

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ**

**MARIA EUGÊNIA DE PARIS BUSATO**

**A POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS (LEI 12.305/2010) E O  
PAPEL DOS MUNICÍPIOS: RESPONSABILIDADES E COMPETÊNCIAS**

**CURITIBA**

**2012**

**MARIA EUGÊNIA DE PARIS BUSATO**

**A POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS (LEI 12.305/2010) E O  
PAPEL DOS MUNICÍPIOS: RESPONSABILIDADES E COMPETÊNCIAS**

Monografia apresentada ao núcleo de Monografias como requisito parcial à conclusão do Curso de Bacharelado em Direito, Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná.

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Karin Kässmayer.

**CURITIBA**

**2012**

## **AGRADECIMENTOS**

Obrigada à Professora Karin pela atenção, dedicação, presteza e muito pertinentes considerações e apontamentos, sem os quais este trabalho não teria sido tão construtivo para o meu desenvolvimento acadêmico.

Aos meus pais, Gláucia e Geraldo, que tanto me auxiliaram nos momentos de dificuldade com todo o seu amor, carinho e paciência, sempre que possível se fizeram presentes nos momentos mais marcantes da minha vida e são um exemplo de pessoas honestas, corretas e que procuram sempre dar o seu melhor.

A minha irmã, Ana Vitória, pelo companheirismo e cumplicidade, pelos momentos de diversão que juntas partilhamos e por estar ao meu lado, especialmente durante este ano em que moramos juntas, afastando a solidão, a tristeza e trazendo mais alegria ao lar.

Aos meus avós, Pomposa, Élio e Ornilda, pelo amor, carinho e dedicação, sempre fazendo com que eu me sinta especial por poder conviver com eles e aprender sempre mais sobre a vida com suas experiências.

Aos primos e tios por todas as risadas, cumplicidade e momentos de alegria, em que pude perceber o valor de uma família reunida e completa.

Ao meu namorado, Marcus Vinicius, pelo amor, segurança, companheirismo e apoio em todos os momentos necessários.

Aos amigos, que são a família que escolhemos para compartilhar os momentos mais especiais, e sem os quais a vida não teria tanta graça, entusiasmo e alegria.

Muito obrigada a todos!

## RESUMO

O presente trabalho versa sobre a Lei 12.305 de 02 de agosto de 2010, a qual instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos, em particular no tocante às responsabilidades dos Municípios. De início é feita uma explanação geral sobre a lei e a Política Nacional de Resíduos Sólidos, percorrendo seus princípios, objetivos e instrumentos, para aos poucos ir adentrando nas implicações da lei quanto aos Municípios. Considerações sobre as responsabilidades do poder público municipal são feitas, tratando-se do plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos, para então concluir pelo importante papel desses entes na realização da gestão e do tratamento dos resíduos sólidos nos moldes estabelecidos pela lei. Ressaltam-se as soluções consorciadas intermunicipais com instrumento de cooperação e consecução de interesses comuns dos Municípios no desenvolvimento da gestão e do tratamento dos resíduos sólidos e, por fim, é feita uma ligação entre o princípio da cooperação em matéria ambiental e o papel dos Municípios na Lei 12. 305/2010.

**Palavras-Chave:** Política Nacional de Resíduos Sólidos; Responsabilidade Municipal; Serviço Público de Limpeza Urbana e Manejo dos Resíduos Sólidos; Soluções Consorciadas Intermunicipais; Princípio da Cooperação.

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	1
1 A LEI 12.305 DE 02 DE AGOSTO DE 2010.....	4
1.1 RESÍDUOS SÓLIDOS: CONCEITO E CLASSIFICAÇÃO .....	9
1.1.1 Os resíduos sólidos sujeitos à responsabilidade do Município .....	12
1.1.2 As formas de destinação final dos resíduos sólidos .....	13
1.2 A POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS .....	17
1.2.1 Princípios da Política Nacional de Resíduos Sólidos .....	20
1.2.2 Objetivos da Política Nacional de Resíduos Sólidos .....	27
1.2.3 Instrumentos da Política Nacional de Resíduos Sólidos.....	30
2 COMPETÊNCIAS MUNICIPAIS NA LEI 12.305 DE 2010: UMA ANÁLISE DO PAPEL DOS MUNICÍPIOS.....	36
2.1 A COMPETÊNCIA MUNICIPAL À LUZ DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.....	37
2.1.1 A limpeza urbana e o manejo de resíduos sólidos como serviço público de interesse local .....	43
2.2 OS PLANOS MUNICIPAIS DE GESTÃO INTEGRADA DE RESÍDUOS SÓLIDOS.....	47
2.2.2 O conteúdo mínimo dos Planos Municipais de Gestão Integrada dos Resíduos Sólidos.....	48
3 AS RESPONSABILIDADES DOS MUNICÍPIOS NA GESTÃO E NO TRATAMENTO DOS RESÍDUOS SÓLIDOS.....	54
3.1 A GESTÃO INTEGRADA .....	58
3.2 SOLUÇÕES CONSORCIADAS INTERMUNICIPAIS: O INCENTIVO À ADOÇÃO DE CONSÓRCIOS NA LEI 12.305 DE 2010.....	59
3.3 AS RESPONSABILIDADES DOS MUNICÍPIOS NA GESTÃO E NO TRATAMENTO DOS RESÍDUOS SÓLIDOS À LUZ DO PRINCÍPIO DA COOPERAÇÃO EM MATÉRIA AMBIENTAL .....	67
CONCLUSÃO .....	71
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	73

## INTRODUÇÃO

A Lei 12.305 de 2010 estabelece a Política Nacional de Resíduos Sólidos e prevê princípios, objetivos, instrumentos e metas relativos à gestão e ao tratamento dos resíduos sólidos e regula a gestão integrada e o gerenciamento de resíduos sólidos, impondo responsabilidades ao poder público, aos geradores e até mesmo à coletividade, bem como dispendo sobre instrumentos econômicos que irão atender às atividades e operações envolvendo os resíduos sólidos.

A consolidação desse diploma legal significou um grande avanço na temática dos resíduos sólidos, haja vista que era inadiável a unificação no tratamento dos resíduos sólidos a nível nacional, definindo normas gerais e prescrevendo também uma gama de objetivos e metas que, assim que alcançados, asseguram uma política sobre os resíduos sólidos de fato comprometida com a garantia de direitos fundamentais como o do meio ambiente ecologicamente equilibrado, da vida sadia e digna, e com a promoção do desenvolvimento sustentável.

A partir dos instrumentos determinados na lei – particularmente em relação aos planos sobre os resíduos sólidos, que visam orientar as ações nos âmbitos federal, estadual e municipal – nota-se a intenção do legislador em realizar uma política de resíduos sólidos em regime de cooperação entre os entes federativos, os geradores e a coletividade, e de integração dessa política com outras políticas ambientais e leis que também envolvem a questão dos resíduos.

O panorama brasileiro atual dos resíduos sólidos é ainda bastante preocupante, tanto em razão da quantidade de resíduos gerada, quanto da falta de posturas mais proativas em relação ao poder público. Com a estruturação da gestão e do tratamento dos resíduos sólidos na Lei 12.305/2010, porém, há perspectivas de mudanças nesse panorama, haja vista a imposição legal de diversas ações envolvendo o poder público, os geradores e até a coletividade, para que em conjunto seja possível efetivar a Política Nacional de Resíduos Sólidos.

Um dos principais instrumentos para orientar as ações na política dos resíduos sólidos são os planos, dentre esse, confere-se especial destaque aos planos municipais de gestão integrada de resíduos sólidos, posto que os Municípios são os titulares do serviço público de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, portanto, os entes que melhor podem acompanhar a execução desse serviço nos moldes da lei.

Como o desenvolvimento dos planos de resíduos sólidos envolve a necessidade de recursos técnicos e econômicos em grande monta, a lei enfatiza a cooperação entre os entes federativos. No tocante aos Municípios, cujo papel e responsabilidade quanto aos resíduos sólidos serão destacados neste estudo, o instrumento mais enfatizado na lei para promover a cooperação é a solução consorciada intermunicipal, isto é, a formação de consórcios públicos na gestão integrada dos resíduos sólidos a nível municipal.

Na elaboração do plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos ou do plano intermunicipal, caso se opte pela referida solução consorciada, é indispensável a observância do conteúdo mínimo previsto na Lei de Resíduos Sólidos. Esse conteúdo previsto para tais planos é como uma série de requisitos que necessariamente devem ser seguidos a fim de que se tenha uma política de resíduos sólidos a nível municipal comprometida com os princípios, objetivos e metas do diploma legal em questão.

Assim, será desenvolvida no presente estudo uma linha de raciocínio que inicia pelas mudanças advindas com a Lei 12.305 de 2010, apresentando-se o panorama dos resíduos sólidos no Brasil. Passa-se à análise da Política Nacional de Resíduos Sólidos, seus princípios, objetivos e instrumentos, para então adentrar nas implicações da lei no que tange aos Municípios. Discorre-se sobre a competência municipal em matéria ambiental, primeiramente de modo geral, para então falar sobre o serviço público de limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos, cuja titularidade é do Município. Feitas essas considerações, parte-se à responsabilidade do poder público municipal na Lei de Resíduos Sólidos, analisando-se suas importantes atribuições, bem como as noções de gestão integrada dos resíduos sólidos e de soluções consorciadas intermunicipais. Por fim, relaciona-se a responsabilidade do Município ao princípio de cooperação em matéria ambiental, demonstrando a importância de desenvolver a gestão e o tratamento dos resíduos sólidos sob o enfoque desse princípio.

O método de pesquisa utilizado foi o dedutivo com a utilização de dados secundários e bibliografia de direito ambiental e de direito administrativo para melhor analisar as implicações da Lei 12.305 de 2010 aos Municípios, bem como para melhor delinear as suas responsabilidades.

## 1 A LEI 12.305 DE 02 DE AGOSTO DE 2010

A Lei 12.305 de 02 de agosto de 2010 institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos e faz parte de um cenário de evolução da legislação ambiental brasileira, cada vez mais elaborada, contemporânea e atenta às inúmeras questões ambientais que emergem.

Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, que se considera o texto “tido como o mais avançado do Planeta em matéria ambiental, secundado pelas Cartas estaduais e Leis Orgânicas municipais”<sup>1</sup>, podemos notar expressivo desenvolvimento do direito ambiental, na forma dos mais diversos diplomas legais.

A evolução e o desenvolvimento do direito ambiental como sistema jurídico são acompanhados do surgimento de diversas normas ambientais, portarias, resoluções, mais e mais especializadas, bem como do grande volume de demandas relativas ao meio ambiente e de toda uma estrutura jurídica composta por setores especializados no trato e na resolução de questões do direito ambiental.

Todo esse aprimoramento serve para dar conta das urgentes preocupações que cercam o direito ambiental no Brasil e, especialmente, concretizar o direito ao meio ambiente como direito fundamental. O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado foi consagrado pelo legislador constituinte no *caput* do art. 225, no qual o destaque conferido à proteção ambiental deixa claro que se trata de um direito caracterizado como fundamental dentro de nossa ordem jurídica. Desse modo, a efetividade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado torna-se um compromisso do nosso Estado de Direito, devendo todos os entes federativos juntamente com os cidadãos atuar em sua concretização.

Como bem destaca Édis Milaré:

A Carta brasileira erigiu-o à categoria de um daqueles valores ideais da ordem social, dedicando-lhe, a par de uma constelação de regras esparsas, um capítulo próprio que, definitivamente institucionalizou o direito ao ambiente sadio como um direito fundamental do indivíduo.<sup>2</sup>

Nessa esteira, ainda, ressalta-se:

---

<sup>1</sup> MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário**. 3. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004, p. 304.

<sup>2</sup> Idem, p. 306.

O meio ambiente, por conta mesmo do progressivo quadro de degradação a que se assiste em todo o mundo, ascendeu ao posto de valor supremo das sociedades contemporâneas, passando a compor o quadro de direitos fundamentais ditos de terceira geração incorporados nos textos constitucionais dos Estados Democráticos de Direito.<sup>3</sup>

Para além de alçar o meio ambiente ecologicamente equilibrado ao patamar de direito fundamental, a Constituição de 1988 confere-lhe a natureza de bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, a teor do art. 225. O poder público aparece como gestor dos bens ambientais, e não como proprietário, portanto, haverá de prestar contas sobre a gestão desses bens.<sup>4</sup>

Como preceitua Cristiane Derani:

Este direito é explicitado como sendo simultaneamente um direito social e individual, pois deste direito de fruição ao meio ambiente ecologicamente equilibrado não advém nenhuma prerrogativa privada(...). O caráter jurídico do 'meio ambiente ecologicamente equilibrado' é de um bem de uso comum do povo. Assim, a realização individual deste direito fundamental está intrinsecamente ligada à sua realização social.<sup>5</sup>

O meio ambiente como bem ambiental de uso comum é um bem a ser usufruído por qualquer pessoa, dentro das delimitações constitucionais. Além disso, como a própria Carta Magna circunscreve, é um bem essencial à sadia qualidade de vida. Nessa ótica:

A expressão 'sadia qualidade de vida' faz com que o intérprete, com segurança, associe o direito à vida ao direito à saúde (...), dentro de uma visão da legislação brasileira destinada a impedir que o meio ambiente viesse a ser apenas uma questão de sobrevivência, mas efetivamente, 'algo mais' dentro de um parâmetro, vinculando o direito à vida em face de uma tutela à saúde com padrões de qualidade e dignidade.<sup>6</sup>

O meio ambiente é um bem que não está na esfera da disponibilidade particular, seja de entes públicos, seja de entes privados<sup>7</sup>. A sua defesa e

---

<sup>3</sup> MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário**. 5. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007, p. 761.

<sup>4</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 20. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 155.

<sup>5</sup> DERANI, Cristiane. **Direito ambiental econômico**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 245.

<sup>6</sup> FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 13. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 182.

<sup>7</sup> SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional**. 8 ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 53.

preservação é dever que se impõe ao poder público e à coletividade<sup>8</sup>. Assim sendo, trata-se de:

um dever não apenas moral, como também jurídico e de natureza constitucional, para as gerações atuais de transmitir esse 'patrimônio' ambiental às gerações que nos sucederem e nas melhores condições do ponto de vista do equilíbrio ecológico.<sup>9</sup>

Uma vez que a tutela do direito ao meio ambiente encontra-se vinculada à tutela de outro direito fundamental - o direito à vida -, como já mencionado, na Carta Maior o legislador prescreveu diversos meios e garantias capazes de efetivar a devida proteção desse direito.<sup>10</sup>

É neste panorama de evolução do direito ambiental, firmado como direito fundamental pela Constituição, e de consolidação de conquistas ambientais através do avanço do direito no trato de tais questões, com um corpo jurídico cada vez mais elaborado e estruturado, a fim de proporcionar a devida tutela do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, que surge a Lei 12.305 de 02 de agosto de 2010, instituidora da Política Nacional de Resíduos Sólidos.

A respeito do aspecto constitucional da Lei de Resíduos Sólidos, Celso Antonio Pacheco Fiorillo salienta:

As regras jurídicas que se aplicam aos resíduos sólidos continuam a ter gênese constitucional em face da tutela jurídica do meio ambiente artificial; o que a Lei n. 12.305/2010 instituiu foram tão somente normas destinadas a fixar no plano inferior 'princípios, objetivos e instrumentos', bem como 'diretrizes relativas à gestão integrada e ao gerenciamento de resíduos sólidos, incluídos os perigosos, às responsabilidades dos geradores e do poder público e aos instrumentos econômicos aplicáveis'(art.1º), o que deverá ser feito em harmonia com os Planos Diretores (art. 182, §1º, CF) e sempre com a finalidade de estabelecer uma política de desenvolvimento adaptada à garantia do direito a cidades sustentáveis (art.2º, I, da Lei n. 10.257/2001 – Estatuto da Cidade).<sup>11</sup>

A Lei 12.305/2010, ao lado do Decreto-lei n. 7.404/2010 que a regulamenta, é resultado de um período 21 anos em que se esteve à espera de uma definição legal para a temática dos resíduos sólidos<sup>12</sup>, de um diploma legal que discorresse, a nível

---

<sup>8</sup> FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. Op. cit., p. 185.

<sup>9</sup> MILARÉ, Édis. Op. cit. 5. ed., p. 307.

<sup>10</sup> Idem, p. 306.

<sup>11</sup> FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. Op. cit., p. 384.

<sup>12</sup> É preciso destacar que durante esse período a gestão e o tratamento dos resíduos sólidos foram objeto de várias leis estaduais e municipais, além de resoluções do CONAMA, que vinham organizando a questão dos resíduos sólidos antes da Lei 12.305/2010. Muitas dessas leis já previam

nacional, sobre a geração e o tratamento dos resíduos sólidos e a destinação e disposição adequada dos resíduos e rejeitos e desenvolvesse uma política ambiental apta a solucionar essa relevante questão urbano-ambiental, fixando diretrizes a serem seguidas e uniformizando o tratamento legal dos resíduos sólidos. A lei, porém, não se aplica aos rejeitos radioativos, os quais são regulados por legislação específica própria.

Estima-se que atualmente o Brasil produza por dia aproximadamente 183 mil toneladas de lixo urbano<sup>13</sup>. Dados do Panorama de 2011 da Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Urbana e Resíduos Especiais (ABRELPE)<sup>14</sup> sobre os resíduos sólidos revelam que a coleta de resíduos sólidos urbanos no Brasil, no período que vai do ano de 2002 até 2011, passou de 82,15% para 89,66%. Entretanto, a geração de resíduos sólidos de 2010 para 2011 aumentou 1,8% do total gerado, sendo que o crescimento populacional registrado nesse período foi de 0,9%, o que aponta para o aumento do consumo.

A coleta seletiva cresceu 2,5%, comparando-se os anos de 2010 e 2011. Porém, o percentual de resíduos destinados de forma incorreta ainda é bastante significativo, representando 41,94%. Somente 58,04% dos resíduos sólidos urbanos têm a destinação final adequada. Apesar de 58,1% do total de resíduos coletados seguirem para aterros sanitários, cerca de 75 mil toneladas diárias são destinadas inadequadamente, em lixões ou aterros controlados, os quais não dispõem de medidas mínimas de proteção ambiental.

Mesmo com a evolução da legislação no tratamento dos resíduos sólidos e diversas ações reafirmando a importância da destinação inadequada dos resíduos, essas irregularidades são realidade em todos os estados. Além disso, são elevados os percentuais de destinação em aterros controlados, totalizando 24,2%, e em lixões, totalizando 17,7%, sendo que essas formas de destinação final de resíduos sólidos são marcadas pelo descaso em relação aos danos causados ao meio ambiente, e os impactos à saúde pública, pois não são antecedidas de qualquer tipo de estudo, pesquisa ou técnica que permita um controle mínimo dos impactos provocados.

---

diretrizes depois fixadas na Lei de Resíduos Sólidos. A nível nacional, a Lei 11.445/2007, que estabelece a Política Nacional de Saneamento Básico, era até então utilizada para os resíduos sólidos. Com a Lei 12.305/2010, essa lei continua sendo utilizada para algumas questões relativas aos resíduos sólidos, entretanto, passa a servir mais como complementação.

<sup>13</sup> Disponível em: <[www.mma.gov.br](http://www.mma.gov.br)>. Acesso em 29/11/2012.

Destarte, fica claro que era mais do que urgente uma compilação de enunciados normativos que tratasse da gestão e do tratamento dos resíduos sólidos, consolidando normas gerais e instituindo responsabilidades aos entes públicos, aos geradores de resíduos e à coletividade como um todo. Com a nova política estabelecida na lei, o quadro desfavorável de hoje, no qual se verifica certo descaso do Estado quanto à problemática dos resíduos sólidos - tanto em termos de prevenção, quanto de ação - deve ser modificado, prezando-se pela saúde pública, pela qualidade ambiental e promovendo-se o desenvolvimento sustentável.

É sabido que, no que concerne ao papel dos Municípios dentro da Política Nacional de Resíduos Sólidos, a situação também é de precariedade<sup>15</sup>, pois ainda imperam, de modo geral: a escassez de recursos técnicos e financeiros para resolver problemas advindos dos resíduos, a falta de parcerias em busca da cooperação e do estabelecimento de consórcios públicos, a ausência de prévio e correto planejamento técnico-econômico, e a falta de controle e regulação da questão. Todavia, apesar disso há perspectivas de grandes mudanças a serem executadas nos parâmetros da lei.

A gestão e o tratamento dos resíduos sólidos deverão ser implementados da melhor maneira possível, em adequação com a lei, e priorizando-se ações integradas, isto é, a cooperação entre os entes federativos, os geradores de resíduos e a coletividade, na sua execução.

