

UNIVERSIDADE METODISTA DE PIRACICABA

FACULDADE DE DIREITO

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO

MESTRADO EM DIREITO

**O PAPEL DO CONTROLE SOCIAL PARA A EFETIVIDADE DO DIREITO
AO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO NA POLÍTICA
NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS**

JOÃO CARLOS CABRELON DE OLIVEIRA

Piracicaba

2013

Ficha Catalográfica elaborada pelo Sistema de Bibliotecas da UNIMEP
Bibliotecária: Luciene Cristina Correa Ferreira CRB-8/8235

O48p

Oliveira, João Cabrelon de.

O papel do controle social para a efetividade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado na política nacional de resíduos sólidos/ João Carlos Cabrelon de Oliveira. – Piracicaba, SP: [s.n.], 2013.
357 f.

Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito / Programa de Pós- Graduação em Direito - Universidade Metodista de Piracicaba, 2013.

Orientador: Dr. Paulo Affonso Leme Machado.

Inclui Bibliografia

1. Controle Social. 2. Resíduos Sólidos. 3. Efetividade. 4. Meio Ambiente. 5. Políticas Públicas I. Machado, Paulo Affonso Leme. II Universidade Metodista de Piracicaba. III Título.

CDU 34

João Carlos Cabrelon de Oliveira

**O PAPEL DO CONTROLE SOCIAL PARA A EFETIVIDADE DO DIREITO
AO MEIO AMBIENTE ECOLÓGICAMENTE EQUILIBRADO NA POLÍTICA
NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS**

Dissertação apresentada como exigência parcial para obtenção do Título de **MESTRE EM DIREITO** à Banca Examinadora da Universidade Metodista de Piracicaba.

Orientador: Professor Doutor Paulo Affonso Leme Machado

Piracicaba

2013

João Carlos Cabrelon de Oliveira

**O PAPEL DO CONTROLE SOCIAL PARA A EFETIVIDADE DO DIREITO
AO MEIO AMBIENTE ECOLÓGICAMENTE EQUILIBRADO NA POLÍTICA
NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS**

BANCA EXAMINADORA

Paulo Affonso Leme Machado

Consuelo Yatsuda Moromizato Yoshida

José Fernando Vidal de Souza

Este trabalho é dedicado à minha esposa, **Daniela Paulovich de Lima**, e ao meu filho, **João Gabriel Paulovich Cabrelon de Oliveira**. Sem o apoio de minha esposa, ele não existiria. Sem a inspiração dada por meu filho, quanto à necessidade de se perseverar na busca de um mundo melhor, em que o meio ambiente seja um valor fundamental, ele sequer seria cogitado.

Agradecimentos

A caminhada pelo mestrado tornou-me devedor de inúmeras pessoas. Dívidas incomuns, essas, que enriqueceram exclusivamente seu contraente; que talvez nunca sejam integralmente quitadas, mas que dificilmente serão cobradas, pois generosos são os credores; que não trazem preocupações ao devedor, o qual, ao contrário, se alegra de ter tido a fortuna e a felicidade de tê-las assumidos.

Agradeço inicialmente aos meus colegas de mestrado: Carol Manzoli Palma, que tanto me auxiliou no projeto de pesquisa; Claudiney Albino Xavier e Enéas Xavier de Oliveira Junior, íntegros companheiros nessa caminhada; Mariana Camargo de Oliveira, Sergio Claro Buonamici, Riolando Gonzaga Franco Netto e Noemi Lemos França, pela convivência fraterna e amistosa nas aulas de Direito Ambiental.

Aos Promotores de Justiça do Ministério Público do Estado de São Paulo, Alexandra Faccioli Martins e Ivan Carneiro Castanheiro, além dos tantos documentos importantes cujo acesso me proporcionaram, agradeço as profícuas e esclarecedoras discussões jurídicas sobre os resíduos sólidos e o controle social.

A Renato Morgado, presidente do COMDEMA, agradeço por ter-me feito entrar em contato com o problema da gestão de resíduos em Piracicaba, alertando-me sobre a importância do exercício do controle social sobre a questão.

Serei sempre credor dos Professores Álvaro Luiz Valery Mirra, Consuelo Yatsuda Moromizato Yoshida e José Fernando Vidal de Souza, principalmente em razão das importantes observações e contribuições dadas durante as bancas de qualificação e de defesa, as quais auxiliaram decisivamente no aperfeiçoamento desta dissertação. As falhas remanescentes, por óbvio, são de minha inteira responsabilidade.

Por fim, meus agradecimentos mais especiais e perenes ao meu orientador, Professor Paulo Affonso Leme Machado, que pronta e calorosamente me acolheu em suas aulas de mestrado na Unimep. À sua pessoa devo não somente a sugestão do tema desta dissertação e os fortes incentivos para que a levasse ao melhor termo possível. Mais importante que isso, devo-lhe a felicidade e honra de conviver estreitamente com uma pessoa tão sábia e humana, que me fez enxergar a possibilidade do contínuo aperfeiçoamento intelectual e moral do homem, e que me ensinou que o tempo não esmorece nem turva os espíritos mais iluminados. Ao que será meu eterno professor, meus sinceros agradecimentos.

Resumo

A presente dissertação aborda o papel desempenhado pelo controle social na concretização da Política Nacional de Resíduos Sólidos, instituída pela Lei nº 12.305/2010, na busca da efetividade do direito difuso ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e à sadia qualidade de vida na área dos resíduos sólidos. A primeira parte da pesquisa volta-se ao estudo da efetividade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e à sadia qualidade de vida, correlacionando-a às abordagens que a economia ambiental sistematiza para a solução das falhas de mercado que se traduzem em poluição ou degradação ambiental, da tradicional regulação direta, ou de comando e controle, à regulação de mercado, realizada por meio de instrumentos econômicos. A segunda parte é dedicada a uma apreciação da Política Nacional de Resíduos Sólidos, suas disposições gerais, diretrizes, princípios, objetivos e instrumentos, mediante análise pormenorizada da Lei nº 12.305/2010, bem como de sua regulamentação. Na terceira parte faz-se o estudo da forma como a Política Nacional de Resíduos Sólidos trata do problema da responsabilidade, dando-se ênfase à análise do instituto da responsabilidade compartilhada entre o setor público e os geradores de resíduos sólidos, além das responsabilidades civis, administrativas e penais que recaem sobre os atores dessa política pública. Na última parte do trabalho empreende-se uma discussão doutrinária sobre o controle social, seus sujeitos, elementos, limites, relação com o princípio da participação popular, bem como o âmbito de sua incidência na Política Nacional de Resíduos Sólidos. O trabalho debruça-se sobre a legislação nacional relativa aos resíduos sólidos e ao controle social, confrontando-a com o que na doutrina tem-se desenvolvido a respeito da natureza jurídica e da conformação de diversos institutos jurídicos a esses temas correlatos ou ínsitos. Contextualiza-se o papel do controle social na formulação e implementação do manejo de resíduos sólidos no Município de Piracicaba, explorando seus limites e possibilidades.

Palavras-chave: controle social; resíduos sólidos; efetividade; meio ambiente; políticas públicas.

Abstract

This dissertation addresses the role of social control in the implementation of the National Policy on Solid Waste, established by Law nº 12.305/2010 in search of the effectiveness of diffuse right to an ecologically balanced environment and healthy quality of life in the area of solid waste. The first part of the research back to the study of the effectiveness of the right to an ecologically balanced environment and healthy quality of life, correlating it with the approaches to environmental economics systematized for the solution of market failures that result in pollution or degradation environmental, traditional direct regulation, or command and control, to market regulation, carried out by means of economic instruments. The second part is dedicated to an appreciation of the National Policy on Solid Waste, its general provisions, guidelines, principles, objectives and instruments, through detailed analysis of Law nº 12.305/2010 and its regulation. The third part is the study of how the National Policy on Solid Waste addresses the problem of responsibility, with emphasis on the analysis of the institute of shared responsibility between the public and the generators of solid waste, in addition to civil, administrative and criminal responsibilities placed on the actors of this public policy. In the last part of the dissertation undertook a doctrinal discussion about social control, their subjects, elements, limits, respect the principle of popular participation and the scope of its incidence in the National Policy on Solid Waste. The dissertation focuses on the national legislation on solid waste and social control, comparing it with what the doctrine has developed regarding the legal nature and conformation of various legal institutions correlates to these thees. Contextualizes the role of social control in the formulation and implementation of solid waste management in the city of Piracicaba, exploring its limits and possibilities.

Keywords: social control; solid waste; effectiveness; environment; public policies.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	12
1 O DIREITO AO MEIO AMBIENTE ECOLÓGICAMENTE EQUILIBRADO E SUA EFETIVIDADE: OBSTÁCULOS, SUJEITOS, INSTRUMENTOS.....	20
1.1 O meio ambiente na Constituição da República Federativa do Brasil (CF/88).....	20
1.1.1 O direito ao meio ambiente como direito humano fundamental.....	23
1.2 A preservação e defesa do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.....	30
1.2.1 A degradação ambiental vista como falha de mercado	32
1.2.2 A abordagem tradicional: a regulação estatal direta mediante mecanismos de comando e controle.....	38
1.2.3 A abordagem de mercado: novos instrumentos para a proteção do meio ambiente	41
1.3 O papel da Política Nacional de Resíduos Sólidos na proteção do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.....	46
2 VISÃO GERAL DA POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS: PRINCÍPIOS, OBJETIVOS, INSTRUMENTOS.....	49
2.1 Aspectos gerais da Lei nº 12.305/2010	49
2.1.1 Competência constitucional relativa aos resíduos sólidos	49
2.1.2 O objeto da Lei nº 12.305/2010.....	56
2.1.3 Os destinatários da Lei nº 12.305/2010.....	58
2.1.4 Legislação aplicável aos resíduos sólidos.....	59
2.1.5 Definições na Lei nº 12.305/2010.....	62

2.1.6 Natureza jurídica dos resíduos sólidos.....	66
2.1.7 Classificação dos resíduos sólidos.....	70
2.1.7.1 Quanto à origem.....	71
2.1.7.2 Quanto à periculosidade.....	72
2.2 Princípios da Política Nacional de Resíduos Sólidos.....	73
2.2.1 A função dos princípios numa lei ambiental	74
2.2.2 Princípios em espécie: princípios gerais do Direito Ambiental.....	77
2.2.3 Princípios em espécie: princípios específicos do direito dos resíduos.....	85
2.2.4 Proporcionalidade e razoabilidade.....	91
2.2.5 A correção na fonte.....	95
2.3 Objetivos da Política Nacional dos Resíduos Sólidos.....	101
2.3.1 A não geração e redução de resíduos.....	102
2.3.2 Reutilização e reciclagem.....	106
2.3.3 Tratamento e destinação final de resíduos.....	109
2.3.4 Estímulos e incentivos.....	111
2.3.5 A gestão integrada.....	112
2.3.6 Prioridade em licitações.....	114
2.3.7 Outros objetivos.....	115
2.4 Instrumentos da Política Nacional de Resíduos Sólidos.....	118
2.4.1 Os planos.....	120
2.4.1.1 Planos em espécie: o plano nacional e os planos estaduais de resíduos sólidos.....	122
2.4.1.2 Os planos municipais e intermunicipais de gestão integrada de resíduos sólidos.....	124
2.4.1.3 Os planos de resíduos microrregionais, de regiões metropolitanas e de aglomerações urbanas.....	129
2.4.1.4 Os planos de gerenciamento de resíduos sólidos.....	131

2.4.2 A coleta seletiva.....	133
2.4.3 A logística reversa, os acordos setoriais e os termos de compromisso.....	135
2.4.4 Instrumentos econômicos.....	140
2.4.5 Os cadastros, os sistemas de informação e os inventários.....	143
2.4.6 Os conselhos e os órgãos colegiados municipais.....	144
2.4.7 O licenciamento, sua revisão e a avaliação de impactos ambientais.....	145
2.4.8 Outros instrumentos.....	149

3 A QUESTÃO DA RESPONSABILIDADE NA POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS.....150

3.1 Introdução às responsabilidades no âmbito da PNRS.....	150
3.2 A responsabilidade civil por dano ambiental e a Lei nº 12.305/2010.....	152
3.2.1 Função preventiva da responsabilidade civil.....	157
3.3 Limitações administrativas na Lei nº 12.305/2010.....	158
3.3.1 Limitações administrativas na logística reversa.....	164
3.4 A responsabilidade compartilhada.....	165
3.4.1 Objetivos e sujeitos da responsabilidade compartilhada.....	167
3.4.2 Individualização das responsabilidades.....	169
3.4.3 Natureza jurídica da responsabilidade compartilhada.....	171
3.5 Sanções administrativas	172
3.6 Sanções penais.....	174

4 O CONTROLE SOCIAL E A POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS.....175

4.1 Considerações gerais sobre o controle social.....	175
4.1.1 O controle social e a CF/88.....	177

4.1.2 A evolução do conceito de controle social na legislação infraconstitucional.....	179
4.1.3 O controle social nas Leis nºs 11.445/2007 e 12.305/2010.....	181
4.1.4 Conceito de controle social.....	183
4.2 Sujeitos, objeto e limites do controle social.....	189
4.2.1 Sujeitos do controle social.....	189
4.2.2 Objeto do controle social	190
4.2.3 Limites do controle social.....	191
4.3 Instrumentos administrativos de controle social.....	195
4.3.1 Consulta e audiência públicas.....	197
4.3.2 Os órgãos colegiados.....	200
4.3.3 As agências reguladoras.....	201
4.4 Instrumentos judiciais de controle social.....	204
4.4.1 A ação popular	205
4.4.2 A ação civil pública	207
4.5 Âmbito de incidência do controle social na PNRS.....	210
4.5.1 O controle social na formulação de políticas públicas de resíduos sólidos.....	210
4.5.2 O controle social na implementação de políticas públicas de resíduos sólidos.....	214
4.5.3 O controle social na avaliação e monitoramento das políticas públicas de resíduos sólidos.....	217
4.6 Estudo de caso: a concessão do serviço de manejo de resíduos sólidos em Piracicaba.....	218
4.6.1 Antecedentes históricos.....	219
4.6.2 O edital de concessão do serviço de manejo de resíduos sólidos domiciliares.....	221
4.6.3 Os Fóruns de resíduos sólidos.....	222

4.6.3 A intervenção do Ministério Público e a judicialização do controle.....	224
4.6.4 Análise do caso apresentado.....	227
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	231
REFERÊNCIAS DAS FONTES CITADAS.....	236
ANEXO A.....	248
ANEXO B.....	258
ANEXO C.....	278
ANEXO D.....	293
ANEXO E.....	319
ANEXO F.....	345
ANEXO G.....	355

INTRODUÇÃO

A presente dissertação aborda o papel que pode ser desempenhado pelo controle social na concretização da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), instituída pela Lei nº 12.305/2010, na busca de se conferir efetividade ao direito difuso ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e à sadia qualidade de vida.

A poluição causada por resíduos sólidos é um dos mais graves problemas ambientais que as sociedades modernas têm a enfrentar.

O sistema de produção e consumo das sociedades de economia capitalista, aliado a um crescimento populacional global sem precedentes na história da humanidade, tem incrementado sobremaneira o volume de resíduos sólidos gerados. A reutilização, reciclagem, tratamento e destinação final desses resíduos reclamava, há muito tempo, um instrumento legislativo de caráter geral, abrangente e moderno para tentar equacionar essa questão junto a todos os níveis do poder público, federal, estadual e municipal, e aos geradores de resíduos sólidos em geral. A edição de uma lei de caráter geral para reger a gestão e o gerenciamento de resíduos sólidos poderá se constituir num passo importante para a efetividade do direito constitucional ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, tanto mais quando lista, dentre seus objetivos, a diminuição do volume de resíduos gerados e a minimização dos impactos ambientais decorrentes da poluição a eles relacionada.

O estabelecimento de políticas públicas legislativas reflete a busca pela melhor ordenação dos serviços que devem ser prestados pelo Estado. Se bem formuladas e implementadas, essas políticas públicas podem fazer cumprir os princípios relacionados aos serviços públicos, dentre eles o da eficiência. Além disso, as leis de políticas públicas funcionam como marcos regulatórios, orientando os particulares e os próprios integrantes da administração pública a respeito do que o Estado pretende para determinados setores, disciplinando a iniciativa privada mediante a vedação e a obrigatoriedade de determinadas práticas, e fomentando condutas que se esperam sejam adotadas. Nesse ponto, as políticas públicas legislativas também amparam a função do Estado de garantidor dos direitos fundamentais individuais, coletivos e difusos, dentre eles o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Seguindo o que se pode qualificar como uma tendência, o legislador brasileiro tem se ocupado, nos últimos anos, com a criação de leis de políticas públicas nacionais para as mais diversas áreas. Uma breve consulta aos repositórios da legislação federal por meio da rede mundial de computadores permite a identificação de várias leis que se autodenominam instituidoras de “políticas nacionais”, dentre elas: Lei nº 11.105/2005 (Política Nacional de Biossegurança - PNB); Lei nº 11.326/2006 (Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais); Lei nº 11.771/2008 (Política Nacional de Turismo); Lei nº 11.959/2009 (Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca); Lei nº 12.187/2010 (Política Nacional sobre Mudança do Clima – PNMC); Lei nº 12.188/2010 (Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária – PNATER); Lei nº 12.305/2010 (Política Nacional de Resíduos Sólidos); Lei nº 12.334/2010 (Política Nacional de Segurança de Barragens – PNSB); Lei nº 12.484/2011 (Política Nacional de Incentivo ao Manejo Sustentado e ao Cultivo do Bambu – PNMCB); Lei nº 12.587/2012 (Política Nacional de Mobilidade Urbana); Lei nº 12.608/2012 (Política Nacional de Proteção e Defesa Civil – PNPDEC); Lei nº 12.764/2012 (Política Nacional de Proteção dos Direitos da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista); e Lei nº 12.787/2013 (Política Nacional de Irrigação).

Afortunadamente o Direito Ambiental já conta, há mais de trinta anos, com uma Política Nacional do Meio Ambiente, estabelecida pela Lei nº 6.938/81, a qual estabeleceu seus fins e mecanismos de formulação e aplicação. Essa mesma lei constituiu o Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama), além de ter criado o Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) e o Cadastro Técnico Federal de Atividades e Instrumentos de Defesa Ambiental, hoje simplesmente Cadastro de Defesa Ambiental. A importância dessa iniciativa legislativa que, dentre outros pontos, estruturou e uniformizou os órgãos de proteção ambiental em todo o país, estabeleceu princípios, objetivos e instrumentos a serem aplicados nas políticas públicas de meio ambiente, criou a necessidade de licenciamento prévio para os empreendimentos potencial ou efetivamente poluidores ou que causem degradação ambiental e, não menos importante, instituiu a responsabilidade civil objetiva e a legitimidade do Ministério Público para buscar em juízo a reparação de danos

ambientais, é bem conhecida de todos que se dedicam à análise do Direito Ambiental.

Assim, na área do Direito Ambiental, tem se mostrado de singular importância o estabelecimento, por meio de lei, de políticas públicas. O cumprimento do comando constitucional que garante difusamente o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e à sadia qualidade de vida depende, em grande parte, de uma clara indicação estatal a respeito dos limites das atividades dos particulares, principalmente quando essas atividades assumem a forma de exploração de recursos naturais, assim como quando são geradoras, potencial ou efetivamente, de poluição ou degradação ambiental.

É quase um truísmo, contudo, constatar que o mero estabelecimento de políticas públicas por meio de lei não é garantia de que os objetivos nela fixados serão atingidos. As políticas públicas legislativas dependem da complementação da administração pública na sua formulação. O administrador público, muitas vezes, é o principal responsável por conferir à política pública ambiental contornos que possam ser efetivados no mundo real. A ênfase conferida pela Lei nº 12.305/2010 aos planos, planos esses que, na maior parte, devem ser elaborados pelos entes federados em seus diversos níveis, basta, por si, para exemplificar o protagonismo do administrador na transposição das normas gerais constantes da Lei nº 12.305/2010 para regras concretas a serem observadas por todos os atores envolvidos na gestão e gerenciamento de resíduos sólidos.

A implementação dessas políticas também é tarefa que compete precipuamente ao administrador. A adequada implementação de uma política pública como ponto essencial para o seu sucesso será por diversas vezes destacada ao longo da dissertação. Vários instrumentos e objetivos da PNRS, como a implantação da coleta seletiva, a inserção social dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis, a educação ambiental, a formação de cadastros de informações no âmbito da gestão de resíduos etc., dependem da ação efetiva do poder público, sem a qual tendem a se manter como normas meramente programáticas.

Por fim, é encargo do administrador monitorar a aplicação da política pública ambiental, avaliar a eficiência ou fracasso com que ela foi implementada, corrigir os erros que forem constatados. Todas essas tarefas nortearão sua atuação

futura. Uma avaliação bem executada permite que a administração pública reforce práticas positivas, reformule conceitos e decisões, redirecione os rumos de seus atos executórios, de forma a garantir que os objetivos fixados pelo legislador sejam efetivados.

Aqui entra o tema do controle social.

Historicamente, a administração pública vem se incumbido, de forma quase exclusiva, da tarefa de formular, implementar e avaliar políticas públicas, tanto quando engendradas pelo próprio Poder Executivo, como quando estabelecidas por meio de lei. A gestão e o gerenciamento da coisa pública, a partir do momento que o Estado brasileiro passou a contar com um corpo de servidores públicos inseridos num aparato burocrático institucional suficientemente organizado, passou a ser vista como tarefa essencialmente estatal. A participação da sociedade civil na execução dessas tarefas, a par de insignificante, adquire, sob esse ponto de vista, ares de intromissão indevida em assuntos governamentais.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF/88), a despeito de não ter avançado de forma mais ousada na introdução de uma verdadeira democracia participativa, previu meios de participação direta na gestão administrativa, permitindo que a legislação infraconstitucional albergasse formas já tradicionais de participação popular, como consultas e audiências públicas, além da previsão de conselhos nas mais diversas áreas de atuação estatal parcialmente compostos por membros da sociedade civil.

Especificamente na área ambiental, contudo, somente em época bastante recente pode-se contabilizar real inovação legislativa quanto às formas da participação da sociedade na atividade governamental. Com a edição da Lei nº 11.445/2007, introduziu-se no campo do direito positivo um conceito amplo do controle social como uma forma de participação da sociedade desde o processo de formulação e planejamento, passando pela implementação, avaliação e fiscalização das políticas públicas de saneamento básico.

A previsão legal do controle social repetiu-se na Lei nº 12.305/2010, instituidora da PNRS. Em três pontos, formulação, implementação e avaliação das políticas públicas relacionadas aos resíduos sólidos, a PNRS prevê a incidência do controle social. O controle social deve se dar a partir da participação informada da

sociedade, determinando a Lei nº 12.305/2010 a criação de um conjunto de mecanismos e procedimentos pelos quais o controle social possa se efetivar.

Buscar-se-á, nesta dissertação, se definir os contornos, as possibilidades e limites do controle social a ser exercido em face da PNRS. A preocupação com a efetiva concretização da PNRS levará, outrossim, a digressões sobre as formas de regulação das atividades dos particulares, tal como previstas na Lei nº 12.305/2010, mediante análise da tradicional regulação estatal direta, identificada com a abordagem de comando e controle, e da apreciação da regulação de mercado, mediante estudo dos instrumentos econômicos nessa lei embutidos, e como tais formas de regulação podem vir a ser objeto de controle social.

Quanto à metodologia, a presente dissertação se assentará, predominantemente, na análise da legislação instituidora da PNRS e do controle social, e na apreciação crítica desses temas, com apoio na doutrina especializada. Acompanhando-se a classificação proposta por Ferraz Junior (1988), a ênfase da dissertação se dará quanto ao aspecto jurídico-dogmático dos institutos jurídicos relacionados ao objeto da pesquisa. Não está dentre os objetivos desta dissertação realizar uma análise da PNRS e do controle social sob o ponto de vista da sociologia jurídica. Não se adentrará com profundidade nas questões relativas aos fatores sociais que influenciam a efetividade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, ou do exercício do controle social sobre as polícias públicas ambientais.

Sendo essa a metodologia proposta, a cada passo da dissertação a discussão principal girará em torno da correta definição dos institutos jurídicos trazidos pela Lei nº 12.305/2010, como sua natureza jurídica, força normativa etc. O mesmo ocorrerá em face do controle social. É certo que, como bem pondera Ferraz Junior (1988, p. 49), o jurista teórico também se vale da pesquisa zetética, pois não despreza as investigações a respeito dos fatores sociais que condicionam a formação do direito efetivo de uma comunidade, mas, “[...] apesar disso, em sua perspectiva prepondera o aspecto dogmático”.

Essa opção metodológica não significa que o estudo a ser elaborado desprezará os fenômenos sociais relacionados com os institutos jurídicos analisados. Ferraz Junior (1998, p. 49) já advertia para os riscos da dogmática jurídica, a qual pode “[...] conduzir, por vezes, a exageros, havendo quem faça do estudo do direito um conhecimento demasiado restritivo, legalista, cego para a

realidade”, levando alguns a crer que “[...] a disciplina dogmática constitui uma espécie de prisão para o espírito”. A esse risco se atentará ao longo da dissertação, com o óbvio objetivo de evitá-lo. É de se ponderar, porém, que a metodologia proposta, ao centrar suas principais perquirições na análise dogmática da Lei nº 12.305/2010, do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e do controle social, busca apresentar soluções possíveis ao intérprete e ao aplicador do direito para que a efetividade da PNRS também possa ser alcançada por intermédio de instrumentos jurídicos.

Perseguir-se-á nesta dissertação um “[...] pensamento conceitual, vinculado ao direito posto”, pelo qual “[...] a dogmática pode instrumentalizar-se a serviço da ação sobre a sociedade” (FERRAZ JUNIOR, 1988, p. 86); em outras palavras, dentre as características da dogmática, está a de se preocupar com a decidibilidade de conflitos, procurando, no estrito estudo do direito, “[...] sempre compreendê-lo e torná-lo aplicável dentro dos marcos da ordem vigente” (FERRAZ JUNIOR, 1988, p. 49).

