



POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS

Obrigações dos
Entes federados,
setor empresarial
e sociedade

2ª edição
ATUALIZADA





POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS

Obrigações dos
Entes federados,
setor empresarial
e sociedade

2ª edição
ATUALIZADA

2015 Confederação Nacional de Municípios – CNM.



Esta obra é disponibilizada nos termos da Licença Creative Commons: Atribuição – Uso não comercial – Compartilhamento pela mesma licença 4.0 Internacional. É permitida a reprodução parcial ou total desta obra, desde que citada a fonte. A reprodução não autorizada para fins comerciais constitui violação dos direitos autorais, conforme Lei 9.610/1998.

As publicações da Confederação Nacional de Municípios – CNM podem ser acessadas, na íntegra, na biblioteca *online* do Portal CNM: www.cnm.org.br.

Organização:

Área Técnica de Saneamento

Autora:

Cláudia Lins Lima

Supervisão Editorial:

Luciane Guimarães Pacheco
Jamille Lavale Carvalho H. de Moura

Diretoria-Executiva:

Gustavo de Lima Cezário

Revisão de textos:

Keila Mariana de A. O. Pacheco
Allan Moraes

Diagramação:

Themaz Comunicação

Capa:

Banco de imagens / Themaz Comunicação

Ficha catalográfica:

Confederação Nacional de Municípios – CNM.

Política Nacional de Resíduos Sólidos: obrigações dos Entes federados, setor empresarial e sociedade. 2ª edição. – Brasília: CNM, 2015.

52 páginas.

ISBN 978-85-8418-017-2

1. Política Nacional de Resíduos Sólidos. 2. aterro sanitário. 3. coleta seletiva. 4. Logística Reversa. I. Título.



SCRS 505, Bloco C, Lote 1 – 3º andar – Asa Sul – Brasília/DF – CEP 70350-530

Tel.: (61) 2101-6000 – Fax: (61) 2101-6008

E-mail: atendimento@cnm.org.br – Website: www.cnm.org.br

Carta do Presidente

Prezado(a) municipalista,

Nosso propósito com esta cartilha é apresentar os desafios da Política Nacional de Resíduos Sólidos e discutir meios para vencê-los. Dessa forma, elaboramos este material para demonstrar que é necessário o envolvimento de toda a sociedade para conquistarmos esse objetivo em todos os Municípios brasileiros.

Isso, pois, decorridos seis anos desde que a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS – Lei 12.305/2010) entrou em vigor – obrigando a realização de planos de gestão e gerenciamento de resíduos sólidos, coleta seletiva, compostagem, reciclagem e disposição final em aterros sanitários apenas de rejeitos –, nenhum Município conseguiu cumprir 100% da lei.

Entretanto, não foram apenas os Municípios que não conseguiram cumprir a lei, mas a própria União e a maioria dos Estados também não cumpriram com as determinações da PNRS. Além disso, a lei impõe obrigações para o setor empresarial e para a sociedade civil. É uma política que, para ser efetivada, necessita do engajamento e da participação de todos os brasileiros.

Pensando assim, a Confederação Nacional de Municípios apresenta esta cartilha, que visa a auxiliar os gestores na implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos, demonstrando as obrigações de todos os envolvidos para o sucesso de sua política.

Sumário

Carta do Presidente.....	5
1. Introdução	9
2. Obrigações da Política Nacional de Resíduos Sólidos	13
2.1 Obrigações da União.....	13
2.2 Obrigações dos Estados	23
2.3 Obrigações dos Municípios.....	26
2.4 Obrigações do setor empresarial.....	27
2.5 Obrigações da sociedade.....	32
3. Desafios da Implementação da PNRS	35
3.1 Geografia municipal da Gestão de Resíduos Sólidos	35
3.2 Consórcios.....	38
3.3 Termos de Ajuste de Conduta (TAC).....	40
3.4 Coleta seletiva, logística reversa e os catadores de materiais recicláveis.....	41
3.5 Resíduos de construção civil.....	43
4. Alternativas para Gestão de Resíduos Sólidos	45
Leituras Recomendadas pela CNM	49

1. Introdução

O principal objetivo da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) é a eliminação das formas de destinação e disposição final inadequada de resíduos sólidos e rejeitos. Assim, a PNRS determina que os resíduos tenham destinação final ambientalmente adequada e, com o mesmo rigor, os rejeitos tenham disposição final ambientalmente adequada.

Nesse ponto, cabe fazer a diferenciação desses termos e explicar quais obrigações inerentes a eles os gestores devem saber. Afinal, desde agosto de 2014 os resíduos sólidos recicláveis e reutilizáveis não poderão ser dispostos em aterros sanitários, somente os rejeitos. Mas o que são rejeitos?



De acordo com o art. 3º da Lei 12.305/2010, são considerados rejeitos os resíduos sólidos que, depois de esgotadas todas as possibilidades de tratamento e recuperação por processos tecnológicos disponíveis e economicamente viáveis, não apresentem outra possibilidade que não a disposição final ambientalmente adequada.

Essa definição é extremamente importante, pois implica analisar se um resíduo sólido tem viabilidade econômica e técnica de ser, por exemplo, reutilizado ou reciclado. Se essa possibilidade existe, então

esse resíduo deverá ter como destinação final sua reutilização ou reciclagem. Caso contrário, esse mesmo resíduo será considerado rejeito e deverá ter como disposição final os aterros sanitários.

Dessa forma, fica claro que, quando falamos em **resíduos sólidos**, devemos pensar em **destinação final** ambientalmente adequada, que seja técnica e economicamente viável. Já quando falamos em **rejeitos**, a única possibilidade é fazer a **disposição final** em aterros sanitários.

Os resíduos sólidos orgânicos provenientes de poda e capina, por exemplo, devem ser destinados à compostagem. Já os resíduos sólidos orgânicos domiciliares coletados misturados com outros resíduos podem ser considerados rejeitos em alguns casos. Por exemplo, caso a população descarte pilhas, baterias e lâmpadas no lixo comum, esse material contamina os resíduos orgânicos domiciliares devido à presença de metais pesados como chumbo, cádmio e mercúrio.

Assim, não é possível fazer compostagem do resíduo orgânico domiciliar se não houver, por parte do setor empresarial, um sistema de coleta de pilhas, baterias e lâmpadas usadas. Logo, esses resíduos orgânicos contaminados são considerados rejeitos e devem ser dispostos nos aterros sanitários.

A Confederação ressalta que, de acordo com o art. 3º, a disposição final ambientalmente adequada é a distribuição ordenada de rejeitos em aterros sanitários. Nesse sentido, cabe destacar que os aterros controlados são equiparados aos lixões pela PNRS e devem ser encerrados e remediados, considerando que a lei tem como um de seus princípios o desenvolvimento sustentável, como consta do art. 6º (Lei 12.305/2010). No entanto, cabe citar outros princípios indispensáveis para sua implementação, os quais serão analisados posteriormente, mas todos já os devem conhecer. São eles:

- a cooperação entre as diferentes esferas do poder público, o setor empresarial e demais segmentos da sociedade;

- 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.

Da mesma forma, destacamos alguns objetivos da Política Nacional de Resíduos Sólidos que não deixam dúvida quanto à necessidade de engajamento e participação de todos os envolvidos para que seja efetivada. O art. 7º lista vários objetivos, dentre os quais:

- proteção da saúde pública e da qualidade ambiental;
- não geração, redução, reutilização, reciclagem e tratamento dos resíduos sólidos, bem como disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos;
- estímulo à adoção de padrões sustentáveis de produção e consumo de bens e serviços;
- adoção, desenvolvimento e aprimoramento de tecnologias limpas como forma de minimizar impactos ambientais;
- incentivo à indústria da reciclagem, tendo em vista fomentar o uso de matérias-primas e insumos derivados de materiais recicláveis e reciclados;
- articulação entre as diferentes esferas do poder público, e destas com o setor empresarial, com vistas à cooperação técnica e financeira para a gestão integrada de resíduos sólidos;
- capacitação técnica continuada na área de resíduos sólidos.