Outro fator importante na execução da política dos resíduos sólidos é a adoção e o desenvolvimento de tecnologias novas e limpas, efetivando-se o ideal aproveitamento dos resíduos, a reciclagem, a diminuição dos impactos ambientais por eles gerados, a redução do volume de resíduos. Reunindo-se isso à atuação conjunta da sociedade e dos entes federativos - em âmbito nacional, estadual e municipal - vislumbra-se a possibilidade de, através dos instrumentos da Política Nacional de Resíduos Sólidos, avançar na gestão e no tratamento dos resíduos e, aos poucos, concretizar os princípios e objetivos definidos e consolidar o direito fundamental de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

---

<sup>14</sup> Disponível em: <<http://www.abrelpe.org.br/Panorama/panorama2011.pdf>>. Acesso em 29/11/2012.

<sup>15</sup> Disponível em: <[www.mma.gov.br](http://www.mma.gov.br)>. Acesso em 29/22/2012.

## 1.1 RESÍDUOS SÓLIDOS: CONCEITO E CLASSIFICAÇÃO

A Lei 12.305 de 2010 estabelece, no art. 3º, inciso XVI, a seguinte definição de resíduos sólidos:

material, substância, objeto ou bem descartado resultante de atividades humanas em sociedade, a cuja destinação final se procede, se propõe proceder ou se está obrigado a proceder, nos estados sólidos ou semissólido, bem como gases contidos em recipientes e líquidos cujas particularidades tornem inviável o seu lançamento na rede pública de esgotos ou em corpos d'água, ou exijam para isso soluções técnica ou economicamente inviáveis em face da melhor tecnologia disponível.

É possível considerar que lixo e resíduo, de modo genérico, têm o mesmo significado. Isso porque ambos são restos, sobras, advindos da desarmonia ecológica, e não reaproveitados, isto é, são substâncias não incorporadas ao meio.<sup>16</sup>

Contudo, é de se elucidar que o termo “resíduo” diferencia-se do termo “lixo” no sentido de não apresentar o cunho negativo deste. O emprego do termo “resíduo” afasta a noção imediata de algo imprestável, rejeitado, inútil, desprezado. Conforme retrata Maurício Waldman, resíduo tem um significado subjacente que faz do emprego dessa palavra algo mais agradável, e mais bem recebido para as abordagens atuais da questão.<sup>17</sup>

De acordo com o autor, “este sentido mais neutro é que habilita o termo agremiar aceitação e credibilidade para estratégias que, tais como as da reciclagem, têm se expandido enormemente nas últimas décadas”.<sup>18</sup>

O rejeito, no entanto, é o resíduo sólido que, não sendo passível de tratamento e a recuperação através dos processos tecnológicos existentes e economicamente plausíveis, não tem outra opção que não a da disposição final ambientalmente adequada, prevista no art. 3º, inciso VII, da lei como “distribuição ordenada de rejeitos em aterros, observando normas operacionais específicas de modo a evitar danos ou riscos à saúde pública e à segurança e a minimizar os impactos ambientais adversos”<sup>19</sup>.

---

<sup>16</sup> FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. Op. cit., p. 362.

<sup>17</sup> WALDMAN, Maurício. **Lixo: cenários e desafios**. São Paulo: Cortez, 2010, p. 27-30.

<sup>18</sup> Idem, p. 28.

<sup>19</sup> Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=636>>. Acesso em 19/11/2012.

Entretanto, é preciso advertir que muito do que a sociedade considera lixo é, em verdade, resíduo que pode ser reaproveitado ou reciclado, especialmente em se tratando dos resíduos sólidos domiciliares, que são compostos de plásticos, vidros, metais, papéis, materiais orgânicos, entre outros. É possível agregar a esses resíduos, ainda, aqueles advindos das indústrias, da agricultura, da pecuária, dos entulhos, dos eletrônicos descartados e do lixo hospitalar, conforme assevera Maurício Waldman.<sup>20</sup>

Os resíduos sólidos são classificados quanto a sua origem em: resíduos sólidos urbanos, que compreendem os resíduos domiciliares, resultantes de atividades domésticas em residências urbanas, e os resíduos de limpeza urbana, originários dos serviços de limpeza urbana em geral, como a varrição, a limpeza de logradouros e de vias públicas; resíduos de estabelecimentos comerciais e prestadores de serviços; resíduos de serviços públicos de saneamento básico; resíduos industriais; resíduos de serviços de saúde; resíduos da construção civil; resíduos agrossilvopastoris; resíduos de serviços de transporte; e resíduos de mineração.

Quanto à periculosidade, os resíduos sólidos são assim classificados: resíduos perigosos, que são aqueles que pelo fato de serem inflamáveis, corrosivos, reativos, tóxicos, patogênicos, carcinogênicos, teratogênicos e mutagênicos, representam grande risco à saúde pública e à qualidade ambiental, conforme previsto em lei, regulamento ou norma técnica; e resíduos não perigosos, que são, por exclusão, aqueles que não apresentam as características dos resíduos perigosos.

Toda essa classificação dos resíduos sólidos está prevista no art. 13 da Lei 12.305/2010. Como nosso enfoque é a responsabilidade dos Municípios quanto aos resíduos sólidos, iremos nos deter mais aos resíduos sólidos urbanos, em especial os sujeitos à responsabilidade desses entes federativos, que são os resíduos domiciliares e os de limpeza urbana. É preciso enfatizar, nesse sentido, o exposto no parágrafo único do art. 13, que trata da possibilidade de os resíduos de estabelecimentos comerciais e prestadores de serviços, quando não perigosos, sofrerem uma equiparação pelo poder público municipal, que os enquadrará como resíduos domiciliares, deslocando-os para o âmbito de suas responsabilidades.

---

<sup>20</sup> WALDMAN, Maurício. Op. cit., p. 29.

É devido sublinhar, por fim, que há responsabilidades específicas relacionadas à classificação dos resíduos sólidos. Um exemplo disso é o dever de elaborar Plano de Gerenciamento de Resíduos Sólidos. Estão sujeitos à elaboração desse plano, conforme prevê o art.20 da Lei 12.305/2010: os geradores de resíduos de serviços públicos de saneamento básico, excetuados os resíduos sólidos urbanos; geradores de resíduos industriais, de resíduos de serviços de saúde, de resíduos de mineração e de resíduos de estabelecimentos comerciais e de prestação de serviços que sejam perigosos, ou mesmo que não enquadrados como resíduos perigosos, não estejam equiparados aos resíduos domiciliares pelo poder público municipal; as empresas da construção civil; os responsáveis pelos terminais e outras instalações dos serviços de transporte, e, se cabível, as empresas de transporte; os responsáveis por atividades agrossilvopastoris, se exigido pelos órgãos competentes.

Todas as pessoas acima elencadas são responsáveis pela implementação e desenvolvimento totais do plano de gerenciamento de resíduos sólidos, que deverá ter sido aprovado pelo órgão competente, em conformidade com o disposto no art. 27 da lei.

Aqueles que operam com resíduos perigosos ou geram esse tipo de resíduo devem ser autorizados e licenciados pelas autoridades competentes e são obrigados a estabelecer plano de gerenciamento de resíduos perigosos, a ser analisado pelo órgão competente, devendo contemplar o conteúdo mínimo determinado para os planos de gerenciamento, o que está previsto no art. 21 da Lei 12.305/2010, sendo possível que um plano esteja inserido no outro. O cadastramento no Cadastro Nacional de Operadores de Resíduos Perigosos é obrigatório para as pessoas jurídicas que lidam com resíduos perigosos.

A lei também determina, no art. 40, que poderá ser exigido daqueles que operam com resíduos perigosos, considerando-se o porte da empresa, a contratação de seguro de responsabilidade civil pelos danos eventualmente causados à saúde pública e ao meio ambiente, vistas as normas a respeito da cobertura e dos limites máximos de contratação previstos.

Outro exemplo de responsabilidade ligada, de certa forma, à classificação dos resíduos sólidos, é o dever de implantar sistema de logística reversa. Estão sujeitos a esse sistema, conforme o art. 33 da lei: fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes de agrotóxicos, incluídos seus resíduos e embalagens ou outros

produtos cuja embalagem seja resíduo perigoso; pilhas e baterias; pneus; óleos lubrificantes, incluídos seus resíduos e embalagens; lâmpadas fluorescentes, de vapor de sódio e mercúrio e de luz mista; produtos eletroeletrônicos, incluídos seus componentes.

O dever de implantar e operacionalizar o sistema de logística reversa também pode envolver produtos veiculados em embalagens plásticas, metálicas, de vidro, ou outros produtos e embalagens com considerável potencial para causar danos ao meio ambiente e à saúde pública, de acordo com o disposto no art. 33, § 1º, da lei.

### 1.1.1 Os resíduos sólidos sujeitos à responsabilidade do Município

A Lei 12.305/2010 estabelece no art. 13 a classificação dos resíduos sólidos, a qual é feita de acordo com a sua origem, dividindo-os em 11 (onze) categorias, e a sua periculosidade, dividindo-os em duas categorias, como já exposto anteriormente.

Para compreender quais resíduos sólidos estão na esfera de responsabilidade dos Municípios, é necessário se valer também da Lei 11.445/2007, que institui a Política Nacional de Saneamento Básico, e determina que o Município é responsável pelo serviço público de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos urbanos, que compreende, conforme exposto no art. 3º, inciso I, alínea “c”<sup>21</sup>, as atividades de: infraestrutura e operacionalização da coleta, transporte, transbordo, tratamento e destinação final do lixo doméstico e do lixo advindo da varrição e limpeza de logradouros e vias públicas.

Assim, depreende-se que cabem aos Municípios a gestão e o tratamento dos resíduos sólidos urbanos, nestes inseridos os resíduos domiciliares e os resíduos de limpeza urbana. Eventualmente, estarão também compreendidos na esfera de responsabilidade municipal os resíduos de estabelecimentos comerciais e prestadores de serviços, quando equiparados aos resíduos domiciliares pelo Município, e desde que não sejam resíduos perigosos.

---

<sup>21</sup> Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/111445.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111445.htm). Acesso em 19/11/2012.

### 1.1.2 As formas de destinação final dos resíduos sólidos

Antes de tratar das formas de destinação final de resíduos sólidos propriamente ditas, cabe esclarecer que destinação e disposição de resíduos são conceitos diferentes, apesar de a disposição ser parte da destinação. Conforme estabelecido na Lei de Resíduos Sólidos, a destinação final ambientalmente adequada envolve a reutilização, a reciclagem, a compostagem, a recuperação e o reaproveitamento energético e outras destinações permitidas pelos órgãos competentes, dentre as quais está a disposição final. Esta, por sua vez, significa distribuição ordenada dos rejeitos em aterros, devendo obedecer normas específicas na sua operação a fim de se garantir a segurança e serem afastados possíveis danos à saúde pública e reduzidos os impactos ambientais.

A Lei de Resíduos Sólidos, ao apresentar essas importantes distinções, determinou que somente os rejeitos estão sujeitos à disposição final. Sendo assim, os resíduos devem necessariamente passar por um processo de reciclagem ou reutilização, o que é coerente com a ordem de preferencia estabelecida na lei, que prioriza a não geração de resíduos. A reciclagem e a reutilização são maneiras de se reaproveitar resíduos e, assim, não gerar novos resíduos, pois aquele que seria descartado é reintroduzido no ciclo produtivo e reaproveitado, de alguma forma.

A respeito das formas de destinação final de resíduos sólidos as mais comuns são: os lixões, os aterros controlados, os aterros sanitários e as usinas de compostagem, incineração e reciclagem.

O lixão é uma forma abominável de destinação para os resíduos sólidos, tanto que a Lei 12.305/2010 preconiza que no ano de 2014 eles sejam extintos, o que, todavia, já se sabe não será viável dentro desse prazo, consoante dados sobre os resíduos sólidos<sup>22</sup> que apontam ser o lixão ainda uma realidade muito presente. No lixão, ou depósito a céu aberto, os resíduos são simplesmente descartados no solo, não havendo qualquer tipo de monitoramento, tratamento ou mesmo estudos envolvendo o local da destinação.<sup>23</sup>

A utilização do lixão acarreta inúmeros danos ao meio ambiente, prejudicando a atmosfera, o solo, o subsolo, os lençóis freáticos, os rios e mananciais, a flora, a

---

<sup>22</sup> Disponível em: <<http://www.abrelpe.org.br/>>. Acesso em 29/11/2012.

<sup>23</sup> MILARÉ, Edis. Op. cit. 5. ed., p. 231.

fauna, além de impor riscos à saúde humana e ser um atrativo a insetos, roedores e outros animais que podem nos transmitir doenças. Outro agravante é o fato de os lixões estarem situados, de modo geral, em áreas pobres, periferias das cidades, deixando os moradores desses lugares a mercê dos danos causados.<sup>24</sup> Porém, como explica Maurício Waldman, “a cultura do lixão revela bem mais um *ethos* administrativo do que o potencial socioeconômico de um município”, uma vez que os estimados 15.000 lixões existentes no Brasil se espalham pelas mais diferentes cidades.<sup>25</sup>

De qualquer forma, a prática de destinar os resíduos sólidos aos lixões não deverá se estender por muito tempo, posto que é totalmente incompatível com as normas, metas, princípios e objetivos elencados na Lei de Resíduos Sólidos. A lei abarca, dentre as suas proibições, o lançamento in natura de resíduos a céu aberto, com exceção posta aos resíduos da mineração, o que significa que os lixões não são mais permitidos como formas de disposição final de rejeitos.

Os aterros controlados traduzem certa melhora em comparação com os lixões, entretanto não muito significativa. Maurício Waldman explica que:

Uma diferença é que, neste caso, os refugos recebem cobertura de material inerte, geralmente entulho ou material argiloso retirado das proximidades. Porém, esta medida não estanca o vazamento dos efluentes. Da mesma forma que nos aterros comuns, o percolado infiltra-se no solo ou então escoar livremente para os corpos líquidos. Quanto ao metano e outros gases liberados pela putrefação da matéria orgânica, as emissões nem sempre são objeto de controle.<sup>26</sup>

Os aterros sanitários já constituem uma forma de destinação final de resíduos sólidos mais adequada, uma vez que se pautam em critérios técnicos, normas, tecnologias direcionadas, visando proteger o meio ambiente das agressões causadas pelo lixo.<sup>27</sup>

Um importante fator em relação aos aterros sanitários é a necessidade de haver prévio Estudo de Impacto Ambiental. Nesse processo serão consideradas as características geotécnicas do local do aterro, para que não haja infiltração de chorume e, assim, não sejam provocados danos ao solo e aos lençóis freáticos. Um

---

<sup>24</sup> SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual de Direito Ambiental**. 8. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 456.

<sup>25</sup> WALDMAN, Maurício. Op. cit., p. 156-157.

<sup>26</sup> Idem, p. 157.

<sup>27</sup> Idem, p. 158.

sistema de drenos leva as águas lixiviadas para locais onde elas são estabilizadas. Ademais, o biogás é monitorado e utilizado para produzir energia.<sup>28</sup>

Quanto aos aspectos negativos dos aterros sanitários:

Adverta-se que, apesar do rigor técnico sugerido pelos aterros sanitários, o modelo incorpora diversos questionamentos, a começar por obrigar a seleção de vastas áreas de terreno – cada vez mais escassas em todo o mundo – exclusivamente para confinar rejeitos. Também reclama verbas pesadas para enterrar materiais cuja produção, requisitou água, energia, recursos naturais e trabalho humano, um contrassenso evidente.

Os problemas se agravam pelas dificuldades em monitorar o escape de gases e a contínua proliferação do lixiviado. A migração do chorume para fora do aterro, afetando águas superficiais e subterrâneas, é uma possibilidade real. Constata-se em muitos aterros o surgimento de fissuras com jatos de biogás – difíceis de identificar e medir – rompimentos que ocorrem inclusive nos aterros tecnicamente bem gerenciados.<sup>29</sup>

As usinas de compostagem servem para resíduos sólidos domésticos e envolvem a transformação da matéria orgânica em um composto, o qual é empregado no enriquecimento do solo para a agricultura. Demandam espaço físico considerável, pois é preciso secar e estocar esse composto. Critérios técnicos devem ser rigorosamente observados. Pelo fato de as usinas de compostagem não servirem a todos os tipos de resíduos, de modo geral elas se encontram aliadas a outras formas de destinação final. Um ponto negativo dessas usinas é o odor emitido advindo da secagem do composto.<sup>30</sup>

A incineração se distingue do aterro sanitário, dentre outros aspectos, pelo fato de o homem induzir de modo direto o processamento dos resíduos. Esse processo tem sido destacado em pesquisas que levantam vantagens como a esterilização, a destoxificação, a redução da massa em até 75% e do volume em até 90%; além de que tecnologias recentes permitiram a canalização da energia produzida para a geração de energia elétrica e de vapor.<sup>31</sup>

Todavia, a incineração também tem suas desvantagens, tais como a emissão de componentes tóxicos - como dioxinas, furanos, metais pesados, monóxido de carbono - advindos dos gases e das cinzas, podendo ser além de tóxicos também carcinogênicos. A incineração, apesar de utilizar espaço físico pequeno, envolve

---

<sup>28</sup> WALDMAN, Maurício. Op. cit., p. 159.

<sup>29</sup> Idem, p. 161-162.

<sup>30</sup> MILARÉ, Édis. Op. cit. 5. ed., p. 231.

<sup>31</sup> WALDMAN, Maurício. Op. cit., p. 162-163.

altos custos, podendo superar os custos dos aterros sanitários em até cinco vezes.<sup>32</sup>

A reciclagem consiste no reaproveitamento de determinados resíduos sólidos como, por exemplo, o vidro, o metal, o plástico, o papel e o papelão. A coleta seletiva é grande aliada da reciclagem, pois através dela é que tais materiais são separados da parte orgânica do lixo, facilitando o seu reaproveitamento pela reciclagem. Instrumento indispensável para o desenvolvimento da reciclagem é a educação ambiental.<sup>33</sup>

Muitos benefícios advêm da reciclagem, dentre os quais podemos citar a conservação dos recursos naturais, redução do uso de água e energia na produção de novos materiais, redução do volume de papéis, plásticos, metais, vidros e outros matérias recicláveis nas ruas, aumento da duração dos aterros, geração de renda para catadores, redução dos gastos em torno da coleta de lixo no orçamento municipal.<sup>34</sup>

É preciso assinalar, por fim, que a Lei de Resíduos Sólidos prevê a proibição de certas formas de disposição final de destinação ou disposição final de resíduos sólidos ou rejeitos, quais sejam: o lançamento em praias, mar ou corpos hídricos, o lançamento in natura a céu aberto, com exceção prevista aos resíduos de mineração, a queima a céu aberto ou em recipientes, instalações e equipamentos não licenciados para tanto, e demais formas vedadas pelo poder público. Em caso de emergência sanitária poderá ser realizada, mediante autorizações e acompanhamento dos órgãos competentes, a queima de resíduos a céu aberto.

Em consonância com a previsão da extinção dos lixões, a lei proíbe que nas áreas de disposição final de resíduos ou rejeitos haja: aproveitamento desses rejeitos para a alimentação; catação, desde que seja realizada a emancipação econômica e inclusão social dos catadores; criação de animais domésticos; habitações temporárias ou permanentes; demais atividades proibidas pelo poder público.

---

<sup>32</sup> WALDMAN, Maurício. Op. cit., p. 164-166.

<sup>33</sup> SIRVINSKAS, Luís Paulo. Op. cit., p. 458.

<sup>34</sup> WALDMAN, Maurício. Op. cit., p. 197.

## 1.2 A POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS

A Política Nacional de Resíduos Sólidos é de grande mérito e representa um marco em nosso direito ambiental pelo fato de apresentar uma sistematização da questão dos resíduos sólidos, estruturando normas gerais e abrangendo, em sua implementação e desenvolvimento, as esferas da União, dos Estados-Membros, do Distrito Federal e dos Municípios e também os geradores de resíduos sólidos e a coletividade.

Os resíduos sólidos, em especial os urbanos, fazem parte do serviço público de limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos e estão presentes em nosso cotidiano, uma vez que tudo o que consumimos acaba gerando resíduos ou rejeitos (resíduos não mais aproveitáveis). Além disso, como gerados em quantidades excessivas diariamente, quando os resíduos sólidos não são objeto de gestão e tratamento adequados, e acabam sendo destinados em locais impróprios sem o menor cuidado em relação ao meio ambiente e à saúde pública, são causadores de diversos problemas urbano-ambientais, como as enchentes e a contaminação de rios, lençóis freáticos e mananciais.