Como consequência dessa opção metodológica, não se descerá a detalhes técnicos relativos a outros ramos do conhecimento científico que se imbricam fortemente com o tema dos resíduos sólidos. Eventuais explanações relacionadas a aspectos técnicos como, por exemplo, o tratamento de resíduos e sua destinação final, destinam-se a amparar com maior exatidão a definição dos institutos jurídicos correlacionados, pois a dogmática jurídica, como já se disse, não está apartada da realidade. Mesmo o estudo de caso que ao final da dissertação será descrito e analisado não evidencia uma mudança de orientação metodológica. Um único caso não compõe uma base empírica suficiente para que seu estudo determine a mudança da concepção forjada sobre os institutos jurídicos anteriormente apreciados. Tampouco seu estudo se dará sob o aspecto zetético, ou seja, à luz da sociologia ou da ciência política. Antes, o estudo de caso se prestará a ilustrar o funcionamento prático de alguns institutos jurídicos cuja análise precedentemente se fará.

Para se atingir os objetivos acima destacados, seja quanto ao conteúdo, seja em relação à metodologia escolhida, a dissertação foi dividida em quatro capítulos.

No primeiro capítulo se discorrerá sobre o direito constitucional ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e à sadia qualidade de vida. Após breve explanação sobre o conteúdo desse direito, inclusive mediante sua afirmação como direito humano fundamental, serão discutidas as formas pelas quais sua proteção pode ser alcançada sob a ótica da economia ambiental. Nessa senda, se enfocará a questão da degradação ambiental como uma falha de mercado, e as formas de regulação que são comumente utilizadas para a correção dessas falhas. Ao final desse capítulo, será destacada a importância da PNRS para a efetivação do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

No segundo capítulo, o tema principal será a PNRS: disposições gerais, diretrizes, princípios, objetivos e instrumentos. A análise pormenorizada da Lei nº 12.305/2010, bem como de sua regulamentação, permitirá se compreender com maior clareza os contornos que o legislador pretendeu dar à PNRS. Far-se-á uma apreciação crítica dessa lei, a fim de se destacar seus pontos positivos, deficiências e omissões, com o objetivo de se obter, tanto quanto possível, um quadro claro e suficiente para, num momento posterior, reservado para o Capítulo 4, se discutir as possibilidades e limitações do controle social sobre a PNRS.

O capítulo terceiro será reservado à apreciação do problema da responsabilidade, tal como equacionado pela PNRS. Dada a peculiaridade de alguns dos institutos previstos na Lei nº 12.305/2010, em especial a responsabilidade compartilhada, esse sistema merece discussão em capítulo apartado, tanto para fins de aprofundamento da análise jurídica das diversas disposições que tratam desse tema, como para se identificar sua organicidade própria.

No capítulo quarto será realizada, inicialmente, uma discussão doutrinária quanto ao controle social. Tema relativamente novo e de bibliografia ainda incipiente, o controle social está por exigir um debate doutrinário mais aprofundado, não somente sobre sua função, elementos e objetivos, os quais se extraem, ainda que de forma superficial, da mera leitura das definições legalmente a ele conferidas. Pretende-se avançar nesse debate mediante uma perquirição mais instigante sobre o fundamento constitucional e a legitimidade do controle social, bem como de seus limites, tarefa na qual se mostra de particular importância se estrear o conceito de controle social em face do conceito mais consolidado de participação popular. Será estudado como a Lei nº 12.305/2010, em especial diante dos princípios e objetivos

nela estatuídos, conforma e limita o controle social. A partir desse diálogo pretende-se extrair, com a maior exatidão possível, as circunstâncias em que o controle social poderá ser exercido em face da PNRS, bem como as formas pelas quais poderá se expressar. Por fim, mediante um estudo de caso, se fará uma ilustração do funcionamento prático do controle social na formulação, implementação e avaliação de uma política pública de resíduos sólidos. Para tanto, se tomará como objeto de estudo a concessão do serviço público de manejo de resíduos sólidos domiciliares no Município de Piracicaba.

O caminho escolhido para ser percorrido nesta dissertação reflete a preocupação em se unir a análise rigorosa do texto legal, que define uma importante política pública ambiental, com a apreciação doutrinária de um instituto jurídico relativamente novo, que busca inovar no controle dessa mesma política pública. Estaria o caminho incompleto, contudo, se a tais estudos não se acrescesse a aferição concreta das reais possibilidades de efetivação do controle social sobre a PNRS no âmbito espacial em que, por excelência, seus objetivos devem ser buscados e alcançados, qual seja, o Município.

1 O DIREITO AO MEIO AMBIENTE ECOLÓGICAMENTE EQUILIBRADO E SUA EFETIVIDADE: OBSTÁCULOS, SUJEITOS, INSTRUMENTOS

1.1 O meio ambiente na Constituição da República Federativa do Brasil (CF/88)

Em sua obra seminal sobre Direito Ambiental, publicada na alvorada do surgimento dessa disciplina em território brasileiro, Machado (1982, p. 8) já deixara registrada a necessidade de uma “[...] melhor formulação na Constituição Federal” quanto ao tema do meio ambiente.

A Constituição que então vigia, a Emenda Constitucional nº 1/69, além de elaborada e promulgada numa época de exceção política, ainda não sofrera os influxos do movimento ambientalista. Garrard (2006, p. 11) e Sampaio (2011, p. 71) situam o início do ambientalismo moderno com a publicação do livro *Primavera Silenciosa*, no ano de 1962, por Rachel Carson. Nessa obra de denúncia do uso indiscriminado e abusivo de agrotóxicos em território americano, em especial do Dicloro-Difenil-Tricloroetano (DDT), Carson (2010, p. 28) já advogava, de forma incipiente e inovadora, a participação informada da população nas decisões relativas ao meio ambiente, então defendendo que a população é quem devia decidir sobre a continuidade do uso dessas substâncias, sendo que “[...] só poderá fazê-lo quando estiver na plena posse dos fatos”.

Conforme Sampaio (2011, p. 73-75) a criação do Clube de Roma, em 1968, e a Primeira Conferência Mundial sobre o Homem e o Meio Ambiente, realizada em Estocolmo, em 1972, são outros marcos do fortalecimento do ambientalismo moderno, o qual encontrou forte repercussão no ordenamento jurídico brasileiro mediante a edição da Lei nº 6.938/81, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente. Foi sob esses influxos que a Assembleia Nacional Constituinte, reunida entre os anos de 1986 a 1988, elaborou e fez promulgar a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF/88).

A CF/88 dedicou o seu art. 225, composto do *caput* e de seis parágrafos, exclusivamente ao meio ambiente. Dada a extensão da CF/88, com seus duzentos e cinquenta artigos, pode parecer pouco. No entanto, deve-se considerar que o tema não havia sido objeto de tratamento individualizado em nenhuma das constituições

brasileiras anteriores. Não existia, portanto, paradigma no direito constitucional interno a seguir. Ademais, o art. 225 não esgota esse tema, pois a CF/88, em dispositivos outros, trouxe várias inovações relativas à área ambiental.

Assim, a ação popular passou a ser um instrumento judicial para a anulação de ato lesivo ao meio ambiente (art. 5º, LXXIII); a defesa do meio ambiente foi elevada à condição de princípio da ordem econômica (art. 170, VI); às cooperativas de garimpeiros estabeleceu-se o dever de levar em conta a proteção do meio ambiente (art. 174, § 3º); o cumprimento da função social da propriedade rural passou a depender, dentre outros requisitos, da preservação do meio ambiente (art. 186, II); atribuiu-se ao Sistema Único de Saúde (SUS) o dever de colaborar na proteção do meio ambiente (art. 200, VIII); estipulou-se que meios legais deverão ser criados para proteção contra propaganda de produtos, práticas e serviços que possam ser nocivos ao meio ambiente (art. 220, § 3º, II).

Além disso, a CF/88 trouxe, em seus arts. 23 e 24, regras sobre a competência material e legislativa relativa ao meio ambiente, e em seu art. 129, III, reafirmou a função institucional do Ministério Público na promoção do inquérito civil público e da ação civil pública para a proteção do meio ambiente, tal como já fizera a Lei nº 7.347/1985, a qual, por sua vez, aperfeiçoou a Lei nº 6.938/81, que passou a atribuir ao Ministério Público “legitimidade para propor ação de responsabilidade civil e criminal, por danos causados ao meio ambiente” (art. 14, § 1º).

É o *caput* do art. 225 da CF/88, contudo, que traz a configuração essencial do que nossa ordem constitucional entende por meio ambiente. Ali se proclama que:

Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Dada sua conformação constitucional, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado tem caráter universal. Ninguém pode ser excluído de seu gozo. Como se sustentará no item seguinte, se trata de um direito humano fundamental, razão pela qual nenhuma pessoa pode ser coarctada em seu direito de defendê-lo em juízo, sendo oportuna, assim, a já citada inovação quanto à previsão da ação popular como instrumento judicial para a proteção do meio ambiente.

O objeto desse direito é o meio ambiente, qualificado como *ecologicamente equilibrado*. Ecologia, numa sintética definição, “[...] é a ciência que estuda as relações dos seres vivos entre si e com o seu meio físico” (MILARÉ, 2005, p. 96). Não atende ao comando constitucional, portanto, “[...] a ideia, possível, de um meio ambiente equilibrado, sem qualificação ecológica, isto é, sem relações essenciais dos seres vivos entre si e deles com o meio” (SILVA, J., 1995, p. 60).

A titularidade desse direito também é atribuída à coletividade. A CF/88 utiliza, para definir a titularidade desse direito, a expressão “bem de uso comum do povo”, de uso corrente no Direito Administrativo. Meirelles (2013, p. 588) destaca que “[...] todos os locais abertos à utilização pública adquirem esse caráter de comunidade, de uso coletivo, de fruição própria do povo”, considerando como sinônimas as expressões “bem de uso comum do povo” e “domínio público”.

Trata-se, ademais, de um direito essencial à sadia qualidade de vida. A CF/88 afirma existir uma relação de instrumentalidade entre a sadia qualidade de vida e o meio ambiente ecologicamente equilibrado: a primeira depende da existência do segundo. Como lembra Machado (2013, p. 155), “A *sadia qualidade de vida* só pode ser conseguida e mantida se o meio ambiente estiver ecologicamente equilibrado. Ter uma sadia qualidade de vida é ter um meio ambiente não poluído.”

Se a qualquer pessoa é garantido o direito proteger o meio ambiente ecologicamente equilibrado, tanto ao poder público como à coletividade o dever de defesa e preservação desse direito é imposto. Constitucionalmente imposto, é sempre bom frisar. A peculiaridade da imposição desse dever não somente ao Estado, mas também à coletividade, repercutiu fortemente na elaboração da Lei nº 12.305/2010, como, por exemplo, na concepção do instituto da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos, e na previsão da incidência do controle social na formulação, implementação e avaliação da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS).

Por fim, a CF/88 trata o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como um direito intergeracional. Sua defesa e preservação se procedem em favor não apenas das gerações presentes, das pessoas que hoje estão vivas, mas também das gerações futuras. É um direito, portanto, que apela à generosidade

das gerações atuais. Talvez por isso sua defesa e proteção se mostrem tão difíceis e cheias de obstáculos: a generosidade é uma das virtudes humanas mais escassas.¹

1.1.1 O direito ao meio ambiente como direito humano fundamental

A Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, elaborada durante a Conferência de Estocolmo de 1972, afirma em seu Princípio 1 que:

O homem tem o direito fundamental à liberdade, à igualdade e ao desfrute de condições de vida adequadas em um meio ambiente de qualidade tal que lhe permita levar uma vida digna e gozar de bem-estar, tendo a solene obrigação de proteger e melhorar o meio ambiente para as gerações presentes e futuras.

Esse princípio reproduz, em parte, a classificação bem conhecida na doutrina constitucional brasileira dos direitos humanos fundamentais em gerações ou dimensões. Os direitos fundamentais relacionados às liberdades públicas, ou seja, direitos civis e políticos, dentre eles o direito à vida, à liberdade de expressão, religiosa, de ir e vir etc., são denominados de direitos de primeira geração. De forma simplificada, podem ser conceituados como direitos negativos, que impõem ao Estado obrigações de não fazer, ou seja, não impedir o exercício desses direitos individuais.

Os direitos da segunda geração, também conhecidos como direitos de igualdade, são os direitos sociais (direito ao trabalho, à segurança, à educação, à saúde etc.). Além de se tratarem de direitos coletivos, são caracterizados como direitos a prestações, por imporem ao Estado obrigações de fazer para que venham a se materializar.

Mais adiante, a doutrina refere-se aos direitos fundamentais de terceira geração, comumente classificados como direitos de solidariedade. A despeito da

¹ Interessante correlação entre a titularidade do direito ao meio ambiente e a sua preservação em favor das futuras gerações é feita por Mattei (2011, pos. 2539), expressivo defensor da teoria dos “bens comuns” (dentre os quais se inclui o meio ambiente): “Com relação aos bens comuns, o Estado pode usufruir somente de uma propriedade fiduciária no interesse dos titulares desses direitos fundamentais e das gerações futuras: os bens comuns são sobretudo inalienáveis”. Texto original, em italiano: “Rispetto ai beni comuni lo Stato può godere solo di una proprietà fiduciaria nell’interesse delle persone titolari di diritti fondamentali e delle generazioni future: i beni comuni sono soprattutto inalienabili”. Nossa tradução.

possível concordância com a observação de Bobbio (1992, p. 6), no sentido de que os direitos da terceira geração se constituem numa categoria ainda “[...] excessivamente heterogênea e vaga [...]”, há de se ponderar que essa classificação vem obtendo aceitação cada vez mais firme na doutrina. Um enquadramento interessante dos direitos de terceira geração é o de que se tratam de direitos que têm como destinatário o gênero humano e sua concreta existência (BONAVIDES, 2011, p. 569). Sarlet (2001, p. 52), de forma semelhante, afirma que esses direitos

[...] trazem como nota distintiva o fato de se desprenderem, em princípio, da figura do homem-indivíduo como seu titular, destinando-se à proteção de grupos humanos (família, povo, nação), e caracterizando-se, conseqüentemente, como direitos de titularidade coletiva ou difusa.

Listam-se dentre os direitos de terceira geração o direito à paz, ao desenvolvimento, ao patrimônio comum da humanidade, à comunicação e ao meio ambiente (FERREIRA FILHO, 2011, p. 76).

Bobbio (1992, p. 6), a par da restrição terminológica acima referida, reconhece que o mais importante dos direitos de terceira geração “[...] é o reivindicado pelos movimentos ecológicos: o direito de viver num ambiente não poluído”. Nessa senda, vários autores nacionais afirmaram a fundamentalidade do direito ao meio ambiente, dentre eles Antunes (2012, p. 72), Benjamim (2005, p. 381), Leite (2010, p. 219), Milaré (2011, p. 129), Silva J. (1995, p. 36) e Yoshida (2012c, p. 176), além de Bonavides (2011) e Sarlet (2001), já citados nos parágrafos anteriores.

Ainda que não esteja incluído no rol dos direitos e garantias fundamentais constantes do Título II da CF/88, não há óbice formal intransponível ao reconhecimento do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito humano fundamental, à vista da cláusula de abertura constante da própria CF/88, em seu art. 5º, § 2º: “Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.”

Materialmente, Bello Filho (2012, pos. 681) afirma ser possível justificar a fundamentalidade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, pois:

A norma que surge do enunciado normativo do artigo 225, por uma justificação de natureza jusfundamental que a vê apoiada na dignidade da pessoa humana, na liberdade e na igualdade, é norma de direito fundamental.

Sob esse ângulo, a inclusão do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito humano fundamental deveria ser autoevidente.² Na ausência de um meio ambiente ecologicamente equilibrado tem-se por vulnerado o direito à sadia qualidade de vida. Sem sadia qualidade de vida, a dignidade da pessoa humana claudica. A liberdade sofre, pois submetidos a um meio ambiente degradado, sem sadia qualidade de vida, os indivíduos não reúnem condições suficientes para exercer esse direito em sua plenitude, seja em face das limitações materiais que lhes serão impostas, seja em razão de restrições estatais aos direitos civis e políticos decorrentes de uma situação de emergência ambiental. A igualdade também é atingida: em circunstâncias em que o meio ambiente se revela especialmente hostil, em decorrência da ação humana ou não, o resultado dos desníveis econômicos das classes sociais se revela mais evidente: suportam em maior intensidade essas circunstâncias adversas, via de regra, os mais pobres.

Desponta, assim, certo caráter instrumental do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Esse direito, a despeito de resultar por hoje compreendido por muitos como resultado de um processo evolutivo de ampliação do rol dos direitos humanos fundamentais, pode ser considerado, sob outro prisma, como condição mesma à própria existência material dos direitos humanos fundamentais de primeira e segunda gerações.³

Não somente na doutrina se tem contado com forte apoio para o reconhecimento do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como um direito humano fundamental. O Supremo Tribunal Federal já teve oportunidade de se manifestar sobre a questão, fazendo-o por meio de acórdão paradigmático, relatado pelo Ministro Celso de Mello, no qual se reconheceu o direito ao meio ambiente

² Como autoevidentes foram consideradas, na Declaração de Independência dos Estados Unidos da América de 1776, as verdades segundo as quais os homens foram criados iguais e dotados de certos direitos inalienáveis, dentre eles “[...] a Vida, a Liberdade e a busca da Felicidade” (HUNT, 2009, pos. 2913).

³ Nesse sentido, as palavras do especialista independente das Nações Unidas sobre direitos humanos e meio ambiente, John Knox, para o qual “o dano ambiental pode violar o desfrute dos direitos humanos”, acrescentando que “Quando os governos em todo o mundo falham em restringir as emissões de gases de efeito estufa – colocando em risco a existência de, entre outros, comunidades vulneráveis no Ártico e em áreas costeiras baixas – eles falham em proteger muitos dos direitos humanos, incluindo o direito à vida, saúde propriedade e desenvolvimento” (ESPECIALISTA...,2013)

ecologicamente equilibrado como um direito humano fundamental de terceira geração, inserido no “[...] processo de desenvolvimento, expansão e reconhecimento dos direitos humanos”. Pela relevância, transcreve-se abaixo a ementa do acórdão, na parte em que interessa ao presente estudo:

A QUESTÃO DO DIREITO AO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO - DIREITO DE TERCEIRA GERAÇÃO - PRINCÍPIO DA SOLIDARIEDADE. - O direito à integridade do meio ambiente - típico direito de terceira geração - constitui prerrogativa jurídica de titularidade coletiva, refletindo, dentro do processo de afirmação dos direitos humanos, a expressão significativa de um poder atribuído, não ao indivíduo identificado em sua singularidade, mas, num sentido verdadeiramente mais abrangente, a própria coletividade social. Enquanto os direitos de primeira geração (direitos civis e políticos) - que compreendem as liberdades clássicas, negativas ou formais - realçam o princípio da liberdade e os direitos de segunda geração (direitos econômicos, sociais e culturais) - que se identifica com as liberdades positivas, reais ou concretas - acentuam o princípio da igualdade, os direitos de terceira geração, que materializam poderes de titularidade coletiva atribuídos genericamente a todas as formações sociais, consagram o princípio da solidariedade e constituem um momento importante no processo de desenvolvimento, expansão e reconhecimento dos direitos humanos, caracterizados, enquanto valores fundamentais indisponíveis, pela nota de uma essencial inexauribilidade. Considerações doutrinárias. (STF, MS 22164, Relator(a) Min. Celso de Mello, Plenário, j. 30.10.95, DJ 17.11.95).

Ao se tomar o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como um direito humano fundamental, cumpre assinalar as consequências dessa afirmação. Uma das mais importantes se consubstancia na possibilidade de os tratados e convenções internacionais relativos ao meio ambiente serem internalizadas no ordenamento jurídico brasileiro equiparados, formal e materialmente, às emendas constitucionais. Essa possibilidade passou a existir a partir da promulgação da Emenda Constitucional nº 45/2004, a qual incluiu o § 3º no art. 5º da CF/88, com a seguinte redação:

Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais.

Assim, a partir dessa mudança do texto constitucional, os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que passarem pelo processo de

aprovação acima descrito passarão a fazer parte de um “bloco constitucional”, composto pela CF/88, suas emendas e os respectivos tratados e convenções.

A CF/88 nada diz expressamente, contudo, quanto à hierarquia, no ordenamento jurídico interno, dos tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos pactuados pelo Estado brasileiro anteriormente à promulgação da Emenda Constitucional nº 45/2004, ou posteriores a ela, mas que não foram objeto de aprovação nos termos de seu art. 5º, § 3º. Sobre essa questão, Piovesan (2011, p. 130) traça um quadro bastante elucidativo quanto à evolução histórica do pensamento do Supremo Tribunal Federal:

[...] a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal pertinente à hierarquia dos tratados de direitos humanos tem se revelado marcadamente oscilante, cabendo apontar quatro relevantes precedentes jurisprudenciais: a) o entendimento jurisprudencial até 1977, que consagrava o primado do Direito Internacional; b) a decisão do Recurso Extraordinário n. 80.004, em 1977, que equiparou juridicamente tratado e lei federal; c) a decisão do Habeas Corpus n. 72.131, em 2005, que manteve, à luz da Constituição de 1988, a teoria da paridade hierárquica entre tratado e lei federal; e, finalmente, d) a decisão do Recurso Extraordinário n. 466.343, em 2008, que conferiu aos tratados de direitos humanos uma hierarquia especial e privilegiada, com realce às teses da suprallegalidade e da constitucionalidade desses tratados, sendo a primeira a majoritária.

A última posição citada, adotada no julgamento do Recurso Extraordinário nº 466.343, tem sido interpretada, a par das opiniões divergentes ali esposadas, como adesão do Supremo Tribunal Federal à tese da suprallegalidade dos tratados e convenções internacionais de direitos humanos, a partir da posição explicitada pelo Ministro Gilmar Mendes em trecho de seu voto, como segue:

Por conseguinte, parece mais consistente a interpretação que atribui a característica de suprallegalidade aos tratados e convenções de direitos humanos. Essa tese pugna pelo argumento de que os tratados sobre direitos humanos seriam infraconstitucionais, porém, diante de seu caráter especial em relação aos demais atos normativos internacionais, também seriam dotados de um atributo de suprallegalidade.

Em outros termos, os tratados sobre direitos humanos não poderiam afrontar a supremacia da Constituição, mas teriam lugar especial reservado no ordenamento jurídico. Equipará-los à legislação ordinária seria subestimar o seu valor especial no contexto do sistema de proteção dos direitos da pessoa humana. (STF, RE 466.343, Rel. Min. Cezar Peluso, Tribunal Pleno, j. 03.12.2008, DJ 05.06.2009).

No julgado em questão também obteve destaque a tese de que os tratados e convenções sobre direitos humanos, mesmo que não observado o disposto no § 3º do art. 5º da CF/88, poderiam ser equiparados a normas constitucionais. Essa tese, no entanto, restou vencida. Dentre os argumentos manejados para o afastamento dessa tese levantou-se a indeterminação do conteúdo do que sejam direitos humanos, conforme expresso na confirmação de voto do Ministro Gilmar Mendes:

Mas fico a imaginar a confusão, diria até a babel, que nós podemos instaurar. Primeiro, com a pergunta sobre se determinado tratado é tratado de direitos humanos. E eu infelizmente não tenho a tranqüilidade da Ministra Ellen Gracie, talvez até por não ter essa segurança quanto à feitura dessa distinção. (STF, RE 466.343, Rel. Min. Cezar Peluso, Tribunal Pleno, j. 03.12.2008, DJ 05.06.2009).

A mesma preocupação foi expressa pelo Ministro Ricardo Lewandowski, conforme intervenção que abaixo se transcreve:

Todos sabemos que os direitos humanos não constituem um *numerus clausus*, mas um *numerus apertus*. Estamos, neste limiar do século XXI, em pleno desenvolvimento dos direitos de quarta geração; são direitos que ainda estão sendo formatados, estão sendo ainda interpretados corretamente no plano internacional. Quais são estes direitos de quarta geração? Alguns deles até agora reconhecidos: por exemplo, o direito à paz, o direito ao desenvolvimento, o direito ao patrimônio comum da humanidade, o direito à comunicação, o direito à autodeterminação dos povos, o direito ao desenvolvimento, o direito ao meio ambiente. São direitos complexos. Eu compartilho da preocupação do eminente Ministro Gilmar Mendes no sentido da dificuldade em darmos status constitucional, desde logo, a estes direitos, que, até no plano internacional, são de difícil compreensão. Realmente me parece uma dificuldade um tanto quanto intransponível, pelo menos neste momento. (STF, RE 466.343, Rel. Min. Cezar Peluso, Tribunal Pleno, j. 03.12.2008, DJ 05.06.2009).

Conclui-se, a despeito de seu caráter de direito fundamental, que não é pacífico no direito brasileiro a inclusão do direito ao meio ecologicamente equilibrado no rol dos direitos humanos, demonstrada que está a dissonância existente entre o que pensa parcela da doutrina e o que assinala a jurisprudência constitucional, nos termos dos votos acima transcritos. Bonavides (2011, p. 560), aliás, já advertia, ao fazer referência à teoria dos direitos fundamentais, se tratar de questão relevante a possibilidade de as expressões direitos humanos, direitos do homem e direitos fundamentais serem usadas indiferentemente, apontando:

[...] o uso promíscuo de tais denominações na literatura jurídica, ocorrendo porém o emprego mais frequente de direitos humanos e direitos do homem entre autores anglo-americanos e latinos, em coerência aliás com a tradição e a história, enquanto a expressão direitos fundamentais parece ficar circunscrita à preferência dos publicistas alemães.

Cumprir à doutrina, dessa forma, afirmar e reafirmar, com base nos postulados teóricos anteriormente assinalados, não somente a fundamentalidade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, mas, também, sua necessária inserção dentre os direitos humanos, ou seja, dentre os direitos que encontram embasamento primário no princípio da dignidade humana. Esse esforço de convencimento da jurisprudência revela-se uma das funções próprias da dogmática jurídica, a qual, conforme já assinalado na introdução, pretende cumprir, dentre outros objetivos, o de amparar o julgador na tarefa de melhor decidir os conflitos.⁴

Seguindo adiante, ainda que indefinida a posição do direito ao meio ecologicamente equilibrado dentre os direitos humanos, mantém-se o problema de se conferir efetividade a esse direito fundamental. Destaque-se a precisa constatação feita por Bobbio (1992, p. 63): “[...] uma coisa é falar dos direitos do homem, direitos sempre novos e cada vez mais extensos, e justificá-los com argumentos convincentes; outra coisa é garantir-lhes uma proteção efetiva.”