Ante o exposto, é possível compreender que se trata de uma política que não diz respeito apenas aos Municípios, muito pelo contrário. A sociedade tem como missão contribuir diretamente para o objetivo da não geração, redução, reutilização e reciclagem de resíduos sólidos. Deve-se separar em casa os resíduos secos dos resíduos orgânicos, podendo ainda ser feita a compostagem em pequenos espaços. Além disso, é fundamental que as pessoas destinem os recicláveis de acordo com as formas estabelecidas no Município, seja levando até os Pontos de Entrega Voluntária, seja colocando os resíduos secos separados para coleta em dia específico.

Já ao setor empresarial local também cabe adequar os empreendimentos de acordo com o sistema de coleta seletiva municipal e realizar a logística reversa dos resíduos de sua responsabilidade.

Assim, com todos os envolvidos seguindo os princípios e os objetivos da PNRS, estaremos trilhando o caminho rumo a Municípios sustentáveis e com maior qualidade de vida.

2. Obrigações da Política Nacional de Resíduos Sólidos

Conforme explanamos, a PNRS atribui obrigações a diversos setores e não apenas aos Municípios. O art. 1º diz que estão sujeitas à observância da lei as pessoas físicas ou jurídicas, de direito público ou privado, responsáveis direta ou indiretamente pela geração de resíduos sólidos e as que desenvolvam ações relacionadas à gestão integrada ou ao gerenciamento de resíduos sólidos.

Assim, faz-se necessário que os gestores compreendam as responsabilidades de cada envolvido, as quais constam resumidamente a seguir. Para mais informações, consulte a Lei 12.305/2010 ou o Decreto 7.404/2010 que a regulamenta.

2.1 Obrigações da União

- **Plano Nacional de Resíduos Sólidos**

A Política Nacional de Resíduos Sólidos, em seu art. 15, determina que a União elaborará o Plano Nacional de Resíduos Sólidos, com vigência por prazo indeterminado e horizonte de 20 (vinte) anos, a ser atualizado a cada 4 (quatro) anos. O prazo para elaboração do plano encerrou-se em agosto de 2012, mas ainda se encontra em versão preliminar desde 2011.

Considerado o principal instrumento da PNRS, o Plano Nacional de Resíduos Sólidos foi elaborado sob a coordenação do Ministério do Meio Ambiente e buscou estabelecer diretrizes, estratégias, metas, programas e ações para implementar a Lei 12305/2010. Entretanto, por não ter se tornado um decreto, o plano nacional se concretizou apenas como uma ficção na qual podem ser considerados apenas os estudos e diagnósticos sobre resíduos sólidos no Brasil.

O Plano Nacional de Resíduos Sólidos está sob análise do Conselho Nacional de Política Agrícola desde 2011. Na prática, isso significa que o Ministério do Meio Ambiente, enquanto coordenador da elaboração do plano (art. 46 do Decreto 7.404/2010), deveria ter cobrado do conselho a imediata análise do plano para que pudesse ser aprovado e dado prosseguimento aos trâmites até ser publicado em forma de decreto presidencial.

Apesar disso, não se pode dizer que o Plano Nacional inexistente e desconsiderar os esforços de sua elaboração. De todo modo, o plano constitui-se como um documento oficial, validado em audiências públicas e assinado pela ministra à época, Izabella Teixeira, que o apresenta como um dos “instrumentos mais importantes da Política Nacional, na medida em que identifica os problemas dos diversos tipos de resíduos gerados, as alternativas de gestão e gerenciamento passíveis de implementação”. Assim, mesmo não estando conforme determina a PNRS, é o documento-base e deve ser conhecido, respeitado e seguido por todos.

Você sabe qual é a Diretriz 1 do Plano Nacional de Resíduos Sólidos?

De acordo com o plano, a Diretriz 1 é **“Eliminar os lixões e aterros controlados e promover a Disposição Final Ambientalmente Adequada de Rejeitos”** (p. 66).

Observamos, assim, que a eliminação dos lixões e a disposição adequada dos rejeitos em aterros sanitários foi um compromisso assumido também pela União. E o plano nacional explicitava como a União faria para cumprir essa diretriz até agosto de 2014.

Veja abaixo algumas das sete (7) estratégias da União que o plano nacional determinou como necessárias para a Diretriz 1, ou seja, para a efetivação da disposição final de rejeitos em aterros sanitários ser cumprida até agosto de 2014.

Veja algumas estratégias da União para a Diretriz 1:

Estratégia 1: aportar recursos visando a contribuir para o encerramento dos lixões e aterros controlados em todos os Municípios do território nacional.

Estratégia 2: aportar recursos visando à elaboração de projetos (básico e executivo) e à implantação de unidades de disposição final de rejeitos (aterros sanitários), atendendo aos critérios de prioridade da política nacional de resíduos sólidos e dos seus programas.

Estratégia 3: aportar recursos destinados à capacitação técnica de gestores das três esferas de governo, de forma continuada, e assistência técnica, principalmente no que se refere à elaboração de projetos de engenharia, processo licitatório, acompanhamento da execução das obras e gestão técnica, orçamentária e financeira dos empreendimentos construídos (p. 66).

Estratégia 4: aportar recursos voltados para o desenvolvimento institucional, principalmente no que se refere à elaboração de planos de resíduos sólidos por parte dos demais entes federados e consórcios públicos.

Com essas análises, a Confederação Nacional de Municípios objetiva demonstrar aos gestores e a toda a sociedade que a Política Nacional de Resíduos Sólidos possui determinações que devem ser cumpridas por todos, a começar pela União, em ordem hierárquica e de planejamento, para que os planos e as estratégias de todos os Entes federados estejam em conformidade uns com os outros.

Exatamente por isso, apresentamos acima algumas das estratégias da União para a Diretriz 1. A execução das estratégias cabe ao Ministério do Meio Ambiente, ao Ministério das Cidades, Ministério da Integração e ao Ministério da Saúde, por meio da Fundação Nacional da Saúde (Funasa).

→ Você sabe quanto a União gastou com ações para resíduos sólidos de 2010 a 2014?

EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DA UNIÃO PARA RESÍDUOS SÓLIDOS – 2010 A JUNHO DE 2016 (R\$)					
VALORES	M. INTEGRAÇÃO NACIONAL	M. SAÚDE	M. CIDADES	M. MEIO AMBIENTE	TOTAL GERAL
Autorizado	31.816.177,00	995.246.525,00	516.105.250,00	5.040.326,00	1.548.208.278,00
Liquidado	8.332.583,68	252.729.924,83	6.959.229,91	148.352,00	268.170.090,42
RP Pago	21.765.917,18	169.514.524,74	26.541.717,14	346.998,00	218.169.157,06
TOTAL PAGO	24.890.677,22	169.514.524,74	26.715.590,77	495.350,00	221.616.142,73

Fonte: SIAFI.

A CNM alerta para o baixo índice de execução, de 2010 a junho de 2016, temos que foram autorizados mais de R\$ 1,5 bilhões para ações de resíduos sólidos. Entretanto, o valor total pago corresponde a pouco mais de R\$ 221 milhões – somente 14% do que foi autorizado. Valor irrisório diante do necessário para realizar os compromissos do Plano Nacional de Resíduos Sólidos.