Assim, pelo fato de os resíduos sólidos comporem uma questão ambiental de extrema relevância, o mérito da Política Nacional de Resíduos Sólidos em prever princípios, objetivos, instrumentos, ações, metas e compromissos que exigem a mobilização e a responsabilidade dos mais diversos setores da sociedade, há de ser enfatizado.

Para além de promover a articulação entre os entes públicos, os geradores de resíduos e a coletividade em sua implementação e desenvolvimento, a Política Nacional de Resíduos Sólidos encontra-se integrada e articulada a outras políticas ambientais e legislações relacionadas aos resíduos sólidos. A Lei 12.305/2010 e o Decreto n. 7.404, que a regulamenta, promovem a integração da Política Nacional de Resíduos Sólidos com a Política Nacional do Meio Ambiente, sendo parte dela, além da articulação com a Política Nacional de Educação Ambiental (Lei n. 9.795/1999), com a Política Federal de Saneamento Básico (Lei n. 11.445/2007) e com a Lei n. 11.107/2005 – conforme estabelecido no art. 5º da Lei de Resíduos Sólidos.

A integração e articulação de políticas ambientais permite que as soluções

propostas na lei tenham maior efetividade quando de sua execução, isso porque uma não irá interferir na outra de modo negativo, mas sim de maneira complementar, acrescentando elementos umas às outras, estando todas adequadas e aptas a concretizar seus objetivos em prol do meio ambiente ecologicamente equilibrado, em particular no que se refere à contribuição da adequada gestão e tratamento dos resíduos sólidos para com a garantia desse direito fundamental.

Uma política de gestão dos resíduos sólidos que, atuando nos processos produtivos, busca minimizar os impactos provocados pela destinação incorreta dos resíduos, pela falta de tratamento adequado, assim como reduzir a quantidade de resíduos gerados, priorizando a reciclagem e a reutilização, é essencial também à concretização do direito à cidade sustentável e do bem-estar nas cidades, assegurando-se qualidade urbano-ambiental.

A Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos, nos dizeres de Celso Antonio Pacheco Fiorillo:

Integrou à Política Nacional do Meio Ambiente (Lei n. 6.938/81) um conjunto de princípios, objetivos, instrumentos, diretrizes, metas e ações destinados ao gerenciamento dos resíduos sólidos (...). Dessarte, a gestão dos resíduos sólidos bem como dos rejeitos passa a ter subsistema próprio que necessariamente deve ser interpretado em face do direito ao saneamento ambiental como garantia de bem-estar assegurado aos habitantes das cidades do Brasil (art. 182 da CF).<sup>35</sup>

O manejo inadequado dos resíduos sólidos é gerador de inúmeras consequências ambientais, econômicas e sociais, o que a Política Nacional de Resíduos Sólidos prima em solucionar através de suas diretrizes. Metas como a do Plano Nacional sobre Mudança do Clima, que pretende alcançar o índice de 20% de reciclagem de resíduos em 2015, poderão ser alcançadas com a ideal observância das diretrizes legais.<sup>36</sup> A extinção dos lixões até 02 de agosto de 2014 também merece destaque, não obstante já haver reconhecimento da impossibilidade de cumprimento de tal meta no prazo previsto.<sup>37</sup>

A Política Nacional de Resíduos Sólidos e um de seus mais importantes instrumentos, que são os Planos de Resíduos Sólidos dos Estados e os Planos de Gestão Integrada do Distrito Federal e dos Municípios, poderão contemplar o uso de

---

<sup>35</sup> FIORILLO, Celso Antonio. Op. cit., p. 381-382.

<sup>36</sup> Disponível em: <[www.mma.gov.br](http://www.mma.gov.br)>. Acesso em 29/11/2012.

<sup>37</sup> Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/noticia/2012-07-22/maior-parte-dos-estados-e-municipios-nao-tem-plano-de-gestao-de-residuos-solidos>>. Acesso em 29/11/2012.

tecnologias para recuperação energética dos resíduos sólidos urbanos, desde que haja prévia comprovação da exequibilidade técnica e ambiental, com o devido programa de monitoramento da emissão de gases tóxicos, a ser aprovado por órgão ambiental. Ademais, necessariamente deverá ser observada na gestão e no gerenciamento dos resíduos sólidos a ordem de prioridade – não geração, redução, reutilização, reciclagem, tratamento dos resíduos sólidos e disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos - como prevê o art. 9º da lei.

É preciso fazer uma ressalva quanto aos termos gestão e gerenciamento. A lei conceitua o gerenciamento de resíduos sólidos, no art.3º, inciso X, como:

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

Nota-se que, a despeito de a lei apresentar distinção entre gestão e gerenciamento, comumente empregados como sinônimos, esses termos realmente tem significação muito próxima, sendo que conceituando gerenciamento entendemos que o legislador teve a intenção de associar a esse termo aspectos relativos à operacionalização e implementação das diretrizes relativas aos resíduos sólidos. O termo gestão, por sua vez, estaria mais relacionado às ações e decisões sobre os resíduos sólidos.

É interessante observar, ainda, que a Política Nacional de Resíduos Sólidos foi construída através de um processo participativo, de modo que a sociedade e todos os setores envolvidos e interessados puderam levantar questões, fazer sugestões e, assim, contribuir para o texto final.

Destarte, podemos concluir que, muito embora tenha sido longa a espera até que se fosse constituída em lei uma política para os resíduos sólidos a nível federal, a Política Nacional de Resíduos Sólidos foi resultado de um processo completo de elaboração, que envolveu os mais variados setores e a coletividade, de forma que estabelece diretrizes muito importantes para os resíduos sólidos e capazes de garantir a gestão e o tratamento adequado deles, possibilitando-nos vislumbrar mudanças fundamentais no panorama atual dos resíduos sólidos.

### 1.2.1 Princípios da Política Nacional de Resíduos Sólidos

A Política Nacional de Resíduos Sólidos tem como princípios, dentre outros, aqueles já consolidados como os do art. 225 da Constituição Federal: princípio da prevenção e da precaução, do direito à informação, do controle social, do desenvolvimento sustentável e do poluidor-pagador.

O princípio da prevenção é de grande importância posto que, como preceitua a Constituição Federal no *caput* do art. 225, o poder público e a coletividade tem o dever de proteger e preservar o meio ambiente para as presentes e as futuras gerações e, sendo os danos ambientais, em sua maioria, de prejuízo irreparável, faz-se imprescindível a prevenção como princípio, evitando-se gravames ao meio ambiente.

A tomada de medidas anteriormente à verificação de danos concretos, com o fim de evitá-los, é o que prevê o princípio da prevenção. Também implica, a prevenção, que se tenha um cuidado maior no controle das fontes de poluição<sup>38</sup>.

Como destaca Pacheco Fiorillo:

Diante da impotência do sistema jurídico, incapaz de restabelecer, em igualdades de condições, uma situação idêntica à anterior, adota-se o princípio da prevenção do dano ao meio ambiente como sustentáculo do direito ambiental, consubstanciando-se como seu objetivo fundamental.<sup>39</sup>

O princípio da precaução, por sua vez, é como um princípio do “*in dubio pro ambiente*”. Isto é, quando não se tem certeza sobre o perigo que certa atividade representa para o ambiente, opta-se por ir contra o potencial poluidor, em favor do meio ambiente.<sup>40</sup>

Distingue-se o princípio da precaução do da prevenção pelo fato de exigir proteção antecipada do meio ambiente, de modo que se deve agir antes mesmo de haver um nexo causal com absoluta evidência científica<sup>41</sup>.

No entendimento de Paulo Affonso Leme Machado, “o princípio da precaução visa à durabilidade da sadia qualidade de vida das gerações humanas e

<sup>38</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato Leite. (Orgs.). **Direito constitucional ambiental brasileiro**. 2. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 45.

<sup>39</sup> FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. Op. cit., p. 126.

<sup>40</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato Leite. (Orgs.). Op. cit., p. 42-44.

<sup>41</sup> Idem, *Ibidem*.

à continuidade da natureza existente no planeta”. A precaução implica na ação antecipada face ao risco ou ao perigo<sup>42</sup>. Na Declaração do Rio de Janeiro de 1992, o Princípio 15 dispõe sobre isso:

Quando houver ameaça de danos sérios ou irreversíveis, a ausência de absoluta certeza científica não deve ser utilizada como razão para postergar medidas eficazes e economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental.<sup>43</sup>

Dentre outros princípios acolhidos na Declaração do Rio de Janeiro de 1992, está o Princípio 10, o qual destaca a importância da participação do cidadão no trato das questões ambientais, ressaltando, quanto ao direito à informação, que:

No plano nacional, toda pessoa deverá ter acesso adequado à informação sobre o ambiente de que dispõem as autoridades públicas, incluída a informação sobre os materiais e as atividades que oferecem perigo as suas comunidades, assim como a oportunidade de participar dos processos de adoção de decisões. Os Estados deverão facilitar e fomentar a sensibilização e a participação do público, colocando a informação à disposição de todos.<sup>44</sup>

Nessa esteira, ainda, de acordo com o que assinala Paulo Affonso Leme Machado, “a informação serve para o processamento da educação de cada pessoa e da comunidade. Mas a informação visa, também, a dar chance à pessoa informada de tomar posição ou pronunciar-se sobre a matéria informada”.<sup>45</sup>

O princípio do direito à informação invoca que não se pode realizar a gestão dos resíduos sólidos de modo confidencial, oculto, mas sim de modo aberto, possibilitando a atuação da sociedade, uma vez que a gestão interessa a sociedade como um todo e não apenas aos ligados de forma direta ao lixo.<sup>46</sup>

Paralelamente a isso, “o direito de informação é pedra basilar para o exercício de uma política do meio ambiente independente e atuante”<sup>47</sup>. Em busca disso é que a Lei 12.305/2010 prevê, dentre seus instrumentos, o Sistema Nacional de Informações sobre a Gestão dos Resíduos Sólidos (Sinir), o Sistema Nacional de Informações em Saneamento Básico (Sinisa), o Sistema Nacional de Informação

---

<sup>42</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. Op. cit., p. 98.

<sup>43</sup> Disponível em: <<http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>>. Acesso em 29/11/2012.

<sup>44</sup> Disponível em: <<http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>>. Acesso em 29/11/2012.

<sup>45</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. Op. cit., p. 126.

<sup>46</sup> Idem, p. 651.

<sup>47</sup> Idem, p. 224.

sobre Meio Ambiente (Sinima), entre outros, garantindo o acesso à informação no que se refere à situação dos resíduos sólidos no Brasil.

Conectado a esse princípio, está o princípio do controle social. Conforme conceitua a própria lei, no art. 3º, inciso VI, o controle social é um conjunto de mecanismos e procedimentos que garantam à sociedade informações e participação nos processos de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas relacionadas aos resíduos sólidos. Sua origem advém do princípio da participação, o qual situa-se entre os três pilares estruturais do direito ambiental contemporâneo, formados por: informação, participação e acesso ao Judiciário.

Os planos de resíduos sólidos têm sua elaboração, implementação e operacionalização sujeitas ao controle social, o que significa dizer que devem viabilizar a informação e a participação, nos termos do art. 3º, VI, da Lei 12.305/2010, sendo aplicáveis também a Lei 10.650/2003, que dispõe sobre o acesso à informação ambiental, e a Lei 11.445/2007, do saneamento básico, especificamente o art. 47, que trata da participação dos órgãos colegiados no controle social. Vale lembrar que o controle social é exercido, para além da atuação das associações ou organizações não governamentais, pelas pessoas de forma individual.<sup>48</sup>

Em relação aos princípios da informação e do controle social é de se afirmar o previsto no art. 12, parágrafo único, da Lei 12.305/2010, que trata da incumbência dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios de prestar todas as informações necessárias a respeito dos resíduos sólidos sob suas respectivas responsabilidades ao órgão federal responsável pela coordenação do Sistema Nacional de Informações sobre a Gestão dos Resíduos Sólidos (Sinir), na forma e na periodicidade previstas.

A informação é de grande importância fundamentalmente pelo fato de que permite aos participantes das políticas ambientais o conhecimento da realidade que os cerca, da situação do meio ambiente, dos principais problemas e da urgência das soluções. É inviável executar qualquer política ambiental se não se tem em mãos informações atualizadas sobre a questão em foco.

A fim de viabilizar a adequada gestão dos resíduos sólidos, a Lei 12.305/2010, assim como o Decreto 7.404/2010, que a regulamenta, preveem o

---

<sup>48</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. Op. cit., p. 653.

Sistema Nacional de Informações sobre Resíduos Sólidos (Sinir) - articulado com outros sistemas de informação, como já mencionado – que será responsável, dentre outras coisas, por sistematizar dados e disponibilizar informações e estatísticas relativos aos resíduos sólidos, bem como comunicar a sociedade sobre a realização das atividades estabelecidas na Política Nacional de Resíduos Sólidos. Desse modo, o controle social, também previsto na referida política, será mais facilmente concretizado.

O princípio do direito ao desenvolvimento sustentável é um dos que mais deixa clara a correlação direito-dever. Como alude Édis Milaré: “o desenvolver-se e usufruir de um planeta plenamente habitável não é apenas direito, é dever precípua das pessoas e da sociedade”.<sup>49</sup>

O princípio do desenvolvimento sustentável implica em uma harmonização de interesses, o que não pode se dar em prejuízo do meio ambiente, desrespeitando o seu equilíbrio<sup>50</sup>. Nesse sentido, vale ressaltar:

A atual ordem jurídica constitucional não tolera a visão unidimensional dos fatores sociais, econômicos ou ecológicos, isoladamente considerados, como se não houvesse vínculo orgânico entre eles. É exatamente esse vínculo que caracteriza, no plano constitucional, a ideia de desenvolvimento sustentável (...).<sup>51</sup>

É de se sublinhar, ainda, o entendimento de Cristiane Derani sobre o desenvolvimento sustentável:

Desenvolvimento sustentável implica, então, o ideal de um desenvolvimento harmônico da economia e da ecologia que deve ser ajustado numa correlação de valores em que o máximo econômico reflita igualmente um máximo ecológico. Na tentativa de conciliar a limitação dos recursos naturais com o ilimitado crescimento econômico, são condicionadas à consecução do desenvolvimento sustentável mudanças no estado da técnica e na organização social.<sup>52</sup>

O princípio do poluidor-pagador tem dois alcances, conforme assevera Celso Antonio Pacheco Fiorillo: o aspecto preventivo, que pretende obstar a ocorrência de danos ambientais; e o aspecto repressivo, que trata da reparação do dano ocorrido.

---

<sup>49</sup> MILARÉ, Édis. Op. cit. 5. ed., p. 148.

<sup>50</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. Op. cit. p. 74.

<sup>51</sup> MILARÉ, Édis. Op. cit. 5. ed., p. 516.

<sup>52</sup> DERANI, Cristiane. Op. cit., p. 113.

Isso significa que ao poluidor cabe, primeiramente, prevenir eventuais danos ao meio ambiente e, num segundo momento, reparar os danos que sua atividade tenha ocasionado ao meio ambiente, uma vez que ele será o responsável.<sup>53</sup>

A Constituição Federal, no art. 225, § 3º, retrata esse princípio, apontando que “as condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados”.

Além desses, a lei prescreve em seu art. 6º os seguintes princípios: o protetor-recebedor; a visão sistêmica na gestão dos resíduos sólidos; a ecoeficiência; a cooperação; a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos; 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; o respeito às diversidades locais e regionais; o direito da sociedade à informação e ao controle social; a razoabilidade e a proporcionalidade.

Cabe destacar, dentre os princípios expostos: a visão sistêmica na gestão dos resíduos sólidos, a ecoeficiência, a cooperação, a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos e o reconhecimento do resíduo sólido reutilizável e reciclável como um bem econômico e de valor social. O destaque que se pretende dar é em função da particular importância de que se revestem tais princípios dentro da Lei de Resíduos Sólidos, conforme nosso entender.

O princípio da visão sistêmica na gestão dos resíduos sólidos percorre todo o desenvolvimento da Lei 12.305/2010, pois não há como estabelecer uma adequada política nacional para os resíduos sólidos senão com uma visão de conjunto. Isto é, as vertentes social, cultural, econômica, tecnológica e de saúde pública tem de ser compreendidas conjuntamente para que, na busca das melhores soluções para a questão dos resíduos sólidos, não se corra o risco de preocupar-se somente com um setor e esquecer-se de outro, de modo a causar prejuízos e a ineficácia e ineficiência da lei e de suas medidas.

Conforme aponta Paulo Affonso Leme Machado, os planos de resíduos sólidos, em seu desenvolvimento, devem percorrer todos os princípios e objetivos presentes na Lei 12.305/2010, conferindo-se relevo à visão sistêmica, englobando as esferas ambiental, social, cultural, econômica, tecnológica e de saúde pública,

---

<sup>53</sup> FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. Op. cit., p. 96.

como previsto no art.6º, inciso III do referido diploma legal.<sup>54</sup>

O princípio da ecoeficiência implica na compatibilização das vertentes ambiental e econômica na busca pela sustentabilidade, visando-se o progresso econômico e o ambiental, concomitantemente, através do uso mais eficiente e consciente das fontes.

Com tal princípio pretende-se alinhar o fornecimento de bens e serviços, satisfazendo as necessidades humanas paralelamente à garantia de qualidade de vida e à diminuição do consumo dos recursos naturais a um nível sustentável e à redução do impacto ambiental.<sup>55</sup>

A ecoeficiência faz parte do chamado Tripé da Sustentabilidade, que é um modelo conceitual criado por John Elkington, e que engloba metas e desempenhos ambientais, sociais e econômicos. Esse tripé é, por sua vez, derivado do conceito de ecodesenvolvimento, criado por Ignacy Sachs, e que engloba os princípios da eficiência econômica, da justiça social e da sustentabilidade ecológica.<sup>56</sup>

O princípio da cooperação implica que haja, a nível internacional, cooperação entre países e, particularmente ao que nos interessa, no âmbito interno, que União, Estados, Municípios e sociedade cooperem possibilitando o alcance do desenvolvimento sustentável. Isso significa que, em sendo comum a competência material para proteção do meio ambiente, como prevê a própria Constituição Federal no art. 23, o poder público e a sociedade devem atuar lado a lado elencando prioridades e participando dos processos decisórios da política e da gestão ambientais.<sup>57</sup>

A cooperação, como princípio, está ligada ao dever solidário de proteção ao meio ambiente, constitucionalmente previsto no art. 225. Além de ser o coadjuvante, o poder público atua como integrador nas ações das vários âmbitos do poder público, do setor empresarial e da sociedade.<sup>58</sup>

É devido ressaltar, ainda, que o art.8º da Lei 12.305/2010, o qual dispõe sobre os instrumentos da Política Nacional de Resíduos Sólidos, no inciso VI, menciona a cooperação técnica e financeira entre o setor público e o privado na

---

<sup>54</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. Op. cit., p. 653.

<sup>55</sup> Idem, p. 638.

<sup>56</sup> WALDMAN, Maurício. Op. cit., p. 207-208.

<sup>57</sup> LEUZINGER, Márcia Dieguez; CUREAU, Sandra. **Direito ambiental**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008, p. 17.

<sup>58</sup> KÄSSMAYER, Karin. **Breves considerações sobre a lei 12.305 de 2010 e as responsabilidades dos municípios**. Curitiba: Tribunal de Contas do Paraná, 2012.

realização de pesquisas de novos produtos, métodos, processos e tecnologias de gestão, reciclagem, reutilização, tratamento de resíduos e disposição final ambientalmente adequada de rejeitos. Nessa e em outras passagens a lei reafirma o princípio de cooperação, através do qual se espera haja um trabalho conjunto do poder público e da sociedade em prol da efetivação dos projetos, metas e objetivos da política sobre os resíduos sólidos.

No que toca à responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos, esta se revela como um conjunto de deveres relacionados aos momentos de produção, do consumo, do descarte, tornando todos responsáveis pela disposição final ambientalmente adequada, bem como pela não geração, redução, reutilização e reciclagem dos resíduos sólidos.