Em outros termos, a atribuição de fundamentalidade ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, ainda que acompanhada da afirmação de que se trata de direito de aplicabilidade imediata, de caráter vinculativo ao legislador infraconstitucional, ao intérprete da norma e ao administrador, não garante a efetivação do direito no plano da realidade. Tampouco o reconhecimento da judiciabilidade desse direito é decisivo para promover a eficácia⁵ das normas ambientais, em face dos limites naturais do Poder Judiciário em se substituir à

⁴ Registre-se, nesse sentido, a posição expressa por Yoshida (2012b, p. 176), especificamente quanto ao assunto em análise: “[...] desde a Emenda Constitucional 45/2004, os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos, entre os quais se incluem os tratados e convenções em matéria ambiental, passam a ser incorporados no ordenamento jurídico pátrio com o *status* de norma constitucional (emenda constitucional), se aprovados nas Casas do Congresso Nacional com o *quórum* qualificado das emendas constitucionais (§ 3º, acrescentado ao art. 5º pela Emenda Constitucional citada).”

⁵ As referências à *eficácia* feitas nesta dissertação não estão relacionadas com a eficácia jurídica de uma determinada norma, ou seja, com sua aptidão à produção de efeitos jurídicos, mas, conforme Silva (1998, p. 65), com sua eficácia social, a qual designa como “[...] uma efetiva conduta acorde com a prevista pela norma”. No mesmo sentido, Bianchi (2010, p. 264), a qual destaca que a sociologia jurídica “[...] emprega o termo *eficácia* para designar uma norma que cumpre seus efeitos no plano dos fatos. Trata-se da chamada eficácia social da norma jurídica”; nesse sentido, portanto, a eficácia pode também significar “[...] efetividade, que representa a realização do conteúdo normativo no plano dos fatos, ou a conformidade da conduta à norma jurídica”.

administração pública na formulação e aplicação de políticas públicas que visem amparar direitos fundamentais de segunda e terceira gerações.

1.2 A preservação e defesa do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado

O dever de preservação e defesa do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado foi constitucionalmente cometido ao poder público e à coletividade (item 1.1). Historicamente, a expectativa da sociedade é a de que o Estado resolva os problemas coletivos. A CF/88, de certa forma, palmilhou esse caminho, ao elencar, no § 1º de seu art. 225, em nada menos que sete incisos, uma longa lista de incumbências que o poder público deverá assumir para assegurar a efetividade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. No entanto, além da menção feita no *caput* do art. 225, nenhuma responsabilidade concreta foi explicitada quanto ao dever da coletividade na defesa e preservação desse direito, o que talvez explique, em parte, a forma tímida e pouco expressiva com que a sociedade tem exercido essa atribuição.

O poder público, bem ou mal, tem assumido essa responsabilidade. Fortes objeções, é certo, têm sido feitas quanto à sua eficiência na proteção do meio ambiente. A devastação de ecossistemas, como florestas e mangues, segue em ritmo acelerado em território nacional. A poluição do ar, do solo e das águas tampouco se mostra devidamente equacionada. Basta, como exemplo, citar fatos notórios, como o avanço ilegal do desmatamento na região amazônica, ou o problema crônico enfrentado por metrópoles, como São Paulo, quanto à despoluição dos cursos d'água que as cortam.

A ineficácia na preservação e defesa do meio ambiente leva à perquirição das razões e motivos determinantes desse fato. Trata-se de tarefa hercúlea, que não será aqui plenamente desempenhada em face da opção metodológica da presente dissertação, pois envolveria amplos estudos sobre os aspectos sociais, econômicos, políticos, geográficos, culturais, enfim, sobre todas as condicionantes que impedem a plena concretização das políticas de proteção ambiental.

Num escopo mais modesto, mas que se alinha com maior precisão aos objetivos deste trabalho, será na sequência abordado o que a ciência econômica tem a dizer sobre as causas da poluição, bem como as possíveis soluções para esse problema.

Conforme ressalta Yoshida (2005, p. 443), o fenômeno da poluição é decorrente de diversos “fatores estruturais poluentes”, dentre eles a pobreza, a indicar que aspectos econômicos auxiliam na explicação do fenômeno da degradação ambiental. Em raciocínio semelhante, Serrano (2007, p. 45) aponta a relação direta existente entre os ecossistemas e o sistema econômico:

A primeira coisa que deve ser estabelecida com toda a clareza acerca da relação entre as variáveis naturais e os chamados ecossistemas é que se trata de uma relação *direta*. Por direta se quer dizer que a economia não está mediada pelo sistema jurídico nem por prescrições morais, obedecendo apenas aos limites próprios do sistema econômico. Portanto, a possibilidade de utilizar, em processos de produção e de troca, variáveis naturais valiosas do ponto de vista da biodiversidade, não provém de um título jurídico, de um ditame moral ou de um relatório científico, mas unicamente de diretrizes ou princípios que habitam o interior do sistema econômico.⁶

No caso específico dos resíduos sólidos, deve-se levar em conta que os padrões de produção e consumo de bens e serviços influenciam decisivamente nos níveis de poluição por eles causados. Produção e consumo estão diretamente relacionados ao sistema econômico adotado por determinado Estado. Assim, a eficácia das políticas destinadas à solução dos problemas dos resíduos sólidos, sob a perspectiva da ciência econômica, adquire relevo especial.

Ademais, a visão da economia ambiental quanto à efetividade das políticas públicas ambientais, em especial pela apreciação das duas abordagens principais para a solução dos problemas ambientais, mediante regulação estatal direta e regulação de mercado, mostra-se importante para a adequada apreciação de diversos institutos contidos na Lei nº 12.305/2010. Essa lei contém tanto

⁶ No original, em espanhol: “Lo primero que hay que establecer con toda claridad acerca de la relación entre las variables naturales de los llamados ecosistemas y los sistemas económicos es que se trata de una relación *directa*. Directa quiere decir que la economía no está mediatizada por el sistema jurídico ni por las prescripciones morales, sino que obedece sólo a límites propios del sistema económico. Por lo tanto, la posibilidad de utilizar en procesos productivos y de intercambio variables naturales valiosas desde el punto de vista de la diversidad biológica no proviene ni de un título jurídico ni de un dictamen moral ni de un informe científico, sino únicamente de directrices o principios que habitan en el interior del sistema económico”. Nossa tradução.

instrumentos tradicionais de comando e controle, típicos da regulação direta, como vários outros instrumentos econômicos, relacionados à regulação de mercado, através dos quais objetiva tornar eficaz a PNRS. Uma melhor compreensão do mecanismo de funcionamento desses instrumentos, segundo os ditames da economia ambiental, servirá de auxílio para uma adequada apreciação jurídica desses mesmos instrumentos.

Num terceiro momento, e em capítulo apartado, serão estudadas as estratégias adotadas pela Lei nº 12.305/2010 para incorporar a coletividade na tarefa de defesa e preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado. Tratar-se-á, então, do controle social, seus contornos e específica função, o qual deve incidir sobre todos os aspectos da PNRS, inclusive sobre os instrumentos por ela eleitos para atingir os objetivos nela propostos. Ressalta-se, desde já, que o controle social também será, por óbvio, exercido quanto à escolha, implementação e avaliação dos instrumentos eleitos pela PNRS para tornar efetivo o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Nos itens seguintes, se discutirá, inicialmente, o que a economia ambiental tem a dizer sobre as causas da poluição, apontadas como *falhas de mercado*. Na sequência, serão discutidas as abordagens que a solução desse problema comporta.

1.2.1 A degradação ambiental vista como falha de mercado

Segundo Thomas e Callan (2010, p. 1-2), a profunda relação entre atividade econômica e ambiente natural forma o núcleo do que se entende por economia ambiental, pretendendo tais autores demonstrar:

[...] como as ferramentas das ciências econômicas, tais como a modelagem econômica e a análise custo-benefício, podem ser usadas para avaliar problemas ambientais e julgar as melhores políticas para as suas soluções.

Na tarefa de avaliar o surgimento dos problemas ambientais, propõe a economia ambiental uma apreciação do fenômeno da poluição através de suas raízes econômicas. Thomas e Callan (2010, p. 65) identificam a poluição, como uma

“[...] **falha de mercado** que distorce o modelo clássico de mercado”. No mesmo sentido se manifesta Salles (1999, p. 91), para quem a falha de mercado ocorre numa “situação em que aquele [o mercado] não opera em bases inteiramente competitivas”.

As falhas de mercado estão relacionadas às imperfeições do sistema de preços que orienta o funcionamento do mercado. Conforme Thomas e Callan (2010, p. 65):

Segundo o modelo de fluxo circular, os mercados livres fornecem as mercadorias e os serviços desejados, resolvem os problemas de escassez e excesso e eliminam a ineficiência por meio de mecanismos de formação de preços – tudo sem a intervenção do governo.

Sobre o sistema de preços, Serrano (2007, p. 47) faz ponderações semelhantes, com enfoque na economia ambiental:

Nas nossas formações sociais, a apropriação econômica de recursos naturais obedece ao princípio de mercado segundo o qual o sistema fixa preços competitivos quando os recursos são escassos e são objeto de apropriação privada. Quando um sistema econômico de mercado funciona adequadamente, existirá no seu interior uma função ou subsistema denominado de “sistema de preços” em virtude do qual os consumidores que necessitem de um produto pagarão por ele um preço correspondente aos recursos empregados para produzi-lo, acrescido da mais-valia.⁷

Dessa forma:

[...] quando não há falhas de mercado, o governo não tem de fazer nada além de garantir o perfeito funcionamento dos mercados, ou seja, não precisa se preocupar em fazer as pessoas produzirem as “quantidades certas” de cada coisa. (GUIMARÃES; GONÇALVES, 2011, pos. 1432).

As falhas de mercado surgem, portanto, quando “[...] o livre vagar do mercado não é sinônimo de eficiência econômica” (GUIMARÃES; GONÇALVES, 2011, pos. 1515).

⁷ No original, em espanhol: “La apropiación económica de recursos naturales em nuestras formaciones sociales obedece ao principio del mercado según el cual el sistema fija precios competitivos cuando los recursos son escasos y se apropian privadamente. Cuando un sistema económico de mercado funcione adecuadamente, existirá en su interior una función o subsistema llamado “sistema de precios” en virtud del cual aquellos consumidores que necesiten un producto pagarán por él un precio igual a los recursos empleados para producirlo más la plusvalía.” Nossa tradução.

Em apreciação crítica da capacidade do sistema de preços em promover os ajustes necessários para que o mercado funcione adequadamente, Alier e Jusmet (2001, p. 103) apontam que a teoria econômica considera que “[...] o mercado em geral funciona conduzindo a um resultado eficiente, embora existam algumas exceções”,⁸ exceções essas que são denominadas de falhas de mercado. No entanto, como destacam esses mesmos autores, as externalidades ambientais, na realidade, impregnam todo o sistema econômico. Com eles concorda Almeida (1998, p. 28), para quem “[...] o livre funcionamento do mercado – o mecanismo de ajustes via preços – falha na solução dos problemas relacionados ao meio ambiente”.

Conclui-se, assim, mesmo sob a ótica da economia ambiental, que o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado não encontra proteção suficiente mediante o livre funcionamento do mercado; em outros termos, mesmo nas hipóteses em que o mercado é “livre”, o problema da poluição persiste. Por tal motivo a poluição é considerada como uma falha de mercado, ou seja, algo que o mercado, por si próprio, por intermédio de seu sistema de preços, não consegue resolver.

As razões da existência das falhas de mercado, ou seja, as razões pelas quais o mercado opera de forma ineficiente, são tradicionalmente imputadas pela ciência econômica a fenômenos como “[...] concorrência imperfeita, informações imperfeitas, bens públicos e externalidades” (THOMAS; CALLAN, 2010, p. 66). Especificamente quanto ao fenômeno da poluição, as falhas de mercado são explicadas, conforme, dentre outros, Thomas e Callan (2010, p. 66) e Calderoni (2004, p. 577), pela teoria dos bens públicos ou pela teoria das externalidades.

A teoria dos bens públicos relaciona-se diretamente com a titularidade da qualidade ambiental. Rememorando, a CF/88 dispôs que o meio ambiente ecologicamente equilibrado é um bem de uso comum do povo. A qualidade desse meio ambiente, por conseguinte, também se reveste de natureza pública. Numa síntese apertada do que Thomas e Callan (2010, p. 66-74) explanam sobre essa teoria, tem-se a qualidade ambiental como um bem público, cujas características são a da não rivalidade (o consumo desse bem por um indivíduo não impossibilita seu

⁸ No original, em espanhol: “[...] el mercado por lo general funciona conduciendo a un resultado eficiente, aunque existen algunas excepciones”. Nossa tradução.

consumo por outro) e a da não exclusividade (não é possível impedir o compartilhamento do consumo desse bem). Por conseguinte, a disposição a pagar (DAP) dos consumidores pela qualidade ambiental é impossível de ser identificada, dada a grande variedade de opiniões e preferências, por exemplo, a respeito da qualidade do ar. Em face da imprevisibilidade da DAP quanto à qualidade ambiental, o mercado, dirigido que é pelas leis de demanda e oferta e pelo sistema de preços, não encontra, por si próprio, soluções eficientes para o problema da poluição.

Por seu turno, Serrano (2007, p. 46) aponta a relação existente entre a ausência de título expresso de propriedade dos recursos naturais e o problema da poluição:

Como os recursos ambientais são abundantes, e sobre eles não recai qualquer título de propriedade, serão considerados, no interior do sistema econômico, como bens sem limite, sem escassez, e que, portanto, serão de livre disposição, fora do mercado. Isso não quer dizer que serão melhor preservados, mas, sim, o contrário: quando se pode dispor de recursos a preço zero, e sem controle sobre seu uso, o sistema estimula sua utilização excessiva, inexistindo incentivos para economizá-los. Passam a ser considerados como *inputs* não valorados nos processos industriais ou domésticos, sendo empregados para a descarga e eliminação dos resíduos que se originam desses processos; são utilizados em excesso, e ocasionam um problema social chamado poluição.⁹

Quanto à teoria das externalidades, é preciso primeiramente determinar o conteúdo desse termo. Há uma externalidade quando “o preço deixa de capturar *todos* os benefícios e custos de uma transação de mercado” afetando um terceiro “pela produção ou pelo consumo de um bem” (THOMAS; CALLAN, 2010, p. 75). Ocorre, dessa forma, uma falha de mercado, denominada de externalidade, a qual pode ser positiva, quando gera benefícios a um terceiro, ou negativa, quando lhe ocasiona custos.

O conceito de externalidade positiva será revisitado no item 2.2.2, quando do estudo do princípio protetor-recebedor. Em relação às externalidades negativas, frequentemente se manifestam na forma de problemas ambientais, mais

⁹ No original, em espanhol: “Dado que los recursos ambientales son abundantes y sobre ellos no recae título de propiedad alguno, serán considerados en el interior del sistema económico como bienes sin límite, sin escasez, y que, por tanto, serán de libre disposición, fuera del mercado. Lo cual no quiere decir que se preserven mejor, sino al contrario: cuando se puede disponer de recursos a un precio nulo y sin control de su uso el sistema estimula su sobreutilización, no hay ningún incentivo para economizarlo, se utilizan como inputs no valorados en los procesos industriales o domésticos o se emplean para la descarga y eliminación de los residuos que originan estos procesos, se sobreutilizan y ocasionan un problema social llamado contaminación”. Nossa tradução.

especificamente na forma de prejuízo à qualidade ambiental, o qual não é suportado por quem explora a atividade poluente ou degradadora. Exemplo clássico é o da indústria que lança poluentes num rio, prejudicando uma cidade localizada à jusante, a qual dele se aproveita para obter água para o consumo de seus habitantes. Os custos pelo não tratamento dos poluentes serão suportados não pelos proprietários da indústria, mas pelo poder público, que despenderá maiores recursos no tratamento da água colhida do curso d'água.¹⁰

Diante do problema das externalidades e da existência de bens públicos, debruçou-se a economia neoclássica na busca de soluções para essas falhas de mercado, pois, como pondera Calderoni (2004, p. 577), “Para que um mercado seja perfeitamente competitivo, esses fenômenos – externalidades e bens públicos – não podem existir, justamente porque constituem fontes de ineficiência do mercado.” A partir dessa constatação, Derani (2008, p. 91) destaca que:

[...] são incorporadas à economia ambiental as teorias de Pigou e Coase, visando à correção das externalidades negativas, também chamadas de custos sociais. Com base em Pigou, é apresentada uma extensão da política econômica do bem-estar ao tratamento do meio ambiente, com a participação do Estado como corretor de distorções causadas pela escolha individual. Em Coase, é encontrado o pensamento categórico: “tudo o que não pertence a ninguém é usado por todos e cuidado por ninguém”. Daí sua proposta consistir em transformar tudo que for de propriedade comum em direito de propriedade individual (*property rights*).

A proposta de Ronald Coase, de atribuição de propriedade individual aos bens públicos, tem sido alvo de diversas críticas, inclusive por parte de economistas, conforme apontado por Veiga Neto e May (2010, p. 316):

No trabalho seminal de Ronald Coase (1960), *The problem of social cost*, não haveria impedimento para que os bens públicos sejam providos de forma eficiente, bastando estabelecer uma definição de propriedade ou responsabilidade sobre danos gerados pelas

¹⁰ Exemplo interessante de uma externalidade negativa no campo dos resíduos sólidos é fornecido por Thomas e Callan (2010, p. 77). Relatam esses autores que, quando da introdução dos discos compactos (CDs) no mercado norte-americano, em 1982, eram eles embalados em duas caixas: uma externa, de papelão, de maior dimensão, e outra interna, de plástico rígido, de menor tamanho, servindo a caixa de papelão apenas para identificar o conteúdo do produto no ponto de venda, sendo imediatamente descartada pela maioria dos consumidores após a aquisição do CD. Assim, seguem narrando Thomas e Callan, “Dos 250 milhões de CDs vendidos em 1990, uma estimativa de 10,5 milhões de quilos de embalagens de CDs foram descartados. Pensem nos custos decorrentes da geração e coleta de todo esse lixo, custos que são externos à compra e venda de CDs. O fabricante do CD não considera esses custos externos como parte da sua decisão de produção, de modo que não incidem no preço do CD. Quem, então, arca com os custos? A sociedade como um todo tem de pagar a conta, o sintoma clássico de uma externalidade negativa, neste caso, vinculada ao consumo.”

externalidades. Mas como em parte significativa dos serviços ambientais, a delimitação de propriedade é difícil ou impossível, depender do funcionamento pleno do mercado para resolver as externalidades não é uma opção prática e nem sempre viável.

Resta, então, ante uma falha de mercado que cause ou possa causar danos à qualidade do meio ambiente, recorrer ao Estado para corrigi-la, ou para que este suporte os custos dela decorrentes.

Nesse sentido, confira-se a seguinte observação de Derani (2008, p. 91), em análise da teoria de Pigou sobre a correção das externalidades negativas:

A uma falha do mercado coloca-se o Estado como instituição à parte, para corrigir suas lacunas e, então, assegurar um nível ótimo do mecanismo de mercado. Da mesma forma, o Estado é chamado para corrigir, não só a distorção do mercado com relação ao uso dos recursos naturais, como também para agir subsidiariamente com os custos dos efeitos externos, tomando para si parte dos custos que seriam transmitidos ao causador.

Mesma constatação é feita por Thomas e Callan (2010, p. 65):

A partir de uma perspectiva econômica, os problemas ambientais persistem porque implicitamente violam as premissas de um mercado perfeito. Os mecanismos de incentivo que normalmente proporcionam uma solução eficiente são incapazes de operar, e o governo sente-se obrigado a intervir.

A intervenção estatal é necessária, portanto, para que haja a internalização das externalidades, pela qual se obrigue “[...] o agente poluidor a considerar, nos seus custos, os efeitos da poluição sobre a sociedade” (CALDERONI, 2004, p. 577). No mesmo sentido se manifesta Salles (1998, p. 93), para quem

O problema das externalidades é solucionado com a imposição forçada da “internalização” dos custos, através de disciplina legal que permita o desencadeamento de medidas administrativas e judiciais para corrigir essa imperfeição do mercado.

Pode-se dizer que incide, na espécie, o princípio da obrigatoriedade da intervenção do poder público. Conforme Machado (2013, p. 137):

A gestão do meio ambiente não é matéria que diga respeito somente à sociedade civil, ou uma relação entre poluidores e vítimas da poluição. Os Países, tanto no Direito interno como no Direito Internacional, têm que intervir ou atuar.

A internalização dos custos ambientais, com a finalidade de fazer cessar a degradação ambiental, é um dos principais objetivos das políticas ambientais estipuladas pelo Estado. Partindo-se das premissas estabelecidas pela economia ambiental, vários tipos de instrumentos podem ser privilegiados pelas políticas públicas ambientais, conforme destacam Lustosa et al (2010, p. 169):

Os instrumentos de política ambiental têm a função de internalizar o custo externo ambiental e podem ser divididos em três grupos: instrumentos de comando-e-controle (ou regulação direta), instrumentos econômicos (ou de mercado) e instrumentos de comunicação [...]. Todos eles possuem vantagens e desvantagens, razão pela qual a análise da experiência de diversos países evidencia uma combinação desses diversos tipos de instrumentos em suas políticas ambientais [...].

No caso do ordenamento jurídico brasileiro, a internalização dos custos ambientais é perseguida pelo Estado brasileiro, comumente, pela regulação estatal direta, mediante a utilização de instrumentos de comando e controle, os quais se caracterizam pela imposição de obrigações de fazer ou não fazer, e a previsão das respectivas sanções pelo descumprimento dessas obrigações. Atualmente, tem se sobressaído, como na PNRS, a importância da regulação de mercado, mediante a adoção de instrumentos econômicos para a correção das falhas de mercado. Pela importância, ambos os tipos de abordagem serão apreciados nos itens seguintes.

1.2.2 A abordagem tradicional: a regulação estatal direta mediante instrumentos de comando e controle

A regulação direta, mediante a utilização de instrumentos de comando e controle pode ser sinteticamente definida como uma técnica jurídica consistente “[...] na descrição de um determinado comportamento definido mediante *standards* (comando) e o controle periódico de seu cumprimento” (LORENZETTI, 2010, p. 111).

Quanto aos *standards* ou padrões, Milaré (2011, p. 423) lembra que

A legislação não pode prescindir de critérios e parâmetros técnicos, visto que eles decorrem de aplicações científicas necessárias à manutenção do equilíbrio ecológico preconizado em nossa Carta Magna.

Por isso, na elaboração e aplicação de leis e outros atos normativos, e em conformação com requisitos técnicos que acompanham o exercício de direitos e deveres em relação ao meio ambiente, intercorrem ora restrições, ora estímulos a determinados procedimentos. Este é o caso dos *Padrões de Qualidade Ambiental*.

As políticas públicas ambientais reclamam o estabelecimento de padrões. A qualidade do ar, da água, do solo, ou de qualquer tipo de bem ambiental, deve ser previamente estabelecida, para que sirva de parâmetro e limite às atividades potencialmente poluidoras. A utilização de recursos naturais também é objeto de regulação, sob pena de sua exploração excessiva, com prejuízos evidentes ao ecossistema.

Como consequência, “A exemplo do que ocorre em nível internacional, os padrões de qualidade ambiental e de emissão de poluentes são uma peça fundamental da montagem da política ambiental brasileira” (ALMEIDA, 1998, p. 141). A legislação ambiental ocupa-se com miríades de questões, como a quantidade máxima de gases poluentes que pode ser emitida por um veículo automotor, a mensuração da potabilidade da água, a área total de desmatamento permitido em propriedades rurais, limitações temporais para a atividade da pesca etc. Sem padrões, as políticas ambientais específicas para cada uma dessas áreas restariam desorientadas, sem um norte seguro para o cumprimento de seus objetivos.

Assim, o estabelecimento de um padrão ou *standard* ambiental não se constitui necessariamente na nota distintiva da abordagem denominada comando e controle. Qualquer abordagem que pretenda transmitir eficácia à legislação ambiental, seja mediante regulação de mercado ou mediante regulação direta, se reportará a padrões ambientais, em face dos quais se buscará direcionar as atividades humanas em seu campo de aplicação.

A regulação estatal direta se caracteriza, mais precisamente, pela aposta em técnicas sancionatórias para a consecução dos objetivos de determinada política pública ambiental. Desse modo, na formulação da política pública, tem-se como espinha dorsal uma série de previsões legais sobre a responsabilização cível, administrativa e criminal dos que não obedecerem aos padrões de qualidade

ambiental. Sua implementação exige a constituição de organismos fiscalizatórios amplos, destinados a verificar o cumprimento dos comandos preestabelecidos pelos seus destinatários, e a imposição das penalidades cabíveis. Torna frequente essa abordagem, ainda, o recurso ao Poder Judiciário: pelos particulares, visando anular atos administrativos praticados no exercício do poder de polícia estatal, por supostos excessos ou ilegalidades; pela administração pública, para a cobrança das multas impostas aos particulares; e, por fim, pelo Ministério Público, por meio de ações cíveis e criminais, buscando a responsabilização dos infratores ambientais. De acordo com Almeida (1998, p. 141):

Esse perfil da política ambiental brasileira indica: (a) seu caráter mais corretivo – menos preventivo – concentrando esforços na redução dos níveis de poluição; (b) uma forte dependência dos recursos públicos para o exercício das ações de regulação.

A opção estatal pelos instrumentos de comando e controle é sedutora. Ao poder público basta estabelecer uma determinada política pública legislativa, que preveja padrões a serem observados, e as respectivas sanções pelo seu descumprimento, para que, em tese, as falhas de mercado relacionadas ao meio ambiente sejam sanadas. No entanto, está se tornando cada vez mais nítida a insuficiência da regulação direta para a resolução dessas falhas de mercado.

