16</sup> Foi criada em 2001, pelo empresariado, uma organização não governamental para assegurar a aplicação das normas nesse sentido, o Instituto Nacional de Processamento de Embalagens Vazias (InpEV). O InpEV possui entre seus associados 94 empresas fabricantes de defensivos agrícolas. Ver: <http://www.inpev.org.br/institucional/associados/associados.asp>. Acesso em: 10 ago. 2013.



---

## REFERÊNCIAS

---

ARAÚJO, Suely M. V. G.; JURAS, Ilidia A. G. M. **Comentários à Lei dos Resíduos Sólidos**. São Paulo: Pillares, 2011.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Portaria nº 177 de 30/05/2011**. Aprova Regimento Interno para o Comitê Interministerial da Política Nacional de Resíduos Sólidos.

---. Ministério do Meio Ambiente. **Edital nº 01/2011**. Brasília, 2011. Chamamento para a elaboração de acordo setorial para a implementação de sistema de logística reversa de embalagens plásticas usadas de óleos lubrificantes. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/editais-e-chamadas-p%C3%BAblicas/item/8554>.

---. Ministério do Meio Ambiente. **Edital nº 01/2012**. Brasília, 2012. Chamamento para a elaboração de acordo setorial para a implementação de sistema de logística reversa de lâmpadas fluorescentes, de vapor de sódio e mercúrio e de luz mista. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/editais-e-chamadas-p%C3%BAblicas/item/8554>.

---. Ministério do Meio Ambiente. **Edital nº 02/2012**. Brasília, 2012. Chamamento para a elaboração de acordo setorial para a implementação de sistema de logística reversa de embalagens em geral. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/editais-e-chamadas-p%C3%BAblicas/item/8554>.

---. Ministério do Meio Ambiente. **Plano Nacional de Resíduos Sólidos**. Brasília, 2012. Disponível em: <http://www.sinir.gov.br/web/guest/plano-nacional-de-residuos-solidos>.

---. Ministério do Meio Ambiente. **Edital nº 01/2013**. Brasília, 2013. Chamamento para a elaboração de acordo setorial para a implantação de sistema de logística reversa de produtos eletroeletrônicos e seus componentes. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/editais-e-chamadas-p%C3%BAblicas/item/8554>.

---

## PÁGINAS ELETRÔNICAS DE INTERESSE

---

<http://www.sinir.gov.br/web/guest/documentos>.

<http://www.mma.gov.br/cidades-sustentaveis/residuos-solidos>.

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

<http://edemocracia.camara.gov.br/web/conferencia-virtual-do-meio-ambiente/inicio#.Ui8WitK-qFY>.