O princípio em enfoque aparece, segundo nota Celso Antonio Pacheco Fiorillo, como um:

conjunto de atribuições individualizadas e encadeadas dos fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes, dos consumidores e dos titulares dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo dos resíduos sólidos, para minimizar o volume dos resíduos sólidos e rejeitos gerados, bem como para reduzir os impactos causados à saúde humana e à qualidade ambiental decorrentes do ciclo de vida dos produtos.<sup>59</sup>

Quanto ao princípio do reconhecimento do resíduo sólido reutilizável e reciclável como um bem econômico e de valor social, gerador de trabalho e renda e promotor de cidadania, depreende-se que o resíduo sólido é algo a ser reaproveitado e, para tanto, é preciso o trabalho de muitos na coleta, na seleção, e em todo o processo que vai até a sua reutilização ou reciclagem, bem como na disposição final ambientalmente correta dos rejeitos. Isso tudo agrega ao resíduo sólido um valor econômico e também um valor social, o que se pode comprovar através de dados sobre os resíduos sólidos no Brasil.

A mão de obra nos serviços de coleta seletiva e manejo de resíduos sólidos é utilizada de forma intensiva e como se trata de um setor em crescente expansão, os postos formais de trabalho criados acompanham esse desenvolvimento, tanto que no ano de 2011 houve superação, totalizando mais de 310 mil empregos. Estima-se, com esse total de empregos proporcione sustento a mais de 1 milhão de pessoas. Quanto ao mercado de limpeza urbana, em 2011 o avanço foi de 10,4%

---

<sup>59</sup> FIORILLO, Celso Antonio. Op. cit., p. 386.

em relação a 2010, com um montante de recursos que foi além dos R\$ 21 bilhões no ano.<sup>60</sup>

Durante todo o percurso do resíduo sólido - que envolve a coleta seletiva, a reciclagem, a reutilização, a disposição final ambientalmente adequada - é possível percebê-lo como um bem dotado de valor econômico e social. Valor econômico porque os processos de coleta, reciclagem e reutilização envolvem muitos gastos, uma vez que os resíduos sólidos são diariamente produzidos por todos nós e devem ser devidamente recolhidos e, sempre que possível, reaproveitados ou reciclados. Valor social porque muitas pessoas são empregadas em todas as etapas do desenvolvimento dos serviços de limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos pelo grande volume de mão de obra demandado. Além disso, a reciclagem e a reutilização garantem economia a coletividade como um todo e minimizam os danos provocados ao meio ambiente pela disposição inadequada e pela quantidade de lixo acumulado que poderia ser utilizado.

### 1.2.2 Objetivos da Política Nacional de Resíduos Sólidos

No tocante aos objetivos da Política Nacional de Resíduos Sólidos, temos, conforme o disposto no art. 7º da lei: a proteção da saúde pública e da qualidade ambiental; a não geração, redução, reutilização, reciclagem e tratamento dos resíduos sólidos, bem como a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos; o estímulo à adoção de padrões sustentáveis de produção e consumo de bens e serviços; a adoção, o desenvolvimento e o aprimoramento de tecnologias limpas como forma de minimizar impactos ambientais; a redução do volume e da periculosidade dos resíduos perigosos; o incentivo à indústria da reciclagem, tendo em vista fomentar o uso de matérias-primas e insumos derivados de materiais recicláveis e reciclados.

O referido artigo elenca ainda como objetivos: a gestão integrada de resíduos sólidos; a articulação entre as diferentes esferas do poder público, e destas com o setor empresarial, com vistas à cooperação técnica e financeira para a gestão

---

<sup>60</sup> Disponível em: <<http://www.abrelpe.org.br/Panorama/panorama2011.pdf>>. Acesso em 22/11/2012.

integrada de resíduos sólidos; a capacitação técnica continuada na área de resíduos sólidos; a regularidade, continuidade, funcionalidade e universalização da prestação dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, com o uso de mecanismos gerenciais e econômicos que assegurem a recuperação dos custos dos serviços prestados, a fim de garantir sua sustentabilidade operacional e financeira, observada a Lei n. 11.445/2007; a prioridade, nas aquisições e contratações governamentais, para produtos reciclados e recicláveis, bens, serviços e obras que considerem critérios compatíveis com padrões de consumo social e ambientalmente sustentáveis; a integração de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis nas ações que envolvam a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos; o estímulo à implementação da avaliação do ciclo de vida do produto; o incentivo ao desenvolvimento de sistema de gestão ambiental e empresarial voltados para a melhoria dos processos produtivos e ao reaproveitamento dos resíduos sólidos, incluídos a recuperação e o aproveitamento energético; e, por fim, o estímulo à rotulagem ambiental e ao consumo sustentável.

Optou-se por conferir destaque a alguns dos objetivos da Política Nacional de Resíduos Sólidos, o que será feito adiante. De início, ressalta-se o objetivo caracterizador da lei: a não geração de resíduos. A não geração é uma prioridade e uma obrigação dotada de força legal, não singela opção técnica. Na gestão dos resíduos sólidos há de ser observada a seguinte ordem de prioridade: não geração, redução, reutilização, reciclagem e tratamento, e disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos.<sup>61</sup>

Nessa ótica, é oportuno mencionar a seguinte ressalva feita por Maurício Waldman: “Verdadeiramente, uma cidade mais limpa não é aquela que mais se vare, mas sim, aquela que menos se suja; uma política de lixo justa, séria e decente, é aquela que detém a multiplicação dos detritos, e não a que enterra ou incinera melhor”.<sup>62</sup>

A Lei de Resíduos Sólidos impõe o seguimento dessa ordem, o que significa que ela deverá ser observada em todos os momentos da execução das políticas relativas aos resíduos sólidos. A não geração de resíduo é a grande prioridade e passa a ser obrigação ética da vida em comum, assim como o seguimento da ordem de prioridade estabelecida. Há previsão legal, no tocante ao plano municipal de

---

<sup>61</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. Op. cit., p. 639.

<sup>62</sup> WALDMAN, Maurício. Op. cit., p. 200.

gestão integrada de resíduos sólidos, de implementação de programas e ações voltados à educação ambiental e à promoção da não geração de resíduos sólidos, como exposto no art. 19, X da lei.<sup>63</sup>

Um das formas de concretizar a não geração seria reciclagem. Isso porque com a reciclagem os materiais utilizados na produção e que veiculam os produtos por nós consumidos, ao invés de serem descartados, são reaproveitados, reinseridos no processo produtivo. Assim, se produz menos lixo, os aterros têm maior vida útil, e são menores os gastos com a coleta seletiva. Porém, melhor ainda do que reciclar é diminuir a geração de lixo consumindo menos, ou seja, é preciso repensar antes de consumir, procurando consumir de forma consciente, reutilizando e reaproveitando os resíduos sempre que possível.

Quanto ao objetivo de proteção da saúde pública e da qualidade ambiental, assinala Paulo Affonso Leme Machado:

A saúde humana e a sadia qualidade ambiental figuram como norte a ser procurado, entre todas as finalidades. A produção e o consumo devem insistentemente atuar de forma que a sanidade dos meios e dos fins esteja presente. Assim, ainda que a lei valorize, de forma intensa, a reciclagem e a reutilização, esses procedimentos devem ser submetidos ao monitoramento (art. 8º, V), à fiscalização ambiental, sanitária e agropecuária (art.8º, V), à avaliação ambiental periódica (art. 8º, XVII, “d”) e ao licenciamento e revisão (art. 8º, XVII, “f”).

Ocorrendo evento lesivo à saúde pública e ao meio ambiente, relacionado ao gerenciamento de resíduos sólidos, o Poder Público deve atuar, ainda que subsidiariamente, com vistas a minimizar ou cessar o dano (art. 20, *caput*). O setor empresarial e a coletividade são, também, responsáveis por essas medidas (arts. 25 a 28 da Lei 12.305/2010).<sup>64</sup>

O objetivo de adotar, desenvolver e aprimorar tecnologias limpas preceitua a redução dos impactos ambientais. O uso dessas tecnologias permite compatibilizar proteção ambiental e desenvolvimento sustentável.

Conforme assevera Édis Milaré:

Em outras palavras, e nos termos utilizados pela lei que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente, trata-se de incentivar tanto a produção e a instalação de equipamentos não-poluente quanto a criação ou a absorção de tecnologias voltadas para a melhoria da qualidade ambiental.<sup>65</sup>

Com o desenvolvimento de tecnologias limpas, outro objetivo da Política

<sup>63</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. Op. cit., p. 639.

<sup>64</sup> Idem, p. 638.

<sup>65</sup> MILARÉ, Édis. Op. cit. 5. ed., p. 437.

Nacional de Resíduos Sólidos, que é aquele relativo ao estímulo de padrões sustentáveis de produção e consumo, pode ser concretizado. Isso porque o uso de tecnologias limpas implica em tornar sustentáveis a produção e o consumo, haja vista a utilização de mais materiais reciclados e recicláveis na produção e, conseqüentemente, no consumo.

No que tange ao objetivo da gestão integrada de resíduos sólidos, observa-se que haverá de ser desenvolvido um pacote de ações que visam solucionar a problemática dos resíduos sólidos, abrangendo as mais variadas dimensões, como a política, a econômica, a ambiental, a cultural e a social, juntamente com o controle social e o pilar do desenvolvimento sustentável. É o art.3º, inciso XI, da Lei 12.305/2010 que, ao definir gestão integrada, faz tal detalhamento.

Ainda, quanto à articulação entre as diferentes esferas do poder público e destas com o setor empresarial, com fins de cooperação técnica e financeira para a gestão integrada dos resíduos sólidos, é certo que esse objetivo aproxima-se do acima mencionado. Para promoção da gestão integrada de resíduos sólidos são indispensáveis articulações nos mais distintos níveis. Não há como gerir de forma integrada sem unir forças técnicas, financeiras, promovendo auxílio mútuo no desenvolvimento de projetos que buscam soluções para os resíduos sólidos. Mais adiante será aprofundada a noção de gestão integrada.

### 1.2.3 Instrumentos da Política Nacional de Resíduos Sólidos

Alguns instrumentos da Política Nacional de Resíduos Sólidos encontram-se previstos no art. 8º da lei. Daqueles elencados, dá-se atenção especial: aos planos de resíduos sólidos; à coleta seletiva; aos sistemas de logística reversa e outras ferramentas relacionados à implementação da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos; à educação ambiental; ao incentivo à adoção de consórcios ou de outras formas de cooperação entre os entes federados, com vistas à elevação das escalas de aproveitamento e à redução dos custos envolvidos.

Os planos de resíduos sólidos serão, especialmente o plano nacional, elaborados com ampla participação social, estabelecendo metas a serem

alcançadas e estratégias a serem seguidas. No art. 14 da Lei 12.305/2010 estão previstos o Plano Nacional de Resíduos Sólidos; os planos estaduais; os microrregionais e de regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas; os intermunicipais; os municipais de gestão integrada; e os planos de gerenciamento dos resíduos sólidos.

Ademais, observando-se também a Lei 11.445/2007 e a Lei 10.650/2003<sup>66</sup>, aos planos deverá ser dada ampla publicidade de conteúdo, assim como controle social na formulação, implementação e operacionalização deles. Todos os planos devem ter um conteúdo mínimo pré-estabelecido, nos ditames da lei.

Em nosso trabalho, iremos nos aprofundar em relação aos planos municipais de gestão integrada dos resíduos sólidos, uma vez que se pretende abordar de modo mais completo os aspectos da Lei 12.305/2010 que envolvem a atuação e as responsabilidades do Município.

Quanto à coleta seletiva como instrumento, nota-se que com a prévia segregação dos resíduos sólidos de acordo com sua constituição ou composição e, assim, a realização de sua coleta de forma seletiva, os processos de reciclagem e de reutilização são em grande monta facilitados.

Ademais, conforme exposto no art. 9º, § 1º do Decreto-Lei n. 7.404/2010, a coleta seletiva é um instrumento primordial para que se alcance a meta prevista no art. 54 da Lei 12.305/2010, que é a da disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos, com a previsão de fim dos lixões até o ano de 2014.

A respeito da coleta coletiva, aborda Alfredo Sirkis: “Uma coleta seletiva, simplificada, que eduque a população a separar o lixo, na origem, em pelo menos dois grupos, o orgânico e o reciclável, é algo indispensável que a gestão urbana não pode mais procrastinar”.<sup>67</sup>

O Decreto 7.404/2010 tem um capítulo específico sobre a coleta seletiva. Nesse, o art. 9, § 3º impõe aos geradores de resíduos sólidos a segregação e correta disponibilização desses conforme prescreva o titular do serviço público de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos. O titular do serviço público, por sua vez, conforme o § 2º do artigo em tela, há de exigir, ao menos, que os resíduos

---

<sup>66</sup> A Lei 11.445/2007 estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico. A Lei 10.650/2003 dispõe sobre o acesso público aos dados e informações ambientais existentes nos órgãos e entidades integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama).

sejam separados em secos e úmidos, de início, e posteriormente exigir a separação dos resíduos secos em parcelas específicas, de acordo com metas elencadas nos planos.

Em conformidade com o exposto no art.10, os titulares do serviço também são responsáveis por estabelecer como se procederá ao acondicionamento adequado e à disponibilização dos resíduos.

Ressaltando-se a ideia advinda do princípio do resíduo sólido como bem dotado de valor econômico e social, o art. 11 prevê a prioridade das formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis formadas por pessoas de baixa renda no sistema de coleta seletiva.

Apesar de os sistemas de logística reversa serem grandes aliados na execução dos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, prescreve o art. 12 do decreto-lei em questão que a coleta seletiva poderá ser efetuada sem prejuízo do estabelecimento de sistemas de logística reversa.

No que concerne à logística reversa, a lei a caracteriza, no art. 3º, inciso XII, como:

instrumento de desenvolvimento econômico e social, composto por um conjunto de ações, procedimentos e meios que devem viabilizar a coleta e a restituição dos resíduos sólidos ao setor empresarial, com fins de reaproveitamento, em seu ciclo ou em outros ciclos produtivos, ou outra destinação final ambientalmente.<sup>68</sup>

Estão sujeitos ao sistema de logística reversa, segundo o art. 33 da lei e seus incisos<sup>69</sup>, os fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes de: agrotóxicos, seus resíduos e embalagens, bem como demais produtos cuja embalagem constitua resíduo perigoso após o uso; pilhas e baterias; pneus; óleos lubrificantes, seus resíduos e embalagens; lâmpadas fluorescentes, de vapor de sódio e mercúrio e de luz mista; produtos eletroeletrônicos e seus componentes.

É possível, porém, conforme o art. 33, § 1º e § 2º, que outros produtos comercializados em embalagens plásticas, metálicas ou de vidro, além de outros

---

<sup>67</sup> SIRKIS, Alfredo. O desafio ecológico das cidades. In: TRIGUEIRO, André. Coord. **Meio ambiente no século 21: 21 especialistas falam da questão ambiental nas suas áreas de conhecimento**. 5. ed. Campinas: Armazém do Ipê, 2008, p. 228.

<sup>68</sup> Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=636>>. Acesso em 19/11/2012.

<sup>69</sup> Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=636>>. Acesso em 19/11/2012.

produtos e embalagens, venham a ser objeto do sistema de logística reversa, considerando-se o potencial de dano que podem gerar à saúde pública e ao meio ambiente. Para tanto, será preciso observar, além de grau e extensão dos possíveis impactos, a viabilidade técnica e econômica da logística reversa.

O sistema de logística reversa objetiva que os rejeitos sejam encaminhados a sua fonte produtiva ou cadeia de comercialização com o fim de reaproveitá-los. No procedimento da logística reversa utiliza-se da responsabilidade pós-consumo, além de que esse sistema é a aplicação do princípio do poluidor-pagador.<sup>70</sup>

A responsabilidade pós-consumo significa, no que tange à logística reversa dos resíduos sólidos, que os consumidores, após efetuarem o uso de produtos e embalagens que estejam inseridos na logística reversa, devem retorná-los a quem os comercializa ou os distribui. Além disso, os consumidores podem ser responsabilizados por despejarem produtos e embalagens em locais impróprios ou disponibilizá-los a pessoas que não as determinadas na lei.<sup>71</sup>

Quanto ao sistema de logística reversa como aplicação do princípio do poluidor-pagador, aponta-se que aos geradores de resíduos sólidos inseridos da logística reversa não é permitido passar à sociedade e à população os encargos financeiros advindos das atividades que desenvolvem.<sup>72</sup>

O art. 18, § 1º, do Decreto 7.404/2010, aponta que no sistema de logística reversa haverá possibilidade de se estabelecer procedimentos de compra de produtos ou embalagens usadas e serem determinados postos de coleta de resíduos reutilizáveis e recicláveis, enfatizando-se, principalmente quanto às embalagens pós-consumo, a participação de cooperativas e outras formas de associações de catadores de materiais recicláveis ou reutilizáveis. O § 2º desse artigo complementa o exposto, responsabilizando os fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes pela implementação da logística reversa no limite da proporção dos produtos que disponibilizarem no mercado, de acordo com metas progressivas, intermediárias e finais estabelecidas.

A logística reversa é um dos principais instrumentos da Política Nacional de Resíduos Sólidos e sua execução viabilizará melhores percentuais de reciclagem dos resíduos. Estima-se que 60 das 100 maiores empresas do país já estejam

---

<sup>70</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. Op. cit., p. 647.

<sup>71</sup> Idem, p. 649.

<sup>72</sup> Idem, p. 651.

desenvolvendo atividades relativas a esse sistema. Apesar de o fazerem em níveis ainda bem distintos, algumas mais desenvolvidas e outras nem tanto, há preocupação por parte delas em atender as especificações legais sobre a logística reversa.<sup>73</sup>

As empresas mostram-se interessadas em atuar de forma sustentável, até mesmo em razão da tendência atual de preocupação dos consumidores com o produto que estão consumindo, de modo a exigir uma postura ambientalmente correta das empresas. Nessa ótica, mesmo que o sistema de logística reversa envolva grande montante de gastos - especialmente por questões geográficas já que o consumidor se encontra em toda parte - as empresas procuram adequar-se a, pois preveem o crescimento das vendas advindo da conquista dos consumidores pela preocupação com a proteção do meio ambiente.<sup>74</sup>

A logística reversa é uma das ferramentas relativas à implementação da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos, que, no art. 3º, inciso XVII, da Lei 12.305/2010, é definida como:

um conjunto de atribuições individualizadas e encadeadas dos fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes, dos consumidores e dos titulares dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo dos resíduos sólidos, para minimizar o volume de resíduos sólidos e rejeitos gerados, bem como para reduzir os impactos causados à saúde humana e à qualidade ambiental decorrentes do ciclo de vida dos produtos, nos termos desta Lei.<sup>75</sup>

Os objetivos da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos encontram-se previstos no art. 30, parágrafo único, da Lei 12.305/2010. Menciona-se: a compatibilização dos interesses dos setores econômicos, sociais, e dos processos de gestão empresarial e de mercado com os de gestão ambiental, com a formulação de estratégias sustentáveis; o proveito dos resíduos sólidos, guiando-os para a sua cadeia produtiva ou para outras; diminuição da geração de resíduos sólidos, do desperdício de materiais, da poluição e de danos ao meio ambiente; o incentivo ao uso de insumos mais sustentáveis e menos agressivos ao meio ambiente; impulsionar a produção, o consumo e o crescimento no mercado de

---

<sup>73</sup> Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/informma/item/8616-logística-reversa-cresce>>. Acesso em 29/11/2012.

<sup>74</sup> Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/informma/item/8616-logística-reversa-cresce>>. Acesso em 29/11/2012.

<sup>75</sup> Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=636>>. Acesso em 19/11/2012.

produtos advindos de materiais reciclados e recicláveis; proporcionar eficiência e sustentabilidade na produção; estímulo à adequada prática da responsabilidade socioambiental.

O art. 31 da lei, por sua vez, determina que a responsabilidade dos fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes engloba, para além das obrigações acima elencadas: investimentos no desenvolvimento, fabricação e disponibilização no mercado de produtos passíveis de reutilização ou reciclagem, e cuja fabricação e uso envolvam reduzida quantidade de resíduos sólidos; propagação de informações sobre como evitar, reciclar e eliminar resíduos e seus produtos; coleta dos produtos e resíduos restantes após sua utilização, bem como a destinação final ambientalmente adequada dos produtos sujeitos à logística reversa. Com a responsabilidade compartilhada pretende-se: “diminuir o volume de resíduos e reduzir o impacto à saúde e ao meio ambiente em tudo o que disser respeito ao resíduo sólido”.<sup>76</sup>

Quanto à educação ambiental como instrumento da Política Nacional de Resíduos Sólidos, ressalta-se que essa política é articulada com a Política Nacional de Educação Ambiental, portanto, está em consonância com o dever do poder público de promoção da educação ambiental em todos os níveis de ensino, previsto no art. 225, § 1º, inciso VI, da Constituição. Através da educação ambiental os cidadãos são orientados a agir de maneira consciente em relação ao meio ambiental e passam a conhecer seus papéis na garantia de direitos como: meio ambiente ecologicamente equilibrado, vida digna e sadia, bem-estar nas cidades. Quanto aos resíduos sólidos, a educação ambiental é fundamental na implementação dos sistemas de coleta seletiva e de logística reversa, pois é preciso que o cidadão, enquanto gerador de resíduos sólidos, faça sua parte na contribuição da gestão e do tratamento de resíduos sólidos em conformidade com a lei.