Vários fatores são responsáveis pelas deficiências desse tipo de regulação. O primeiro, e mais evidente, relaciona-se com o fato de que o sucesso das políticas ambientais passa a depender, de forma excessiva, de um corpo próprio de servidores, comumente organizados em uma instituição específica, à qual se comete a responsabilidade de exercer a fiscalização quanto ao cumprimento dos comandos estatais. Instituições dessa natureza se revelam muitas vezes ineficientes, tanto em face do alto grau interno de burocratização de seus procedimentos, como pelo contingente insuficiente de servidores postos à sua disposição, em relação à dimensão da tarefa que lhes é confiada. Ademais, conforme mencionado por Almeida no trecho acima transcrito, essa forma de organização se traduz em forte dependência de recursos públicos para se tornar eficaz.

Os padrões de qualidade ambiental, numa situação típica do uso de instrumentos de comando e controle, em que a regulamentação estatal é instituída

de forma unilateral pelo poder público, também podem se constituir num foco de graves problemas. Thomas e Callan (2010, p. 108), analisando a questão sob o ponto de vista da economia ambiental, afirmam ser evidente que “[...] os padrões ambientais impostos pelo governo provavelmente não serão determinados em um nível eficiente”, acrescentando que “[...] o uso de padrões uniformes subordinados a uma estrutura de comando-e-controle provavelmente desperdiçará recursos”.

A excessiva judicialização das políticas públicas ambientais, acima também já mencionada, é outro fator que conspira contra a almejada efetividade dessas políticas. A morosidade do Poder Judiciário, mormente em processos de maior complexidade, como nas ações civis públicas, inúmeras vezes se coloca a favor daqueles que transgridem as normas ambientais.¹¹ O próprio cumprimento efetivo dos comandos judiciais volta a depender da estrutura fiscalizatória estatal, cujas falhas já foram apontadas.

Por fim, não se deve olvidar o baixo grau de legitimidade da regulamentação estatal direta, carente de processos de negociação, participação e consulta junto aos destinatários de suas normas, principalmente quando da implementação das políticas públicas ambientais.

Todos esses problemas não passaram despercebidos pelos estudiosos desse tema. Assim, é cada vez maior o apelo à utilização, pelo Estado, da regulação de mercado, para concretizar as políticas públicas ambientais.

1.2.3 A abordagem de mercado: novos instrumentos para a proteção do meio ambiente

A regulação de mercado propõe a utilização de instrumentos econômicos para a formulação e implementação de políticas públicas ambientais, proposta essa que encontra abrigo no princípio 16 da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento:

¹¹ Por tal motivo, importante registrar o apelo de Yoshida (2006, p. 140) aos magistrados, para que tornem efetivos os princípios da prevenção e da precaução, “[...] concedendo presteza e celeridade na prestação das tutelas preventivas que requerem urgência, e evitando a adoção, desde logo, de medidas mitigadoras e compensatórias”.

Princípio 16. As autoridades nacionais devem procurar promover a internalização dos custos ambientais e o uso de instrumentos econômicos, tendo em vista a abordagem segundo a qual o poluidor deve, em princípio, arcar com o custo da poluição, com a devida atenção ao interesse público e sem provocar distorções no comércio e nos investimentos internacionais.

O uso de instrumentos econômicos nas políticas ambientais também foi objeto do Acordo Quadro do Meio Ambiente do Mercosul, promulgado pelo Decreto nº 5.208/2004, o qual, em seu art. 6º, alínea *i*, afirma ser dever dos Estados partes desenvolver ações visando “promover o uso de instrumentos econômicos de apoio à execução das políticas para a promoção do desenvolvimento sustentável e a proteção do meio ambiente”.

Os instrumentos econômicos são instrumentos típicos da abordagem ou regulação de mercado para o meio ambiente. Thomas e Callan (2010, p. 113) assim definem a abordagem de mercado destinada à proteção ambiental:

Embora o mercado falhe na correção de problemas ambientais por iniciativa própria, os incentivos que definem o funcionamento do mercado podem ser implementados por formuladores de políticas. A **abordagem de mercado** voltada para a política ambiental, recomendada durante algum tempo pelos economistas, começou a ser adotada por governos como parte de sua resposta global aos riscos da poluição. Diferente do uso dos instrumentos mais tradicionais de comando-e-controle, a abordagem de mercado utiliza o preço ou outras variáveis econômicas para prover incentivos de modo que os poluidores reduzam emissões nocivas.

Assim, os instrumentos econômicos, ou instrumentos de regulação de mercado, devem ser aptos a modificar comportamentos, de acordo com as próprias leis de mercado, induzindo os agentes econômicos a adotar, voluntariamente, condutas que se conformem aos padrões de qualidade ambiental. Assumem a forma de incentivos, subsídios, concessões de financiamento e crédito mediante condições mais favoráveis que as usuais etc. Toda e qualquer iniciativa estatal que intervenha na formulação do preço, que influencie a oferta e demanda de determinado produto ou serviço, pode ser considerada como um instrumento econômico. Como destaca Trennepohl (2008, p. 81), “[...] os instrumentos econômicos influem na decisão econômica, mais especificamente nos preços de bens e serviços, tornando mais atraente a opção ecologicamente mais desejável”.

As medidas de cunho tributário são logo lembradas quando se pensa em instrumentos econômicos como modo de regulação ambiental. Essas medidas podem assumir a forma de incentivos fiscais, como ocorre quando promovem a desoneração tributária quando da fabricação, por exemplo, de produtos reciclados, ou para a aquisição de bens de capital que propiciem a utilização de técnicas de produção menos poluentes. Sanções premiais também podem ser adotadas, como previsão de deduções do imposto de renda devido por pessoas físicas ou jurídicas que fomentem ações específicas de proteção ambiental.

Outros instrumentos econômicos podem assumir a forma de estímulos financeiros e creditícios. Pode-se cogitar da destinação específica de linhas de crédito com juros remuneratórios mais atraentes, comumente por intermédio de instituições financeiras oficiais, para atividades empresariais que privilegiem práticas sustentáveis de produção, em obediência ao princípio da ecoeficiência (ver item 2.2.3), ou que invistam em novas tecnologias que reduzam ou eliminem a emissão de poluentes. É bastante conhecido e estudado, ainda, o denominado “ICMS ecológico”, instrumento econômico de cunho financeiro consistente num mecanismo de compensação ambiental pelo qual os Estados, ao promoverem o repasse do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) a que os Municípios têm direito, privilegiam aqueles que invistam, por exemplo, em saneamento básico, ou na criação de unidades de conservação.¹²

Uma abordagem regulatória inovadora, mais próxima da regulação de mercado do que da tradicional abordagem de comando e controle, pode consistir no estabelecimento conjunto e negociado, entre os órgãos estatais responsáveis pela formulação e implementação das políticas públicas ambientais e os empreendedores, de metas de desempenho, visando a diminuição da poluição ou degradação ambiental causada por determinada atividade empresarial. O objetivo, em tais casos, é a flexibilização dos padrões de qualidade ambiental.

Como visto no item anterior, dentre as críticas formuladas em face da abordagem de comando e controle está a de que padrões uniformes não se revelam economicamente eficientes, haja vista a ausência de uniformidade entre as diversas atividades cometidas à iniciativa privada, bem como a diversidade entre as regiões.

¹² Conforme Veiga Neto (2000, p. 52-74), o qual fornece, ainda, interessante compilação sobre a legislação de diversos Estados brasileiros quanto ao “ICMS ecológico”.

Assim, o estabelecimento de padrões setorizados, mediante acordos ou termos de compromisso que prevejam metas a serem atingidas num determinado lapso temporal com o objetivo de implementação de uma política ambiental, apresenta-se como uma abordagem de mercado. Essa espécie de regulação também foi albergada pela Lei nº 12.305/2010, particularmente por meio da previsão de acordos setoriais para a implementação progressiva dos sistemas de logística reversa.

Há que se atentar, contudo, para o risco inerente à desregulamentação excessiva dos padrões de qualidade ambiental. Se a uniformidade dos padrões pode se revelar pouco eficiente em termos econômicos, tampouco se pode prescindir de *standards* que garantam um mínimo de proteção ao meio ambiente. A autorregulação do mercado é uma quimera, como a experiência histórica demonstra. Assim, a despeito da conveniência de iniciativas que busquem a comunhão de objetivos entre o Estado e o mercado no estabelecimento de padrões de qualidade ambiental e de metas para atingi-los, o Estado não pode descuidar da tarefa de promover contínua e atenta apreciação dos padrões mínimos que devem ser observados quanto à proteção do meio ambiente e à manutenção da qualidade ambiental, mormente para alcançar o objetivo constitucional da sustentabilidade,¹³ tampouco prescindir de normas jurídicas claras e firmes de responsabilização de quem os infrinja.

A abordagem ou regulação de mercado, como se vê, não é imune a críticas. A despeito de suas decantadas vantagens, a abordagem de mercado não é a panaceia para todos os problemas ambientais, como reconhecem Thomas e Callan (2010, p. 136):

Certamente, nem todos os instrumentos de mercado são totalmente adequados a todos os problemas ambientais. A natureza do problema bem como o contexto de mercado precisam ser compreendidos antes que qualquer política pública seja implementada com sucesso. Os problemas ambientais são complexos tanto na origem quanto em sua implicação. Da mesma forma, os mercados atuais são sofisticados e dinâmicos. Entretanto, cada vez mais é evidenciado que a união entre os dois é um passo fundamental para encontrar soluções.

¹³ Em Freitas (2011, p. 252-277) encontram-se importantes considerações sobre os riscos da ausência de disciplina regulatória no campo ambiental, bem como ponderações a respeito do que o autor denomina de “regulação sustentável”.

Dentre as críticas que podem ser feitas a esse tipo de abordagem está a de que ela, ao propor a atribuição de preços aos recursos naturais, a fim de solver falhas de mercado causadas pela existência de bens públicos cujos custos pela utilização não são internalizados pelas empresas, ignora a existência de bens de valor ambiental que dificilmente, mediante as próprias regras do mercado, poderão ser precificados. Um bem ambiental imaterial, como o direito à apreciação de uma paisagem natural de notável beleza, ou a preservação de uma espécie animal ou vegetal de valor econômico imediato nulo, dependeriam de subsídios estatais elevados para que o mercado se propusesse a protegê-los.

Outrossim, a valoração dos bens naturais apresenta tantas dificuldades quanto são os critérios que têm sido propostos para solucionar esse problema, sem que nenhum se revele satisfatório. Alier e Jusmet (2001, p. 192-275) listam os diversos métodos que têm sido propostos para a valoração dos bens ambientais, desde aqueles que buscam essa valoração em sua totalidade, passando por técnicas de descontar ou “infravalorizar” os custos e benefícios futuros desses bens, além de métodos de preços hedônicos, valoração contingente, análise multicritério etc. Destacam Alier e Jusmet (2001, p. 241-246) que até mesmo métodos para averiguação do valor monetário de espaços naturais utilizados exclusivamente para fins recreativos têm sido propostos, como o método de “custo de viagem”, pelo qual se busca mensurar os gastos empreendidos no deslocamento dos visitantes até esses espaços, mediante cálculos que envolvem despesas com combustível, amortização do uso do veículo de acordo com a distância percorrida, tempo gasto na viagem etc.

Entretanto, Farber e Findley (2010, pos. 1841-1842) apontam os limites do emprego de instrumentos econômicos como subsídios e incentivos fiscais:

Uma alternativa para a abordagem regulatória é o uso de subsídios. Os subsídios tipicamente empregados na gestão ambiental incluem benefícios fiscais (aceleração da depreciação e créditos), empréstimos a juros baixos e subvenções para a instalação de equipamentos de tratamento. No entanto, esses incentivos financeiros suportam apenas uma parte dos custos dos equipamentos. Eles reduzem esses custos, mas não diminuem o custo de sua instalação. Tais subsídios podem suavizar um programa de regulamentação, mas não podem substituí-lo. Além disso, os subsídios somente promovem incentivos de investimento em equipamentos. Muitas vezes, as formas mais eficazes de reduzir as emissões se constituem na alteração dos processos de produção,

no aproveitamento de subprodutos para a produção de bens comercializáveis, ou na alteração da natureza ou da qualidade de matérias-primas.¹⁴

Ante as insuficiências tanto do uso exclusivo da regulação direta como da regulação de mercado para solucionar as falhas de mercado, ver-se-á, no item seguinte, o que propõe a PNRS sobre a questão.

1.3 O papel da Política Nacional de Resíduos Sólidos na proteção do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado

As leis de políticas públicas ambientais são marcos regulatórios a orientar e ordenar a atividade dos particulares e dos próprios integrantes da administração pública quanto aos objetivos perseguidos pelo Estado na busca da efetivação do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Estabelecem padrões de qualidade ambiental, disciplinam os meios pelos quais os objetivos nelas previstos serão atingidos, criam deveres e obrigações, enfim, conferem organicidade à defesa e preservação desse direito quanto à matéria que disciplinam.

A busca da eficácia na proteção e defesa do meio ambiente deve ser objetivo, portanto, das políticas públicas legislativas ambientais, conforme, aliás, propugna o princípio 11 da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento:

Princípio 11. Os Estados devem adotar legislação ambiental eficaz. Padrões ambientais e objetivos e prioridades em matéria de ordenação do meio ambiente devem refletir o contexto ambiental e de desenvolvimento a que se aplicam. Padrões utilizados por alguns países podem resultar inadequados para outros, em especial países em desenvolvimento, acarretando custos sociais e econômicos injustificados.

¹⁴ Texto original, em inglês: “One alternative to the regulatory approach is the use of subsidies. Typical subsidies employed for environmental management have included tax breaks (accelerated depreciation and credits), low-interest loans, and grants for installation of treatment equipment. However, such financial incentives provide only part of the cost of the equipment. They reduce losses, but they do not make installation. Such subsidies may "sweeten" a regulatory program but cannot replace it. Furthermore, subsidies provide incentives only for investments in equipment. Often the most efficient ways to reduce discharges are to alter production processes, produce marketable goods from byproducts, or change the nature or quality of raw materials”. Nossa tradução.

Ressentia-se o direito brasileiro, no campo do direito dos resíduos, de um marco regulatório abrangente, que contemplasse uma gama de instrumentos potencialmente eficazes para a solução dos graves problemas relacionados a esse tema. Tenório e Espinosa (2004, p. 166) bem retrataram esse reclamo:

A ausência de definições e diretrizes nos três níveis do governo, associada à escassez de recursos técnicos e financeiros para o equacionamento do problema, além das dificuldades na aplicação das determinações legais, são a causa de inúmeros episódios críticos de poluições, relacionados à ausência de tratamento e à má disposição dos resíduos, gerando a contaminação do solo e dos recursos hídricos por metais pesados, solventes orgânicos halogênicos e resíduos de defensivos agrícolas.

Com a publicação da Lei nº 12.305/2010, esse papel passou a ser pleiteado pela PNRS nela instituída. Os contornos da PNRS serão mais bem estudados nos capítulos seguintes. Por ora, importa ressaltar a preocupação verdadeira do legislador em munir a PNRS de instrumentos eficazes para a proteção ambiental. Ainda que algumas de suas disposições sejam passíveis de crítica, e que tampouco seja ela isenta de omissões, a Lei nº 12.305/2010 se constitui num avanço quanto à busca da efetivação do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Não se limitou a prever instrumentos de comando e controle para a consecução dessa tarefa, ainda que, por certo, diversos comandos nela contidos se baseiem exclusivamente em técnicas sancionatórias para serem cumpridos.

De outra parte, previu a Lei nº 12.305/2010 o uso de vários instrumentos econômicos para se atingir os objetivos nela traçados, bem como mecanismos de negociação entre poder público e iniciativa privada que poderão, se bem aplicados, conferir eficiência a mecanismos sensíveis e essenciais da PNRS, como a responsabilidade compartilhada e a gestão integrada de resíduos sólidos. Segue essa lei, assim, a tendência já apontada por Bobbio (2007, p. 2) na década de sessenta do século passado, relacionada ao “[...] emprego cada vez mais difundido das técnicas de encorajamento em acréscimo, ou em substituição, às técnicas tradicionais de desencorajamento”.

Aparentemente, a Lei nº 12.305/2010 persegue uma união entre a regulação ambiental direta e a regulação de mercado, se apropriando, para tanto, das mais variadas espécies de instrumentos (comando e controle, de mercado, preventivos, repressivos ou de gestão), para a efetividade da PNRS, caminho esse

que se constituiria numa “[...] *terceira etapa* da política ambiental e que, por falta de melhor nome, poderíamos chamar de política ‘mista’ de comando-e-controle e de instrumentos econômicos de motivação à internalização de custos ambientais” (LUSTOSA et al, 2010, p. 165). De maneira semelhante discorre Yoshida (2012d, p. 38-39), ao propor, para “[...] uma eficiente gestão público-privada da sustentabilidade”, a integração entre os clássicos instrumentos de comando e controle com a

[...] gama variada de instrumentos preventivos cuja regulamentação e implementação é mais complexa e tardia, todavia são fundamentais para se evoluir da ótica corretiva-repressiva para a ótica preventiva e do estímulo à observância das normas e exigências ambientais.

Ademais, institucionalizou a Lei nº 12.305/2010 o controle social, a incidir na formulação, implementação e avaliação da PNRS, conferindo-lhe feição própria e quase inédita na legislação ambiental brasileira. É clara a aposta do legislador nessa forma de participação social, com vistas à efetivação da PNRS.

Especificamente sobre esse novo enfoque proposto pela PNRS assim discorre Yoshida (2012a, p. 13):

A PNRS, tal como concebida, constitui sem dúvida um marco fundamental na transição do predomínio do clássico sistema de comando e controle estatais de cunho corretivo-repressivo, ao reunir diretrizes, mecanismos e instrumentos econômicos, de planejamento e de gestão, propícios a promover e incentivar a almejada institucionalização, valorização e promoção da auto-organização dos setores econômicos e sociais, a participação efetiva, a mobilização e controle sociais, com vistas à gestão integrada e ao gerenciamento ambientalmente adequado dos resíduos sólidos, com inclusão social dos catadores.

Tal é o papel da PNRS. Orientar, planejar, atribuir responsabilidades, munir de instrumentos eficazes todos aqueles que se envolvam, voluntariamente ou por força de determinação legal, na gestão e gerenciamento dos resíduos sólidos. O objetivo final dessa política ambiental, por certo, é assegurar a efetivação do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado no campo dos resíduos sólidos, como condição essencial para a garantia de uma sadia qualidade de vida da coletividade.

2 VISÃO GERAL DA POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS: PRINCÍPIOS, OBJETIVOS, INSTRUMENTOS

2.1 Aspectos gerais da Lei nº 12.305/2010

A Lei nº 12.305/2010 é uma lei federal que estabelece normas gerais para a área dos resíduos sólidos. Assim, será objeto inicial de apreciação a divisão de competências estipulada pela CF/88 para os entes federados legislarem sobre a matéria, bem como a competência material ou administrativa para que os mesmos entes federados executem as políticas públicas relacionadas aos resíduos sólidos.

Na sequência, a partir da análise de seus três primeiros artigos, que delimitam o objeto, os atores, normas e definições aplicáveis à Lei nº 12.305/2010, será possível se ter uma visão geral da PNRS nela estabelecida. Essa visão panorâmica a respeito da PNRS será complementada com uma discussão sobre a natureza jurídica dos resíduos sólidos, e a classificação para eles dada pela Lei nº 12.305/2010.

2.1.1 Competência constitucional relativa aos resíduos sólidos

A competência para legislar sobre proteção ao meio ambiente, controle da poluição e para atribuição de responsabilidades por danos ao meio ambiente é concorrente (CF/88, art. 24, VI e VIII). No campo da competência concorrente, à União cabe a edição de normas gerais, podendo os Estados suplementá-las (art. 24, §§ 1º e 2º). Aos Municípios, mesmo no âmbito da competência concorrente, subsiste a possibilidade de editar normas jurídicas, a fim de “legislar sobre assuntos de interesse local” e “suplementar a legislação federal e estadual no que couber” (CF/88, art. 30, I e II). Nesse sentido, a lição de Machado (2013, p. 633):

A Lei 12.305, de 2.8.2010, foi elaborada tendo como fundamento a Constituição da República, em seu art. 24, VI (proteção do meio ambiente e controle da poluição) e VIII (responsabilidade por dano ao meio ambiente e ao consumidor). Utilizou-se da competência concorrente e, em sendo norma geral, não exclui a competência

suplementar dos Estados (art. 24, § 2º, da CF). Assim, há de compreender-se que a lei comentada deixou para os Estados, por exemplo, estabelecer normas sobre a metodologia a ser utilizada no tratamento dos resíduos e dos rejeitos. No que couber e havendo “interesse local”, os Municípios poderão intervir suplementando a legislação federal e estadual de resíduos sólidos (art. 30, I e II, da CF). Vale acentuar, portanto, que a União não tem competência de legislar privativamente sobre resíduos sólidos.

A Lei nº 12.305/2010 foi estabelecida pela União no âmbito da competência legislativa concorrente, pois prescreve normas de proteção ao meio ambiente e controle da poluição gerada pelos resíduos sólidos, além de instituir regras sobre responsabilidade, inclusive por danos ambientais.

Antes da edição da Lei nº 12.305/2010, diversos Estados já haviam editado, conforme autorizado pela CF/88 (art. 24, § 3º), leis dispendo sobre gestão de resíduos sólidos. A título de exemplo, o Estado de São Paulo já instituía, por meio da Lei Estadual nº 12.300/2006, sua Política Estadual de Resíduos Sólidos.¹⁵ Com a superveniência da Lei nº 12.305/2010 houve a suspensão da eficácia das leis estaduais naquilo em que eventualmente contrariem essa lei federal, tal como determina a CF/88 em seu art. 24, § 4º. O mesmo se verifica quanto às leis municipais anteriores à Lei nº 12.305/2010.

Quanto ao exercício da competência material ou administrativa, ou seja, a competência para a implementação de políticas públicas relacionadas aos resíduos sólidos em geral, não estabelece a CF/88 seja privativo de quaisquer dos entes federados. Insere-se a matéria, portanto, no âmbito da competência comum prevista no art. 23 da CF/88, o qual preconiza, em seu inciso VI, ser atribuição comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios “proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas”. Também pode ser invocado o inciso IX do art. 23, que afirma também ser da competência comum de todos os entes federados promover a melhoria das condições de saneamento básico.

Machado (2012a, p. 66), em comentário ao art. 23 da CF/88, afirma que:

O art. 23 não exclui qualquer ente federativo do exercício da competência. A “competência comum” é aglutinadora e inclusiva, somando os intervenientes e não diminuindo ou tornando privativa a participação. A competência comum não é excludente. É de ser

¹⁵ Em Yoshida (2012, p. 5-7) encontra-se ampla coletânea das legislações estaduais sobre resíduos sólidos, anteriores à Lei nº 12.305/2010.

ressaltada que a primeira competência comum do art. 23 é a de “zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas”.

Sendo comum essa competência, portanto não excludente, cada um dos entes federados será responsável pela concretização material das atividades administrativas relacionadas à gestão de resíduos. Por certo, há de se observar a vocação natural desses entes. Assim, a União deverá avocar para si, inclusive mediante a elaboração do Plano Nacional de Resíduos Sólidos, tarefas que possam ter influência sobre todo o território nacional, notadamente as de incentivo e fomento, como a concessão de linhas especiais de crédito para ações e programas de interesse dos resíduos sólidos, conforme dispõe expressamente o art. 15, VII, da Lei nº 12.305/2010. Os Estados também poderão desenvolver ações de maior porte, com abrangência em seus respectivos territórios, inclusive para promover a solução consorciada entre os Municípios para o manejo de resíduos.

É sobre os Municípios, contudo, que costuma recair o maior quinhão de responsabilidade pela prestação do serviço de manejo de resíduos sólidos, notadamente os urbanos, dado o preponderante interesse local do exercício dessa atividade. Nesse específico ponto deve ser observado o que dispõe o art. 30, V, da CF/88, o qual determina ser da competência dos Municípios “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”.

Em comentários a esse dispositivo constitucional, Meirelles (1994, p. 257-258) aponta que o critério da predominância do interesse é que definirá a atribuição da prestação de determinado serviço por um dos entes federados, no exercício da competência comum constitucional:

O critério do interesse local é sempre relativo ao das demais entidades estatais. Se sobre determinada matéria predomina o interesse do Município em relação ao do Estado-membro e ao da União, tal matéria é da competência do Município; se o seu interesse é secundário, comparativamente com o das demais pessoas administrativas, a matéria refoge da sua competência privativa, passando para a que tiver interesse predominante a respeito do assunto. A aferição, portanto, da competência municipal sobre serviços públicos locais há de ser feita em cada caso concreto, tomando-se como elemento aferidor o critério da predominância do interesse, e não o da exclusividade, em face das circunstâncias de lugar, natureza e finalidades do serviço.

À luz dessas observações deve ser apreciado o art. 10 da Lei nº 12.305/2010, abaixo transcrito:

Art. 10. Incumbe ao Distrito Federal e aos Municípios a gestão integrada dos resíduos sólidos gerados nos respectivos territórios, sem prejuízo das competências de controle e fiscalização dos órgãos federais e estaduais do Sisnama, do SNVS e do Suasa, bem como da responsabilidade do gerador pelo gerenciamento de resíduos, consoante o estabelecido nesta Lei.

Observe-se que o dispositivo legal transcrito busca atribuir aos Municípios a competência para exercer a gestão de resíduos gerados em seus territórios, sem embargo da competência fiscalizatória e de controle dos órgãos estaduais e federais. Essa atribuição deve ser acolhida com o temperamento contido nas observações de Meirelles: a gestão integrada dos resíduos sólidos gerados em seus territórios é de atribuição dos Municípios porque assim autoriza a CF/88, sendo que a Lei nº 12.305/2010 nada faz além de reconhecer que a prestação dos serviços a essa gestão relacionados é assunto de interesse local. Assim, em linha de princípio, o Município é o *titular dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo dos resíduos sólidos* (expressão diversas vezes utilizada pela Lei nº 12.305/2010, sem que ali se faça direta referência aos Municípios como detentores dessa titularidade).

A ressalva contida na expressão “em linha de princípio” diz respeito à necessidade de se proceder à compatibilização da competência municipal para a prestação dos serviços de manejo de resíduos sólidos urbanos com a competência material ou administrativa das regiões metropolitanas, aglomerados urbanos e microrregiões.

A CF/88 trata distintamente cada uma dessas regiões geográficas, ao facultar aos Estados, em seu art. 25, § 3º, a instituição, mediante lei complementar, de “[...] regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de Municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum”.