Esse fracasso é alarmante, uma vez que havia a expectativa de implantar aterros sanitários e eliminar lixões em todo o Brasil por meio de recursos previstos no Plano Plurianual de 2012 a 2015. É o que se observa a seguir em trecho extraído do Plano Nacional de Resíduos Sólidos:

As Diretrizes, Estratégias e Metas foram desdobradas em Programas e Ações. Menciona-se ainda que, durante o ano de 2011, ocorreu o processo de elaboração do PPA (2012 – 2015), que contou com a colaboração dos diversos órgãos do governo federal que atuam na área de resíduos sólidos de forma a contemplar no PPA/2012-2015 as propostas e metas acordadas no plano. (BRASIL, 2012¹)

Assim sendo, se no PPA 2012 – 2015 haviam previsto recursos financeiros para cumprir com as propostas e metas, é inaceitável que tais recursos não tenham sido aplicados. Nesse ponto, cabe destacar que o Plano Nacional de Resíduos Sólidos mantém estreita relação com outros planos, sendo que à época o Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANSAB) era uma proposta consolidada, mas não aprovada. Entretanto, foram utilizados no Plano Nacional de Resíduos Sólidos diversos dados e cenários do PLANSAB referentes ao componente resíduos sólidos.

Com base nisso, evidenciamos aqui que o total dos investimentos necessários para se alcançar 100% de destinação final adequada para os resíduos sólidos, até o ano de 2018, é cerca de 11,4 bilhões de

1 Plano Nacional de Resíduos Sólidos disponível em: http://www.sinir.gov.br/documents/10180/12308/PNRS_Revisao_Decreto_280812.pdf/e183f0e7-5255-4544-b9fd-15fc779a3657

reais, valor não muito significativo frente ao PIB nacional de 2012, segundo dados do PLANSAB².

Ante o exposto, ainda que o Plano Nacional de Resíduos Sólidos seja uma versão preliminar desde 2012, as informações, análises e estudos presentes no documento são válidas e por isso a necessidade de esclarecer o compromisso firmado pela União em eliminar lixões e implantar aterros sanitários. Entretanto, considerando que apenas 1,9% foi pago de 2010 a junho de 2016, é muito pouco provável que até 2018 sejam investidos o restante dos R\$ 11,4 bilhões para implantar aterros sanitários no Brasil.

Apesar de a gestão de resíduos sólidos ser tema de interesse local e, portanto, uma competência exclusiva dos Municípios, diante da complexidade técnica e ausência de recursos financeiros próprios, os Municípios jamais conseguirão eliminar os lixões sem apoio do governo federal. Desta feita, se os lixões e aterros controlados ainda são a principal forma de disposição final de resíduos e rejeitos no Brasil, os Municípios não podem ser responsabilizados sozinhos.

Exatamente por isso a CNM faz essas análises do plano nacional e dos gastos da União, para que os gestores locais saibam evidenciar aos promotores públicos e aos seus eleitores que é necessário que a União também cumpra os compromissos assumidos para que os aterros sanitários sejam implementados nos Municípios.

- **Logística reversa**

Trata do retorno dos resíduos à sua cadeia de produção para serem reaproveitados, reutilizados e reciclados, conforme o art. 33 da Lei 12.305/2010. De fundamental importância, a logística reversa é vital pa-

² Plano Nacional de Saneamento Básico disponível em: http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSN-SA/PlanSaB/plansab_texto_editado_para_download.pdf

ra a coleta seletiva e para a efetivação da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), principalmente no que diz respeito aos princípios do poluidor-pagador, protetor-recebedor e do desenvolvimento sustentável.

De acordo com a PNRS, a logística reversa deverá ser instituída por meio de regulamento expedido pelo poder público, acordo setorial ou termos de compromisso, sendo que à União cabe implementar e operacionalizar tais instrumentos firmados em abrangência nacional.

O art. 33 da PNRS explicita que são obrigados a estruturar e implementar sistemas de logística reversa, mediante retorno dos produtos após o uso pelo consumidor, de forma independente do serviço público de limpeza urbana e de manejo dos resíduos sólidos, os fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes de alguns tipos de resíduos específicos, os quais serão mencionados mais adiante.

Ou seja, a União institui como o sistema irá ocorrer em âmbito nacional, mas é o setor empresarial quem vai estruturar e implementar os sistemas de logística reversa dos resíduos especificados no art. 33 da PNRS.

Entender o que é e como deve funcionar a logística reversa é essencial para os gestores locais, pois engloba resíduos que estão diretamente relacionados à gestão municipal de coleta de resíduos domiciliares. A maioria dos Municípios assume responsabilidades que não são do poder público, logo, devem saber como proceder nesses casos.

Alguns tipos de resíduos já possuem iniciativas de regulamentação de logística reversa implantados anteriormente à Lei 12.305/2010, por meio de outras tratativas legais, como resoluções do Conselho Nacional de Meio Ambiente – CONAMA. Entretanto, como demonstramos anteriormente a PNRS somente considera como meio de instituir a logística reversa os decretos (regulamento expedido pelo poder público), acordos setoriais ou termos de compromisso.

Portanto, as resoluções do CONAMA não podem ser consideradas válidas, caso contrário os Municípios jamais serão ressarcidos pelos gastos que realizarem com obrigações do setor empresarial com pneus,

pilhas e baterias, por exemplo. É o que está explícito na PNRS no § 7º, o qual detalharemos mais adiante.

É exatamente por esse motivo que devido a ausência de um acordo setorial de pneus que a entidade Reciclanip não faz o ressarcimento dos gastos públicos para coletar das ruas e estocar em local de responsabilidade dos gestores. A empresa apenas vai até os Municípios e busca os pneus, mas todo o trabalho é feito pelas prefeituras para evitar a proliferação de doenças, mesmo que esse resíduo seja de competência do setor privado.

A CNM tem cobrado do governo federal a regulamentação urgente da logística reversa de forma efetiva e com a participação dos Municípios. Gestores devem fiscalizar os sistemas já existentes e cobrar do setor empresarial ações para que os sistemas de logística reversa funcionem efetivamente em seus Municípios, conforme for instituído pela União.

Veja abaixo quais tipos de resíduos já tiveram implantados seus sistemas de logística reversa e quais ainda serão implantados pela União e de quem é a responsabilidade em estruturar e implantar esses sistemas:

Tipo de Resíduo	Sistema de Logística Reversa	Responsabilidade de Estruturação e Implementação
Embalagens de agrotóxicos	Lei 7.802/1989	Setor empresarial
Pneus	Não há acordo setorial (mas há Resolução CONAMA 416 de 2009)	Setor empresarial
Pilhas e baterias	Não há acordo setorial (mas há Resolução CONAMA 401 de 2008)	Setor empresarial
Óleo lubrificante usado ou contaminado	Não há acordo setorial (mas há a Resolução CONAMA 362 de 2005)	Setor empresarial

Embalagens plásticas de óleos lubrificantes	Acordo setorial nacional assinado em 2012 e publicado no Diário Oficial da União em 7/12/2013	Setor empresarial
Lâmpadas fluorescentes, de vapor de sódio e mercúrio e de luz mista	Acordo setorial nacional assinado em novembro de 2013 e publicado no Diário Oficial da União em 12/3/2014	Setor empresarial
Embalagens em geral (plástico, vidro, papel, metal)	Acordo setorial assinado em 25/11/2015	Setor empresarial
Produtos eletroeletrônicos e seus componentes	Não há acordo setorial	Setor empresarial
Medicamentos	Não há acordo setorial	Serviço público de limpeza urbana e de manejo dos resíduos sólidos

Fonte: Área Técnica de Saneamento da CNM.

Dessa forma, fica claro que dentre todos os resíduos descritos acima apenas os medicamentos são de responsabilidade dos Municípios. Para todos os outros resíduos listados no quadro, a responsabilidade pela coleta e destinação adequada para reciclagem ou reutilização, logo após o uso pelo consumidor, é do setor empresarial.