No que se refere à adoção de consórcios ou outras formas de cooperação entre os entes federados para melhor aproveitamento e redução de custos, nota-se que esses instrumentos são destacados na lei em função de a cooperação garantir melhor desenvolvimento da gestão dos resíduos sólidos, pois são reunidos recursos econômicos, técnicos, entre outros. Neste estudo serão adiante ressaltadas e analisadas as soluções consorciadas intermunicipais.

---

<sup>76</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. Op. cit., p. 645.

## 2 COMPETÊNCIAS MUNICIPAIS NA LEI 12.305 DE 2010: UMA ANÁLISE DO PAPEL DOS MUNICÍPIOS

A Lei 12.305/2010, que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos, regula a gestão e o tratamento dos resíduos sólidos atribuindo responsabilidades ao poder público, aos geradores, à coletividade, promovendo uma ação integrada na implementação dessa política.

As normas definidas envolvem a União, os Estados- Membros, o Distrito Federal, os Municípios, os gerados e a coletividade em algumas vezes separadamente, em outras conjuntamente, formando-se toda uma estrutura normativa apta a assegurar apropriado tratamento à questão dos resíduos sólidos.

Fazendo-se uma leitura do contexto no qual está inserida a Política Nacional de Resíduos Sólidos, Celso Antonio Pacheco Fiorillo elucida que sua implementação há de se dar:

dentro de uma política concreta de desenvolvimento urbano por parte de cada um dos gestores dos 5.565 municípios do País (Poder Público municipal) em face não só do dever atribuído pela Carta Magna de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais das cidades brasileiras vinculado à nossa realidade (art. 3º da CF) como evidentemente com visão adaptada à ordem econômica do capitalismo dentro dos parâmetros fixados pela Constituição Federal (art. 1º, IV, e 170, VI).<sup>77</sup>

A partir disso, constatamos que o poder público municipal é dotado de grande importância na Lei 12.305/2010, em razão ser ele o ente que se encontra mais próximo da gestão e do tratamento dos resíduos sólidos, como titular que é do serviço público de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, o que será mais bem explicado adiante. Por essa questão de proximidade, quem melhor pode observar o cumprimento das diretrizes, metas, objetivos e princípios da lei é o Município, resultando disso o destaque conferido a sua figura na lei.

É de interesse do Município, ademais, posicionar-se de modo ativo frente à questão dos resíduos sólidos e prezar pelo alcance de melhores panoramas em relação a eles, em função de os resíduos estarem atrelados a vários problemas que obstam o direito ao bem-estar e à qualidade de vida na cidade, e o próprio

---

<sup>77</sup> FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. Op. cit., p. 382.

desenvolvimento da cidade.

Quanto às competências relativas aos resíduos sólidos, a lei tem como fundamento o art. 24, incisos VI e VIII da Constituição Federal, que tratam, respectivamente, da proteção ambiental e do controle da poluição e da responsabilidade pelo dano ambiental e dano ao consumidor. A competência é concorrente, isto é, à União cabem as diretrizes gerais, aos Estados cabe o desenvolvimento de normas sobre a metodologia que será utilizada no tratamento de resíduos e rejeitos, sendo uma competência suplementar (art. 24, § 2º da CF). Os Municípios também poderão atuar incorporando elementos às leis federal e estadual de resíduos sólidos, quando houver interesse local e for cabível, nos moldes do art. 30, incisos I e II da Constituição.<sup>78</sup>

## 2.1 A COMPETÊNCIA MUNICIPAL À LUZ DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

A Constituição Federal de 1988, em seu art.1º, consolida os Municípios como integrantes da Federação, conferindo-lhes maior autonomia, o que representou uma inovação em relação às anteriores. Os Municípios, juntamente com a União, os Estados e o Distrito Federal, são dotados, nos moldes do art. 23 da Carta Magna, de competência administrativa para promover a defesa do meio ambiente e o combate à poluição. No que tange à competência legislativa em matéria ambiental, porém, os Municípios não figuram dentre os encarregados de legislar a respeito. Todavia, o art. 30 da Constituição, ao tratar da competência municipal para legislar sobre determinados assuntos, acentua que o meio ambiente aparece também dentre suas atribuições legislativas.<sup>79</sup>

Os incisos I e II do art. 30 tratam de forma ampla da competência legislativa municipal, enfatizando, respectivamente a possibilidade de o Município legislar sobre questões de interesse local e de legislar suplementando leis estaduais e federais quando cabível. Assim, observa-se que eventualmente questões ambientais podem ser contempladas como de interesses local ou apreciadas pelo Município no

---

<sup>78</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. Op. cit., p. 637.

momento de suplementar a legislação estadual ou federal.

No que tange à importância do Município em relação ao meio ambiente e sua proteção, é o entendimento de Paulo de Bessa Antunes:

A importância dos Municípios é evidente por si mesma, pois as populações e as autoridades locais reúnem amplas condições de bem conhecer os problemas e mazelas ambientais de cada localidade, sendo certo que são as primeiras a localizar e identificar o problema. É através dos Municípios que se pode implementar o princípio ecológico de agir localmente, pensar globalmente.<sup>80</sup>

Sobre a competência comum do art. 23 da Constituição é de se aclarar também o fato de isso representar uma exigência constitucional de cooperação entre os entes federativos, na busca pela adequada tutela ambiental. Deve-se notar, contudo, que no exercício da cooperação, os entes federativos devem se ater à aplicação de suas próprias normas, e não simplesmente aplicar normas dos outros entes.<sup>81</sup>

Nesse sentido, assevera Heline Silvini Ferreira:

Mais especificamente, assinala-se que a Constituição busca realizar o equilíbrio federativo através de um sistema de repartição de competências que se fundamenta na técnica de enumeração dos poderes da União, com poderes remanescentes para os Estados, e poderes definidos indicativamente para os Municípios. Combinadas a essa reserva de campos específicos, o texto constitucional prevê ainda atuações comuns da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, prerrogativas concorrentes entre a União, os Estados, e o Distrito Federal e, por fim, atribuições suplementares dos Municípios.<sup>82</sup>

A respeito da ideia de cooperação entre os entes federativos, expressa no art. 23 da Constituição, vale sublinhar a Lei Complementar 140 de 2011, que estabelece uma série de normas relativas à cooperação, visando tornar mais efetivas as ações administrativas dos entes no que se refere à competência comum para enfrentar questões ambientais, essencialmente a preservação das paisagens notáveis, da fauna, da flora e das florestas, a proteção ao meio ambiente e o combate à poluição.

---

<sup>79</sup> ANTUNES, Paulo de Bessa. **Manual de direito ambiental**. 7. ed. rev., ampl. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004, p. 306.

<sup>80</sup> Idem, p. 306.

<sup>81</sup> Idem, p. 88.

No exercício da competência comum de tais matérias, os entes federativos devem objetivar, conforme prevê o art.3º da lei complementar: a proteção, defesa e conservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado, realizando uma gestão descentralizada, democrática e eficiente; o equilíbrio do desenvolvimento socioeconômico, protegendo o meio ambiente e observando a dignidade da pessoa humana, a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais e regionais; a conformidade entre as políticas e as ações administrativas, impedindo que os entes federativos atuem de modo a se sobrepor uns aos outros e gerem conflitos, promovendo uma administração eficiente; e a uniformidade da política ambiental no Brasil como um todo, consideradas as particularidades regionais e locais.

O constituinte optou por tratar das diferentes competências municipais num mesmo artigo – o art. 30<sup>83</sup>. O inciso I do art. 30 trata da competência legislativa privativa, enquanto que o inciso II trata da competência legislativa concorrente. Os incisos III, IV e VIII dispõem sobre competências materiais privativas. Já os incisos VI, VII e IX tratam de competências materiais comuns.<sup>84</sup>

Em referência à competência em matéria ambiental, a Constituição Federal não estabeleceu uma regulamentação própria e específica, portanto, segue-se a repartição geral de competências. É de se enfatizar, porém, que isso se demonstra complexo pelo fato de se distribuir atribuições de diferentes naturezas aos diversos

---

<sup>82</sup> FERREIRA, Heline Silvini. Competências Ambientais. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato. (Orgs.). **Direito constitucional ambiental brasileiro**. 2. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 205-206.

<sup>83</sup> Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;

IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;

V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental;

VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental; ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006](#))

VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.”

<sup>84</sup> FERREIRA, Heline Silvini. Competências Ambientais. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato. (Orgs.). Op. cit., p. 206.

entes federativos.<sup>85</sup>

No art. 30, inciso I, da Constituição encontram-se as competências implícitas dos Municípios. A respeito dessas, assinala Paulo Gustavo Gonet Branco:

As competências implícitas decorrem da cláusula do art. 30, I, da CF, que atribui aos Municípios 'legislar sobre assuntos de interesse local', significando interesse predominantemente municipal, já que não há fato local que não repercuta, de alguma forma, igualmente, sobre as demais esferas da Federação. Consideram-se de interesse local as atividades, e a respectiva regulação legislativa, pertinentes a transportes coletivos municipais, coleta de lixo, ordenação do solo urbano, fiscalização das condições de higiene de bares e restaurantes, entre outras.<sup>86</sup>

É preciso destacar essa competência legislativa exclusiva dos Municípios prevista no art. 30, inciso I, da Constituição Federal, qual seja: a de legislar sobre assuntos de interesse local. Quando ao alcance da expressão "interesse local", enfatiza-se que isso não implica dizer que o Município poderá legislar sobre tudo que entender importante, mas sim que deverá, no momento de atuar na legislação, analisar sempre as leis federais e estaduais e verificar a relevância do interesse local em questão.<sup>87</sup>

Todavia, elucida-se que:

O interesse local – já o definimos – não é o interesse exclusivo do Município, porque não há interesse municipal que o não seja, reflexamente, do Estado-membro e da União. O que caracteriza esse interesse municipal é a sua predominância para o Município em relação ao eventual interesse estadual ou federal acerca do mesmo assunto. Integra essa competência municipal a elaboração de lei local disciplinando as concessões e permissões de serviço público, atendidas as normas gerais estabelecidas nas Leis 8.987 e 9.074, de 1995, com as alterações subsequentes.<sup>88</sup>

Cabe assinalar, sobre a competência suplementar dos Municípios, prevista no art. 30, inciso II, que esta engloba as competências supletiva e complementar, o que significa que a atuação pode ser no sentido de preencher lacunas da lei federal ou estadual; ou, de modo complementar, esmiuçando a lei federal ou estadual. Nunca, entretanto, essa atuação poderá tornar a norma em questão menos restritiva

<sup>85</sup> FERREIRA, Helene Silvini. Competências Ambientais. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato. (Orgs.). Op. cit., p. 206.

<sup>86</sup> MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 5. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 956.

<sup>87</sup> FERREIRA, Helene Silvini. Competências Ambientais. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato. (Orgs.). Op. cit., p. 213.

e protetora.<sup>89</sup>

Quanto às competências privativas dos municípios, ressalta-se que elas não estão previstas de modo taxativo no art. 30, incisos III, IV, V e VIII da Constituição. Trata-se apenas de exemplificação de algumas competências político-administrativas dos Municípios, como, a de promover, no que couber, o ordenamento territorial através do planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (VIII).

O constituinte de 1988, diferentemente dos anteriores, como se pode observar, optou por elencar algumas competências municipais exclusivas em determinados incisos do art. 30 e em outros momentos na Constituição. Outra parte das competências municipais, por sua vez, apresenta-se implícita, e será delimitada através do que se entenda como sendo de interesse local.<sup>90</sup>

É possível constatar, então, que foi a partir da Constituição Federal de 1988 que o Município alçou à posição de ente federativo autônomo, com competências próprias, independência administrativa, legislativa e financeira. Além disso, é dotado das seguintes faculdades: legislar sobre assuntos de interesse local, suplementar a legislação federal e a estadual, organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local de caráter essencial.

Segundo José Afonso da Silva, a autonomia municipal pode ser compreendida em: autonomia política, que é a capacidade para auto-organização e autogoverno; autonomia normativa, que é a capacidade de elaborar as próprias leis de acordo com sua competência; autonomia administrativa, que envolve a administração da cidade e a organização dos serviços locais; e autonomia financeira, que é a capacidade para decretar os tributos que lhe cabem, e de aplicar suas rendas.<sup>91</sup>

Contudo, a autonomia municipal, prevista como princípio no art. 34, inciso VII, alínea “c”, da Constituição, não se esgota com os aspectos acima indicados, garantidores dessa autonomia, que é prerrogativa inafastável do Município e pode

---

<sup>88</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 346.

<sup>89</sup> FERREIRA, Helene Silvini. Competências Ambientais. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato. (Orgs.). Op. cit., p. 213 -214.

<sup>90</sup> ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Competências na Constituição de 1988**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2000, p. 114.

autorizar até mesmo intervenção federal na sua defesa e preservação.<sup>92</sup>

É de se notar, ainda, que a autonomia municipal está circunscrita ao território em que se situa o poder público e é contornada por aspectos sociais, políticos e econômicos, sendo assim, as atuações municipais repercutem não só no âmbito local, mas na federação como um todo.<sup>93</sup>

Ainda quanto à autonomia municipal na Constituição Federal de 1998, preceitua Édis Milaré:

A interpretação sistêmica do art.1º com o art. 18 da Constituição permite entrever que a autonomia municipal e sua efetividade possibilitam atrair para o Município uma competência em expansão, considerando-se, significativamente, a expressão política que tinham, e agora passaram a ter com maior fortalecimento, na Federação brasileira.<sup>94</sup>

Os Municípios, assim como os demais entes federativos, passam a partilhar do dever de atuar em conformidade com os fundamentos do art.1º, incisos I a V e art. 3º, incisos I a IV, da Carta Política de 1988. Desse modo, lhes é atribuída carga maior de responsabilidades e liberdades, “permitindo e garantindo que a Administração Pública se desenvolva de forma equilibrada e preencha as ideias e os sentimentos de seu povo e as aspirações concretas das comunidades locais”.<sup>95</sup>

Nessa esteira:

A Federação Brasileira não dispensa nem prescinde do Município na sua organização constitucional. Segue-se, daí, que o Município Brasileiro é entidade político-administrativa de terceiro grau, na ordem descendente da nossa Federação: União – Estados – Municípios.<sup>96</sup>

A organização de serviços públicos locais é um dos princípios da Constituição que resguardam a autonomia municipal. No art. 30, inciso V, do diploma constitucional, utiliza-se a expressão “serviços públicos de interesse local”, contudo, não se deve entender que só foram contemplados os serviços públicos propriamente ditos. Obras públicas e outras atividades municipais que sejam necessárias e de

---

<sup>91</sup> SILVA, José Afonso da. O município na nova Constituição. In: XAVIER, Alberto. **A nova ordem constitucional: aspectos polêmicos**. Rio de Janeiro: Forense, 1990, p. 343 e ss.

<sup>92</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. Op. cit., p. 94.

<sup>93</sup> MILARÉ, Édis. Op. cit. 5. ed., p. 530.

<sup>94</sup> Idem, p. 529.

<sup>95</sup> Idem, *Ibidem*.

<sup>96</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. Op. cit., p. 47.

utilidade aos munícipes também se encontram abrangidas.<sup>97</sup>

### 2.1.1 A limpeza urbana e o manejo de resíduos sólidos como serviço público de interesse local

O art. 175 da Constituição Federal preceitua que a prestação dos serviços públicos é de incumbência do poder público, devendo ser realizada na forma da lei, sempre por meio de licitação, diretamente ou sob o regime de concessão ou permissão. Hely Lopes Mirelles, reproduzindo ensinamentos de León Duguit, expõe que a principal atribuição do Estado é a prestação de serviços pelo poder público à coletividade, sendo essa a razão de sua própria existência.<sup>98</sup>

A noção de serviço público pode ser compreendida, segundo Odete Medauar, como atividade prestacional relativa à esfera de atribuições da Administração, incorporada no Executivo, na qual o poder público assegura algo essencial à vida dos indivíduos, como água, energia elétrica, transporte urbano, dentre outras coisas.<sup>99</sup> Acrescenta ainda a autora:

Em essência, serviço público significa prestações; são atividades que propiciam diretamente benefícios e bens, aos administrados (...). Abrange prestações específicas para determinados indivíduos – água, telefone –, e prestações genéricas – iluminação pública, limpeza de ruas.<sup>100</sup>

Os serviços públicos podem ser classificados como propriamente ditos e como de utilidade pública. Os serviços públicos propriamente ditos são os prestados diretamente pela Administração à comunidade, face ao caráter de essencialidade desses frente à necessidade de sobrevivência da sociedade e do Estado, sendo de prestação privativa do poder público, que não deve delegá-los a terceiros. Os serviços de utilidade pública, no entanto, são os de reconhecida conveniência para a sociedade, prestados diretamente pelo poder público ou delegados a terceiros

---

<sup>97</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. Op. cit., p. 345.

<sup>98</sup> Idem, p. 349.

<sup>99</sup> MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 11. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007, p. 313.

<sup>100</sup> Idem, p. 314-315.

concessionários, permissionários ou autorizatários, por conta e risco desses, sujeitos ao controle e a condições fixadas, devendo ser remunerados por aqueles que do serviço se utilizarem.<sup>101</sup>

Necessário se faz delinear, entretanto, que cabe sempre ao poder público regulamentar e controlar o serviço público em seu sentido amplo, ou seja, tanto o serviço público propriamente dito como o serviço de utilidade pública. Nessa esteira:

O fato de tais serviços serem delgados a terceiros, estranhos à Administração Pública, não lhe retira o poder indeclinável de regulamentá-los e controlá-los, exigindo sempre sua atualização e eficiência, de par com o exato cumprimento das condições impostas para o seu fornecimento ao público.<sup>102</sup>

O serviço público de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos faz parte do serviço público de saneamento básico. É o que se pode denotar por meio da Lei 11.445/2007, que traça as diretrizes nacionais do saneamento básico, mais especificamente pela leitura do art. 7º. Em razão disso é que a Lei 12.305/2010 adota a noção de serviço público de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos prevista no referido artigo da Lei 11.445/2007, o qual elenca como atividades inseridas nesse serviço público: a coleta, o transbordo e o transporte dos resíduos advindos do lixo doméstico e do lixo da varrição e limpeza de logradouros e vias públicas; a triagem para reuso ou reciclagem, de tratamento, até mesmo por compostagem, e de disposição final de tais resíduos; a varrição, a capina e a poda de árvores em vias e logradouros públicos e demais possíveis serviços relativos à limpeza pública urbana.

A fim de contextualizar a atribuição do serviço público em tela aos Municípios, observa Édis Milaré:

Desde o Brasil Império, e sob a influência da legislação estrangeira, era peculiar interesse do Município cuidar do abastecimento de água potável e da remoção dos esgotos, mesmo que muito pouco se tivesse feito neste setor em comparação com as exigências sanitárias e as necessidades sociais. A drenagem urbana, o gerenciamento do lixo doméstico e a limpeza urbana paulatinamente foram aceitos no rol do saneamento básico.<sup>103</sup>

Como se pode constatar através do enunciado acima, o serviço público de

<sup>101</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. Op. cit., p.349-350.

<sup>102</sup> Idem, p. 353, 354.

<sup>103</sup> MILARÉ, Édis, Op. cit. 5. ed., p. 543.

limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos é um serviço público de interesse local. Assim, em consonância com o previsto no art. 30, inciso V, da Constituição - que atribui aos Municípios a competência para organizar e prestar serviços públicos de interesse local, sob o regime de concessão ou permissão – resta clara a competência municipal com relação a esse serviço público.

A despeito de não estar explícita a atribuição desse serviço à esfera de competências dos Municípios, entende-se que ao falar em “serviços públicos de interesse local”, o legislador constituinte procurou viabilizar uma abertura interpretativa, de modo que, desde que não invada a esfera de competência da União ou dos Estados, o Município pode caracterizar certos serviços públicos como de interesse local, atraindo a organização e prestação desses para o seu âmbito de competências.