Essas formas específicas de organização comunitária de Municípios não têm contornos preconcebidos. A constituição de regiões metropolitanas, aglomerados urbanos ou microrregiões dependerá, assim, da atividade legislativa estadual, a qual deverá respeitar o delineamento constitucional acima exposto, ou

seja, a existência de uma multiplicidade de Municípios e a circunstância de serem eles limítrofes. Como bem expõe Alves (1998):

[...] a multiplicidade de entes governamentais de nível local é, em nosso ordenamento, condição necessária para a configuração jurídica da região metropolitana, da aglomeração urbana e da microrregião, embora possa não ser essa a condição para o conceito dessas figuras regionais sob o enfoque urbanístico ou econômico.

Pois bem, a Lei nº 12.305/2010, em seu art. 16, § 3º, dispõe que:

Respeitada a responsabilidade dos geradores nos termos desta Lei, as microrregiões instituídas conforme previsto no § 1º abrangem atividades de coleta seletiva, recuperação e reciclagem, tratamento e destinação final dos resíduos sólidos urbanos, a gestão de resíduos de construção civil, de serviços de transporte, de serviços de saúde, agrossilvopastoris ou outros resíduos, de acordo com as peculiaridades microrregionais.

Coloca-se, então, na hipótese de criação e regiões metropolitanas, aglomerados urbanos ou microrregiões, a questão relativa à manutenção da titularidade privativa dos Municípios para a organização e prestação dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos urbanos. Pelo que dispõe o art. 10 da Lei nº 12.305/2010, essa titularidade sempre seria atribuída aos Municípios. Já nos termos do art. 16, § 3º, da mesma Lei nº 12.305/2010, aparenta-se haver um compartilhamento dessa titularidade entre os Municípios componentes das microrregiões, ao menos no que tange ao manejo de resíduos sólidos ali elencados.

Mais que isso, também se pode cogitar da partilha dessa titularidade com o próprio Estado, pois a ele caberá “promover a integração da organização, do planejamento e da execução das funções públicas de interesse comum relacionadas à gestão dos resíduos sólidos nas regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões” (art. 11, I, da Lei nº 12.305/2010), além de ser sua atribuição elaborar e implementar os respectivos planos de resíduos sólidos, ainda que com a participação dos Municípios, conforme dispõe o art. 17, § 2º, da Lei nº 12.305/2010.

É certo que esse último dispositivo legal ressalva que a atribuição dos Estados, de elaborar e implementar os planos de resíduos das regiões metropolitanas, aglomerados urbanos e microrregiões, não exclui nem substitui “qualquer das prerrogativas a cargo dos Municípios previstas por esta Lei”. Porém, a

própria elaboração e implementação desses planos, ainda que com a participação dos Municípios, representa uma diminuição de diversas das atribuições deferidas a esses entes federados em outros pontos da Lei nº 12.305/2010, inclusive quanto às suas autonomias, pois aos Municípios também cabe elaborar os próprios planos de gestão integrada de resíduos, cujas disposições podem conflitar com os planos microrregionais, de regiões metropolitanas ou de aglomerados urbanos.

Até mesmo a obrigatoriedade de se submeterem a esses planos, bem como, eventualmente, serem atribuídas às microrregiões o manejo dos resíduos sólidos gerados em seus territórios, se constituiria em subtração de parcela da titularidade dos Municípios quanto à prestação desses serviços. É de se lembrar o que ressalta Meirelles (1994, p. 257): “A competência do Município para organizar e manter serviços públicos locais está reconhecida constitucionalmente como um dos princípios asseguradores de sua autonomia administrativa (CF, art. 30, V)”.

Esses dilemas foram bem captados por Alves (1998), conforme se apreende dos seguintes comentários:

Questão de grande importância a ser abordada no âmbito do conceito jurídico de região metropolitana – sem prejuízo da aplicação das mesmas categorias às demais figuras regionais: aglomerações urbanas e microrregiões – é a da compulsoriedade das relações entre os diferentes entes político-administrativos, objetivando a realização das funções públicas de interesse comum, em nível regional. O interesse regional metropolitano não se autonomizou em relação às unidades governamentais implicadas e, portanto, constitui parcela dos respectivos interesses daquelas unidades, consignando o difícil problema da conjugação das atividades de todos os níveis político-administrativos para a realização das funções públicas de interesse comum. O problema decorre do princípio da legalidade das funções públicas, pois estas não prescindem de lei para regulá-las. Como a região metropolitana não possui corpo legislativo próprio para dar conta, de forma autônoma, da edição de normas jurídicas originárias (leis) disciplinadoras de seus assuntos, não há outra maneira senão a de contar com as casas legislativas do Estado e dos Municípios metropolitanos para esse mister. Contudo, o legislativo dessas unidades governamentais são autônomos, na conformidade com as disposições constitucionais. Daí a dificuldade de se estabelecer um condomínio legislativo para alcançar a unidade necessária objetivando a organização, o planejamento e a execução das funções públicas de interesse de todos, referidas a problemas urbanos igualmente unitários e complexos. É nesse sentido que se faz indispensável o exercício das competências concorrentes complementares e suplementares entre os entes político-administrativos emergentes das relações regionais metropolitanas.

Também ao Poder Judiciário essa questão já foi levada, mediante ação direta de inconstitucionalidade (ADI 1842/RJ) ajuizada pelo Partido Democrático Trabalhista (PDT) contra dispositivos da Lei Complementar nº 87/1997, do Estado do Rio de Janeiro, que “dispõe sobre a Região Metropolitana do Rio de Janeiro, sua composição, organização e gestão, e sobre a Microrregião dos Lagos, define as funções públicas e serviços de interesse comum e dá outras providências”, e os artigos 8º a 21 da Lei nº 2.869/1997, também do Estado Rio de Janeiro, a qual trata, dentre outros, do regime de prestação do serviço público de saneamento básico. Após longos debates, prevaleceu a posição do Min. Gilmar Mendes, conforme narrado abaixo:

Por sua vez, o Min. Gilmar Mendes entendeu que o serviço de saneamento básico, no âmbito de regiões metropolitanas, microrregiões e aglomerados urbanos, constituiria interesse coletivo que não poderia estar subordinado à direção de único ente, mas deveria ser planejado e executado de acordo com decisões colegiadas em que participassem tanto os municípios compreendidos como o Estado federado. Frisou que, nesses casos, o poder concedente do serviço de saneamento básico nem permaneceria fracionado entre os municípios, nem seria transferido para o Estado-membro, mas deveria ser dirigido por estrutura colegiada, instituída por meio da lei complementar estadual que criaria o agrupamento de comunidades locais, em que a vontade de um único ente não fosse imposta a todos os demais participantes. Assim, esta estrutura deveria regular o serviço de saneamento básico de forma a dar viabilidade técnica e econômica ao adequado atendimento do interesse coletivo. Ressaltou que a mencionada estrutura colegiada poderia ser implementada tanto por acordo, mediante convênios, quanto de forma vinculada, na instituição dos agrupamentos de municípios, e a instituição de agências reguladoras poderia se provar como forma eficiente de estabelecer padrão técnico na prestação e concessão coletivas do serviço e saneamento básico. (INFORMATIVO, 696, 2013).

Assim, tanto na via legislativa como na judicial, a privatividade da titularidade dos Municípios quanto à gestão de resíduos sólidos gerados em seus territórios está sendo colocada em xeque. As soluções consorciadas para a gestão de resíduos estão ganhando força, e aparentam ter a seu favor a CF/88, mediante interpretação escurreita de seu art. 23. No entanto, essa nova conformação da titularidade dos serviços públicos de manejo de resíduos sólidos ainda não está clara. Há evidentes dúvidas a serem sanadas quanto à legitimidade e à viabilidade da gestão compartilhada de resíduos entre diversos entes federados. Essa questão ainda é nova, e está a depender de amadurecimento, tanto doutrinário como

jurisprudencial, para ser mais bem compreendida. A ela se retornará quando da apreciação dos planos de resíduos das regiões metropolitanas, aglomerados urbanos e microrregiões (item 2.4.1.3).

2.1.2 O objeto da Lei nº 12.305/2010

É vasto o campo de aplicação da Lei nº 12.305/2010. Não o é apenas porque se trata de uma lei que instituiu uma política nacional sobre um tema tão complexo e abrangente como o da gestão dos resíduos sólidos. Qualquer lei com tal escopo findaria por ser, necessariamente, ampla e minuciosa, a não ser que o legislador descursasse por completo de sua tarefa.

No entanto, o legislador mostrou-se, aqui, efetivamente ambicioso e ousado. Confira-se, antes de tudo, o art. 1º da Lei nº 12.305/2010:

Art. 1º Esta Lei institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos, dispondo sobre seus princípios, objetivos e instrumentos, bem como sobre as 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.

O art. 4º da Lei nº 12.305/2010 repete em boa parte o conteúdo desse art. 1º, ao afirmar que a PNRS:

[...] reúne o conjunto de princípios, objetivos, instrumentos, diretrizes metas e ações adotadas pelo Governo Federal, isoladamente ou em regime de cooperação com Estados, Distrito Federal, Municípios ou particulares, com vistas à gestão integrada e ao gerenciamento ambientalmente adequado dos resíduos sólidos.

A Lei nº 12.305/2010, contudo, não se resume à sucinta descrição dada por seu art. 1º. Principia com uma forte base conceitual, trazendo em seu art. 3º nada menos que dezenove definições necessárias para a correta compreensão de diversos termos técnicos e jurídicos por ela tratados. Na sequência, cuida dos princípios, objetivos e instrumentos da PNRS, citando-os em profusão, de forma tal que, numa primeira leitura, torna-se difícil perceber organicidade nas longas listas de incisos contidas em seus arts. 6º a 8º. Em seguida, a Lei nº 12.305/2010 traça as diretrizes da gestão integrada e do gerenciamento de resíduos sólidos, passando a

revelar, de forma mais clara, suas verdadeiras intenções: promover a integração entre setor público e privado e convocar a participação de todos os atores da PNRS no trato dessa importante questão. Essa vocação da Lei nº 12.305/2010 provocou o entusiasmado comentário de Yoshida (2012a, p. 3), para quem:

A PNRS, no contexto do elogiado arcabouço legislativo ambiental brasileiro, de sólida base constitucional, apresenta um marco inovador e ousado na implementação da gestão compartilhada do meio ambiente, propugnada pelo art. 225 da Constituição Federal (CF), ao conceber uma abrangente e multiforme articulação e cooperação entre o poder público das diferentes esferas, o setor econômico-empresarial e os demais segmentos da sociedade civil, em especial, os catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis, com vistas à gestão e ao gerenciamento integrados dos resíduos sólidos.

Tão amplo escopo será atingido, na visão do legislador, por meio de um cerrado planejamento. Outro não pode ser o significado da verdadeira obsessão da Lei nº 12.305/2010 por planos: nada menos que oito tipos diferentes são prescritos em seu art. 14. De forma inovadora, introduz o legislador a responsabilidade compartilhada entre os geradores de resíduos e o poder público, a qual, ao lado da logística reversa, constitui-se em instrumento outro de efetivação da PNRS, de adesão voluntária ou semivoluntária, buscando fazer a transição entre uma gestão impositiva para uma verdadeira gestão compartilhada do problema dos resíduos.

Por fim, e nesta dissertação receberá especial destaque, a Lei nº 12.305/2010 prevê a figura do controle social sobre as políticas públicas relacionadas aos resíduos sólidos como uma forma de integração da sociedade civil em sua gestão, e, como se defenderá, como uma tentativa de se conferir efetividade a uma lei, repita-se, ampla e ambiciosa.

Ainda quanto ao objeto da Lei nº 12.305/2010, o § 2º de seu art. 1º excepciona expressamente os rejeitos radioativos, asseverando que serão eles regulados por legislação específica. Rege essa matéria a Lei nº 10.308/2001, a qual tem por escopo estabelecer normas

[...] para o destino final dos rejeitos radioativos produzidos em território nacional, incluídos a seleção de locais, a construção, o licenciamento, a operação, a fiscalização, os custos, a indenização, a responsabilidade civil e as garantias referentes aos depósitos radioativos. (art. 1º, *caput*).

A Lei nº 10.308/2001 (art. 2º) imputa à União, que o fará por intermédio da Comissão Nacional de Energia Nuclear (CNEN), a responsabilidade pela destinação final dos rejeitos radioativos produzidos em território nacional. Assim, essa matéria escapa à regulação da Lei nº 12.305/2010.

2.1.3 Os destinatários da Lei nº 12.305/2010

O § 1º do art. 1º da Lei nº 12.305/2010 elenca todos aqueles que estão sujeitos às normas da PNRS: as “pessoas físicas ou jurídicas, de direito público ou privado, responsáveis, direta ou indiretamente, pela geração de resíduos sólidos”, bem como aquelas que “desenvolvam ações relacionadas à gestão integrada ou ao gerenciamento de resíduos sólidos”.

O dispositivo legal divide os atores da PNRS em dois grupos: no primeiro, a vasta gama de responsáveis pela geração de resíduos sólidos: indústria, comércio, prestadores de serviços, instituições públicas, consumidores etc. Num segundo momento, estabelece uma cláusula ampla o suficiente para abarcar qualquer pessoa, física ou jurídica, que se envolva com a gestão ou gerenciamento de resíduos. Certamente aí estão incluídos os poderes públicos federal, estadual e municipal; além deles, um sem número de particulares, que de alguma forma, inclusive por interesses econômicos, venham a se relacionar com a gestão integrada de resíduos sólidos.

A estipulação desse vasto rol de atores da PNRS será particularmente importante no tema relativo à responsabilidade compartilhada, como se verá mais adiante. Vai ao encontro, ademais, com o próprio espírito da PNRS, que é o da busca do comprometimento voluntário do maior número de pessoas com a gestão e gerenciamento dos resíduos sólidos, indo além dos clássicos instrumentos de comando e controle para o equacionamento desse grave problema ambiental. Trazendo aqui novamente as ponderações de Yoshida (2012a, p. 10):

A PNRS constitui sem dúvida um marco legal histórico na gestão compartilhada do meio ambiente como exigência constitucional, compartilhando a corresponsabilidade pela gestão e gerenciamento dos resíduos sólidos entre os poderes estatais dos diferentes níveis federativos e entre os atores econômicos e sociais.

2.1.4 Legislação aplicável aos resíduos sólidos

A Lei nº 12.305/2010 não é um diploma legal estanque. Relaciona-se com diversas outras normas de Direito Ambiental, bem como com outros ramos do conhecimento, jurídicos ou técnicos. Como bem lembra Milaré (2005, p. 175):

O Direito Ambiental, como disciplina especializada, mas não independente, é fundamentalmente multidisciplinar. Isso quer dizer que lhe cabe congrega conhecimentos de uma série de outras disciplinas e ciências, jurídicas ou não.

Essa tendência do Direito Ambiental é reforçada pela própria Lei nº 12.305/2010, ao eleger, em seu art. 6º, III, como um de seus princípios, a “visão sistêmica, na gestão dos resíduos sólidos, que considere as variáveis ambiental, social, cultural, econômica, tecnológica e de saúde pública”. Esse princípio será objeto de apreciação mais demorada no item 2.3.3. De qualquer forma, é nessa senda que caminha o art. 2º da Lei nº 12.305/2010, ao dispor que:

Art. 2º Aplicam-se aos resíduos sólidos, além do disposto nesta Lei, nas Leis nº.s 11.445, de 5 de janeiro de 2007, 9.974, de 6 de junho de 2000, e 9.966, de 28 de abril de 2000, as normas estabelecidas pelos órgãos do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama), do Sistema Nacional de Vigilância Sanitária (SNVS), do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária (Suasa) e do Sistema Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (Sinmetro).

Tal como na definição de seu objeto, retoma a Lei nº 12.305/2010 o mesmo tema em dispositivo apartado, qual seja, seu art. 5º, o qual afirma que:

A Política Nacional de Resíduos Sólidos integra a Política Nacional do Meio Ambiente e articula-se com a Política Nacional de Educação Ambiental, regulada pela Lei nº 9.795, de 27 de abril de 1999, com a Política Federal de Saneamento Básico, regulada pela Lei nº 11.445, de 2007, e com a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005.

Este último dispositivo, contudo, mais que firmar a multidisciplinaridade do Direito Ambiental, aponta a necessidade de integração entre políticas públicas diversas, mas afins.

Os resíduos sólidos suscitam preocupações na área ambiental e de saúde pública. Sua gestão depende, assim, da observância tanto das normas ambientais

como às relacionadas à área da saúde, humana e animal. A essa constatação debita-se a referência às normas do Sisnama, do SNVS e da Suasa como aplicáveis aos resíduos sólidos, além da lembrança, quase redundante, de que a PNRS integra a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA).

Se não há redundância, há ao menos obviedade em se definir legalmente que a PNRS deve se articular com a Política Nacional de Educação Ambiental (PNEA). Toda e qualquer política pública de caráter ambiental deve levar em consideração a importância da educação ambiental como mecanismo de indução de comportamentos, de gestação e solidificação de valores, enfim, de adesão voluntária, principalmente das gerações mais novas, às iniciativas de defesa e conservação do meio ambiente.

A gestão de resíduos sólidos também se imbrica fortemente com a do saneamento básico: em certos pontos, pode ser considerada como englobada por esta, como no trato da questão da limpeza urbana. Assim, há pertinência em se invocar a Lei nº 11.445/2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico, como aplicável aos resíduos sólidos, bem como a necessidade de forte articulação entre as políticas públicas para os dois setores. Não por outro motivo a própria Lei nº 12.305/2010 (art. 19, § 1º) autoriza a inserção do plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos no plano de saneamento básico previsto pelo art. 19 da Lei nº 11.445/2007, ponto que será objeto de análise no item 2.4.1.2.

A referência à Lei nº 9.974/2000 se deve ao fato de que ela trouxe parâmetros técnicos para a produção de embalagens de agrotóxicos, inovando, ainda, ao introduzir a logística reversa nesse setor. Adequa-se, portanto, aos ditames da PNRS, assim como a Lei nº 9.966/2000, aplicável aos portos organizados, instalações portuárias, plataformas e navios (art. 1º, *caput*), que, dentre outras disposições, proíbe a descarga de óleo, misturas oleosas e lixo (na terminologia usada pela lei) em águas sob jurisdição nacional (art. 17).

Quanto à inclusão da Lei nº 11.107/2005 como uma das normas legais com as quais se articula a PNRS, cabe lembrar que essa lei estipula normas gerais de contratação de consórcios públicos, os quais, constituídos por entes da Federação, poderão exercer diretamente ou contratar a execução de serviços públicos, dentre os quais, obviamente, o de manejo de resíduos sólidos.

Nesse ponto, é importante destacar que um dos objetivos da PNRS é 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 integrada de resíduos sólidos” (art. 7, VIII). Além disso, a Lei nº 12.305/2010 prevê a possibilidade de formulação, como instrumentos da PNRS, de planos microrregionais, de regiões metropolitanas, de aglomerações urbanas ou intermunicipais de resíduos sólidos (art. 14, III e IV). Assim, clara é a tendência da PNRS em privilegiar soluções consorciadas entre os entes da Federação, em especial os Municípios, para a gestão de resíduos sólidos, refletindo-se essa tendência na priorização dos consórcios públicos na obtenção de incentivos instituídos pela União, conforme expressamente previsto no art. 45 da Lei nº 12.305/2010.

Por fim, há a referência às normas do Sinmetro. A gestão de resíduos sólidos envolve inúmeros aspectos técnicos. Apenas a título de exemplo, o tratamento de resíduos mediante incineração, conforme alertam Tenório e Espinosa (2004, p. 189-190), depende do controle de diversos fatores, como a quantidade de oxigênio disponível na câmara de combustão, a turbulência, a temperatura da combustão e o tempo de permanência dos compostos na temperatura de combustão. Todos esses fatores devem ser continuamente controlados, pois “a negligência em apenas um deles resulta na eliminação incompleta dos resíduos, o que pode acarretar a geração de produtos perigosos de combustão incompleta” (TENÓRIO; ESPINOSA, 2004, p. 190).

Assim, a gestão de resíduos, principalmente quanto ao seu tratamento e sua disposição final ambientalmente adequada, deve sempre observar de forma rigorosa as normas técnicas respectivas, dentre as quais as estabelecidas pelo Sinmetro, em especial quanto à certificação da qualidade de processos e serviços.

O art. 2º da Lei nº 12.305/2010 deve ser tomado como exemplificativo, e não taxativo. Inúmeras outras leis e normas podem ser aplicadas à gestão de resíduos sólidos. Basta lembrar as leis estaduais já existentes sobre o assunto e, ainda sob o aspecto técnico, as diversas normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) que tratam dessa matéria. A tarefa do intérprete da lei deverá ser, portanto, a de observar a compatibilidade entre essas normas e as regras e princípios estabelecidos pela Lei nº 12.305/2010, o que se fará de acordo

com o que dispõe nosso ordenamento jurídico, em especial no que tange à competência concorrente definida pela CF/88, sobre a validade e eficácia da legislação.

2.1.5 Definições na Lei nº 12.305/2010

Conforme já apontado no item 2.1.2, a Lei nº 12.305/2010, em seu art. 3º, traz uma longa lista, composta por dezenove incisos, de definições de institutos da PNRS.

Definir, conforme Houaiss e Villar (2001, p. 926), consiste em “indicar o verdadeiro sentido, a significação precisa” de algo. Trata-se de tarefa que resulta da acumulação temporal de conhecimento sobre o objeto da definição. Dependendo de sua complexidade, uma definição pode nunca atingir um consenso no mundo das ciências naturais ou sociais, ou sempre se mostrar incompleta ou insatisfatória.

Pode parecer, então, presunção do legislador em estabelecer definições que passam a ter a força da lei a ampará-las, aparentemente findando o debate sobre o conteúdo mesmo delas. Também teria o legislador se revelado temerário ao assumir o risco de as definições legais se apartarem do conhecimento científico adquirido a respeito de determinado objeto. Surge, assim, a questão da possibilidade de a definição legal contrariar a realidade dos fatos, conferindo a algo significado diverso do correntemente aceito pelos especialistas no assunto.

Já objetava Shakespeare (2006, p. 166), séculos atrás: “O que há num nome? O que chamamos rosa/ Teria o mesmo cheiro com outro nome”. No entanto, uma definição legal não é inócua: gera os efeitos próprios do texto legal em que se encontra inserida; vincula o aplicador e o intérprete da lei ao seu conteúdo.

Por essa linha de pensamento, seria o caso de se aceitar a definição dada na lei, independentemente de suas imprecisões ou incorreções técnicas. Não se pode olvidar, contudo, que uma definição inserida no ordenamento jurídico se submete às regras de hermenêutica desse mesmo ordenamento. Se para o intérprete a imprecisão técnica da definição de um vocábulo pode se mostrar superável, o mesmo não se dá quando se depara com imprecisão ou erro em sua

definição jurídica. Uma lei ordinária não poderá nomear de tributo uma prestação pecuniária que não seja compulsória, sem incorrer em inconstitucionalidade. Mesmo vício incorrerá o Município que pretenda, por meio de seu Poder Legislativo, modificar a substância de institutos jurídicos previstos do Código Civil.

Enfim, toda e qualquer definição legal, inclusive as constantes na Lei nº 12.305/2010, pode e deve ser objeto de apreciação crítica pelo intérprete e pelo aplicador, em face das regras de hermenêutica contidas no ordenamento jurídico e, em especial, em face de sua compatibilidade com a CF/88.

Por outro lado, sob o aspecto técnico, mostra-se salutar que a própria lei cuide de explicitar o conceito dos institutos e instrumentos que serão por ela disciplinados, para que haja a menor margem possível de indefinição na sua aplicação e interpretação. Essa opção do legislador causa efeitos imediatos quanto aos objetos que define: determinados termos, que já dispunham de conceituação técnica, mormente por intermédio da ABNT, passaram a ter seu conteúdo determinado pela Lei nº 12.305/2010, que a elas se sobrepõe. Em outras palavras, as definições de resíduos, reciclagem, coleta seletiva etc., são agora conceitos legais, devendo todos os que intervierem na gestão, gerenciamento e manejo de resíduos sólidos a eles se reportar.

Ocioso, neste item, tratar todas as definições trazidas pela Lei nº 12.305/2010. Ao longo da dissertação cada um dos termos ali definidos será especificamente trabalhado, sendo mais produtivo retornar às suas definições legais no momento oportuno. Contudo, quatro definições, ou dois pares de definições, merecem imediata apreciação, por se constituírem em termos fundamentais e recorrentes na Lei nº 12.305/2010, e que reclamam clara precisão quando de suas utilizações.

Distingue a Lei nº 12.305/2010 *resíduo* de *rejeito*. Distinção inovadora, pois não prevista anteriormente na legislação. A Lei nº 11.445/2007, por exemplo, faz menção somente a resíduos, e não a rejeitos. Também não há essa distinção nas normas técnicas da ABNT relativas ao tema.

Dispõe a Lei nº 12.305/2010, em seu art. 3º, inc. XVI, que resíduos sólidos se constituem de todo

[...] 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 sólido 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;

Parte do conceito legal de resíduo sólido é bastante semelhante ao que já dispunha a ABNT, na NBR nº 10004/1987, conceito esse que foi acolhido na legislação ambiental por meio do art. 1º da Resolução Conama nº 05, de 5 de agosto de 1993.¹⁶ Ali, também se englobava, dentre os resíduos sólidos, os materiais em estado semissólido, além dos “lodos provenientes de sistemas de tratamento de água” e outros líquidos específicos, mas não gases contidos em recipientes e líquidos. A distinção mais importante, contudo, consiste na prescrição da Lei nº 12.305/2010, não prevista na Resolução Conama nº 05/1993, de que os resíduos sólidos são bens resultantes da atividade humana que são objeto de *descarte*, os quais deverão ser encaminhados à *destinação final*, expressão que será melhor analisada logo adiante.