Alertamos, ainda, que os acordos setoriais ou termos de compromisso (vide inciso IV do *caput* do art. 31 e no § 1º do art. 33) da PNRS podem ter abrangência nacional, regional, estadual ou municipal.

Na prática, isso quer dizer que os acordos setoriais e termos de compromisso firmados em âmbito nacional têm prevalência sobre os firmados em âmbito regional ou estadual, e estes sobre os firmados em âmbito municipal.

Ou seja, os acordos firmados com menor abrangência geográfica (âmbito local) podem ser mais restritos, mas não podem abrandar

as medidas de proteção ambiental constantes dos acordos setoriais e termos de compromisso firmados com maior abrangência geográfica. Assim, todo Município pode e deve firmar termo de compromisso ou acordo setorial, caso não seja atendido satisfatoriamente pelo acordo setorial de âmbito nacional, o que não pode ser feito é diminuir as responsabilidades do setor empresarial no que se refere aos acordos setoriais nacionais.

A logística reversa é indissociável da coleta seletiva municipal, principalmente no que se refere à reciclagem e reutilização de embalagens em geral. Em razão da importância deste tema, você verá adiante outras informações sobre a logística reversa nos itens 2.4 e 3.4.

- **Sistema Nacional de Informações sobre a Gestão de Resíduos Sólidos (Sinir)**

A União, por meio do Ministério do Meio Ambiente, deveria ter implantado o Sinir em 2012, como determina o Decreto 7.404/2010, de modo a possibilitar a disseminação de informações, o controle social da sociedade e o acompanhamento da implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos.

Dentre as várias atribuições do Sinir, destacamos que este deveria ser um sistema capaz de:

- I. coletar e sistematizar dados relativos à prestação dos serviços públicos e privados de gestão e gerenciamento de resíduos sólidos, inclusive dos sistemas de logística reversa implantados;
- II. disponibilizar estatísticas, indicadores e outras informações relevantes, inclusive visando à caracterização da demanda e da oferta de serviços públicos de gestão e gerenciamento de resíduos sólidos;

- III. possibilitar a avaliação dos resultados, dos impactos e o acompanhamento das metas dos planos e das ações de gestão e gerenciamento de resíduos sólidos nos diversos níveis, inclusive dos sistemas de logística reversa implantados;
- IV. disponibilizar periodicamente à sociedade o diagnóstico da situação dos resíduos sólidos no País, por meio do Inventário Nacional de Resíduos Sólidos.

Apesar disso, atualmente o Sinir funciona apenas como um repositório de informações e documentos no âmbito da União. Não coleta nem sistematiza dados sobre gestão de resíduos sólidos no País, tampouco disponibiliza estatísticas e indicadores que poderiam permitir à sociedade avaliar resultados e impactos do processo de implementação da PNRS.

Por fim, atualmente o Sinir não realiza o Inventário Nacional de Resíduos Sólidos, o que impossibilita o conhecimento e a fiscalização da quantidade real de lixões, de planos municipais e estaduais, entre outros assuntos de extrema importância.

2.2 Obrigações dos Estados

Dentre várias obrigações atribuídas aos Estados, citamos as estabelecidas no art. 11 da Lei 12.305/2010, as quais incumbem aos Estados de:

- I. Promover a integração da organização, do planejamento e da execução das funções públicas de interesse comum relacionadas à gestão dos resíduos sólidos nas regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e mi-

corregiões, nos termos da lei complementar estadual prevista no § 3º do art. 25 da Constituição Federal;

- II. Controlar e fiscalizar as atividades dos geradores sujeitas a licenciamento ambiental pelo órgão estadual do Sisnama.

Nesse sentido, destacamos, ainda, que a atuação dos Estados deverá apoiar e priorizar as iniciativas dos Municípios de soluções consorciadas ou compartilhadas entre 2 (dois) ou mais Municípios.

- **Planos Estaduais de Resíduos Sólidos**

De acordo com a PNRS, a elaboração do Plano Estadual de Resíduos Sólidos é condição para os Estados terem acesso a recursos da União, ou por ela controlados, destinados a empreendimentos e serviços relacionados à gestão de resíduos sólidos, ou para serem beneficiados por incentivos ou financiamentos de entidades federais de crédito ou fomento para tal finalidade.

O prazo para elaboração dos planos estaduais é o mesmo prazo para União e Municípios, prazo este que venceu em agosto de 2012. Segundo dados de 2016 da Confederação Nacional de Municípios (CNM), o Diagnóstico Estadual de Resíduos Sólidos revelou que apenas 8 (oito) Estados possuem Plano Estadual de Resíduos Sólidos (PERS) finalizado. A grande maioria, 15 (quinze) Estados, informou estar elaborando o plano, e 3 (três) ainda não iniciaram nenhum procedimento para elaborar o plano estadual.

Apesar disso, diferentemente do que ocorre com os Municípios, mesmo com o prazo vencido, os Estados continuam a receber recursos da União, inclusive para elaboração dos planos estaduais.

Como exemplo de tratamento diferenciado, a União repassou ao Estado do Tocantins em dezembro de 2014 o valor de R\$ 1.728.844,77

para a elaboração do Plano Estadual de Resíduos Sólidos. A Secretaria Estadual do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (Sema-des) autorizou ainda em dezembro de 2014 o início da consultoria para elaboração do plano, que deve demorar 17 meses para ser concluído. Ou seja, a previsão é que o PERS de Tocantins fique pronto apenas em meados de 2016.

O conteúdo dos planos estaduais é fundamental, inclusive, para auxiliar os Municípios na elaboração dos planos municipais. Dentre as exigências do art. 17 da PNRS, os planos estaduais devem conter:

- diagnóstico, incluída a identificação dos principais fluxos de resíduos no Estado e seus impactos socioeconômicos e ambientais;
- metas de redução, reutilização, reciclagem, entre outras, com vistas a reduzir a quantidade de resíduos e rejeitos encaminhados para disposição final ambientalmente adequada;
- metas para o aproveitamento energético dos gases gerados nas unidades de disposição final de resíduos sólidos;
- metas para a eliminação e recuperação de lixões, associadas à inclusão social e à emancipação econômica de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis;
- programas, projetos e ações para o atendimento das metas previstas;
- Normas e condicionantes técnicas para o acesso a recursos do Estado, para a obtenção de seu aval ou para o acesso de recursos administrados, direta ou indiretamente, por entidade estadual, quando destinados às ações e programas de interesse dos resíduos sólidos;
- medidas para incentivar e viabilizar a gestão consorciada ou compartilhada dos resíduos sólidos;

- meios a serem utilizados para o controle e a fiscalização, no âmbito estadual, de sua implementação e operacionalização, assegurado o controle social.

Desta feita, ao analisarmos o conteúdo obrigatório dos planos estaduais, fica claro que estes deveriam balizar os planos municipais, que deveriam estar inseridos dentro do diagnóstico estadual e com metas municipais que dialogam com as estaduais, respaldadas nos programas, projetos e ações do Estado.

Ter ciência dessas e de outras informações sobre como a Política Nacional de Resíduos Sólidos deveria estar sendo implementada colabora para que os gestores locais desmistifiquem a ideia de que a disposição final de resíduos sólidos em aterros sanitários foi uma responsabilidade assumida somente pelos Municípios.

2.3 Obrigações dos Municípios

As principais obrigações municipais diretamente ligadas à gestão de resíduos sólidos local são:

- elaborar os Planos Municipais de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos;
- encerrar e remediar lixões e aterros controlados;
- implantar coleta seletiva com inclusão social;
- fazer compostagem;
- dispor apenas os rejeitos em aterros sanitários;
- articular a logística reversa.