A coleta de lixo e a limpeza de vias e logradouros públicos representam um serviço de interesse local, de imensurável relevância para a coletividade. Como já ressaltado, inúmeros problemas são causados pela concentração de lixo nas ruas, como enchentes com o entupimento de bueiros. Como é ao Município que recai a decisão acerca da destinação final dos resíduos sólidos coletados em seu território e da disposição final dos rejeitos, é seu dever prezar pela adequação dessas áreas a padrões que garantam a proteção ambiental e assegurem a saúde pública.<sup>104</sup>

Quanto à responsabilidade do Município pela escolha dessas áreas de destinação e disposição final dos resíduos e rejeitos, destacamos a seguinte decisão:

EMENTA: APELAÇÃO. CRIME AMBIENTAL. DEPÓSITO CONTÍNUO DE LIXO, A CÉU ABERTO, EM LOCAL INADEQUADO, COLOCANDO EM RISCO A SAÚDE HUMANA. COMETIMENTO DO DELITO PREVISTO NO ART. 54, § 2º, INCISO V, DA LEI Nº 9.605/98. CONDENAÇÃO MANTIDA. REDUZIDO O APENAMENTO. EXTINÇÃO DA PUNIBILIDADE PELA PENA CONCRETIZADA. APELO PROVIDO. UNÂNIME.<sup>105</sup>

<sup>104</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. Op. cit., p. 476-477.

<sup>105</sup> BRASIL. **Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul**. Apelação Crime nº 70027865898, Relator: Aristides Pedroso de Albuquerque Neto, DJ: 19/03/2009. Disponível em: <[http://www1.tjrs.jus.br/site\\_php/consulta/consulta\\_processo.php?nome\\_comarca=Tribunal+de+Justi%EA&versao=&versao\\_fonetica=1&tipo=1&id\\_comarca=700&num\\_processo\\_mask=70027865898&num\\_processo=70027865898&codEmenta=2805725&temIntTeor=true](http://www1.tjrs.jus.br/site_php/consulta/consulta_processo.php?nome_comarca=Tribunal+de+Justi%EA&versao=&versao_fonetica=1&tipo=1&id_comarca=700&num_processo_mask=70027865898&num_processo=70027865898&codEmenta=2805725&temIntTeor=true)>, consultado em 04/12/2012.

Essa ementa refere-se a um julgado do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul em que foram condenados dois prefeitos municipais por crime ambiental, com base no art. 54, § 2º, inciso V, da Lei 9.605/1998 (Lei de Crimes Ambientais), pois eles determinaram que resíduos sólidos domésticos, de saúde, entre outros, fossem destinados a determinada área sem prévio licenciamento ambiental, destinando os resíduos a céu aberto e em local inadequado, o que acarretou danos à saúde pública e ao meio ambiente. Relatório de vistoria comprovou a materialidade dos danos.

A respeito da importância de que se reveste a prestação desses serviços públicos, esclarece Maurício Waldman:

Objetivando a conservação da cidade, a limpeza urbana constitui uma estratégia preventiva de caráter prioritário e essencial. Nos serviços de limpeza urbana, a retirada dos resíduos públicos é geralmente executada por um corpo de funcionários em tempo integral, trabalhadores que se responsabilizam por uma série de serviços específicos (...). Trata-se de uma tarefa desempenhada sem alarde pelos garis, que, com o seu labor nem sempre reconhecido, garantem o bem-estar de milhões de urbanistas.<sup>106</sup>

Ainda quanto à competência do Município para realização do serviço público de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, nota-se que é possível extrair a partir de uma interpretação sistemática do art. 23 da Constituição, especialmente dos incisos II, VI e IX, que de fato se trata de competência municipal. O art. 23, como já mencionamos, trata das competências comuns dos entes federativos e nos referidos incisos refere-se ao cuidado com a saúde, à proteção ao meio ambiente e combate à poluição em suas mais variadas formas, e melhoria das condições habitacionais e do saneamento. A partir disso conclui-se pela competência municipal para execução do serviço público em tela.

A União, conforme o art. 21, inciso XX, da Constituição, tem competência para fixar diretrizes sobre o saneamento básico, portanto, conseqüentemente sobre os resíduos sólidos, já que inseridos no serviço público de saneamento básico. É preciso ter em mente que há distinção entre ter competência constitucional para estabelecer normas gerais sobre o saneamento, e ter titularidade para executar e prestar esse serviço público. Assim, é a União quem institui normas sobre o saneamento básico, incluídos os serviços relativos aos resíduos sólidos, mas via de

regra quem é o titular da execução desse serviço é o Município, posto que se trata de serviço no qual prevalece o interesse local.<sup>107</sup>

Cabe destacar o art. 19, inciso V, da Lei de Resíduos Sólidos, que prevê como conteúdo mínimo do plano municipal de gestão integrada dos resíduos sólidos o estabelecimento de procedimentos e especificações que deverão ser observados na execução dos serviços públicos de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, bem como na disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos, tudo em conformidade com a Lei 11.445/2007. Com isso fica evidente que a execução de tais serviços se encontra no âmbito da competência municipal.

Para concluir esse ponto, se faz necessário aclarar, em consonância com o previsto no art. 26 da lei, que como titular do serviço público em tela, seja ele efetivado de forma direta pelo Município ou de forma indireta, por contratação ou delegação, o Município é o responsável pela sua organização e prestação.

## 2.2 OS PLANOS MUNICIPAIS DE GESTÃO INTEGRADA DE RESÍDUOS SÓLIDOS

A Lei de Resíduos Sólidos prevê como condição para que o Distrito Federal e os Municípios tenham acesso aos recursos da União, a elaboração dos respectivos planos municipais de gestão integrada de resíduos sólidos, conforme o disposto do art. 18, *caput*, da lei.

Nos parágrafos que seguem o referido artigo, estabelece-se também preferencia no acesso aos recursos da União para os Municípios que se utilizarem de soluções consorciadas intermunicipais, com elaboração de plano intermunicipal, ou que se façam parte, voluntariamente, em planos microrregionais de resíduos sólidos; que promovam a coleta seletiva junto a cooperativas ou outras formas de associação dos catadores de resíduos recicláveis e reutilizáveis formadas por pessoas de condição social inferior. Normas complementares sobre o acesso aos recursos serão formuladas no devido regulamento.

---

<sup>106</sup> WALDMAN, Maurício. Op. cit., p. 78-80.

<sup>107</sup> LUFT, Rosangela Marina. Marcos legais e institucionais para a redefinição do serviço público de saneamento básico. In: COSTALDELLO, Ângela Cassia (coord.). **Serviço Público: direitos fundamentais, formas organizacionais e cidadania**. Curitiba: Juruá, 2005.

É importante salientar que se o Município optar pela elaboração do plano de saneamento básico, em consonância com a Lei 11.445/2007, que em seu teor aborda também os resíduos sólidos, é possível que haja a inserção do plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos nesse outro plano. Todavia, o conteúdo mínimo estabelecido no art. 19 da lei de resíduos sólidos deve ser estritamente observado.

O parágrafo 4º do referido artigo impõe que o fato de não haver o devido plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos não obsta o dever do Município e do Distrito Federal de promover o licenciamento ambiental de aterros sanitários e demais infraestruturas e operações do serviço público de limpeza urbana e de manejo dos resíduos sólidos através do órgão competente do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama).

É de se sublinhar também o disposto no art. 19, § 7º e § 8º. Fala-se, respectivamente: da disponibilidade do plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos ao Sistema Nacional de Informações sobre a Gestão dos Resíduos Sólidos (Sinir), bem como que o fato de não haver o plano em questão em nada obstará que empreendimentos e atividades licenciados pelos devidos órgãos sejam desenvolvidos.

O Município que escolher se utilizar das soluções consorciadas intermunicipais para gerir os resíduos sólidos, desde que observado o conteúdo mínimo previsto para os planos municipais de gestão integrada de resíduos sólidos, estará desobrigado a desenvolver tal plano, conforme previsão do art. 19, § 9º da lei.

### 2.2.2 O conteúdo mínimo dos Planos Municipais de Gestão Integrada dos Resíduos Sólidos

Encontra-se regulado no art. 19 da lei o conteúdo mínimo para os planos municipais de gestão integrada de resíduos sólidos. Isto significa que tais planos devem necessariamente dispor sobre o previsto nos incisos do artigo, podendo ir além.

O inciso I fala do diagnóstico da situação dos resíduos sólidos gerados no

território municipal, devendo conter a origem, o volume, a caracterização dos resíduos e as formas de destinação e disposição final adotadas. Para a tomada de posturas em prol da proteção ambiental e visando-se alcançar as metas da Política Nacional de Resíduos Sólidos é certamente indispensável se ter em mãos um diagnóstico da situação dos resíduos sólidos, pois isso permite que se faça um controle da situação, fixando parâmetros a serem obedecidos e metas a serem alcançadas.

O inciso II, da identificação das possíveis áreas onde poderá ser feita a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos. Para isso, devem ser observados: o plano diretor o Município, do qual trata o art. 182, § 1º da Constituição Federal, e o zoneamento ambiental, caso haja.

O inciso III prescreve que o plano municipal deve tratar das possibilidades de implantar soluções consorciadas ou compartilhadas entre os Municípios, verificando-se requisitos como o da economia de escala, da distância entre os locais fixados, visto que devem ser próximos, e dos modos de prevenir riscos ambientais. As soluções consorciadas ou compartilhadas entre os Municípios são um grande instrumento da lei para a gestão e o tratamento adequados dos resíduos sólidos, pois através da cooperação e da união de esforços na concretização de interesses comuns a questão dos resíduos sólidos pode ser mais facilmente solucionada.

O inciso IV trata da identificação dos geradores e dos resíduos sólidos que devem estabelecer o plano de gerenciamento específico, conforme previsto no art. 20 da lei, e dos sujeitos ao sistema de logística reversa, nos moldes do art. 33, obedecendo-se às normas da lei e de seu regulamento, além das normas fixadas por órgãos do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama) e do Sistema Nacional de Vigilância Sanitária (SNVS). A identificação dos sujeitos aos planos de gerenciamento e ao sistema de logística reversa é muito importante para que o Município possa ter um controle dos resíduos sólidos que estão sob sua responsabilidade e dos que estão sob responsabilidade dos fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes.

Além disso, é preciso identificar os obrigados a estabelecer plano de gerenciamento pelo fato de que este deve estar de acordo com o que dispõe o plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos do respectivo Município, conforme o exposto no art. 21, § 1º da Lei 12.305/2010.

O inciso V prevê que o plano municipal deve prescrever operações e

especificações ao menos mínimas a serem observadas pelos responsáveis pela realização dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo dos resíduos sólidos, incluindo-se a disposição final ambientalmente correta dos rejeitos e observando-se a Lei do Saneamento Básico (Lei 11.445/2007).

O inciso VI aponta para a necessidade de serem abordados os indicadores de desempenho operacional e ambiental dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo dos resíduos sólidos. A existência de tais indicadores possibilita um controle quanto ao padrão dos serviços prestados, de modo a prezar pela excelência e efetividades desses, o que é muito importante pelo fato de a gestão e o tratamento dos resíduos sólidos, sendo parte do serviço público de saneamento básico, representarem um serviço essencial à coletividade.

No inciso VII, fala-se das regras para transporte e demais etapas envolvidas no gerenciamento de resíduos sólidos, tratado no art.20, devendo essas estar sempre de acordo com as normas previstas nos órgãos do Sisnama e do SNVS, e outras advindas de leis federais e estaduais.

O inciso VIII trata do delineamento das responsabilidades pela implementação e operacionalização do plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos, incluindo-se as etapas do plano de gerenciamento de resíduos sólidos a cargo do poder público. O plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos é dever do poder público municipal, que há de elaborá-lo conforme o estabelecido na Lei 12.305/2010. O plano de gerenciamento de resíduos sólidos, por sua vez, há de ser desenvolvido por aqueles previstos no art. 20 da lei. A respeito disso, é de se aclarar:

O plano de gerenciamento de resíduos sólidos tem uma característica: ele não é formulado e implementado por nenhum dos poderes públicos – União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Como responsáveis por esse plano podem estar presentes autarquias, empresas públicas e fundações públicas, como, também, pessoas jurídicas somente s de Direito Privado.<sup>108</sup>

Os incisos IX, X e XII tratam da previsão de determinados programas e ações. O plano municipal deve conter programas e ações de: capacitação técnica, que visem implementar e operacionalizar o plano; de educação ambiental, a fim de

---

<sup>108</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. Op. cit., p. 659.

se concretizar o objetivo de não geração, redução, reutilização e reciclagem dos resíduos sólidos; e programas e ações voltados a promover a participação de grupos de interesse, como o das cooperativas ou associações de catadores formadas por pessoas de baixa renda.

Quanto ao inciso X, especialmente, que trata dos programas de educação ambiental, é evidente a sua importância na formação de cidadãos mais cientes dos danos que os resíduos sólidos podem representar à saúde pública e ao meio ambiente, das responsabilidades que como consumidores eles têm na busca pela não geração de tamanho volume de resíduos, e das atitudes que pode tomar em prol da efetividade da Política Nacional de Resíduos Sólidos.

O inciso XII fala da previsão de meios para desenvolver fontes de negócios, empregos e renda através do reconhecimento do valor dos resíduos sólidos. Cabe aqui mencionar o princípio do reconhecimento do resíduo sólido reutilizável e reciclável como um bem dotado de valor econômico, social, gerador de trabalho e renda e promotor de cidadania, previsto no art. 6º, inciso VIII da Lei 12.305/2010. Observa-se que a exigência, no conteúdo mínimo dos planos municipais, do previsto no art. 19, inciso XII acima referido, coaduna-se com a concretização de um dos princípios mais importantes da lei de resíduos sólidos.

No inciso XIII aponta-se para o sistema que calcula os custos envolvidos na realização do serviço público de limpeza urbana e de manejo dos resíduos sólidos e o modo de cobrança desses serviços, o que deve estar de acordo com a Lei 11.445/2007.

O inciso XIV dispõe sobre as metas que o plano deve abarcar, de modo geral, como as de redução, reutilização, coleta seletiva, reciclagem, objetivando-se reduzir o volume de rejeitos levados à disposição final ambientalmente adequada. Para uma mudança à nível nacional no panorama dos resíduos sólidos é preciso que todos os envolvidos da Política Nacional de Resíduos Sólidos estabeleçam metas, assumindo um compromisso com a realização dessa grande mudança que, como se sabe, é urgente e extremamente necessária.

O inciso XV prevê que devem ser descritos os modos e os balizas da participação do poder público local na coleta seletiva e na logística reversa, observando-se o art. 33<sup>109</sup>, e em outras ações que envolvem a responsabilidade

---

<sup>109</sup> O art. 33 da lei trata dos responsáveis pelo estabelecimento de sistemas de logística reversa, que é um dos pilares da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos.

compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos.

O plano de gestão integrada deve tratar, ainda, conforme o inciso XVI, das formas de controle e fiscalização local da implementação e operacionalização dos planos de gerenciamento de resíduos sólidos e dos sistemas de logística reversa, previstos, respectivamente, no art. 20 e no art. 33 da lei.

Ações no sentido da prevenção e da correção a serem concretizadas devem ser incluídas no plano, bem como o programa de monitoramento, de acordo com o inciso XVII.

Ainda, nos termos do inciso XVIII, os passivos ambientais relativos aos resíduos sólidos, incluídas as áreas de contaminação e medidas saneadoras, devem estar diagnosticadas no plano. A identificação dos passivos ambientais é inadiável e o poder público municipal deve se posicionar no sentido de tomar as medidas e providências cabíveis para recuperar essas áreas que representam grandes riscos ao meio ambiente e à saúde pública. É imprescindível também submeter as áreas contaminadas ao zoneamento ambiental.

Quanto à busca de soluções e reversão do quadro dos passivos ambientais e áreas contaminadas, Paulo Affonso Leme Machado elucida que “o Município deverá primeiramente procurar algum dos responsáveis do passivo ambiental e, se tiver que intervir, cobrará regressivamente do responsável”.<sup>110</sup>

O inciso XIX refere-se à necessária previsão da periodicidade da revisão do plano, considerando o período de vigência do plano plurianual municipal. Pelo fato de o plano abordar vários elementos como dados e diagnósticos, é indispensável a sua atualização de tempos em tempos, o que será determinado no próprio plano.

Ações específicas, no âmbito dos órgãos da administração pública, buscando-se o uso racional dos recursos do meio ambiente, evitar o desperdício e reduzir a quantidade de resíduos sólidos, deverão ser realizadas e estar previstas também no plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos. É disso que trata o art. 19, § 6º da lei.

Caso o Município tenha menos de 20.000 (vinte mil) habitantes, e não seja área de especial interesse turístico, ou inserido em área de influência de empreendimentos ou atividades de significativo impacto ambiental regional ou nacional, ou que seu território contenha, no todo ou em parte, Unidades de

---

<sup>110</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. Op. cit., p. 658.

Conservação, o plano municipal de gestão integrada terá conteúdo abreviado. É o que preveem os parágrafos 2º e 3º do art. 19 da lei.

Por fim, é preciso sinalizar que o plano de gestão integrada de resíduos sólidos deverá observar o Plano Diretor do Município e o zoneamento ambiental, além de atentar para a ordenação do solo a fim de obedecer ao exposto no art.2º, inciso VI, alínea “b”, da Lei do Estatuto da Cidade, que impõe que não sejam causadas proximidades de usos incompatíveis ou inconvenientes.<sup>111</sup>

---

<sup>111</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. Op. cit., p. 657-658.

### 3 AS RESPONSABILIDADES DOS MUNICÍPIOS NA GESTÃO E NO TRATAMENTO DOS RESÍDUOS SÓLIDOS

A Lei 12.305 de 2010 estabelece um corpo jurídico próprio para a gestão dos resíduos sólidos e dos rejeitos que há de ser interpretado observando-se o direito ao saneamento ambiental, face ao exposto no art. 182, *caput*, da Constituição Federal<sup>112</sup>, que acentua a obrigação do poder público municipal para com a garantia do bem-estar na cidade.<sup>113</sup>

O Município é o ente federativo que se encontra mais próximo da execução do serviço público de limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos, sendo, portanto, fundamental a sua atuação na busca pela efetividade da Política Nacional de Resíduos Sólidos. Assim, é o Município quem melhor pode controlar a realização de tal política nos moldes previstos na lei, devendo sempre intervir quando os serviços não são desempenhados da forma devida, a destinação final não é adequada, ou as metas propostas não estão sendo observadas.

É dever municipal a organização e o acompanhamento da prestação dos serviços públicos relativos à limpeza urbana e ao manejo dos resíduos sólidos, exigindo-se a coordenação desses com os procedimentos operacionais e especificações mínimas fixados no plano de gestão integrada de resíduos sólidos, bem como exigindo um controle no desempenho desses serviços.

Como responsável pela organização e prestação direta ou indireta de tais serviços, o poder público municipal deve zelar pela observância de todo o previsto como conteúdo mínimo do plano de gestão integrada de resíduos sólidos, a fim de assegurar a gestão adequada e correta dos resíduos sólidos. Demais previsões acrescentadas ao plano de gestão integrada também devem ter sua realização fiscalizada, mas principalmente o conteúdo mínimo, pois este é constituído dos requisitos mínimos necessários para que o Município desenvolva o serviço público de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos em conformidade com diretrizes que consolidam a tutela do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, e do direito à vida sadia e digna.

---

<sup>112</sup> Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo poder público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

Aos Municípios recai a decisão, e a conseqüente responsabilidade, sobre a destinação final dos rejeitos coletados, o que deve ser feito contemplando-se as peculiaridades locais e os devidos procedimentos técnicos relacionados ao controle ambiental. O licenciamento ambiental dos aterros sanitários e de infraestruturas e instalações relacionadas ao serviço público de limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos será realizado pelo órgão competente do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama).

O controle e a fiscalização do desenvolvimento dos planos de gerenciamento de resíduos sólidos e dos sistemas de logística reversa serão realizados pelo Município. Especificamente quanto aos planos de gerenciamento, se esses não estiverem sujeitos a licenciamento ambiental, quem os aprovará será a autoridade municipal competente, e caso haja licenciamento ambiental, o órgão municipal competente deverá ser ouvido, particularmente no que tange à disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos.

Na gestão e no tratamento dos resíduos sólidos o Município deve estar norteado pela preservação da saúde pública, da qualidade ambiental e também do bem-estar da cidade. Procedimentos previstos na lei, como a reciclagem e a reutilização dos resíduos, mesmo que priorizados e destacados, não dispensam as devidas medidas referentes à fiscalização ambiental, sanitária e agropecuária, avaliação ambiental periódica, licenciamento e revisão, e monitoramento.<sup>114</sup>

Para que o objetivo principal da lei, que é a não geração de resíduos sólidos, torne-se realidade, o Município há de atuar na educação ambiental, estimulando os cidadãos desde cedo a participarem de ações nesse sentido, assim como conscientizando-os de seu papel na execução das políticas relativas aos resíduos sólidos.