Ao lado dos resíduos, define a Lei nº 12.305/2010 os *rejeitos*. Segundo seu art. 3º, inc. XV, rejeitos são

[...] 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;

A definição de rejeito é nova na legislação. Não se verifica sua prévia utilização nas normas da ABNT. Vê-se que a PNRS, preocupada antes em reutilizar, reciclar ou tratar os resíduos (como se verá no item 2.4, quanto aos objetivos da PNRS), procedeu a um corte conceitual entre resíduos e rejeitos. Assim, somente será considerado rejeito o resíduo sólido em face do qual se esgotarem as

¹⁶ Confira-se o dispositivo regulamentar: “Art. 1º Para os efeitos desta Resolução definem-se: I - Resíduos Sólidos: conforme a NBR-nº 10.004, da Associação Brasileira de Normas Técnicas - ABNT – ‘Resíduos nos estados sólido e semi-sólido, que resultam de atividades da comunidade de origem: industrial, doméstica, hospitalar, comercial, agrícola, de serviços e de varrição. Ficam incluídos nesta definição os lodos provenientes de sistemas de tratamento de água, aqueles gerados em equipamentos e instalações de controle de poluição, bem como determinados líquidos cujas particularidades tornem inviável seu lançamento na rede pública de esgotos ou corpos d'água, ou exijam para isso soluções técnica e economicamente inviáveis, em face à melhor tecnologia disponível’”.

possibilidades de reutilização, reciclagem ou tratamento. Confirma-se a cláusula legal: torna-se rejeito o resíduo que não apresente “outra possibilidade que não a disposição final ambientalmente adequada”.

Apenas aos rejeitos, portanto, deve ser procedida a disposição final. Aos resíduos cabe, antes, a destinação final, com uma ressalva: o tratamento ou a recuperação dos resíduos sólidos devem ser realizados mediante “processos tecnológicos disponíveis e economicamente viáveis”. Esse é o limite. Indisponíveis processos tecnológicos para tal mister, ou sendo eles economicamente inviáveis, o resíduo transmuda-se, por força da lei, em rejeito, e deve receber disposição final ambientalmente adequada.

Como a distinção principal entre resíduos e rejeitos se encontra na solução que lhes é dada quanto aos seus destinos, cumpre estrear as definições de destinação e disposição finais ambientalmente adequadas.

Assim o faz a Lei nº 12.305/2010 em seu art. 3º, incs. VII e VIII. A destinação final ambientalmente adequada engloba a destinação de resíduos mediante reutilização, reciclagem, compostagem, recuperação e aproveitamento energético, “ou outras destinações admitidas pelos órgãos competentes do Sisnama, do SNVS e do Suasa, entre elas a disposição final” (art. 3º, VII). Essa última menção à disposição final deve ser lida em conjunto com a definição legal de resíduo, no sentido de que essa solução somente será admitida nas hipóteses acima já tratadas: impossibilidade técnica ou econômica de sua recuperação, tratamento ou reciclagem.

Quanto à disposição final ambientalmente adequada, a definição legal é simples: consiste na “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” (art. 3º, inc. VIII).

De acordo com a PNRS, a disposição final ambientalmente adequada de rejeitos somente é admitida em aterros sanitários, excluindo-se desde já os depósitos a céu aberto (lixões), os quais, diga-se desde já, devem ser eliminados ou recuperados, de acordo com metas que devem constar dos Planos Nacional e Estaduais de Resíduos Sólidos (arts. 15, V, e 17, V, da Lei nº 12.305/2010). Também não deve ser considerada como ambientalmente adequada a disposição

de rejeitos em aterros controlados (ver item 2.3.3). Correta, outrossim, a não inclusão da incineração como meio de disposição final de rejeitos, a qual, como se verá mais adiante (item 2.3.3), é forma de tratamento de resíduos. Por fim, a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos deverá ser implantada em até quatro anos após a publicação da Lei nº 12.305/2010 (art. 54).

2.1.6 Natureza jurídica dos resíduos sólidos

O resíduo sólido, nos termos da definição legal acima transcrita, é um material, substância, objeto ou bem que foi objeto de descarte. Segundo Machado (2013, p. 649), “Considerando que descartar é por de lado, vemos que a definição leva em conta o estado atual do bem, de cuja companhia nos desfazemos. Não se leva em conta se o bem descartado é útil ou não”.

Fiorillo defende que o resíduo sólido, ou “lixo urbano”, possui a natureza jurídica de poluente. Segundo Fiorillo (2011, p. 352):

O lixo urbano, *desde o momento em que é produzido*, já possui a natureza jurídica de poluente, porque, assumindo o papel de resíduo urbano, deverá ser submetido a um processo de tratamento que, por si só, constitui, imediata ou imediatamente, forma de degradação ambiental.

Esse enquadramento, em face de alguns aspectos relativos aos resíduos sólidos, não aparenta ser exato. É inegável que os resíduos possuem um potencial poluente intrínseco: se não submetidos à destinação final ambientalmente adequada, é quase certo que os resíduos, em geral, se tornarão fontes de poluição, a atingir o meio ambiente e a sadia qualidade de vida.

No entanto, essa conclusão pressupõe a ausência de destinação final adequada dos resíduos. Não se pode concordar com a assertiva de que, mesmo submetidos a tratamento, os resíduos se constituirão em forma de degradação ambiental. Reciclados, reutilizados ou aproveitados de qualquer forma, os resíduos adquirem a feição de bens economicamente apreciáveis. Atenção deve ser dada, aliás, ao fato de que a Lei nº 12.305/2010 tem como um de seus princípios o

“reconhecimento do resíduo sólido reutilizável e reciclável como um bem econômico e de valor social” (art. 6^a, VIII).

Lemos (2011, p. 86), invocando essa disposição da Lei nº 12.305/2010, classifica os resíduos como “[...] bens socioambientais que, por sua importância para as presentes e futuras gerações, acabam por gerar responsabilidade do proprietário ou do possuidor”, salientando, ainda, que os bens ambientais são aqueles “[...] essenciais à manutenção da vida das espécies, sendo irrelevante tratar-se de bens de titularidade privada ou pública. Cuida-se da dupla titularidade dos bens socioambientais” (LEMOS, 2011, p. 85). Rejeita Lemos a possibilidade de manutenção da tradicional classificação dos resíduos como *res derelictae*, pois dela decorre a irresponsabilidade quanto ao seu destino:

A coisa abandonada passa a não pertencer ao patrimônio de ninguém, podendo ser objeto de ocupação como forma de aquisição da propriedade. Como mencionamos, essa ideia clássica dos direitos reais não pode ser a solução para a situação atual dos resíduos. (LEMOS, 2011, p. 85).

A despeito dessas judiciosas considerações, a classificação acima proposta aparenta carecer de uma definição mais firme dos delineamentos precisos do que seria um bem socioambiental. A essencialidade para a manutenção da vida é atributo de inúmeros bens, alguns deles sequer passíveis de apropriação, como o ar que se respira. O termo “socioambiental” se afigura como uma especial qualificação conferida a determinada categoria de bens, e não, propriamente, uma espécie jurídica nova de bens.

Nessa linha de pensamento, os resíduos sólidos enquadram-se com maior precisão na categoria dos bens móveis, tal como definidos pelo art. 82 do Código Civil: “São móveis os bens suscetíveis de movimento próprio, ou de remoção por força alheia, sem alteração da substância ou da destinação econômico-social.” Trata-se de uma espécie de bem móvel, que recebe a específica qualificação de resíduo após ser descartado pelo respectivo gerador, o qual, via de regra, é o consumidor final do produto que lhe dá origem.

O surgimento do resíduo depende, então, do descarte desse bem móvel pelo gerador. Esse descarte pode se dar mediante a perda da propriedade do bem por abandono, na forma prevista no art. 1.275, III, do Código Civil. Não se pode

confundir o resíduo sólido, contudo, com a coisa abandonada, conforme a antiga tradição corretamente questionada por Lemos.

Com efeito, o “abandono” do resíduo sólido deve ser tomado em sua acepção puramente jurídica: perda da propriedade móvel. Não se concebe que o resíduo possa ser abandonado pelo gerador no sentido comum da palavra; ou seja, o resíduo não pode ser deixado de lado sem cuidados ou precauções. O manejo adequado de resíduos sólidos impõe a observância de regras administrativas estritas quando de seu descarte, em especial quanto ao local que deve ser depositado para posterior recolhimento pelos serviços públicos de coleta, em relação aos horários permitidos para seu depósito, bem como quanto às embalagens que devem ser utilizadas para seu correto acondicionamento.

Em princípio, cabe ao Município, como titular do serviço público de manejo de resíduos sólidos, estabelecer essas regras, pois se trata de assunto de interesse eminentemente local.

Anote-se que a perda da propriedade do bem descartado, o qual passa a ser denominado resíduo, não necessita se dar, necessariamente, pela via do abandono. O gerador pode vendê-lo, haja vista o valor econômico de determinados tipos de resíduos, como o alumínio, o que demonstra, aliás, o acerto do princípio jurídico que o considera um bem de valor econômico e social. O próprio gerador também pode se utilizar economicamente desse bem, tanto no uso doméstico, como ocorre com resíduos orgânicos tratados mediante compostagem, como no uso comercial ou industrial, o que se dá quando o empreendedor reutiliza ou recicla os resíduos mediante aproveitamento energético, ou mediante reintrodução, como insumos, no próprio processo de fabricação de novos produtos.

A comprovar que a natureza jurídica do resíduo sólido é a de bem móvel está a constatação de que, uma vez descartado pelo gerador, momento a partir do qual recebe essa qualificação, o resíduo sólido pode ser objeto de nova aquisição privada de propriedade mediante a ocupação, sem que se cogite de prática de crime contra o patrimônio por parte do ocupante.

Essa possibilidade é levantada por Ribeiro (2012, p. 556), ainda que sobre ela não tome posição:

Questão interessante é saber se os resíduos disponibilizados para a coleta tornam-se propriedade pública, e, portanto, responsabilidade ambiental do Município, ou se, durante o tempo que aguarda a coleta, trata-se de coisa sem dono (*res nullius*). Caso se entenda que se trata de propriedade pública, a conduta de se apropriar da coisa pode ser considerada furto, caso a coisa tenha relevância econômica. De outro lado, caso se trate de *res nullius*, a apropriação por parte de terceiro é legítima, uma vez que “Quem se assenhorear de coisa sem dono para logo lhe adquire a propriedade, não sendo essa ocupação defesa por lei” (art. 1.263 do Código Civil).

Observe-se a cláusula restritiva contida no final do artigo acima transcrito: a aquisição da propriedade pela ocupação somente é possível quando não proibida por norma legal. No caso dos resíduos sólidos, a legislação, em especial a municipal, pode vedar a ocupação de resíduos que estejam acondicionados e depositados, em locais previamente estipulados, para a coleta pelos serviços públicos de manejo de resíduos. Para a defesa da saúde pública e do meio ambiente o Município pode estipular a vedação da coleta particular de resíduos, comumente realizada por catadores individuais de materiais reutilizáveis e recicláveis.

Mostra-se lícita eventual vedação dessa natureza, dado que, muitas vezes, essa coleta é feita de forma inadequada, mediante rompimento das embalagens que acondicionam os resíduos, e mediante recolha apenas dos resíduos recicláveis de maior valor econômico, causando prejuízos à eficiência dos serviços regularmente organizados para essa finalidade.

Norma jurídica desse jaez possuiria natureza de limitação administrativa, sem que, necessariamente, seja necessário conceber a transmissão da propriedade ao Município tão somente pela disposição do resíduo para a coleta, ao arrepio das regras do Código Civil sobre essa questão.

Concluindo, tem-se que o resíduo sólido se constitui num bem móvel, de valor econômico e social, cuja propriedade, via de regra, se perde pelo abandono e se adquire pela ocupação, mediante observância das normas administrativas que regulamentem essa transmissão da propriedade. Trata-se, assim, de bem que, conforme expressão alhures utilizada por Lemos (2008, p. 178), cumpre uma função socioambiental, ficando seu proprietário “[...] obrigado não somente a um comportamento negativo, mas também a um comportamento ativo, que envolve defender, reparar e preservar o meio ambiente”.

2.1.7 Classificação dos resíduos sólidos

Há várias maneiras de se classificar os resíduos sólidos. A NBR 10004 (ABNT, 2004) traz as seguintes considerações sobre a classificação de resíduos:

A classificação de resíduos envolve a identificação do processo ou atividade que lhes deu origem e de seus constituintes e características e a comparação destes constituintes com listagens de resíduos e substâncias cujo impacto à saúde e ao meio ambiente é conhecido.

A identificação dos constituintes a serem avaliados na caracterização do resíduo deve ser criteriosa e estabelecida de acordo com as matérias-primas, os insumos e o processo que lhe deu origem.

A Lei nº 12.305/2010 procedeu à classificação dos resíduos sólidos somente quanto à sua origem e periculosidade. Outras classificações, relacionadas com a composição dos produtos dos quais se originaram os resíduos, também são úteis, principalmente para subsidiar os serviços de coleta seletiva.

Assim, a NBR 10004 (ABNT, 2004) classifica os resíduos não perigosos como inertes e não inertes. Os primeiros se constituem em:

Quaisquer resíduos que, quando amostrados de uma forma representativa, segundo a ABNT NBR 10007, e submetidos a um contato dinâmico e estático com água destilada ou desionizada, à temperatura ambiente, conforme ABNT NBR 10006, não tiverem nenhum de seus constituintes solubilizados a concentrações superiores aos padrões de potabilidade de água, excetuando-se aspecto, cor, turbidez, dureza e sabor [...].

Quanto aos resíduos não inertes, são:

Aqueles que não se enquadram nas classificações de resíduos classe I - Perigosos ou de resíduos classe II B - Inertes, nos termos desta Norma. Os resíduos classe II A – Não inertes podem ter propriedades, tais como: biodegradabilidade, combustibilidade ou solubilidade em água.

Como exemplo de resíduos inertes, a NBR 11174 (ABNT, 1990) relaciona as “rochas, tijolos, vidros e certos plásticos e borrachas que não são decompostos prontamente”.

Reveilleau (2007, p. 61) exemplifica outros tipos de classificação, como quanto às suas características físicas (secos ou molhados) e quanto à composição

química (orgânicos ou inorgânicos), as quais podem servir de subsídio para a educação ambiental, no papel de instrumento para a viabilização da coleta seletiva.

2.1.7.1 Quanto à origem

Em seu art. 13, I, a Lei nº 12.305/2010 classifica os resíduos sólidos de acordo com sua origem, da seguinte maneira:

- a) resíduos domiciliares: os originários de atividades domésticas em residências urbanas;
- b) resíduos de limpeza urbana: os originários da varrição, limpeza de logradouros e vias públicas e outros serviços de limpeza urbana;
- c) resíduos sólidos urbanos: os englobados nas alíneas “a” e “b”;
- d) resíduos de estabelecimentos comerciais e prestadores de serviços: os gerados nessas atividades, excetuados os referidos nas alíneas “b”, “e”, “g”, “h” e “j”;
- e) resíduos dos serviços públicos de saneamento básico: os gerados nessas atividades, excetuados os referidos na alínea “c”;
- f) resíduos industriais: os gerados nos processos produtivos e instalações industriais;
- g) resíduos de serviços de saúde: os gerados nos serviços de saúde, conforme definido em regulamento ou em normas estabelecidas pelos órgãos do Sisnama e do SNVS;
- h) resíduos da construção civil: os gerados nas construções, reformas, reparos e demolições de obras de construção civil, incluídos os resultantes da preparação e escavação de terrenos para obras civis;
- i) resíduos agrossilvopastoris: os gerados nas atividades agropecuárias e silviculturais, incluídos os relacionados a insumos utilizados nessas atividades;
- j) resíduos de serviços de transportes: os originários de portos, aeroportos, terminais alfandegários, rodoviários e ferroviários e passagens de fronteira;
- k) resíduos de mineração: os gerados na atividade de pesquisa, extração ou beneficiamento de minérios;

Essa classificação se revela bastante útil, pois a partir delas se definirá a gestão e gerenciamento dos resíduos sólidos respectivos. Assim, a gestão dos resíduos sólidos urbanos costuma receber tratamento diferenciado, por exemplo, dos resíduos industriais. Os resíduos de serviços de saúde recebem destinação final específica, o mesmo podendo se dizer dos resíduos da construção civil.

De outra parte, a nova classificação legal dos resíduos sólidos urbanos, os quais se resumem aos resíduos domiciliares e os resíduos de limpeza urbana, importará em impactos na legislação pretérita, em especial a Lei nº 11.445/2007, circunstância que será discutida no item 2.4.1.2.

2.1.7.2 Quanto à periculosidade

O art. 13, II, da Lei nº 12.305/2010 distingue os resíduos entre perigosos e não perigosos. Os primeiros são aqueles que

[...] em razão de suas características de inflamabilidade, corrosividade, reatividade, toxicidade, patogenicidade, carcinogenicidade, teratogenicidade e mutagenicidade, apresentam significativo risco à saúde pública ou à qualidade ambiental, de acordo com lei, regulamento ou norma técnica;

Os resíduos perigosos recebem tratamento diferenciado ao longo da Lei nº 12.305/2010. A redução de sua periculosidade se constitui num dos objetivos da PNRS (art. 7º, V). Há a previsão de um cadastro específico para operadores de resíduos perigosos (art. 8º, XV). Os estabelecimentos comerciais e de prestação de serviços que gerem resíduos perigosos estão sujeitos à elaboração de plano de gerenciamento (art. 20, II, a, e art. 39), plano este que, independentemente do tipo do estabelecimento gerador, contará com exigências específicas previstas em regulamento (art. 20, parágrafo único). Quando do licenciamento ambiental, exigências adicionais poderão ser feitas aos operadores de resíduos perigosos (art. 40, *caput*). Além disso, a Lei nº 12.305/2010 proibiu expressamente a importação de resíduos dessa natureza (art. 49).

Os resíduos não perigosos são assim enquadrados por exclusão: todo resíduo que não possua as características constantes do art. 13, II, da Lei nº 12.305/2010, será considerado não perigoso. Deve essa expressão, contudo, ser apreendida com ponderação: sem que se proceda à destinação final ambientalmente adequada, e ainda que não detenham, a título de exemplo, características como inflamabilidade, corrosividade ou mutagenicidade, boa parte dos resíduos pode causar danos significativos à saúde humana ou ao meio ambiente. Basta considerar os efeitos deletérios que a falta de tratamento adequado

ocasiona quando do manejo de resíduos orgânicos, como restos de alimentos, os quais podem se constituir em foco de infestação de insetos e animais transmissores de doenças. Mesmo um resíduo inerte, como o plástico, caso não receba destinação final adequada, pode propiciar graves danos à fauna, quando lançado indevidamente em águas marítimas. Em linha de princípio, todo resíduo ou rejeito é potencialmente poluente, principalmente se não for objeto de destinação ou disposição final ambientalmente adequadas.

A periculosidade que é levada em conta para distinguir os resíduos entre perigosos e não perigosos é aquela mais evidente, mais latente, e que vem a exigir um manejo diferenciado. O “significativo risco à saúde pública ou à qualidade ambiental” dos resíduos perigosos reclama, assim, que seu manejo seja feito de forma apartada dos resíduos não perigosos desde a sua geração, passando pelo tratamento e, por fim, pela disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos que deles advierem. Assim ocorre com os resíduos de saúde, via de regra classificados como perigosos, e que devem ser objeto de segregação já no momento de sua geração, e de tratamento específico, comumente mediante incineração.

Por fim, os aterros sanitários destinados à recepção de resíduos perigosos necessitam ser construídos de acordo com normas técnicas específicas. Para esse fim, deve-se seguir a NBR 10157 (ABNT, 1987), a qual “fixa as condições mínimas exigíveis para projeto e operação de aterros de resíduos perigosos”.

2.2 Princípios da Política Nacional de Resíduos Sólidos

O artigo 6º da Lei nº 12.305/2010 trata dos princípios da PNRS. O *caput* desse artigo se limita a afirmar que são princípios da PNRS aqueles elencados nos onze incisos que o complementam. São, ao todo, quinze os princípios listados pela lei. Alguns deles se tratam de princípios consagrados do Direito Ambiental, como os princípios do poluidor-pagador e da prevenção, e que se aplicam a todas as questões abrangidas por esse ramo do direito. Outros são princípios que se relacionam mais especificamente ao direito dos resíduos, apontando para a autonomia desse sub-ramo do Direito Ambiental. A tais princípios se agregam, por

força de disposição legal, os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, que não são específicos do Direito Ambiental.

Nos próximos itens se discutirá o papel dos princípios estatuídos na Lei nº 12.305/2010, passando-se, em seguida, à apreciação dos princípios em espécie, de acordo com a divisão acima proposta. Aos princípios consagrados se consignará menor espaço quanto à definição, pois já amplamente debatidos pela doutrina, destacando-se a função própria a ser por eles exercida dentro da PNRS. Os princípios específicos, pelo escopo próprio desta dissertação, demandarão análise mais cuidadosa. Por fim, se fará referência ao princípio da correção na fonte, olvidado pelo artigo 6º, discutindo-se se está ou não implicitamente albergado pela Lei nº 12.305/2010.

2.2.1 A função dos princípios numa lei ambiental

A legislação ambiental registra poucos casos de leis que contenham rol de princípios. Em sua quase totalidade se tratam de diplomas legais relativamente recentes, excepcionando-se a Lei nº 6.938/81, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente, que em seu art. 2º já contemplava, de forma avançada, um rol de princípios do Direito Ambiental.

Na legislação a essa lei posterior destacam-se, por contemplarem rol de princípios, a Lei nº 9.795/99, que instituiu a Política Nacional de Educação Ambiental (art. 4º); a Lei nº 11.284/2006, que dispõe sobre a gestão de florestas públicas (art. 2º); a Lei nº 11.428/2006, que trata da utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica (art. 6º, parágrafo único); a Lei nº 11.445/2007, que estabeleceu diretrizes nacionais para o saneamento básico (art. 2º); e, por fim, a própria Lei nº 12.305/2010, que instituiu a PNRS.

A necessidade de veiculação de princípios por intermédio de lei em sentido formal para que sejam considerados como normas jurídicas dotadas de impositividade pode ser tomada como superada pelo pós-positivismo.

Como bem leciona Bonavides (2011, p. 259), na fase jusnaturalista:

[...] os princípios habitam ainda esfera por inteiro abstrata e sua normatividade, basicamente nula e duvidosa, contrasta com o reconhecimento de sua dimensão ético-valorativa de ideia que inspira os postulados de justiça.

Já na fase juspositivista, ainda segundo Bonavides (2011, p. 262), vê-se “os princípios entrando já nos Códigos, como fonte normativa subsidiária”. Por outro lado, “o juspositivismo, ao fazer dos princípios na ordem constitucional meras pautas programáticas supralegais, tem assinalado, via de regra, a sua carência de normatividade, estabelecendo, portanto, sua irrelevância jurídica” (BONAVIDES, 2011, p. 263).

Finda Bonavides (2011, p. 265) por concluir que:

É na idade do pós-positivismo que tanto a doutrina do Direito Natural como a do velho positivismo ortodoxo vêm abaixo, sofrendo golpes profundos e crítica lacerante, provenientes de uma reação intelectual implacável, capitaneada sobretudo por Dworkin, jurista de Harvard. Sua obra tem valiosamente contribuído para traçar e caracterizar o ângulo novo de normatividade definitiva reconhecida aos princípios.

Em apertadíssima síntese, defende Dworkin (2002) que o direito é composto de princípios e regras, havendo entre ambos uma diferença de natureza lógica, sendo que “As regras são aplicáveis à maneira do tudo-ou-nada” (2002, p. 39), razão pela qual “Se duas regras entram em conflito, uma delas não pode ser válida” (2002, p. 43), enquanto que um princípio, por se constituir numa “exigência de justiça ou equidade ou alguma outra dimensão da moralidade [...] é um padrão que deve ser observado” (2002, p. 36). Aponta Dworkin (2002, p. 42) que um conflito de princípios, por não se tratar de um jogo de tudo-ou-nada, deve ser resolvido mediante a técnica da ponderação, sendo que “aquele que vai resolver o conflito tem de levar em conta a força relativa de cada um”.

Em suma, advoga Dworkin (2002, p. 71) que:

[...] uma vez que abandonemos tal doutrina [positivista] e tratemos os princípios como direito, colocamos a possibilidade de que uma obrigação jurídica possa ser imposta por uma constelação de princípios, bem como por uma regra estabelecida.

Abraçando-se essa concepção pós-positivista do direito, tem-se, então, que a normatividade dos princípios não depende de estarem eles previstos explicitamente na legislação. Contudo, não há como se recusar a assertiva de que,

expressamente previsto em lei, determinado princípio tem reforçada sua aceitação pelo aplicador ou intérprete da lei, pois não há mais dúvida possível a respeito de sua normatividade, a qual não pode ser recusada sob a alegação de que esse mesmo princípio não encontra abrigo no ordenamento jurídico.

Conforme Mirra (1996, p. 52):

[...] são os princípios que servem de critério básico e inafastável para a exata inteligência e interpretação de todas as normas que compõem o sistema jurídico ambiental, condição indispensável para a boa aplicação do Direito nessa área.

Louvável, portanto, o esforço do legislador em listar na Lei nº 12.305/2010 os princípios que regem a PNRS. Nesse mesmo sentido manifesta-se Machado (2012b, p. 39), para quem “Merece elogio essa estruturação da Lei, pois seus aplicadores passam a ter orientação eficiente e segura para a própria interpretação do texto legal e de sua regulamentação”

Os princípios da PNRS cumprem, ao menos, uma tripla função: interpretativa, integrativa e diretiva. A interpretação da Lei nº 12.305/2010, em seus mais diversos aspectos, não prescinde da observância rotineira de seus princípios. Esses princípios também servem para a integração do ordenamento jurídico, na hipótese de lacunas que porventura sejam identificadas na aplicação da PNRS. Reforça-se, aqui, que essas funções interpretativa e integrativa são dirigidas tanto ao julgador, num processo judicial, como aos atores da PNRS, sejam particulares ou agentes estatais.

Por fim, destaca-se a função diretiva dos princípios, os quais devem orientar a ação futura dos aplicadores da PNRS, em especial aqueles integrantes da administração pública. Essa função aproxima-se da qualificação dos princípios como mandamentos de otimização, como professa Alexy (2011, p. 90), segundo o qual:

O ponto decisivo na distinção entre regras e princípios é que *princípios* são normas que ordenam que algo seja realizado na maior medida possível dentro das possibilidades jurídicas e fáticas existentes.