Como evidenciamos anteriormente, a PNRS determina que para acessar recursos financeiros da União para serviços de resíduos sólidos, os Municípios obrigatoriamente devem possuir o Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PMGIRS). No entanto, desde o vencimento do prazo em 2012, nenhum Município acessa recursos da União para elaboração dos planos municipais de resíduos sólidos; e, sem os planos, não há como acessar recursos federais para qualquer serviço ou ação para gestão de resíduos sólidos. Logo, sem o plano municipal, não há como cumprir com as obrigações da PNRS.

Ainda assim, mesmo Municípios com planos não conseguiram acessar recursos da União, pois, como ressalta o Ministério do Meio Ambiente, o repasse de recursos é um ato discricionário que atende a diversos critérios e está sujeito a contingenciamento de verbas. Logo, a existência de planos municipais é condição, mas não é garantia para acessar recursos da União para implementar as ações previstas nos planos, como a instalação de aterros sanitários, infraestrutura para coleta seletiva, compostagem e outras obrigações.

A Confederação evidencia que apesar da grande cobrança para que os Municípios tenham os planos, não existe nenhuma garantia de que terão recursos para implementá-los. Em contrapartida, a sociedade, que participou da elaboração dos planos municipais, cobra a execução deles, daí a importância do diálogo entre os gestores e a comunidade, expondo a necessidade de apoio dos Estados e da União.

2.4 Obrigações do setor empresarial

Ao setor empresarial foram impostas ações que vão desde a elaboração de planos de gerenciamento às responsabilidades elencadas no art. 31, que abrange:

- investimento no desenvolvimento, na fabricação e na colocação no mercado de produtos que sejam aptos, após o uso pelo consumidor, à reutilização, à reciclagem ou a outra forma de destinação ambientalmente adequada;
- investimento no desenvolvimento, na fabricação e na colocação no mercado de produtos cuja fabricação e uso gerem a menor quantidade de resíduos sólidos possível;
- divulgação de informações relativas às formas de evitar, reciclar e eliminar os resíduos sólidos associados a seus respectivos produtos;
- recolhimento dos produtos e dos resíduos remanescentes após o uso, assim como sua subsequente destinação final ambientalmente adequada, no caso de produtos objeto de sistema de logística reversa na forma do art. 33;
- compromisso de, quando firmados acordos ou termos de compromisso com o Município, participar das ações previstas no plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos, no caso de produtos ainda não incluídos no sistema de logística reversa;
- fabricação de embalagens com materiais que propiciem a reutilização ou a reciclagem.

Nesse ponto, quando nos referimos ao “setor empresarial”, estamos nos referindo a todos que a PNRS considera como responsáveis no art. 32, desde aquele que manufatura embalagens ou fornece materiais para a fabricação de embalagens até os que colocam em circulação embalagens, materiais para a fabricação de embalagens ou produtos embalados, em qualquer fase da cadeia de comércio.

Além disso, consideramos como setor empresarial os fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes dos produtos, embalagens e resíduos mencionados no art. 33 da PNRS.

Ao setor empresarial, cabe assegurar a implementação e a operacionalização do sistema de logística reversa sob seu encargo, podendo, entre outras medidas:

- I. implantar procedimentos de compra de produtos ou embalagens usadas;
- II. disponibilizar postos de entrega de resíduos reutilizáveis e recicláveis;
- III. atuar em parceria com cooperativas ou outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis.

Com isso, a Política Nacional de Resíduos Sólidos tenta criar um sistema encadeado, em que determina que os comerciantes e os distribuidores deverão efetuar a devolução aos fabricantes ou aos importadores dos produtos e embalagens reunidos ou devolvidos.

Já os fabricantes e os importadores deverão dar destinação ambientalmente adequada aos produtos e às embalagens reunidos ou devolvidos anteriormente que são passíveis de reutilização ou reciclagem. Os rejeitos, ou seja, os resíduos dos quais são responsáveis e que não podem ser reutilizados ou reciclados, devem ser encaminhados para a disposição final ambientalmente adequada.

Todo esse encadeamento é explicitado na lei sem sequer envolver os Municípios, porém, na absoluta maioria das vezes, isso não ocorre conforme é determinado na Lei 12.305/2010. Na prática, Municípios recolhem pneus, embalagens em geral, pilhas, baterias, lâmpadas, ele-

troeletrônicos e outros resíduos que são de exclusiva responsabilidade do setor empresarial.

- **Como é possível resolver esses conflitos?**

A Confederação esclarece que, exatamente por isso, a PNRS possui um mecanismo para corrigir essa falha: por meio do parágrafo 7º do art. 33, que diz:

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



Como é sabido, todo Município realiza atividade de responsabilidade do setor empresarial com relação aos resíduos elencados no art. 33, que trata da logística reversa. Entretanto, não recebem a devida remuneração do setor empresarial, pois ainda não houve nenhum acordo setorial nesse sentido.

As embalagens em geral, de acordo com o diagnóstico do Plano Nacional de Resíduos Sólidos, correspondem a cerca de 30% dos resíduos sólidos domiciliares coletados pelos Municípios em todo o país. Mas a PNRS relacionou a remuneração dos Municípios aos acordos setoriais de logística reversa.

Eis aí o problema: setor empresarial e Ministério do Meio Ambiente afirmam que os Municípios não são parte envolvida no acordo setorial de embalagens em geral. De maneira intransigente, afirmam que o tema não diz respeito aos Municípios. Excluíram, assim, toda e qualquer possibilidade de se cumprir o que a PNRS determinou no parágrafo 7º do art. 33 da Lei 12.305/2010.

Você sabia?

Apesar de inacreditável, tanto o setor empresarial quanto o Ministério do Meio Ambiente contrariam o que determina o Plano Nacional de Resíduos Sólidos, que de maneira explícita afirma:

“A Logística Reversa será instituída por meio de Acordos Setoriais envolvendo importadores, fabricantes, comerciantes, distribuidores, cidadãos e titulares pelos serviços municipais de limpeza e manejo dos resíduos sólidos urbanos.” (Capítulo 6, p. 99)

Disponível em: <http://www.sinir.gov.br/documents/10180/12308/PNRS_Revisao_Decreto_280812.pdf/e183f0e7-5255-4544-b9fd-15fc779a3657>. Acesso em: 28 abr. 2015.

Dessa forma, impossibilitaram os Municípios de participar de todo e qualquer acordo setorial nacional, inclusive o de embalagens em geral, diretamente relacionado aos resíduos domiciliares coletados na gestão municipal. E sem poder participar como envolvido e assinar os acordos setoriais nacionais, os textos não contemplam a remuneração prevista em lei.

Apesar de ter sido assinado em novembro de 2015³, o acordo setorial de embalagens em geral pode ser alterado a qualquer momento, pois há cláusula que prevê essa possibilidade. Por este motivo, a CNM luta para que sejam feitas modificações importantes para que a logística reversa de embalagens chegue a todos os Municípios brasileiros e tenha seu custeio arcado pelo setor empresarial.

Essa é uma das lutas da CNM, evidenciar que é impossível dissociar a coleta municipal seletiva ou tradicional da logística reversa de resíduos, seja com relação a pneus, pilhas, lâmpadas, eletroeletrônicos ou embalagens em geral. Prova dessa indissociabilidade é o reconhecimento e a determinação do Plano Nacional de Resíduos Sólidos para que os Municípios assinem, como parte envolvida, os acordos setoriais.

Este é sem dúvida um assunto polêmico, pois contraria interesses econômicos do setor empresarial. Porém, mais grave ainda é contrariar a PNRS e o próprio Plano Nacional de Resíduos Sólidos, quando é o Ministério do Meio Ambiente que primeiro deveria cumpri-los. Logo, os gestores públicos devem estar cientes dos desafios que estão sendo impostos com relação à logística reversa e saber como se posicionar junto da CNM na defesa dos interesses municipais.