Ações e programas voltados à promoção da educação ambiental auxiliam também na implantação dos sistemas de coleta seletiva, posto que é imprescindível a colaboração da população com a segregação dos resíduos e rejeitos que produz, o que facilita a coleta seletiva e também a destinação e disposição final de resíduos e rejeitos.

A Lei 12.305/2010 também abordou instrumentos que afastam algumas responsabilidades da esfera dos Municípios, impondo-as aos fabricantes,

---

<sup>113</sup> FIORILLO, Celso Anotnio Pacheco. Op. cit., p.382.

<sup>114</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. Op. cit., p. 638.

importadores, distribuidores, comerciantes, e até mesmo aos consumidores. O sistema de logística reversa e o plano de gerenciamento são exemplos desses instrumentos.

Os obrigados a formular o plano de gerenciamento, previstos no art. 20 da lei, devem prever medidas saneadoras dos passivos ambientais relativos aos resíduos sólidos, o que, no caso, não afasta a responsabilidade do Município em relação a essas áreas, mas exige a cooperação daqueles obrigados ao plano de gerenciamento na busca de soluções para esses passivos. Os danos eventualmente causados pelo gerenciamento inadequado dos resíduos ou rejeitos dos sujeitos ao plano de gerenciamento são de responsabilidade desses, mesmo que tenham sido contratados serviços de coleta, armazenamento, transporte, transbordo, tratamento, destinação final de resíduos e disposição final de rejeitos.

O poder público deve agir de forma subsidiária frente aos danos ao meio ambiente e à saúde pública associados ao gerenciamento de resíduos sólidos, todavia, os responsáveis pelo dano deverão ressarcir-lo integralmente pelos gastos despendidos na ação. É o que prescreve o art. 29, *caput* e parágrafo único.

Quanto ao sistema de logística reversa, de acordo com o art. 31, *caput*, inciso IV, os fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes cujos produtos são objeto de logística reversa são responsáveis pelo recolhimento dos produtos e resíduos deixados após o uso, devendo conferir-lhes destinação final ambientalmente adequada.

Os obrigados a estruturar sistemas de logística reversa são responsáveis pelo controle do retorno dos produtos após o uso pelo consumidor de modo independente, ou seja, sem contar com o serviço público de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos. Eles devem também fixar postos de entrega para os resíduos reutilizáveis e reciclagens, permitindo a reinserção desses no processo produtivo.

No sistema de logística reversa o consumidor também aparece como responsável, uma vez que ele é quem deve devolver após o uso os produtos e embalagens sujeitos a esse sistema, definidos nos incisos do *caput* do art. 33 da lei. Seguindo-se um ciclo, após isso os consumidores e distribuidores deverão devolver os produtos e embalagens aos devidos fabricantes e importadores, para que esses, então destinem de forma adequada os resíduos e encaminhem os rejeitos para disposição final adequada. O destino e a disposição adequados e corretos desses

resíduos podem estar previstos no plano municipal de gestão integrada.

Os consumidores podem ser responsabilizados por despejarem produtos e embalagens em locais impróprios ou disponibilizá-los a pessoas que não previstas na lei. Ainda, sempre estabelecido no plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos o sistema de coleta seletiva, os consumidores deverão acondicionar os resíduos sólidos gerados corretamente, diferenciando-os, bem como disponibilizar aqueles reutilizáveis e recicláveis de modo adequado.

É importante tratar, ainda, da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos no que tange ao Município, que enquanto titular dos serviços de limpeza urbana e de manejo dos resíduos sólidos deverá: implantar medidas para reaproveitar os resíduos sólidos reutilizáveis e recicláveis advindos desse serviço; estabelecer um sistema de coleta seletiva; atuar junto aos setores econômicos e sociais proporcionando que os resíduos reutilizáveis e recicláveis oriundos do serviço prestado retornem ao ciclo produtivo; realizar atividades as quais tenha se comprometido em relação aos sistemas de logística reversa; implantar sistema de compostagem de resíduos e, junto aos setores econômicos e sociais buscar meios de utilizar o composto gerado; propiciar a disposição final ambientalmente adequada dos resíduos e rejeitos oriundos dos serviços prestados. Isso está previsto no art. 36, *caput*, da lei.

O referido artigo prescreve em seu § 1º que será priorizada a atuação de cooperativas e demais formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis constituídas de pessoas de baixa renda, no cumprimento, pelo titular do serviço, das medidas anunciadas pelo artigo relativas aos resíduos reutilizáveis e recicláveis. Com isso nota-se que o Município tem papel significativo na concretização da ascensão social e econômica dos catadores, e também na consolidação do princípio do reconhecimento dos resíduos sólidos reutilizáveis e recicláveis enquanto bens econômicos e dotados de valor social, geradores de trabalho e renda e promotores da cidadania.

### 3.1 A GESTÃO INTEGRADA

A Lei 12.305/2010 estabelece, ao tratar dos planos de resíduos sólidos nos diferentes níveis, que o Distrito Federal e os Municípios deverão desenvolver planos de gestão integrada de resíduos sólidos. A própria lei, no art. 3º, inciso XI, conceitua a gestão integrada, caracterizando-a como um conjunto de ações direcionadas para a definição de soluções para os resíduos sólidos e que contemplem as dimensões política, econômica, ambiental, cultural e social, com controle social e vislumbrando-se a premissa do desenvolvimento sustentável.

Detalhando-se o conceito apresentado, podemos compreender que com a gestão integrada pretende-se realizar uma política relativa à gestão e ao tratamento dos resíduos sólidos que seja a mais completa e articulada o possível, pois todos os setores da sociedade – públicos, privados e a coletividade como um todo - devem se mobilizar no atendimento às diretrizes legais estabelecidas para os resíduos sólidos, aos princípios, objetivos e metas definidos na Política Nacional de Resíduos Sólidos. Além disso, a gestão dos resíduos sólidos há de ser implementada considerando-se os mais variados aspectos envolvidos na temática, ou seja, há de contemplar questões não só ambientais, como também econômicas, culturais, sociais e políticas.

Especialmente para que se consiga realizar o objetivo maior da lei, que é a não geração, redução, reutilização, reciclagem, tratamento e disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos é fundamental que a gestão de resíduos sólidos esteja engajada em todos os níveis acima mencionados, pois a questão dos resíduos sólidos produz reflexos nos mais distintos setores da sociedade, sendo objeto de preocupação não apenas pelos riscos ambientais que representa.

É interessante mencionar, ainda, o entendimento de Rualdo Menegat e Gerson Almeida sobre a gestão ambiental integrada:

O não entendimento da cidade como um sistema no qual cada indivíduo ou grupo social, cada rua ou bairro é interdependente do todo e seu funcionamento depende de estratégias comuns, discutidas e negociadas num processo político-social que extravasa as eleições é um impeditivo para a gestão integrada. Além disso, a visão não sistêmica ou fragmentária da cidade não isola apenas os cidadãos ou grupos sociais entre si, mas também distorce a visão das causas das atividades humanas que produzem impacto ambiental na cidade.

Os programas de gestão ambiental municipal são consequência direta da visão de cidade. Se esta é vista de forma fragmentária, os programas de gestão não passam de 'campanhas setoriais', que não se preocupam em reunir os atores e negociar hábitos e responsabilidades duradouras, integradas às estratégias da cidade.<sup>115</sup>

Para melhor entendermos a gestão integrada em relação aos resíduos sólidos é apropriado, ademais, analisar a importância da gestão ambiental integrada. Conforme assevera Édis Milaré:

Vale observar que os Estados e os Municípios, em suas respectivas esferas de competência, podem e devem avançar ainda mais na gestão urbana, buscando complementar e suprir os preceitos federais sempre que os interesses estaduais e os locais o exigirem. Daí resulta a importância crescente da gestão ambiental integrada para a ação dos entes federativos que, embora diversificados nos programas e nas necessidades específicas de cada um, são solidários e convergentes na busca do meio ambiente ecologicamente equilibrado, direito fundamental do cidadão brasileiro e de todos os habitantes do planeta Terra.<sup>116</sup>

A partir disso podemos concluir que a gestão integrada é essencial na concretização da política de resíduos sólidos a nível municipal ou intermunicipal, haja vista que prioriza ações e posturas conjuntas por parte de todos os envolvidos na temática dos resíduos sólidos na consecução de um panorama ambientalmente adequado para esses resíduos, conferindo destaque à promoção do desenvolvimento sustentável e ao controle social, que é peça chave na participação da coletividade nas políticas públicas dos resíduos sólidos.

### 3.2 SOLUÇÕES CONSORCIADAS INTERMUNICIPAIS: O INCENTIVO À ADOÇÃO DE CONSÓRCIOS NA LEI 12.305 DE 2010

É possível afirmar que, nos dias de hoje, os serviços públicos são prestados pelo Estado por meio de: atuação direta da administração pública, entidades da administração indireta, delegações de serviços públicos a particulares, e gestão

<sup>115</sup> MENEGAT, Rualdo; ALMEIDA, Gerson. **Desenvolvimento Sustentável e Gestão Ambiental nas Cidades: estratégias a partir de Porto Alegre**. Porto Alegre: UFRGS, 2004, p. 183, 184.

<sup>116</sup> MILARÉ, Édis. Op. cit. 5.ed., p. 543.

associada de serviços públicos.<sup>117</sup>

Com o novo teor do art. 241 da Constituição Federal, dado pela Emenda Constitucional n. 19, de 04.06.1998, passou a ser prevista a celebração de consórcios e convênios de cooperação entre os entes federativos, com a consequente promulgação da Lei n. 11.107/2005, que trata dos consórcios públicos, em conformidade com o previsto no referido artigo da Constituição. Os consórcios públicos são um modo de gestão associada do serviço público.<sup>118</sup> Conforme assevera Maria Sylvia Zanella Di Pietro, não é obrigatório estabelecer um consórcio como modo de se realizar a gestão associada prevista no art. 241 da Constituição.<sup>119</sup>

A respeito do mencionado artigo da Carta Magna, sublinha a autora:

O objetivo da norma constitucional é o de consolidar a gestão associada entre os entes federados para consecução e fins de interesse comum. Normalmente, essas matérias são as que se inserem na competência comum prevista no art. 23 da Constituição. Muitas vezes, o serviço que uma pessoa jurídica pública não pode ou tem dificuldades para executar sozinha, torna-se possível ou mais eficiente mediante a conjugação de esforços.<sup>120</sup>

A Política Nacional de Resíduos Sólidos, como determina o art. 5º da lei 12.305/2010, articula-se com a Lei 11.105/2005. Dentre os instrumentos econômicos previstos na política em tela, o art. 45 menciona os consórcios públicos, regulados na Lei. 11.107/2005, e confere grande relevância a eles como instrumento, afirmando a prioridade dos consórcios públicos na obtenção de incentivos do Governo Federal. O artigo ainda menciona que o objetivo da lei através dos consórcios públicos é o de proporcionar a descentralização e a prestação dos serviços públicos relativos aos resíduos sólidos. O legislador optou por estimular a formação dos consórcios como uma das formas de cooperação entre os entes federativos.

O art. 19, § 9º, da Lei 12.305/2010 dispõe sobre hipótese em que haverá dispensa da criação do plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos. É o caso em que se enquadram os Municípios que escolheram participar de soluções consorciadas intermunicipais para a gestão dos resíduos sólidos, desde que, é claro,

<sup>117</sup> HARGER, Marcelo. **Consórcios Públicos na Lei n. 11.107/05**. Belo Horizonte: Fórum, 2007, p. 65

<sup>118</sup> Idem, p. 65

<sup>119</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na Administração Pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008, p. 236.

o plano intermunicipal observe todos os requisitos do conteúdo mínimo estabelecidos nos incisos do *caput* do art.19 da Lei 12.305/2010. Nesse caso, portanto, não haverá plano municipal, mas plano intermunicipal sobre os resíduos sólidos, que definirá a gestão dos resíduos para aqueles que participam da solução consorciada, seguindo-se os parâmetros definidos na lei.

No que tange à solução consorciada intermunicipal, assevera Paulo Affonso Leme Machado:

Essa associação entre Municípios não precisa da intervenção do Estado, através de lei complementar, como no caso das microrregiões. Os Poderes Executivos e Legislativos dos Municípios interessados deverão intervir para que se ponha em marcha essa 'solução consorciada' ou consórcio, que pode ter um prazo estipulado de duração ou condições para sua revogação e/ou término.<sup>121</sup>

Em vários outros momentos a Lei 12.305/2010 confere destaque aos consórcios públicos. O parágrafo único do art. 11 determina que os Estados devem apoiar e dar prioridade às soluções consorciadas intermunicipais; o art. 18, § 1º, inciso I, estabelece a prioridade no acesso aos recursos da União para os Municípios que desenvolverem soluções consorciadas intermunicipais; o art. 19, inciso III, prevê como parte do conteúdo mínimo dos plano municipais de gestão integrada de resíduos sólidos a constatação de possibilidades de implantação das soluções consorciadas ou compartilhadas entre Municípios; por fim, o art. 21, inciso IV, determina as soluções consorciadas como parte do conteúdo mínimo dos planos de gerenciamento de resíduos sólidos.

Feitas essas observações, faz-se necessário enfatizar que:

É usual, entre nós, o consórcio de Municípios para realização de obras, serviços e atividades de competência local, mas de interesse comum de toda uma região. Com essa cooperação associativa as Municipalidades reúnem recursos financeiros, técnicos e administrativos que uma só Prefeitura não teria para executar o empreendimento desejado e de utilidade geral para todos. Com a edição da Lei 11.107, de 6.4.2005, passa a ser por ela regido.<sup>122</sup>

A Lei 11.107 de 2005 veio regulamentar a constituição de consórcios públicos, os quais serão formados por entes federativos, sendo possível, na

---

<sup>120</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Op. cit., p. 237.

<sup>121</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. Op. cit., p. 645.

<sup>122</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. Op. cit., p. 434.

composição do consórcio, que os entes sejam de diferentes níveis. O estabelecimento do consórcio tem o fim de concretizar objetivos e interesses comuns entre os entes que dele participam. Antes desse diploma legal, pensava-se não ser possível consórcio entre entidades que não fossem da mesma espécie, como, por exemplo, entre um Estado e um Município.<sup>123</sup>

Na obra de Hely Lopes Meirelles sobre o direito municipal brasileiro, encontramos o seguinte conceito de consórcios públicos:

Consórcios públicos são pessoas de direito público, quando associação pública, ou de direito privado, decorrentes de contratos firmados entre entes federados, após autorização legislativa de cada um, para a gestão associada de serviços públicos e de objetivos de interesse comum dos consorciados, através de delegação e sem fins econômicos. Trata-se de gestão associada ou cooperação associativa de entes federativos, para a reunião de recursos financeiros, técnicos e administrativos – que cada um deles, isoladamente, não teria -, para executar o empreendimento desejado e de utilidade geral para todos.<sup>124</sup>

Pelo fato de aqui tratarmos dos consórcios públicos visando-se melhor compreender a ideia de soluções consorciadas intermunicipais proposta na Lei 12.305/2010, é necessário pontuar algumas diferenças entre consórcio público e outras figuras. A primeira delas se dá em relação à operação urbana consorciada. Odete Medauar e Gustavo Justino de Oliveira asseveram que:

Os consórcios públicos visam atender objetivos comuns dos entes consorciados, e suas atividades são desenvolvidas em sua área de atuação, correspondente ao território dos entes que os compõem (espaço interfederativo). As operações urbanas consorciadas pretendem instrumentalizar transformações urbanísticas estruturais, melhoras sociais e a valorização ambiental em uma área de um determinado município (espaço intramunicipal).<sup>125</sup>

É de se diferenciar, ainda, consórcios públicos e associações de Municípios. As associações, como, por exemplo, a Associação Paranaense de Municípios, não constituem consórcios. Elas são a união de Municípios, na forma de associações privadas, para a defesa dos interesses daqueles que a compõem. Contudo, não é objetivo das associações a gestão associada de serviços públicos e a realização de atividades de interesse comum. Assim, associações de Municípios e consórcios

<sup>123</sup> MEDAUAR, Odete; OLIVEIRA, Gustavo Justino de. **Consórcios Públicos: comentários à Lei 11.107/2005**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2006, p. 05.

<sup>124</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. Op. cit., p. 433-434.

<sup>125</sup> MEDAUAR, Odete; OLIVEIRA, Gustavo Justino de. Op. cit., p. 17.

públicos envolvendo Municípios não têm o mesmo significado, não obstante haver compatibilidade entre ser parte em um consórcio público e, concomitantemente, ser filiado de associações municipais.<sup>126</sup>

A fim de distinguir, por fim, o consórcio público dos convênios, vale apontar o entendimento de Floriano de Azevedo Marques Neto:

A distinção que se pode extrair do art. 241 diz respeito ao tipo de cooperação concertada entre os entes. Enquanto no convênio se estabelece uma relação de cooperação em que um ente fornece meios para que o outro exerça suas competências, provendo-o do quanto necessário e transferindo-lhe eventualmente obrigações, no consórcio há uma soma de esforços por meio da qual os entes consorciados, de forma perene, passam a exercer cada qual suas competências através do ente consorcial. Naquele (convênio) delega-se o exercício de uma atividade pública de um ente para outro. Neste (consórcio) exercem-se conjuntamente as competências de cada ente por um ente por eles integrado.<sup>127</sup>

A lei atribui aos consórcios personalidade jurídica, sejam eles pessoas jurídicas de direito público, na forma de associações públicas, sejam eles pessoas jurídicas de direito privado, na forma de associações civis, o que deverá estar previsto no protocolo de intenções que precede o contrato da formação do consórcio. Se o consórcio for constituído como pessoa jurídica de direito privado, haverá de seguir as normas de direito público quanto a licitações, contratos, prestação de contas e admissão de pessoal (regida pela Consolidação das Leis do Trabalho).<sup>128</sup>

Apesar de não haver menção expressa na Lei 11.107/2005, os consórcios públicos têm como fundamento constitucional o art. 23, parágrafo único, e o art. 241, da Carta Magna.<sup>129</sup> No entanto, o referido diploma legal não é lei complementar, como ordena o art. 23, parágrafo único, tampouco permite que qualquer um dos entes federativos possa editar lei com o intuito de regular os consórcios públicos e convênios de cooperação em que venham a ser parte. Essa ideia de que qualquer ente federativo poderia legislar sobre a matéria em questão deriva de uma interpretação equivocada do art. 241, porém não é esse o significado de tal norma.

Pelo fato de o art. 23, parágrafo único, da Constituição Federal, ser um dos

<sup>126</sup> MEDAUAR, Odete; OLIVEIRA, Gustavo Justino de. Op. cit., p. 80.

<sup>127</sup> Os consórcios públicos, p. 07-10. Apud MOREIRA, Egon Bockmann. **Direito das concessões de serviço público: inteligência da Lei 8.987/1995 (Parte Geral)**. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 83.

<sup>128</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. Op. cit., p. 434.

<sup>129</sup> MEDAUAR, Odete; OLIVEIRA, Gustavo Justino de. Op. cit., p. 17-18.

fundamentos dos consórcios públicos, seria possível pensar que é necessária a relação entre as matérias que são objeto de competência comum dos entes federativos e os objetivos de interesse comum deles, que é o que os leva à formação de consórcios. Entretanto, não é esse o entendimento adequado, pois o mencionado artigo não exaure as matérias de interesse comum que levam os entes a formarem consórcios públicos, de modo que não há problema algum caso os interesses comuns que motivam a formação do consórcio não estejam ajustados às competências comuns.<sup>130</sup>

É importante mencionar, porém, que apesar de não ser necessária a coincidência entre os objetivos do consórcio e as competências constitucionais comuns, os objetivos devem ser compatíveis com as competências dos entes federativos envolvidos no consórcio, de modo que, por exemplo, consórcios intermunicipais não podem contemplar, dentre os seus objetivos, atividades que extrapolem suas competências, invadindo as competências da União ou dos Estados. Podemos concluir que os objetivos dos consórcios públicos estão adstritos a atividades administrativas e operacionais, fundamentalmente.<sup>131</sup>

A fixação dos objetivos do consórcio público é antecedida de um acordo feito pelos entes que participarão do consórcio. Nesse sentido, coloca-se a seguinte observação:

A nova disciplina legal dos consórcios públicos está afinada com um perfil contemporâneo de Administração Pública, em que há destaque para atividades e procedimentos negociais que culminem com a conciliação e a compatibilização de todos os interesses envolvidos em torno de uma causa comum.<sup>132</sup>

Com a Lei 11.107/2005 ficou estabelecido que os consórcios públicos são formalizados por meio de um contrato, que deverá ser antecedido do protocolo de intenções a ser ratificado posteriormente.<sup>133</sup> Esse protocolo é como um “acordo preliminar para o planejamento e a especificação das ações dos entes federativos interessados em se agregar em consórcio”.<sup>134</sup>

A lei determina, no art. 18, que a inobservância das formalidades exigidas

---

<sup>130</sup> MEDAUAR, Odete; OLIVEIRA, Gustavo Justino de. Op. cit., p. 25.