Percebe-se, assim, que a função dos princípios numa lei ambiental não é de pouca monta. Além de servirem de guia para a atividade interpretativa e integrativa da Lei nº 12.305/2010, os princípios que em seguida serão

individualmente analisados devem ser consultados a cada instante da concretização da PNRS: não se tratam de normas programáticas, mas de normas jurídicas de observação cogente e inafastável.

2.2.2 Princípios em espécie: princípios gerais do Direito Ambiental

Encabeçando a lista dos princípios da PRNS, tem-se, no inciso I do art. 6º, da Lei nº 12.305/2010, o *princípio da prevenção*. A prevenção caracteriza-se como “dever jurídico de evitar a consumação de danos ao meio ambiente” (MACHADO, 2013, p. 121). Atua esse princípio diante do perigo conhecido, certo, mas evitável. Por isso, previne-se: porque se tem consciência do perigo, porque o dano não é um evento incerto e, por conseguinte, deve ser previamente afastado, antes que se concretize.

Os resíduos sólidos podem se constituir em fonte de poluição do solo, do ar, das águas. Exigem tratamento adequado, como a Lei nº 12.305/2010 expressamente reconhece, ao conceituar a destinação final ambientalmente adequada dos resíduos como aquela em que são evitados os danos ou riscos à saúde pública e à segurança, e pela qual são minimizados os impactos ambientais adversos (art. 3º, VIII). Diante desse quadro, o princípio da prevenção é princípio reitor da PNRS, que a cada passo de seus aplicadores ou intérpretes precisa estar presente.

Aponta Machado (2012b, p. 40), com precisão, que o princípio da prevenção se efetivará, em face da PNRS, diante da implementação dos planos na Lei nº 12.305/2010. Com efeito, os planos, como se verá com maior vagar no item 2.4.1, têm, dentre suas diversas funções, a de antecipar e prevenir danos; essa é a essência do princípio da prevenção.

Ao lado do princípio da prevenção, no mesmo inciso I de seu art. 6º, alinha a Lei nº 12.305/2010 a *precaução*, princípio consagrado na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada em 1992 na cidade do Rio de Janeiro.

O Princípio 15 da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento proclamou a existência do princípio da precaução, preceituando que “Quando houver ameaça de danos graves ou irreversíveis, a ausência de certeza científica absoluta não será utilizada como razão para o adiamento de medidas economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental.”

O princípio da precaução atua, portanto, diante da incerteza do perigo, propugnando, a despeito dessa incerteza, a adoção de medidas imediatas para preveni-lo. Previne-se, assim, diante do risco, do perigo incerto e ainda não comprovado.

A despeito do que leciona, dentre outros, Antunes (2012, p. 749), o qual afirma que se trata de princípio que não conta com uma definição tranquila, optou o legislador por conferir-lhe inegável normatividade, ao incluir a precaução como princípio da PNRS. Assim, ao aplicador da Lei nº 12.305/2010 não resta outra alternativa a não ser levar em conta, nas suas opções de interpretação ou de efetivação da PNRS, o princípio da precaução.

Vislumbra-se forte aplicação desse princípio, *v.g.*, diante de novas técnicas de disposição final de rejeitos ou de tratamento de resíduos, para as quais a certeza científica de que não causarão futuros danos ambientais deve ser exigida. Também atua a precaução quando da introdução no mercado de novos produtos em face dos quais haja dúvida a respeito da periculosidade dos resíduos que gerarão. Trata-se, portanto, de princípio de necessária observância na fase do licenciamento ambiental, e que pode impor ao órgão competente, diante da dúvida científica, a exigência de realização de estudo prévio de impacto ambiental por parte do proponente da nova técnica ou produto.

Outro princípio de larga aplicação no Direito Ambiental é o do *poluidor-pagador* (art. 6º, II, da Lei nº 12.305/2010). Esse princípio foi previsto pela primeira vez no ordenamento jurídico brasileiro pela Lei nº 6.938/81, que, em seu art. 4º, VII, impõe ao poluidor e ao predador a “obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados e, ao usuário, da contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos”.

Essa lei indica, desde então, a dupla face desse princípio. De um lado, o princípio “obriga o poluidor a pagar a poluição que pode ser causada ou que já foi

causada” (MACHADO, 2013, p. 94), razão pela qual também é conhecido como *princípio da responsabilidade*. De outro lado, impõe ao causador da poluição, que produz as chamadas externalidades negativas, a obrigação de arcar “com os custos necessários à diminuição, eliminação ou neutralização deste dano” (DERANI, 2008, p. 143). Nessa última hipótese há a internalização das externalidades negativas, ou custos ambientais, os quais, em última instância, passam a ser suportados pelo consumidor ou usuário dos bens ou serviços produzidos pelo potencial poluidor. Trata-se da faceta pela qual o princípio também é denominado de *usuário-pagador*.

É conhecida a ressalva de que o princípio poluidor-pagador não deve se constituir numa autorização para poluir, que seria concedida ao responsável pela atividade mediante o pagamento da respectiva contraprestação. Não é esse, por óbvio, o sentido desse princípio. No caso do direito dos resíduos isso se torna mais evidente: é inadmissível, ante a aplicação conjunta dos princípios da PNRS, que se possa cogitar da concessão de autorização, pelo preço que se queira pagar, a qualquer pessoa, física ou jurídica, para a geração de poluição mediante disposição inadequada de resíduos sólidos, ou que seja permitida a não observância dos objetivos de não geração, redução, reutilização ou reciclagem de resíduos. Como ressalta Machado (2012b, p. 43):

Este princípio tem ligação direta com os dois primeiros objetivos da Lei de Política Nacional de Resíduos Sólidos: proteção da saúde pública e da qualidade ambiental e a não geração, a redução, a reutilização, a reciclagem e o tratamento dos resíduos sólidos, bem como a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos. Esses são os comportamentos legalmente corretos na gestão dos resíduos sólidos e, portanto, a violação dessas obrigações gerais acarreta a incidência de encargos financeiros aos poluidores.

Assim, o princípio poluidor-pagador atua, no direito dos resíduos, de forma a obrigar que o potencial poluidor internalize os custos decorrentes da destinação ambientalmente adequada dos resíduos por ele produzidos, ou de forma a compeli-lo a reparar os danos causados por esses resíduos, provocados por conduta lícita ou ilícita de sua parte.

Como exemplo de internalização dos custos ambientais no campo dos resíduos sólidos destaca-se, na Lei nº 12.305/2010, a logística reversa (ver item 2.4.3). A logística reversa impõe ao responsável pela introdução no mercado do

produto do qual resultará o resíduo a responsabilidade pela sua destinação final ambientalmente adequada.

Colhe-se da legislação portuguesa interessante exemplo de internalização de custos relacionada à disposição final de rejeitos. Pelo Decreto-lei nº 152/2002:

[...] a deposição de resíduos em aterro está sujeita ao pagamento de uma tarifa cujo valor deve ser suficiente para “cobrir os custos decorrentes da instalação e da exploração do aterro, incluindo (...) as despesas previstas de encerramento e manutenção após o encerramento do aterro durante um período de, pelo menos, 30 anos, excepto no caso dos aterros para resíduos inertes, em que este prazo é de 5 anos”. (ARAGÃO, 2003, p. 14).

Segundo-se adiante, a Lei nº 12.305/2010 traz a previsão do *princípio protetor-recebedor* (art. 6º, II). Trata-se da primeira menção explícita desse princípio numa lei federal. Segundo Nusdeo (2012, p. 137):

O princípio do protetor-recebedor, que começa a ser discutido no contexto dos debates sobre pagamento por serviços ambientais, propõe o pagamento àqueles agentes cuja ação promove o incremento dos serviços ambientais prestados pela natureza.

Acrescenta Nusdeo (2012, p. 137-138) que, em contraponto ao princípio poluidor-pagador, ou, mais especificamente, ao princípio usuário-pagador, o protetor-recebedor produz externalidades positivas, as quais não são, usualmente, quantificadas ou remuneradas. Assim:

A proposta de pagamento ao protetor [...] trata de retirar da esfera daquele que preserva, total ou parcialmente, os custos da preservação, podendo chegar mesmo a permitir que aufera algum ganho com a proteção. (NUSDEO, 2012, p. 138).

O princípio protetor-recebedor não pode ser visto como uma mera contraposição ao princípio poluidor-pagador. Não são duas faces da mesma moeda. Não há um direito do protetor em receber pelos serviços ambientais prestados. O contrário, contudo, ocorre: é dever do poluidor pagar pela reparação dos danos causados.

Propõe-se que o princípio protetor-recebedor tenha como destinatário aquele a quem, em regra, a legislação impõe o dever de proteger ou preservar. A remuneração dessa atividade, também como regra, não existe, pois se trata de dever legal imposto a um número indefinido de pessoas para o bem de toda a

coletividade. Como lembra Machado (2012b, p. 46), esse princípio “não pode induzir a um comportamento egoístico ou antissocial, levando-se a proteger somente o meio ambiente, quando se recebe imediatamente uma recompensa”.

No entanto, pela possibilidade de pagamento por serviços ambientais prestados de forma excepcional (hipótese do agente que, voluntariamente, vai além da proteção ou preservação legalmente estipuladas)¹⁷ ou quando os custos da proteção se revelam especialmente gravosos (caso, por exemplo, do proprietário rural que tem a disponibilidade de uso de seu imóvel drasticamente reduzida por novas limitações administrativas de cunho ambiental), revela-se inteligente a aplicação do princípio protetor-recebedor.

Esse princípio deve se constituir numa forma de fomento e incentivo a atividades especialmente desejadas, ou visar a minoração de prejuízos particulares discrepantes da média daqueles impostos à coletividade. Trata-se de claro exemplo da necessidade, em certas circunstâncias, de se abandonar a tradicional abordagem comando e controle em prol da abordagem de mercado. Podem e devem conviver, no sistema de proteção ao meio ambiente preconizado pela CF/88, tanto as técnicas sancionatórias de comando e controle como instrumentos de regulação de mercado, ou seja, de direcionamento, mediante adesão voluntária, rumo a determinadas condutas.

Outro princípio da PNRS é o do *desenvolvimento sustentável* (art. 6º, IV, da Lei nº 12.305/2010). Conforme já discorrido pelo autor alhures:

A expressão “desenvolvimento sustentável” ganhou visibilidade por intermédio do Relatório Bruntland, produzido pela Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, estabelecida sob o patrocínio da ONU. Presidida pela norueguesa Gro Harlem Bruntland (da qual deriva o nome do respectivo relatório), essa comissão produziu um documento intitulado *Nosso Futuro Comum*, que trouxe a definição de desenvolvimento sustentável como sendo o desenvolvimento que satisfaz as necessidades do presente sem comprometer a possibilidade das gerações futuras satisfazerem as suas. (OLIVEIRA, 2012, p. 84).

¹⁷ Nesse sentido, confira-se em Veiga Neto e May (2010, p.312) o que são considerados pontos importantes para o funcionamento de mercados de serviços ambientais, dentre os quais o que “[...] diz respeito ao caráter voluntário da participação, característica do instrumento econômico, em oposição às medidas mandatórias de comando-e-controle. E pressupõe que o potencial provedor dos serviços tenha outras opções de uso da terra, além do uso conservacionista”.

Deste documento, Machado (2009, p. 125) destaca a afirmação de que

[...] a noção de “necessidades” é socialmente e culturalmente determinada; para assegurar um desenvolvimento sustentável é preciso, entretanto, promover valores que facilitarão um tipo de consumo nos limites do possível ecológico que cada um possa razoavelmente pretender.

O tema do desenvolvimento sustentável permeia toda a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, a qual proclama, em seu Princípio 3, que:

O direito ao desenvolvimento deve ser exercido de modo a permitir que sejam atendidas equitativamente as necessidades de desenvolvimento e de meio ambiente das gerações presentes e futuras.

São conhecidas (e tantas vezes pertinentes) as objeções ao princípio do desenvolvimento sustentável, inclusive de que essa expressão se constitui numa contradição em termos, um oxímoro. Nesse ponto, Machado (2009, p.123) pondera que:

O antagonismo dos termos – “desenvolvimento” e “sustentabilidade” – aparece muitas vezes e não pode ser escondido e nem objeto de silêncio por parte dos especialistas que atuam no exame de programas, planos e projetos de empreendimentos. De longa data os aspectos ambientais foram desatendidos nos processos de decisões, dando-se peso muito maior aos aspectos econômicos. A harmonização dos interesses em jogo não pode ser feita ao preço da desvalorização do meio ambiente ou da desconsideração de fatores que possibilitam o equilíbrio ambiental.

Há que se considerar, contudo, que o princípio do desenvolvimento sustentável é, em face da PNRs, um princípio legalmente estabelecido. A ele deve ser conferida, portanto, plena aplicabilidade, de modo a se buscar uma gestão dos resíduos sólidos que não impeça o desenvolvimento mas que, ao mesmo tempo, seja sustentável. Dessa forma, esse princípio está intrinsecamente relacionado a outro, o da ecoeficiência, bem como a objetivos fundamentais da PNRs, como o da não geração e redução de resíduos. Em outros termos, a gestão de resíduos deve considerar a necessidade de se ampliar os ganhos sociais para as presentes gerações, sem comprometer o acesso aos recursos naturais e à diversidade ecológica das futuras gerações.

Nunca é demais se ressaltar a importância do *direito à informação* no âmbito do Direito Ambiental. Erigido como princípio pela PNRS (art. 6º, X, da Lei nº 12.305/2010), o direito da sociedade à informação é condição para a participação e para o controle social, tal como já afirmara o Princípio 10 da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento:

A melhor maneira de tratar as questões ambientais é assegurar a participação, no nível apropriado, de todos os cidadãos interessados. No nível nacional, cada indivíduo terá acesso adequado às informações relativas ao meio ambiente de que disponham as autoridades públicas, inclusive informações acerca de materiais e atividades perigosas em suas comunidades, bem como a oportunidade de participar dos processos decisórios. Os Estados irão facilitar e estimular a conscientização e a participação popular, colocando as informações à disposição de todos. Será proporcionado o acesso efetivo a mecanismos judiciais e administrativos, inclusive no que se refere à compensação e reparação de danos.

Há inúmeros tratados e convenções internacionais que tratam do direito à informação, inclusive na específica matéria ambiental. Cite-se, pela importância e atualidade, a Convenção de Aarhus, de 25.06.1998 (Convenção sobre o Acesso à Informação, à Participação do Público no Processo Decisório e o Acesso à Justiça em Matéria de Meio Ambiente), pactuada no âmbito da Europa e, em nosso continente, a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), ao qual o Brasil aderiu (Decreto nº 678/1992), que garante, em seu art. 13, 1, a liberdade de toda pessoa “de buscar, receber e difundir informações”.

Voltando ao ordenamento jurídico interno, o direito à informação, ou de acesso à informação, é garantido pela CF/88, no capítulo referente aos direitos e deveres individuais e coletivos, em dois incisos de seu art. 5º: o XIV, que assegura “a todos o acesso à informação”, e o XXXIII, que dispõe que:

[...] todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

A CF/88 contém, assim, o delineamento geral desse princípio. O direito à informação é garantido a todos os brasileiros e aos estrangeiros residentes no país (CF/88, art. 5º, *caput*). Há, ante esse direito, o correlato dever dos órgãos públicos em fornecer as informações pleiteadas. O interesse do postulante da informação

pode ser particular ou geral. A informação deve ser prestada de forma tempestiva, ou seja, no prazo legal. Por fim, abre-se a possibilidade, sempre em caráter excepcional, de se limitar o direito à informação, não somente quando imprescindível esse sigilo à segurança da sociedade e do Estado, mas, também, para proteção da intimidade, vida privada, honra e imagem das pessoas (CF/88, art. 5º, X).

No plano da legislação ordinária, o direito à informação, ou de acesso à informação, é hoje essencialmente regulado pela Lei nº 12.527/2011. Essa lei traz importantes determinações para a efetivação do direito à informação, dentre elas: preocupação com a qualidade da informação fornecida (art. 5º e art. 7º, IV), a qual deve ser primária (sem modificações), íntegra, autêntica, atualizada, e veiculada em linguagem de fácil compreensão; fornecimento da informação mediante procedimentos objetivos e ágeis e sem necessidade de requerimento, como pela sua disponibilização na internet (art. 5º e 8º, § 2º); desnecessidade de apresentação de motivos para se requerer a informação (art. 10, § 3º); fixação de prazos para a disponibilização da informação (art. 11); previsão de recurso na hipótese de indeferimento do pedido (art. 15 e seguintes); e previsão de penalidades administrativas e civis pelo descumprimento do dever de bem informar (art. 32).

Busca a Lei nº 12.527/2011 trilhar o caminho da “gestão transparente da informação” (art. 6º, I); em outros termos, visa à transparência administrativa. Veja-se, por oportuno, a distinção de Machado (2006, p. 64) entre direito à informação e transparência:

A transparência difere do acesso à informação, pois a comunicação deve fluir sem que se solicite. Administração Pública e utilizadores dos recursos públicos e ambientais informam, sem que lhes seja pedido. Mas, mais que isso, é a informação que corre, como um rio perene. A transparência não visa a fazer propaganda contra ou a favor de um governante ou de um partido político no poder, mas opera através de uma comunicação contínua, imparcial, plena e verossímil.

A Lei nº 12.527/2011 contém notáveis avanços quando comparada com a Lei nº 10.650/2003, que dispõe sobre o acesso público a informações dos órgãos e entidades integrantes do Sisnama, de forma que a ela se sobrepõe. Não se pode sustentar, por exemplo, a subsistência do prazo para o fornecimento da informação, previsto no art. 2º, § 5º, da Lei nº 10.650/2003, em face dos prazos mais exíguos da Lei nº 12.527/2011, a qual determina, aliás, que a informação já disponível deve ser

imediatamente acessada pelo interessado (art. 11, *caput*). Além disso, a opção pela transparência, feita pela Lei nº 12.527/2011, conforme acima já apontado, torna a Lei nº 10.650/2003 obsoleta e ultrapassada, tornando sua aplicação residual e marginal.

Como acima já mencionado, o direito à informação é condição para o exercício do *controle social*, o qual também foi elevado ao status de princípio da PNRS pela Lei nº 12.305/2010 (art. 6º, X). Essa relação instrumental entre informação e controle encontra-se realçada na Lei nº 12.527/2011, que, em seu art. 3º, *caput* e inciso V, afirma que os procedimentos nela previstos “destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação”, tendo como diretriz, dentre outras, “o desenvolvimento do controle social da administração pública”.

Feito o necessário destaque quanto ao imbricamento entre direito à informação e controle social, ambos incluídos como princípios da PNRS no mesmo inciso X do art. 6º da Lei nº 12.305/2010, difere-se o aprofundamento do conteúdo, função, objetivos e demais aspectos do controle social para o capítulo a ele exclusivamente dedicado nesta dissertação (ver Capítulo 4).

2.2.3 Princípios em espécie: princípios específicos do direito dos resíduos

Inclui a Lei nº 12.305/2010 (art. 6º, III) como princípio da PNRS a “visão sistêmica, na gestão dos resíduos sólidos, que considere as variáveis ambiental, social, cultural, econômica, tecnológica e de saúde pública”.

Esse princípio reconhece a complexidade do sistema de gestão de resíduos sólidos: “sistêmica”, no vernáculo, nada mais é que a “técnica dos sistemas complexos” (HOUAISS; VILLAR, 2001, p. 2.586). Remete esse princípio à questão da complexidade ambiental, expressão em voga entre estudiosos da educação ambiental, dentre eles Leff (2010, p. 22), para o qual a

[...] complexidade ambiental abre uma nova reflexão sobre a natureza do ser, do saber e do conhecer; sobre a hibridação do conhecimento na interdisciplinaridade e na transdisciplinaridade; sobre o diálogo de saberes e a inserção da subjetividade dos valores e dos interesses na tomada de decisões e nas estratégias de apropriação da natureza.

Não por acaso o princípio da visão sistêmica tem forte correlação com diversos princípios previstos na Lei nº 9.795/1999, que dispõe sobre a Política Nacional de Educação Ambiental (PNEA). Em seu art. 4º essa lei lista, dentre os princípios básicos da educação ambiental, o enfoque holístico (inciso I), “a concepção do meio ambiente em sua totalidade, considerando a interdependência entre o meio natural, o socioeconômico e o cultural” (inciso II) e “o pluralismo de ideias e concepções pedagógicas, na perspectiva da inter, multi e transdisciplinaridade” (inciso III).

Assim, esse princípio preconiza que a gestão de resíduos se dê sob a égide da transversalidade e da interdisciplinaridade (MACHADO, 2012b, p. 47), considerando as diversas variáveis elencadas pela lei. Não se deve, nessa gestão, considerar a existência de um “conhecimento último nem um saber privilegiado” (LEFF, 2010, p. 8); a variável tecnológica não se sobrepõe, a priori, à cultural, tampouco a econômica à ambiental ou social. Todas as variáveis devem ser sopesadas pelo gestor, o que determina que ele as leve em efetiva consideração, para que desse olhar transversal surja a melhor resposta possível.

Uma última variável parece ter sido olvidada pelo legislador. Trata-se da variável *temporal*, pois a gestão de resíduos sólidos deve considerar o ciclo de vida dos produtos, conceito que será melhor estudado no item 3.4, relativo à responsabilidade compartilhada na gestão dos resíduos sólidos. O gestor de resíduos sólidos deve considerar o tempo de duração do produto, num esforço de previsão futura das conseqüências e formas de seu descarte, de modo a fazer cumprir a obrigação de lhe dar destinação final ambientalmente adequada.

O próximo princípio a ser analisado é o da *ecoeficiência*.

Diversos autores, dentre eles Araújo e Juras (2011) e Guerra (2012) afirmam que o conceito de ecoeficiência surgiu pela primeira vez na publicação denominada *Changing Course*, patrocinada pelo *World Business Council for Sustainable Development* (WBCSD), e de autoria de Stephan Schmidheiny. Nessa obra, é posta como limite ao crescimento, além da escassez de recursos, a escassez de “sistemas que, com segurança, possam absorver resíduos” pois a “atmosfera, muitos corpos d’água e grandes áreas de terra estão atingindo seus

limites de absorção com referência aos resíduos de todos os tipos” (SCHMIDHEINY, 2012).¹⁸

Nesse documento, a ecoeficiência é introduzida como uma alternativa para se superar um dos limites do crescimento econômico, qual seja, a impossibilidade do meio ambiente absorver os resíduos por ele gerados. Assim, em sua gênese a ecoeficiência é pensada em termos de mudança da mentalidade empresarial, a partir do incremento da utilização, no processo produtivo, de materiais reutilizáveis e recicláveis, com a conseqüente economia de energia na conversão de matérias primas. Em outros termos, preconiza-se a racionalidade na produção.

Ainda que se vislumbre que desse conceito original tenha parcialmente se abeberado, principalmente pela referência à redução do consumo de recursos naturais no fornecimento de bens e serviços, a definição legal do princípio da ecoeficiência, contida no inc. V do art. 6º da Lei nº 12.305/2010, é bem diversa da contida no documento *Changing Course*. No texto legal a ecoeficiência é atingida:

[...] mediante a compatibilização entre o fornecimento, a preços competitivos, de bens e serviços qualificados que satisfaçam as necessidades humanas e tragam qualidade de vida e redução do impacto ambiental e do consumo de recursos naturais a um nível, no mínimo, equivalente à capacidade de sustentação estimada do planeta;

A parte final da definição do princípio da ecoeficiência remete diretamente à ideia de sustentabilidade, entrelaçando-o com o princípio do desenvolvimento sustentável.

Viu-se, no item anterior, que o desenvolvimento sustentável preconiza um modelo de desenvolvimento que satisfaça as necessidades presentes sem que se comprometa a possibilidade das gerações futuras satisfazerem suas necessidades. Pelo princípio da ecoeficiência, o consumo de recursos naturais deve ficar atrelado a sua sustentabilidade, ou seja, à possibilidade de que as gerações futuras continuarem a deles usufruir.

¹⁸ Texto original, em inglês: “The present limits to growth are not so much those imposed by resources, such as oil and other minerals, as was argued by the 1972 Club of Rome report *The Limits to Growth*. In many cases they arise more from a scarcity of ‘sinks’, or systems that can safely absorb wastes. The atmosphere, many body of water, and large areas of soil are reaching their own absorptive limits as regards wastes of all kinds” (SCHMIDHEINY, 2012). Nossa tradução.

Outro ponto de contato entre ambos os princípios está na utilização da expressão “satisfação das necessidades humanas”. Expressão de grande subjetividade, deve ser lida como um passo além do conceito original de ecoeficiência, o qual, como acima exposto, advoga a racionalidade na produção. Aqui, a satisfação das necessidades humanas traz implícita a noção de comedimento, de temperança, de racionalização do consumo.

Assim, a ecoeficiência somente será atingida quando as duas pontas, a racionalidade da produção e a racionalidade do consumo, se aproximarem. De nada adianta o fornecimento de produtos “ecoeficientes”, ou seja, fabricados mediante as melhores técnicas economicamente viáveis de reutilização e reciclagem de resíduos e de economia de energia, se o consumo não for racional; antes, a fabricação mais eficiente de um produto, com a eventual queda de seu preço final, pode estimular o aumento do consumo, o que sabotaria o conteúdo mesmo desse princípio.

Sustenta Guerra (2012, p. 108) que o princípio da ecoeficiência se constituiria numa ramificação do princípio constitucional da eficiência (CF/88, art. 37, *caput*). É tentador ver a ecoeficiência como sendo uma mera eficiência qualificada. Há que se ponderar, contudo, que o princípio da eficiência tem seu espaço natural no âmbito da administração pública, direta ou indireta, pautando e condicionando as ações do administrador. Quanto ao princípio da ecoeficiência, como visto, tem curso em campo bastante diverso, atuando no fornecimento de bens e serviços e na satisfação das necessidades humanas. Ademais, como acertadamente pondera Guerra (2012, p. 109), o princípio da eficiência “é exclusivamente dedicado à Administração Pública e seus agentes, enquanto o primeiro [ecoeficiência] se dedica a todos os segmentos da sociedade (poder público, setor empresarial e sociedade civil)”.

O art. 6º, inc. VI, da Lei nº 12.305/20, prevê o princípio da “cooperação entre as diferentes esferas do poder público, o setor empresarial e demais segmentos da sociedade”.