2.5 Obrigações da sociedade

Nenhuma meta da Política Nacional de Resíduos Sólidos será alcançada sem a participação efetiva da sociedade. As ações vão desde não jogar lixo no chão e separar os resíduos de acordo com a coleta seletiva municipal até contribuir com a não geração, redução, reutilização e reciclagem de resíduos sólidos.

3 Acordo Setorial de Embalagens disponível em: <http://www.sinir.gov.br/web/guest/embalagens-em-geral>

A separação prévia é uma obrigação da PNRS, o que implica que sempre que houver a coleta seletiva municipal, seja porta a porta, seja por meio de Pontos de Entrega Voluntárias (PEV), a população deve contribuir e separar os resíduos recicláveis previamente, descartando-os adequadamente.

Sobre os resíduos da logística reversa, em alguns Municípios existem iniciativas do comércio para receber pilhas, baterias, lâmpadas e até mesmo eletroeletrônicos. O comércio local recebe esses materiais e os repassa aos distribuidores e fornecedores, concretizando a logística reversa até que a tenham de forma concreta e com destinação final adequada sem participação dos Municípios.

Nesses casos, a população deve fazer uma separação especial, mais criteriosa. Pode guardar em casa uma caixa pequena com pilhas e baterias, outra com lâmpadas, outra com eletroeletrônicos. Pode ocorrer de a coleta desses resíduos ser esporádica, mas pode ser que seja permanente, o que contribui para a maior participação da sociedade.

Gestores locais podem incentivar e articular que os comerciantes assumam essa responsabilidade. O apoio a essa logística pode ser por meio de divulgação ou outras ações, desde que não onerem os cofres públicos. Assim, o poder público e a sociedade farão juntos a cobrança para que o setor empresarial faça sua parte na gestão de resíduos sólidos.

Além disso, uma ação eficaz e que gera muitos benefícios é a compostagem de resíduos orgânicos domiciliares. Tanto em apartamentos quanto em casa, cada vez mais a população vem adotando esta prática e utilizando o composto como adubo em vasos de plantas e jardins.

Todas essas ações contribuem com a redução da quantidade coletada pelos Municípios, propiciam economia de recursos financeiros, geram menos poluentes, preservam o meio ambiente e garantem maior qualidade de vida a todos.



Gestores locais devem estar atentos a inúmeras formas de participação da sociedade na gestão de resíduos, disseminando informações, educando e fiscalizando para a efetiva transformação de hábitos.

3. Desafios da Implementação da PNRS

3.1 Geografia municipal da Gestão de Resíduos Sólidos

Segundo dados do Censo 2010 (IBGE), quase 90% dos Municípios brasileiros possuem menos de 50 mil habitantes, sendo que destes, 70% possuem população com até 20 mil habitantes. Ou seja, o Brasil é majoritariamente um país de pequenos Municípios, que possuem dificuldades similares para realizar a gestão de resíduos sólidos, principalmente no que diz respeito aos recursos técnicos e financeiros.

Comprova essa análise o fato de que a porcentagem de Municípios com Planos Municipais de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos é maior nos Municípios maiores, conforme consta abaixo:

→ **Dados da Pesquisa Perfil dos Municípios Brasileiros de 2013 (IBGE) revelam:**

- **Municípios menores:**

- dos 4.932 Municípios com até 50 mil habitantes, 1.564 elaboraram o PGIRS, o que representa 31% do total;

- dos 3.852 Municípios com até 20 mil habitantes, 1.168 elaboraram o PGIRS, o que representa 30% total.

- **Municípios maiores:**

- dos 260 Municípios com faixa populacional de 100.001 a 500.000, 122 possuem plano, o que equivale a 50% do total;
- dos 39 Municípios com mais de 500 mil habitantes, 23 possuem o plano, o que representa 58% do total.

Cada Município, cada região e cada Estado possui uma realidade específica. Entretanto, os casos mais complexos estão na região Norte, pois em Estados como Amazonas e Pará a distância é medida em dias e não em horas. Dezenas de Municípios estão distantes dias de viagem de barco uns dos outros e não poderão se consorciar para implantar aterros devido à inviabilidade técnica e econômica.

A Confederação enfatiza que a Lei 12.305/2010 desconsidera as características socioeconômicas dos Municípios brasileiros e como elas afetam a gestão dos resíduos sólidos. Um Município com 200 mil habitantes no interior de São Paulo, centro econômico do país, possui condições muito melhores do ponto de vista de recursos técnicos e financeiros de fazer a gestão de resíduos sólidos do que um Município com 20 mil habitantes no interior de Pernambuco.

Considerando as peculiaridades regionais e econômicas dos pequenos Municípios brasileiros, realizar a gestão e o gerenciamento de resíduos sólidos, exatamente como determina a PNRS, é um grande desafio. Pois deve ser observada a seguinte ordem de prioridade: não geração, redução, reutilização, reciclagem, tratamento dos resíduos

sólidos e disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos em aterros sanitários (art. 9º, Lei 12.305/2010).

O Município é o Ente federativo mais impactado com a PNRS, pois cabe a ele a gestão de resíduos sólidos, devendo cumprir com as novas exigências da lei, que vão desde a elaboração do Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PGIRS), coleta seletiva, compostagem, implantação de aterros sanitários, entre outros, que oneram cada vez mais a gestão de resíduos sólidos municipal. Sobre isso, a CNM destaca que o custo total dessa gestão varia de acordo com a localização do Município, tamanho da área, relevo, distância até o local de disposição final, frequência da coleta, entre outros.

Além disso, cabe destacar o custo maior dos aterros sanitários de pequeno porte. Quanto maior o Município, maior a viabilidade econômica do aterro sanitário individual. Uma auditoria realizada pelo Tribunal de Contas da União (TCU) em 2011 constatou que a manutenção da operação dos aterros sanitários individuais para Municípios com população menor que 100 mil habitantes é inviável em razão da ausência de recursos técnicos e financeiros.

Outro alerta do TCU diz respeito aos custos *per capita* de operação de aterros de pequeno porte, tendo em vista serem sensivelmente mais elevados do que os de aterros maiores em função da escala de aproveitamento.

Ante todo o exposto, o prazo para os Municípios se extinguir sem que as demais ações que viabilizam a PNRS sejam realizadas, como os programas e projetos previstos no Plano Nacional de Resíduos Sólidos, os Planos Estaduais de Resíduos Sólidos e a logística reversa. A ausência destes afeta diretamente a gestão municipal de resíduos sólidos. Desse modo, vê-se uma desigualdade grande na cobrança da aplicação da PNRS, sendo o Município o mais prejudicado e onerado entre todos os envolvidos.

Por estes motivos, a CNM elaborou esta cartilha, para que todos os gestores locais saibam quais são os desafios da PNRS, podendo assim disseminar essas informações aos Ministérios Públicos Estaduais e solicitar que cobrem ações também dos Estados e do setor empresarial. Desse modo, a PNRS poderá ser efetivada em âmbito regional, contribuindo para a gestão municipal de resíduos.

3.2 Consórcios

Conforme citamos anteriormente, dados do TCU evidenciam que quanto menor o Município, maior o custo de manutenção de um aterro sanitário, assunto de extrema relevância no contexto atual.

A solução apontada pelo TCU foi a implantação de consórcios para os pequenos Municípios brasileiros. Entretanto, muitos entraves impedem a concretização dos consórcios, desde a inadimplência dos Municípios (Cauc), situação muito comum e que impede o repasse de recursos ao consórcio, até a localização e grande extensão territorial de alguns Municípios.

Como exemplo, citamos o diagnóstico do Estudo de Regionalização da Gestão de Resíduos Sólidos do Pará, que comprovou que apenas a metade dos Municípios atende aos critérios de regionalização, para todos os outros os consórcios tornam-se inviáveis em razão da localização e da extensão territorial.