<sup>131</sup> Idem, p. 35.

<sup>132</sup> Idem, p. 30.

<sup>133</sup> Idem, p. 46.

<sup>134</sup> Idem, p. 47.

implicará em ato de improbidade administrativa, devendo ser, então, aplicadas as devidas sanções aos agentes. A inexistência de prévio protocolo de intenções é inobservância de formalidade.

O art. 4º da lei estabelece as cláusulas que devem estar presentes no protocolo de intenções. Dentre elas podemos citar: a denominação, a finalidade, o prazo de duração e a sede do consórcio; quais os entes da Federação consorciados; qual a área de atuação do consórcio; a definição do consórcio como associação pública ou pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos; os critérios para que o consórcio possa atuar em nome dos entes consorciados quando estiver diante de questões de interesse comum; a possibilidade de gestão associada de serviços públicos, definindo questões a ela relativas.

Além do contrato de consórcio público, a Lei 11.107/2005 prescreve mais duas novas espécies contratuais: o contrato de rateio e o contrato de programa. O contrato de rateio é celebrado entre os entes participantes do consórcio e o próprio consórcio objetivando delinear as obrigações econômicas e financeiras tangentes aos objetivos do consórcio, portanto, os recursos são repassados ao consórcio através dele. O contrato de programa visa circunscrever as obrigações entre os entes participantes ou desses em relação ao consórcio público, referindo-se sempre à questão da gestão associada de serviços públicos.<sup>135</sup>

Quanto à gestão associada de serviços públicos, é preciso que ela esteja autorizada pelo protocolo de intenções, conforme prevê o art. 4º, inciso XI, da lei, para então posteriormente constar no contrato de consórcio público.

No que se refere à execução de receitas e despesas do consórcio público, o art. 9º prevê a necessidade de serem respeitadas as normas de direito financeiro cabíveis às entidades públicas. Pelo fato do mencionado artigo não ter apreciado a distinção entre consórcios públicos na forma de associações públicas e consórcios públicos na forma de associações civis, entende-se que ambos estão sujeitos às normas de direito financeiro.<sup>136</sup>

Ainda, o parágrafo único do art. 9º dispõe sobre a fiscalização contábil, operacional e patrimonial pelo Tribunal de Contas que aprecia as contas do Chefe do Poder Executivo que figura como representante legal do consórcio. Poderão ser analisados também aspectos relacionados à legalidade, à legitimidade e à

---

<sup>135</sup> MEDAUAR, Odete; OLIVEIRA, Gustavo Justino de. Op. cit., p. 68.

<sup>136</sup> Idem p. 93.

economicidade, além do controle externo feito aos contratos de rateio.

No que se refere à responsabilidade dos agentes públicos encarregados da gestão do consórcio, o parágrafo único do art. 10 aponta que os agentes não serão responsabilizados pessoalmente pelas obrigações contraídas pelo consórcio, mas tão somente quando agirem em desconformidade com a lei ou com as disposições de seus estatutos.

Odete Medauar e Gustavo Justino de Oliveira acentuam no que diz respeito à responsabilidade civil, que aos consórcios na forma de associações públicas e aos consórcios na forma de associações civis que prestam serviços públicos, é feita a aplicação do art. 37, § 6º da Constituição, de modo que os consórcios respondem pelos danos que seus agentes provocarem a terceiros, havendo, porém, direito de regresso contra o agente no caso de culpa ou dolo. Se o dano causado pelo consórcio na forma de associação civil não se relacionar aos serviços públicos prestados, deverão ser seguidas as normas de direito civil sobre a responsabilidade extracontratual.<sup>137</sup>

Quanto à responsabilidade dos agentes pelos atos praticados em desconformidade com a lei, os autores acima citados entendem que os consórcios de personalidade jurídica privada também responderão, isso porque apesar de sua natureza jurídica privada, eles cuidam de recursos públicos, de maneira que devem observar as normas de direito público em suas ações. Quanto aos atos praticados em desconformidade com os estatutos, os agentes de ambos os tipos de consórcio também responderão.<sup>138</sup>

Feitas essas considerações sobre os consórcios públicos na Lei 11.107/2005, é válido expor a reflexão sobre a relevância dos consórcios públicos feita por Odete Medauar e Gustavo Justino de Oliveira. Segundo os autores:

São evidentes as vantagens da cooperação entre os entes federados, podendo ser citadas: (a) a racionalização do uso dos recursos existentes, destinados ao planejamento, programação e execução de objetivos de interesses comuns, (b) a criação de vínculos ou fortalecimento dos vínculos preexistentes, com a formação ou consolidação de uma identidade regional, (c) a instrumentalização da promoção do desenvolvimento local, regional e nacional e (d) a conjugação de esforços para atender as necessidades da população, as quais não poderiam ser atendidas de outro modo diante de um quadro de escassez de recursos.<sup>139</sup>

---

<sup>137</sup> MEDAUAR, Odete; OLIVEIRA, Gustavo Justino de. Op. cit., p. 96.

<sup>138</sup> Idem, p. 97.

<sup>139</sup> Idem, p.23.

Por fim, é oportuno mencionar importantes considerações feitas por Egon Bockmann Moreira no que se refere à responsabilidade compartilhada pela adequada execução do serviço objeto de concessão ou permissão no consórcio público:

A institucionalização de um consórcio público não pode implicar a supressão de dever constitucional ou legalmente imputado a pessoas de direito público. Não se imagina que as pessoas políticas consorciadas deem as costas ao serviço e/ou obra a ser executado – como se o interesse deixasse de lhes ser comum devido à criação do consórcio. O dever estatutário de fiel cumprimento do contrato de consórcio (Lei 11.107/2005, art. 4º, XII) e a responsabilidade dos consorciados geram equivalentes deveres quanto à supervisão da atividade do consórcio na tutela dos seus objetivos frente ao concessionário e usuários do serviço.<sup>140</sup>

O consórcio é um grande instrumento para realização da cooperação entre os entes federativos e a consecução de seus interesses comuns. Sobretudo no que toca aos Municípios, a importância do consórcio público se dá justamente em face desse instrumento melhor estruturar a gestão e o tratamento dos resíduos sólidos urbanos e dos serviços a eles relativos, unindo recursos técnicos e econômicos, bem como garantindo o desenvolvimento conjunto dos entes participantes dos consórcios quanto aos resíduos sólidos.

### 3.3 AS RESPONSABILIDADES DOS MUNICÍPIOS NA GESTÃO E NO TRATAMENTO DOS RESÍDUOS SÓLIDOS À LUZ DO PRINCÍPIO DA COOPERAÇÃO EM MATÉRIA AMBIENTAL

O princípio da cooperação em matéria ambiental impõe que os entes públicos atuem de forma conjunta, solidária, unida, na busca pela concretização do direito fundamental ao meio ambiental equilibrado e à sadia qualidade de vida, promovendo-se o desenvolvimento sustentável.

O art. 225, *caput*, da Constituição Federal deixa claro o dever solidário de todos em relação à proteção do meio ambiente para as presentes e futuras gerações e é a partir deste norte que se sustenta o princípio da cooperação em matéria

---

<sup>140</sup> MOREIRA, Egon Bockmann. Op. cit., p. 86.

ambiental, cooperação esta tanto solidária quanto participativa.

No tocante a esse artigo, é importante acentuar que:

O art. 225 da Constituição declara um fim a ser perseguido e indica algumas medidas fundamentais que devem ser observadas durante este percurso, porém o caminho propriamente dito está aberto. Este caminho é definido pela instituição de políticas e normas ordinárias visando especificar como e em que medida este fim pode e deve ser alcançado.<sup>141</sup>

Nesse sentido, infere-se que a Política Nacional de Resíduos Sólidos, instituída na Lei 12.305/2010, é um exemplo de política elaborada com o fim de garantir a tutela do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, essencial à sadia qualidade de vida. Quanto às políticas públicas, é preciso frisar, ainda:

Políticas públicas são requeridas não só para o cumprimento do que prescreve o art. 225, mas também para inúmeros outros preceitos constitucionais. Isto significa que nenhuma política, por mais que aparentemente intencione, pode restringir-se ao cumprimento e um ponto específico da Constituição. Por ser uma política, seus efeitos concretos atingem as mais diversas esferas da sociedade, não sendo possível dizer apenas que se trata de uma política de meio ambiente ou de uma política econômica simplesmente – o que também se dá em outras áreas, como se vê pela indissociabilidade da política de saúde com a de educação, habitação, etc.<sup>142</sup>

A partir dessas observações é possível, então, relacionar as responsabilidades dos Municípios da Lei de Resíduos Sólidos e o princípio da cooperação ambiental. Primeiramente, é preciso considerar que tais responsabilidades do poder público municipal advêm do fato de os Municípios serem os titulares do serviço público de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e, portanto, serem os entes mais próximos da realização do serviço público relativo aos resíduos sólidos. Assim, resta evidente que sua atuação na consecução dos princípios, objetivos e metas previstos na lei é essencial.

A Lei 12.305/2010 prevê para os resíduos sólidos um plano nacional e também planos estaduais e municipais, e nas disposições sobre cada um deles é possível perceber a alusão à cooperação entre os entes federativos pelo fato de haver destaque para o incentivo a gestões regionalizadas, consorciadas e compartilhadas dos resíduos. Ainda, noções como a gestão integrada de resíduos

---

<sup>141</sup> DERANI, Cristiane. Op. cit., p. 252.

<sup>142</sup> Idem, p. 252.

sólidos, o controle setorial, a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos, dentre outras, revelam que a lei reconhece a cooperação como indispensável para alcançar resultados satisfatórios na gestão e no tratamento dos resíduos sólidos, pois há responsabilidade e deveres comuns, impondo-se ações e fiscalização conjuntas.

Desse modo, é possível constatar que os Municípios, no cumprimento das responsabilidades que lhe cabem, desempenham um grande papel na concretização das normas, princípios, objetivos e metas da Lei de Resíduos Sólidos, bem como na consolidação no princípio da cooperação em matéria ambiental, posto que apesar da importância de seu papel, é preciso que os outros entes públicos, os geradores de resíduos e a coletividade também atuem conjuntamente em prol da observância das diretrizes traçadas pela lei, sob pena de suas ações restarem frustradas.

O princípio da cooperação implica que os interesses mais significativos não se sobreponham, mas sim se adequem uns aos outros na realização da proteção ambiental.<sup>143</sup> Nesse sentido, é interessante sublinhar as considerações de Maurício Waldman:

Tudo isso justifica o entendimento de que novos procedimentos devem ser respaldados por uma malha de esforços associando diferentes atores sociais, desde o cidadão consciente, passando pela sociedade participante e contando com o apoio e um Estado atuante, fortalecendo uma gestão integrada dos resíduos sólidos, proposta que para funcionar, tem que contar com a participação real de todos os seus integrantes (Waldman, 2003c). Deste modo, embora a participação do cidadão seja estratégica, esforços realizados exclusivamente por indivíduos isolados serão insuficientes. (...). Também não é mais possível cair na postura recidiva de vilanizar a população pela ejeção dos detritos. Paralelamente ao dado de que esta deve fazer sua parte, há que serem cobradas as responsabilidades dos gestores públicos e das empresas.<sup>144</sup>

Em relação ao acima exposto, é de se perceber a alusão à gestão integrada de resíduos sólidos, que é uma das formas de realizar a cooperação tão enfatizada no diploma legal dos resíduos sólidos. A gestão integrada promove a cooperação dentro do Município no atendimento às normas, objetivos e metas da lei, bem como em relação as suas responsabilidades, uma vez que para que poder público municipal cumpra com suas responsabilidades de maneira satisfatória é necessária a colaboração de todos os demais responsáveis indicados na lei. De nada adianta,

---

<sup>143</sup> DERANI, Cristiane. Op. cit., p. 141.

<sup>144</sup> WALDMAN, Maurício. Op. cit., p. 213-214.

por exemplo, que o Município desenvolva programas de educação ambiental a respeito dos resíduos sólidos, se os cidadãos não agirem de forma consciente na hora de consumir produtos e de separar os resíduos gerados, dispondo-os da forma correta e devolvendo-os aos locais próprios quando determinado.

Feitas tais ponderações, resta clara a importância da leitura das responsabilidades do Município à luz do princípio da cooperação em matéria ambiental. Os papéis de cada um dos responsáveis indicados na lei têm grande valor na realização da inadiável mudança e adequação da gestão e do tratamento dos resíduos sólidos, todavia, é fundamental que impere o princípio da cooperação na orientação das ações e medidas a serem implementadas pelos responsáveis, pois sem a cooperação o papel de cada um não terá a mesma efetividade e repercussão positiva e, conseqüentemente, o cenário atual dos resíduos sólidos irá estagnar e até mesmo regredir ao invés de evoluir como se espera.

## CONCLUSÃO

A partir de todo o analisado no presente estudo vislumbra-se que na efetivação das diretrizes, princípios, objetivos e metas estabelecidos na Lei 12.305 de 2010, que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos, o Município tem um papel de destaque. Como titular do serviço público de limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos, uma série de responsabilidades lhes é atribuída, conforme já elucidado.

Em razão de a temática dos resíduos sólidos envolver grande monta de problemas ambientais, tanto pelo descaso das autoridades quanto à questão, como pela proporção que a geração de resíduos sólidos vem tomando, é inadiável a adequação da gestão e do tratamento dos resíduos sólidos aos moldes legais.

O Município, como ente federativo mais próximo da execução dos serviços relativos aos resíduos sólidos, deve honrar suas responsabilidades para que, em cooperação com os outros entes públicos, os geradores de resíduos sólidos e a própria coletividade, possa concretizar a mudança necessária no panorama atual dos resíduos sólidos e através disso consolidar o direito fundamental de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e à vida sadia e digna, o direito à cidade sustentável, e promover o desenvolvimento sustentável. Além disso, é de se destacar o papel do Município da integração dos catadores de materiais recicláveis, buscando-se a ascensão social e econômica destes.

Desse modo, entendemos que a Lei 12.305 de 2010 coaduna-se com o dever solidário de proteção ambiental previsto no art. 225 da Constituição Federal. Isso fica claro com o estabelecimento de noções como a gestão integrada, as soluções consorciadas intermunicipais, a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos. A partir disso, a gestão e o tratamento dos resíduos sólidos devem observar as diretrizes da lei e, principalmente, serem realizadas em consonância com o princípio da cooperação em matéria ambiental. É no desenvolvimento dessa tarefa que conferimos destaque ao papel do Município, pelas responsabilidades que lhe cabem na realização de uma política para os resíduos sólidos comprometida com a proteção ambiental.

Em que pese não terem sido objeto deste trabalho prospecções futuras a respeito da gestão e do tratamento dos resíduos sólidos, é oportuno mencionar que a Lei 12.305 de 2010 foi publicada há mais de dois anos e apesar de nem todas as

obrigações dela advindas terem esgotado seus prazos, é possível constatar que a situação atual ainda não é satisfatória. Os Municípios, especialmente os de pequeno porte, são assolados pela falta de recursos técnicos e econômicos, fundamentais na implementação de uma política de resíduos sólidos nos moldes legais.

Ademais, nota-se que instrumentos de cooperação como os consórcios intermunicipais ainda encontram dificuldades em sua implementação pelo fato de predominarem interesses opostos na gestão urbano-ambiental e não os interesses comuns, de modo que a mobilização em prol da proteção ambiental, do bem-estar nas cidades, da qualidade de vida e do desenvolvimento sustentável ainda se mostra pouco significativa frente aos diversos interesses, por vezes escusos, que cercam os gestores públicos.

Não obstante os Municípios terem papéis tão importantes na efetivação da Política Nacional de Resíduos Sólidos, através da fiscalização e do controle que lhe cabem sobre os resíduos sólidos, a concretização dessa política encontra óbices se não estiver associada ao desenvolvimento de outras políticas públicas como, por exemplo, as relacionadas à educação ambiental, e se não houver comprometimento por parte dos geradores de resíduos sólidos e dos cidadãos.

Assim, conclui-se que a sistematização de diretrizes, princípios, objetivos, instrumentos e metas advinda da Política Nacional de Resíduos Sólidos e as mudanças em torno das responsabilidades municipais sobre a questão não são suficientes para assegurar gestão e tratamento adequados e corretos para os resíduos sólidos, se junto a isso não houver a mobilização da sociedade como um todo na construção de um novo panorama dos resíduos sólidos, realmente comprometido o direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, à vida sadia e digna, ao bem-estar nas cidades e à cidade sustentável.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Competências na Constituição de 1988**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2000.
- ANTUNES, Paulo de Bessa. **Manual de direito ambiental**. 7. ed. rev., ampl. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.
- BRASIL. **Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul**. Apelação Crime nº 70027865898, Relator: Aristides Pedroso de Albuquerque Neto, DJ: 19/03/2009. Disponível em: <[http://www1.tjrs.jus.br/site\\_php/consulta/consulta\\_processo.php?nome\\_comarca=Tribunal+de+Justi%E7a&versao=&versao\\_fonetica=1&tipo=1&id\\_comarca=700&num\\_processo\\_mask=70027865898&num\\_processo=70027865898&codEmenta=2805725&temIntTeor=true](http://www1.tjrs.jus.br/site_php/consulta/consulta_processo.php?nome_comarca=Tribunal+de+Justi%E7a&versao=&versao_fonetica=1&tipo=1&id_comarca=700&num_processo_mask=70027865898&num_processo=70027865898&codEmenta=2805725&temIntTeor=true)>, consultado em 04/12/2012.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato Leite. (Orgs.) **Direito constitucional ambiental brasileiro**. 2. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2008.
- DERANI, Cristiane. **Direito ambiental econômico**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na Administração Pública: concessão, permissão, franquias, terceirização, parceria público-privada e outras formas**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.
- FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 13. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2012.
- FREITAS, Vladimir Passos de. **A constituição federal e a efetividade das normas ambientais**. 2. ed. rev. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002.
- HARGER, Marcelo. **Consórcios Públicos na Lei n. 11.107/05**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.
- KÄSSMAYER, Karin. **Breves considerações sobre a lei 12.305 de 2010 e as responsabilidades dos municípios**. Curitiba: Tribunal de Contas do Paraná, 2012.
- LEUZINGER, Márcia Dieguez; CUREAU, Sandra. **Direito ambiental**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.
- LUFT, Rosângela Marina. Marcos legais e institucionais para a redefinição do serviço público de saneamento básico. In: COSTALDELLO, Ângela Cassia. (Coord.). **Serviço Público: direitos fundamentais, formas organizacionais e cidadania**. Curitiba: Juruá, 2005.

- MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 20. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2012.
- MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 11. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007.
- MEDAUAR, Odete; OLIVEIRA, Gustavo Justino de. **Consórcios Públicos: comentários à Lei 11.107/2005**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2006.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.
- MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 5. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2010.
- MENEGAT, Rualdo; ALMEIDA, Gerson. **Desenvolvimento Sustentável e Gestão Ambiental nas Cidades: estratégias a partir de Porto Alegre**. Porto Alegre: UFRGS, 2004.
- MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário**. 3. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004.
- \_\_\_\_\_, Édis. **Direito do ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário**. 5. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007.
- MOREIRA, Egon Bockmann. **Direito das concessões de serviço público: inteligência da Lei 9.987/1995 (Parte Geral)**. São Paulo: Malheiros, 2010.
- SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional**. 8. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2010.
- \_\_\_\_\_, José Afonso da. O município na nova Constituição. In: XAVIER, Alberto. **A nova ordem constitucional: aspectos polêmicos**. Rio de Janeiro: Forense, 1990.
- SIRKIS, Alfredo. O desafio ecológico das cidades. In: TRIGUEIRO, André. (Coord.). **Meio ambiente no século 21: 21 especialistas falam da questão ambiental nas suas áreas de conhecimento**. 5. ed. Campinas: Armazém do Ipê, 2008.
- SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual de Direito Ambiental**. 8. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2010.
- WALDMAN, Maurício. **Lixo: cenários e desafios**. São Paulo: Cortez, 2010.