Além disso, o prazo para formalização dos consórcios pode levar quase 3 anos até serem realizados todos os procedimentos. Isso inclui a articulação política de gestores, discussão e elaboração do contrato e do protocolo de intenções, definição de responsabilidades, eleição de representantes, publicação de lei, elaboração do estatuto, cadastramento no Siconv, entre outras ações, até conseguir a obtenção do Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ).

Após obter o CNPJ, os Municípios consorciados poderão pleitear recursos para comprar o terreno do aterro sanitário, o que pode levar meses até a obtenção do recurso. Somente depois dessa etapa é que poderão solicitar as licenças de instalação, licenças prévias, entre outras, a depender dos Estados em que se encontram; processo esse que pode levar de mais de 1 ano. Por fim, ainda necessitam de recursos financeiros para a construção do aterro sanitário e instalação da infraestrutura necessária para disposição final adequada de rejeitos, processo que pode levar mais de 2 anos, desde a obtenção do recurso à finalização do aterro.

Você sabia? O Consórcio Intermunicipal Delta do Tocantins (TO) abrange os Municípios de Pedro Afonso, Bom Jesus do Tocantins e Tupirama. Os gestores municipais iniciaram os processos de constituição do consórcio em 2009, antes da PNRS. Em 2012, conseguiram obter CNPJ, mas somente em 2014 conseguiram obter as licenças de instalação e licenças prévias para construção de aterro sanitário. Até março de 2015, ainda não haviam conseguido recursos financeiros para construir o aterro sanitário.

Dessa maneira, observamos que mesmo que todos os Municípios optassem por implantar consórcios desde 2010, não haveria tempo

disponível para sua concretização e construção de aterros sanitários até agosto de 2014.

Além disso, faz-se fundamental destacar que os consórcios na região Norte, como no Amazonas, são inviáveis, pois a distância entre os Municípios é grande, e o transporte utilizado muitas vezes é fluvial, quesitos que oneram em muito a gestão de resíduos sólidos.

3.3 Termos de Ajuste de Conduta (TAC)

Por acreditar que os Termos de Ajuste de Conduta (TAC) ou os Termos de Compromisso Ambiental (TCA) viabilizam o cumprimento da PNRS, os Ministérios Públicos Estaduais têm pressionado os gestores municipais a assinarem esses instrumentos.

Entretanto, conforme demonstramos, há inúmeros fatores que impossibilitam os Municípios de implantarem aterros e destinar a eles somente os rejeitos. Não é por falta de vontade ou por menosprezar a importância da PNRS, mas sim em razão da ausência de recursos técnicos e financeiros que ainda existem lixões e, em razão disso, resíduos recicláveis são dispostos neles diariamente.

Nesse sentido, a assinatura de um TAC ou TCA não altera a realidade por si só, e não resolverá os problemas que impedem a implementação da PNRS.

Ademais, existem TACs que extrapolam as determinações da lei e impõem aos Municípios obrigações que não competem a eles, como as previstas no art. 33 da PNRS. Acrescente-se a isso prazos ínfimos que jamais poderão ser cumpridos e acabam por acarretar ações cíveis públicas e de improbidade administrativa, entre outras de crime ambiental.

Ante o exposto, é recomendação da Confederação que os gestores avaliem a possibilidade de não assinar um TAC ou TCA. Isso porque

a assinatura não é uma obrigação, mas uma opção do gestor, a qual deve ser tomada somente após verificar se as obrigações impostas no termo são de competência municipal e se os prazos e as condições propiciam o cumprimento dessas obrigações. Caso contrário, isso acarretará o descumprimento do TAC ou TCA e agravará a situação do Município.

3.4 Coleta seletiva, logística reversa e os catadores de materiais recicláveis

Realizar a coleta seletiva não é uma atividade tão simples, fácil e rápida. Requer diagnóstico dos resíduos municipais, da cadeia de reciclagem local e regional, verificação da existência de catadores, estudo de viabilidade econômica, planejamento das etapas, infraestrutura básica e licenças ambientais dos locais de recebimento e triagem, entre outras ações.

A PNRS não obriga que, em um primeiro momento, a coleta seletiva seja realizada em todo o território municipal. Gestores municipais podem planejar um projeto-piloto, em um recorte específico do Município para entender como pode ser ampliado e atender a toda a comunidade posteriormente.

Obrigatoriamente, a Lei 12.305/2010 determina que a coleta seletiva seja feita por meio da separação prévia (ou seja, pelo gerador, que é a sociedade em geral) dos resíduos secos e úmidos. Logo, não é preciso fazer coleta municipal de porta em porta, em 4 (quatro) cores ou por meio de qualquer outro sistema específico.



Importante!

Nenhuma lei federal ou estadual pode determinar como a coleta seletiva deve ocorrer, pois essa é uma competência privativa do Município, uma vez que é tema de interesse local, conforme defende a Constituição Federal.

O sistema a ser implantado pode variar dentro do próprio Município, de acordo com a dinâmica dos fluxos de pessoas e comércio local. Pode ser feita por meio de pontos específicos de entrega de recicláveis ou pode ser feita como a coleta tradicional, porta a porta, do Município.

O desafio municipal é elaborar um projeto de coleta seletiva que atenda às especificidades locais, que seja específico para o cotidiano daquela comunidade. Em Municípios pequenos ou distantes dos grandes centros, a viabilidade econômica da reciclagem diminui e nem todos os recicláveis terão compradores.

Por isso, é fundamental que os gestores verifiquem a existência de catadores no Município. São eles a peça-chave para entender como poderá funcionar a coleta seletiva, pois já sabem quais resíduos recicláveis possuem mercado na região.

Destacamos ainda que, conforme orienta a PNRS, a coleta seletiva deve priorizar a inclusão dos catadores de materiais recicláveis, por meio de cooperativas ou associações. Existem diversos modos para isso acontecer, mas a melhor e mais produtiva forma é a que ocorre em parceria entre os gestores, a comunidade, o setor empresarial e os catadores.

A participação do setor empresarial é necessária, pois sem a logística reversa devidamente estruturada embalagens como papelão, plásticos em geral e outros, além de PET e alumínio, ficarão restritas ao sistema perverso atual, que explora o catador em razão da grande quantidade de atravessadores. Exatamente por isso, a logística reversa deve

estar atrelada à coleta seletiva municipal, para que viabilize o retorno dos recicláveis à sua cadeia de produção, gerando ganhos ambientais e sociais para toda a sociedade.

3.5 Resíduos de construção civil

Entulhos, resíduos de demolição, obras e tantos outros causam inúmeros problemas nos Municípios brasileiros e oneram os cofres públicos. A disposição final clandestina desses resíduos considerados como provenientes de construção civil causa sérios problemas de poluição e faz com que os gestores municipais envidem o máximo de esforços para limpar esses depósitos clandestinos.

Apesar de ser uma atividade de limpeza e manejo realizada pela grande maioria dos Municípios, os resíduos de construção civil são de responsabilidade dos geradores, independentemente da quantidade gerada.

A coleta, o tratamento e a destinação final adequada dos resíduos de construção civil não foram especificados na PNRS. Pois o gerenciamento desses resíduos foi regulamentado pela Resolução Conama 307, de 2002, não havendo necessidade de inserir esse assunto na PNRS.

Entretanto, não havendo um local de disposição final adequada, os geradores de resíduos da construção civil acabam por depositá-lo em lixões e outros espaços clandestinos. À prefeitura cabe regulamentar essa situação, promovendo meios públicos ou particulares de se dispor esses resíduos.

Em alguns Municípios e até mesmo em consórcios intermunicipais, optou-se por instituir uma lei especificando a quantidade de resíduos de construção civil que poderia ser depositada no aterro público de inertes, o que varia entre 1 m³ e 3 m³. Qualquer volume superior ao determinado em lei deve ser destinado aos aterros privados no

próprio Município ou em Município próximo. Dessa forma, possibilita-se que os pequenos geradores tenham opção de fazer a correta destinação sem onerar demais o poder público.

Desse modo, a CNM demonstra que regulamentar a gestão de resíduos local possibilita fiscalizar e punir, com multas, os geradores de resíduos que despejam resíduos em lixões clandestinos. Sem os devidos instrumentos legais e sem as opções de disposição final, os gestores ficam impossibilitados de cobrar mudança de postura dos geradores de resíduos e acabam arcando com os custos de coleta, tratamento e disposição final dos resíduos de construção final.

4. Alternativas para Gestão de Resíduos Sólidos

Ante o exposto, em 2015 o Ministério do Meio Ambiente elaborou uma proposta de projeto lei para alterar os prazos da Política Nacional de Resíduos Sólidos. O documento foi discutido com a CNM, Movimento Nacional de Catadores e outras entidades e associações, as quais chegaram à um acordo sobre o texto a ser enviado ao senado, o qual se concretizou no PLS 425 de 2014.

Após grande mobilização da CNM o PLS 425 de 2014 foi aprovado no Senado Federal e seguiu para a Câmara dos Deputados, onde tornou-se o PL 2289/2015 e tramita em caráter de urgência e aguarda a criação de comissão específica. Cabe destacar que o objetivo do PL 2289/2015 é adequar prazos novos conforme o porte populacional dos Municípios. Com isso, o intuito maior do MMA foi preservar o meio ambiente, pois Municípios maiores causam maior impacto ambiental e terão menor prazos para implantar aterros sanitários e ter os planos de resíduos. Já os Municípios menores causam impacto ambiental menor, mas possuem dificuldades técnicas e financeiras maiores, e por isso o prazo é maior.

Veja a seguir o texto do PL 2289/2015 e participe das ações da CNM para mobilizar os deputados para a aprovação imediata e sem alteração desse importante projeto para os Municípios e para toda a sociedade.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Os arts. 54 e 55 da Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, passam a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 54. A disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos, observado o disposto no § 1º do art. 9º, deverá ser implantada nos seguintes prazos:

I – até 31 de julho de 2018, para capitais de Estados e de Municípios integrantes de Região Metropolitana (RM) ou de Região Integrada de Desenvolvimento (Ride) de capitais;

II – até 31 de julho de 2019, para Municípios com população superior a 100.000 (cem mil) habitantes no Censo 2010, bem como para Municípios cuja mancha urbana da sede municipal esteja situada a menos de 20 (vinte) quilômetros da fronteira com outros países limítrofes;

III – até 31 de julho de 2020, para Municípios com população entre 50.000 (cinquenta mil) e 100.000 (cem mil) habitantes no Censo 2010;

IV – até 31 de julho de 2021, para Municípios com população inferior a 50.000 (cinquenta mil) habitantes no Censo 2010.

Parágrafo único. A União editará normas complementares para definição de critérios de priorização de acesso a recursos federais e para implementação de ações vinculadas dentro dos prazos máximos estabelecidos nos incisos do caput.” (NR)

“Art. 55. O disposto nos arts. 16 e 18 entra em vigor nos seguintes prazos:

I – até 31 de julho de 2017, para Estados e para Municípios com

população igual ou superior a 50.000 (cinquenta mil) habitantes no Censo 2010;

II – até 31 de julho de 2018, para Municípios com população inferior a 50.000 (cinquenta mil) habitantes no Censo 2010.

Parágrafo único. Os Estados deverão apoiar os Municípios nos estudos de regionalização, na formação de consórcios públicos e no licenciamento ambiental.” (NR) (BRASIL, PL 2289/2015)

Ante todo o exposto, reiteramos que não basta uma lei para que o Brasil se torne exemplo em gestão de resíduos sólidos. É preciso que a lei reconheça as diversidades socioambientais, técnicas e econômicas

do país e que União, Estados e setor empresarial cumpram com suas obrigações e não prejudiquem mais os Municípios.

Não restam dúvida de que a prorrogação dos prazos por meio do PL 2289/2015 é apenas o começo de uma grande mudança, a qual necessita de tempo e condições certas para ocorrer.

Você sabia? Mesmo países da Europa não seriam capazes de cumprir as obrigações da PNRS no prazo de 4 anos. Portugal iniciou o encerramento dos lixões em 1996, com recursos da União Europeia para aterros sanitários. Foi somente em 2004 que o país conseguiu ter 100% de aterros sanitários, mas ainda destina recicláveis para aterros. Espera-se atingir 70% de reciclagem até 2020, sendo que Portugal tem área menor do que Pernambuco, mas recursos técnicos e financeiros muito maiores.

Se a PNRS não seria cumprida nem por países da Europa em 4 anos, não poderia ser cumprida por pequenos Municípios em um país continental e repleto de desigualdades sociais e econômicas que se refletem diretamente na gestão municipal.

Esta cartilha teve como principal objetivo não só instigar os gestores a conhecer toda a complexidade da PNRS, mas também instruir os gestores locais a conhecerem as próprias obrigações e as obrigações dos outros envolvidos para poder buscar meios de efetivar a PNRS localmente.

Para saber mais sobre coleta seletiva e logística reversa, a CNM preparou para vocês, gestores, outra cartilha que trata especialmente desses dois assuntos. Nela, vocês poderão conferir exemplos reais de

Municípios que implantaram a coleta seletiva de forma eficaz envolvendo a sociedade e o setor empresarial. Acesse a cartilha intitulada **“Coleta seletiva municipal: como fazer?”**, na biblioteca do portal da CNM e conheça as iniciativas existentes. Boa leitura!

Para informações sobre os materiais técnicos de meio ambiente e saneamento da Confederação Nacional de Municípios:

meioambiente@cnm.org.br

saneamento@cnm.org.br

(61) 2101-6024

Leituras Recomendadas pela CNM

Política Nacional de Resíduos Sólidos – Lei 12.305/2010

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm

Decreto 7404/2010 – Regulamenta a PNRS

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/Decreto/D7404.htm

Plano Nacional de Resíduos Sólidos

http://www.sinir.gov.br/documents/10180/12308/PNRS_Revisao_Decreto_280812.pdf/e183f0e7-5255-4544-b9fd-15fc779a3657

Sistema Nacional de Informações sobre a Gestão de Resíduos Sólidos

<http://sinir.gov.br/web/guest/inicio>

Informações sobre Resíduos Sólidos – MMA

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

Subsídios para Elaboração dos Planos de Resíduos Sólidos

<http://www.mma.gov.br/cidades-sustentaveis/residuos-solidos/material-t%C3%A9cnico>

Elaboração de Planos de Gestão de Resíduos Sólidos

http://www.cataacao.org.br/wp-content/uploads/2012/05/Manual_PERS_PGIRS_2012.pdf

Guia para Elaboração dos Planos de Gestão de Resíduos

http://www.cidadessustentaveis.org.br/sites/default/files/arquivos/guia_elaboracao_planos_gestao_residuos_solidos_mma.pdf

Logística Reversa

<http://www.sinir.gov.br/web/guest/logistica-reversa>



Sede

SCRS 505, Bl. C – Lt. 01 – 3º Andar
CEP: 70350-530 – Brasília/DF
Tel/Fax: (61) 2101-6000

Nova Sede

SGAN 601 – Módulo N
CEP: 70830-010
Asa Norte – Brasília/DF

Escritório Regional

Rua Marcílio Dias, 574
Bairro Menino Deus
CEP: 90130-000 – Porto Alegre/RS
Tel/Fax: (51) 3232-3330

www.cnm.org.br

 /PortalCNM

 @portalcnm

 /TVPortalCNM

 /PortalCNM