Como visto no item 2.1.3, a PNRS tem como destinatários um amplo espectro de pessoas físicas e jurídicas, abrangendo tanto os geradores de resíduos sólidos como todos aqueles que intervierem, de qualquer forma, na gestão e gerenciamento de resíduos. Por outro lado, essa gestão e gerenciamento devem ser

realizados de forma concatenada e harmônica entre todos os atores da PNRS, sob pena de enfraquecimento ou mesmo fracasso dessa política pública.

Assim, a cooperação, vista como auxílio e compreensão mútuos na consecução dos objetivos da PNRS, é de vital importância para o seu sucesso, devendo tal princípio nortear todas as iniciativas, principalmente as governamentais, pressupondo a prévia oitiva dos demais agentes que participarão do processo de implementação das ações voltadas à gestão e gerenciamento de resíduos sólidos.

O princípio da *responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos* (art. 6º, VII, da Lei nº 12.305/2010) será tratado com maior vagar no item 2.7.2, a ele especialmente dedicado. Por ora, basta ressaltar a importância dada pela Lei nº 12.305/2010 à repartição e definição de responsabilidades como condição estruturante da PNRS, de forma a elevar um dos aspectos desse sistema à condição de princípio.

Dispõe o art. 6º, inc. VIII, da Lei nº 12.305/2010, ser princípio da PNRS “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”.

Pode-se buscar a inspiração desse princípio nas normas da Comunidade Econômica Europeia (CEE) que instituíram o *princípio da valorização* no direito dos resíduos. A Diretiva CEE nº 442, de 15 de julho de 1975, já dispunha, em seus *considerando*, que “a parte dos custos não coberta pela valorização dos resíduos deve ser suportada de acordo com o princípio ‘poluidor-pagador’” (JORNAL..., 1975), definindo a valorização, em termos gerais, como a reciclagem, reaproveitamento ou reutilização de resíduos. Posteriormente, o Regulamento CEE nº 259, de 1º de fevereiro de 1993, também mencionou, em seus *considerando*, a necessidade de estabelecimento de disposições “para a devolução, eliminação ou valorização alternativas e ecologicamente corretas dos resíduos” (JORNAL..., 1993), fazendo, em seu art. 4º, 3, a, i, expressa menção ao princípio da valorização.

É preciso distinguir, contudo, o que se entende, no âmbito da União Europeia, por princípio da valorização, e o princípio ora tratado. Sob a ótica das normas comunitárias, os objetivos da valorização dos resíduos reutilizáveis e recicláveis apenas são atingidos quando se preenchem

[...] as condições econômicas indispensáveis da valorização: as receitas resultantes da valorização têm que ser maiores do que os custos inerentes à valorização e, por sua vez, têm que ser menores do que os custos da eliminação. (ARAGÃO, 2003, p. 10).

Essa assertiva seria correta, do ponto de vista da PNRS, somente se os resíduos reutilizáveis e recicláveis fossem reconhecidos exclusivamente como bens econômicos. No entanto, o princípio em questão vai além, ao atribuir ao resíduo sólido a condição de bem de valor social, pois “gerador de trabalho e renda e promotor de cidadania”.

Assim, a decisão de promover a reciclagem e reutilização de resíduos sólidos abrange não somente as situações em que os custos decorrentes dessa atividade sejam superados pelas receitas dela advindas. Há que se considerar o aspecto social envolvido nas atividades de reciclagem e reutilização de resíduos, pois são fontes de trabalho e renda. Propõe a Lei nº 12.305/2010, ainda, o desafio de que esse tipo de atividade, ante os princípios, objetivos e instrumentos da PNRS, promova a cidadania das pessoas nela envolvidas, em especial os catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis, que historicamente têm sofrido os efeitos da exclusão social em razão mesma do trabalho por eles exercido. Assim, torna-se lícita a concessão de subsídios, incentivos fiscais e linhas diferenciadas de crédito às associações e cooperativas de catadores para o sustento desse tipo de atividade.

O último princípio da Lei nº 12.305/2010 a ser analisado é o do *respeito às diversidades locais e regionais* (art. 6º, IX, da Lei nº 12.305/2010). Não pode se pode, em sentido estrito, considerá-lo como princípio próprio do direito dos resíduos; também é difícil sua inclusão como princípio geral do Direito Ambiental. No entanto, a Lei nº 12.305/2010, ao listá-lo como princípio da PNRS, visou sua específica incidência à gestão dos resíduos sólidos, razão pela qual será analisado neste item.

Como país continental, o Brasil ostenta significativas diferenças regionais. A Constituição Federal as reconhece, a ponto de estabelecer como princípio geral da atividade econômica a redução das desigualdades regionais e sociais (CF/88, art. 170, VII). A ideia por trás do princípio, portanto, é a de que determinadas práticas, restrições ou incentivos que se mostram eficazes numa determinada região ou localidade podem não ser os melhores para outra região. Dessa forma, dentro da margem concedida aos Estados e Municípios para o exercício de suas competências

legislativas, em face do caráter geral da Lei nº 12.305/2010 (ver item 2.1.1), as soluções para o problema dos resíduos sólidos podem, e devem, ser diversas, tanto mais quando consideradas as variáveis econômicas, geográficas, sociais, ambientais e culturais regionais e locais.

No entanto, nas seguras palavras de Machado (2012b, p. 53), esse princípio, que visa ao reconhecimento da “diversidade geográfica, biológica e socioeconômica”, “não pode ser um pretexto para o descumprimento da norma geral”; ao contrário, “o reconhecimento dessa diversidade visa, pelo contrário, a adaptar o geral ao particular”.

Também preocupada com o afrouxamento pontual dos padrões de controle da poluição, por força do reconhecimento das diversidades regionais no âmbito da União Europeia, afirma Aragão (2010, p. 74), em lição que pode ser adaptada ao nosso país de dimensões continentais, que:

[...] a afirmação da diversidade regional não pode fazer esquecer que a poluição *não conhece fronteiras* e que afastar a poluição para *longe* é uma estratégia de protecção inconsequente, pois a poluição pode sempre vir a produzir efeitos também localmente. Salvo os casos de poluição muito localizada (como por exemplo a erosão dos solos), tolerar que um determinado Estado Membro mantenha níveis de poluição menos elevados só porque o *seu* ambiente não está ainda tão poluído como o dos outros é ignorar a *transnacionalidade* do fenómeno da poluição, é ignorar que o ambiente é um bem de todos [...].

Do exposto, o princípio do respeito às diversidades deve ser tomado como um incentivo à adoção das melhores práticas de gestão de resíduos sólidos para um determinado local ou região, e não como uma autorização para a manutenção de práticas próprias de gestão que importem em violação aos padrões mínimos de controle da poluição gerada por resíduos.

2.2.4 Proporcionalidade e razoabilidade

A inclusão dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade numa lei ambiental mostra-se incomum. Não se tratam de princípios específicos do Direito Ambiental. Antes, atuam mais especificamente no controle de constitucionalidade de

leis e atos normativos e no controle dos atos da administração pública. De outra parte, no direito positivo brasileiro, a proporcionalidade e a razoabilidade estão elencados dentre os princípios a serem observados pela Administração Pública, conforme disposto no art. 2º da Lei nº 9.784/1999, a qual, contudo, não os define.

Como bem lembra Bonavides (2011, p. 392), amparando-se em lição de Xavier Philippe, “há princípios mais fáceis de compreender do que definir”, sendo que “a proporcionalidade entra na categoria desses princípios”. O mesmo pode ser dito da razoabilidade, como o faz Barroso (2009, p. 259), para quem esse princípio é “Mais fácil de ser sentido que conceituado”. Ainda segundo Barroso (2009, p. 258), sequer é pacífica a existência ou não de distinção entre os dois princípios, defendendo, aliás, não haver “maior proveito metodológico ou prático na distinção”.

Contudo, o mesmo Barroso (2009, p. 255) destaca que os conceitos de razoabilidade e proporcionalidade se originam de fontes diversas:

O princípio da razoabilidade ou da proporcionalidade, no Brasil, tal como desenvolvido por parte da doutrina e, também, pela jurisprudência, inclusive do Supremo Tribunal Federal, é o produto da conjugação de ideias vindas de dois sistemas diversos: (i) da doutrina do devido processo legal substantivo do direito norte-americano, onde a matéria foi pioneiramente tratada; e (ii) do princípio da proporcionalidade do direito alemão.

Cumpra, então, definir tais princípios separadamente, até porque a opção feita pela Lei nº 12.305/2010 foi a de distingui-los, o que se observa pelo uso da conjunção aditiva e no inciso XI de seu art. 6º, em detrimento da utilização da conjunção alternativa *ou*.

Segundo Santos (2004, p. 107-108), em definição que elenca os três elementos do princípio da proporcionalidade (adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito):

[...] o princípio da proporcionalidade é um instrumento específico, identificado, e desenvolvido em uma dada experiência jurídico-constitucional, que permite a limitação do poder estatal. Trata-se de um instrumento segundo o qual a medida a ser tomada pelo Estado há de ser adequada e necessária à finalidade apontada pelo agente, bem como deve ser garantida uma relação de proporcionalidade entre o bem protegido pela atividade estatal e aquele que, por ela, é atingido ou sacrificado. O princípio da proporcionalidade faz essa mediação entre diferentes grandezas, combinando, proporcionalmente à importância para o caso concreto, diferentes

valores contidos no sistema. As normas em colisão serão comparadas e testadas de forma a se chegar a uma conclusão consagradora de uma das duas ou que compatibilize as duas.

Como enfatiza Canotilho (2003, p. 272), “O campo de aplicação mais importante do princípio da proporcionalidade é o da restrição dos direitos, liberdades e garantias por actos dos poderes públicos”, ainda que a aplicação do princípio da proporcionalidade estenda-se “aos *conflitos de bens jurídicos* de qualquer espécie”. Não por outro motivo Canotilho também denomina o princípio da proporcionalidade em sentido amplo como “princípio da proibição do excesso”.

Na mesma linha segue Bonavides (2011, p. 395), para quem:

A vinculação do princípio da proporcionalidade ao Direito Constitucional ocorre por via dos direitos fundamentais. É aí que ele ganha extrema importância e auferir um prestígio e difusão tão larga quanto outros princípios cardinais e afins, nomeadamente o princípio da igualdade.

Discorrendo sobre a razoabilidade, afirma Barroso (2009, p. 259) se tratar de:

[...] um mecanismo para controlar a discricionariedade legislativa e administrativa. Trata-se de um parâmetro de avaliação dos atos do Poder Público para aferir se eles estão informados pelo valor superior inerente a todo ordenamento jurídico: a justiça.

Em semelhante linha de raciocínio leciona Machado (2012b, p. 53), para quem “A razoabilidade se aplicará quando não houver regra expressa e clara, dando-se, assim, oportunidade para ser interpretada na concepção mais profunda e mais equânime”. Dessa forma, a discricionariedade administrativa é supervisionada pelo princípio da razoabilidade.

Ávila (2012, p. 180), buscando a distinção entre proporcionalidade e razoabilidade, aduz que a proporcionalidade exige dos Poderes Executivo e Legislativo que “escolham, para a realização de seus fins, meios adequados, necessários e proporcionais”, numa “relação de causalidade entre meio e fim”. A razoabilidade, ainda de acordo com Ávila (2012, p. 181), engloba deveres de equidade, congruência e equivalência, atuando numa relação entre “critério e medida”, seja para “expressar que a aplicabilidade da regra geral depende do caso concreto”; para se exigir “uma relação congruente entre o critério de diferenciação

escolhido e a medida adotada”; ou para que haja “uma relação de equivalência entre a medida adotada e o critério que a *dimensiona*”.

Percebe-se, das definições acima expostas, como é tormentoso se proceder à distinção feita pela lei entre proporcionalidade e razoabilidade. A proporcionalidade, mediante inspiração do direito alemão, tende a ser invocada quando da apreciação da constitucionalidade de leis e atos normativos, sob o ponto de vista material ou substantivo. Quanto à razoabilidade, aparenta amoldar-se melhor a uma análise crítica do exercício do poder discricionário pelo administrador. Sem embargo, dada a dificuldade teórica de se estreimar princípios de conteúdo tão próximo, e que acabam por vezes se fundindo e se confundindo na realidade interpretativa do Supremo Tribunal Federal, a distinção aqui proposta não se mostra apta a ser aceita sem reservas.¹⁹

Voltando-se às observações iniciais feitas neste item, perquire-se a razão pela qual os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade foram incluídos num diploma legal que disciplina uma política pública ambiental, quando se tratam, nos termos da já citada Lei nº 9.784/1999, de princípios aplicáveis à administração pública em geral, e não apenas às ações administrativas relacionadas com o meio ambiente.

Possível resposta para essa pergunta se encontra na constatação de que a Lei nº 12.305/2010 adota diversos instrumentos de comando e controle para a consecução de seus objetivos, os quais impõem ao administrador público o dever de exigir dos particulares condutas específicas, as quais, desrespeitadas, podem submetê-los a sanções administrativas, cíveis e penais. Os princípios da proporcionalidade e a razoabilidade, de outra parte, são voltados à atuação do legislador e do administrador, limitando-a e conformando-a ante seus conteúdos.

Feito esse cotejo, os princípios em análise impõem ao administrador público e ao legislador, quando da formulação e implementação da PNRS, cuidados especiais para a não realização de exigências desproporcionais, inadequadas ou desnecessárias ao administrado, bem como para que o exercício da discricionariedade administrativa observe critérios de razoabilidade. Em outros

¹⁹ Guerra (2012, p. 119-121) registra em sua obra a posição de diversos autores nacionais a respeito dos princípios da proporcionalidade e razoabilidade, demonstrando a indefinição doutrinária que paira quanto ao conteúdo desses princípios.

termos, busca-se a proibição do excesso, ou seja, busca-se “[...] evitar cargas coactivas excessivas ou actos de ingerência desmedidos na esfera jurídica dos particulares” (CANOTILHO, 2003, p. 273).

A par do zelo do legislador em proteger os particulares dos eventuais excessos da administração pública, olvidou-se ele, contudo, em incluir como princípio da PNRS, em necessário contrapeso aos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, o *princípio da proibição da insuficiência*.

Conforme Sarlet e Fensterseifer (2011, p. 188):

[...] tem sido generalizadamente aceita a noção de que ao Estado, também (e, de modo especial, em virtude da relevância da questão ambiental) no que tange aos seus *deveres de proteção ambiental*, incumbe medidas positivas no sentido de assegurar a tutela do ambiente, de tal sorte que a ação estatal acaba por se situar, no âmbito do que se convencionou designar de uma *dupla face* (ou dupla dimensão) do princípio da proporcionalidade, entre a *proibição de excesso* de intervenção, por um lado, e a *proibição de insuficiência de proteção*, por outro.

No mesmo sentido, tem-se a lição de Canotilho (2003, p. 273), para quem, diante de um defeito de proteção, “[...] o estado deve adoptar medidas suficientes, de natureza normativa ou de natureza material, conducente a uma protecção adequada e eficaz dos direitos fundamentais”.

Não obstante, tratando-se o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado de um direito fundamental, e recaindo sobre o Estado e sobre a coletividade o dever de proteção e defesa desse direito, o princípio da proibição da insuficiência também tem curso ante a PNRS, dada a sua normatividade intrínseca, conforme visto no item 2.3.1. Poderá esse princípio ser invocado quando do exercício da participação popular e do controle social, mediante o uso dos instrumentos administrativos e judiciais próprios desses institutos, de forma a obrigar o Estado, caso falhe em seu dever de proteção, a adotar medidas suficientes para a concretização dos objetivos da PNRS.

2.2.5 A correção na fonte

Italo Calvino, em sua obra *As cidades invisíveis*, concebe a cidade de Leônia, que “refaz a si própria todos os dias”, e na qual a opulência “se mede pelas coisas que todos os dias são jogadas fora para dar lugar às novas” (2003, p. 105). Tamanho esbanjamento tem seu preço: o lixo, recolhido em crescente quantidade, tem que ser depositado em locais cada vez mais distantes. Mas o exemplo de Leônia é seguido pelas cidades vizinhas. É por isso que

A imundície de Leônia pouco a pouco invadiria o mundo se o imenso depósito de lixo não fosse comprimido, do lado de lá de sua cumeeira, por depósitos de lixo de outras cidades que também repelem para longe montanhas de detritos. Talvez o mundo inteiro, além dos confins de Leônia, seja recoberto por crateras de imundície, cada uma com uma metrópole no centro em ininterrupta erupção. Os confins entre cidades desconhecidas e inimigas são bastiões infectados em que os detritos de uma e de outra escoram-se reciprocamente, superam-se, misturam-se. (CALVINO, 2003, 106).

A brilhante criatividade de Calvino expande e exagera a realidade, mas não a deturpa. Resíduos sólidos, estações de tratamento de esgoto, indústrias poluentes, são exemplos de coisas das quais queremos manter a maior distância possível. Contra essa tendência natural dirige-se o princípio da correção na fonte.

O princípio da correção na fonte propugna que “Os danos devem ser corrigidos na fonte, impondo-se ao poluidor os custos da correção” (FURLAN; FRACALOSI, 2010, p. 114).

Aragão (2010, p. 66-67), apreende o termo “fonte” sob os sentidos espacial e temporal. Sob o sentido espacial,

[...] a correção implica a proibição de transporte de produtos nocivos para o ambiente do local onde são produzidos e onde deveriam ser eliminados, tratados ou reciclados, para outro local distante, ainda que aí a sua eliminação, tratamento ou reciclagem seja menos dispendiosa para o produtor. (ARAGÃO, 2010, p. 66).

Quanto ao sentido temporal,

[...] a correção vai mais longe, obrigando à tomada das medidas necessárias a inibir, desde o início, a poluição ou os danos, em vez de simples medidas consistindo num “tratamento de fim de linha”, como seria, por exemplo, aplicação de filtros aos efluentes, o tratamento de resíduos, etc. (ARAGÃO, 2010, p. 67).

O princípio da correção na fonte exerce a função de impor aos responsáveis pela geração de poluição a obrigação de lidar com os danos por ela causados, sem transferi-la a terceiros. Esse princípio visa a combater, assim, as chamadas externalidades negativas (ver item 1.2.1), forçando a comunidade local, diante da não opção de “exportar” os danos causados pela poluição gerada em seu território, a buscar que os agentes poluidores internalizem esses custos, mormente através de pressão exercida junto ao poder público.

Sob essa ótica, Salles (1998, p. 96) traz um exemplo bastante ilustrativo das consequências da não aplicação do princípio da correção na fonte:

Admita-se (...) um rio utilizado por diversas cidades para a captação de água para consumo humano. Para cada município individualmente considerado, o lançamento de cargas poluentes no manancial não traz qualquer prejuízo, porque, logicamente, a água será captada a montante do ponto de liberação do esgoto *in natura*. Com isso, os prejuízos se verificarão sempre a jusante, não afetando diretamente o município responsável pela poluição. Trata-se de uma *externalidade negativa*, produzida pelo município poluidor, não afetando aquelas pessoas que nele têm seu domicílio eleitoral e podem ter alguma influência sobre o processo político local, mas os eleitores do próximo município no curso do rio.

No direito dos resíduos, o princípio da correção na fonte adquire especial importância. A enorme massa de resíduos sólidos diariamente gerada tem levado governos municipais a proceder à sua destinação final em locais cada vez mais distantes, como ocorre com os Municípios de Juquehy, Caraguatatuba, Ilhabela e Ubatuba, localizados no litoral de Estado de São Paulo, os quais “gastam milhões de reais para ‘exportar’ o lixo serra acima, até um aterro no Município de Tremembé - uma viagem de cerca de 160 km” (LIXO..., 2013, p. 1). O exemplo citado é uma amostra do que Aragão (2003, p. 17) rotula como “turismo dos resíduos”. Invocando contra essa tendência o que denomina de princípio da proximidade, o qual nada mais é “do que a expressão, ao nível do Direito dos Resíduos, do princípio jurídico-ambiental da correção na fonte”, segue Aragão (2003, p. 17), explicitando seu conteúdo:

Numa acepção geográfica, ao corrigir na fonte, o que se pretende é que os resíduos sejam eliminados o mais próximo possível do local onde são produzidos, evitando assim o chamado “turismo dos resíduos”.

Furlan e Fracalossi (2010, p. 113) elencam outras denominações que seriam conferidas ao princípio da correção na fonte: princípio da autossuficiência, do produtor-eliminador ou da proximidade, mesma terminologia adotada por Aragão em obra diversa da já citada (2010, p. 65-66). Porém, viu-se que Aragão, em análise mais detalhada, considera o princípio da proximidade como princípio próprio do direito dos resíduos, conferindo ao princípio da correção na fonte, portanto, o status de um princípio geral do Direito Ambiental. Essa opção doutrinária se mostra acertada, já que, como visto, o princípio da correção na fonte não opera apenas em face dos resíduos sólidos, mas diante de todo e qualquer tipo de poluição.

Quanto ao princípio da autossuficiência, Aragão (2003, p. 15-17), ao tempo em que também o classifica como princípio próprio do direito dos resíduos, aparta seu conceito do princípio da proximidade. Assim, o princípio da autossuficiência comporta duas acepções: o da autossuficiência comunitária e da autossuficiência de cada Estado membro. Propugna esse princípio, na primeira acepção, que “a responsabilidade pelos resíduos produzidos dentro da União Europeia não pode ser transferida para operadores de resíduos situados fora da Europa” (ARAGÃO, 2003, p. 16), e, na segunda acepção, que “cada Estado deverá procurar munir-se das instalações de eliminação de resíduos necessária à garantia da sua própria auto-suficiência” (ARAGÃO, 2003, p. 16). Confira-se a sutil diferença entre os princípios da proximidade e da autossuficiência:

Ora, a instalação e eliminação *mais próxima* do local de produção dos resíduos pode, num caso concreto, não se situar em território nacional, mas antes além fronteiras, pelo que facilmente se antevêm potenciais conflitos entre os princípios da auto-suficiência e da proximidade. (ARAGÃO, 2003, p. 17)

O princípio da autossuficiência, portanto, adquire maior importância nas relações entre Estados, pois visa evitar o trânsito internacional de resíduos.

No plano internacional, o princípio da correção na fonte tem influenciado diversas normas jurídicas no âmbito da gestão de resíduos sólidos. Cite-se, inicialmente, a Convenção da Basileia de 22.03.1989, ou “Convenção sobre o Controle de Movimentos Transfronteiriços de Resíduos Perigosos e seu Depósito”, incorporada ao ordenamento jurídico brasileiro, após aprovação pelo Congresso Nacional, por meio do Decreto nº 875/93.

Em seu art. 4º, a Convenção da Basileia adota alguns preceitos claramente inspirados no princípio em questão, ou, como se queira, no princípio da autossuficiência, como a obrigação imposta aos Estados aderentes a disponibilizar instalações adequadas para o depósito de resíduos perigosos, “na medida do possível”, dentro de seu próprio território (art. 4º, 2, *b*), além da obrigação de assegurarem que o movimento transfronteiriço de resíduos seja reduzido “ao mínimo compatível com a administração ambientalmente saudável e eficiente desses resíduos” (art. 4º, 2, *d*).

Detalhe interessante sobre a Convenção da Basileia está contido nas reservas a ela expressas pelo governo brasileiro, as quais foram reproduzidas no art. 1º do Decreto nº 875/93. Delas consta a preocupação do Brasil ante as deficiências da Convenção, sugerindo-se como um dos objetivos de futuras negociações “minimizar a quantidade e o conteúdo tóxico dos resíduos perigosos gerados e assegurar sua disposição ambientalmente saudável tão próximo quanto possível do local de produção”. Clara indicação, portanto, da necessidade de adoção mais firme do princípio da proximidade, ou da correção na fonte.

Também se pode encontrar expressão do princípio da correção na fonte no Acordo Quadro do Meio Ambiente do Mercosul (Decreto nº 5.208/2004), mediante o dever de os Estados Partes se orientarem, para o alcance dos objetivos desse acordo, dentre outras diretrizes, pelo “tratamento prioritário e integral às causas e fontes dos problemas ambientais” (art. 3º, *d*). Em relação a essa disposição do Acordo, Machado (2013, p. 1233), enfatizando o caráter preventivo do princípio em estudo, afirma que:

O tratamento das causas e das fontes dos problemas ambientais deve ser focado de duas formas – prioritária e integral. O Acordo ambiental do MERCOSUL deu um passo significativo no sentido da prevenção da degradação ambiental, não esperando que o tratamento seja deixado somente para os efeitos dos problemas ambientais. Por esse princípio, a prevenção dos riscos e dos danos tem prioridade sobre a reparação, e não se trata de uma prevenção parcial, mas integral.

A despeito da aderência do Brasil, no plano internacional, a tratados e convenções que se inspiram no princípio da correção na fonte, a Lei nº 12.305/2010 não o elenca como princípio próprio do direito dos resíduos. Isso não significa que diversas de suas disposições não sejam informadas por esse princípio. A mais

evidente delas está contida no art. 49 da Lei nº 12.305/2010, o qual encerra em definitivo uma longa disputa jurídica sobre a possibilidade de importação de certas espécies de resíduos sólidos. Veja-se seu conteúdo:

Art. 49. É proibida a importação de resíduos sólidos perigosos e rejeitos, bem como de resíduos sólidos cujas características causem dano ao meio ambiente, à saúde pública e animal e à sanidade vegetal, ainda que para tratamento, reforma, reúso, reutilização ou recuperação.

Trata-se, portanto, de aplicação do princípio da correção na fonte, com influência do princípio da autossuficiência.

Ao dispor sobre o conteúdo mínimo do plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos, a Lei nº 12.305/2010 preconiza que deverá ele identificar “áreas favoráveis para disposição final ambientalmente adequada de rejeitos, observado o plano diretor” (art. 19, II), bem como identificar a possibilidade de implantação “de soluções consorciadas ou compartilhadas com outros Municípios, considerando, nos critérios de economia de escala, a proximidade dos locais estabelecidos” (art. 19, III).

Essas determinações também são inspiradas no princípio da correção na fonte, ou, na terminologia proposta por Aragão, da proximidade, pois incentivam os Municípios a proceder à disposição final ambientalmente adequada de rejeitos em seu próprio território, ou em territórios a ele próximos, em comum acordo com Municípios contíguos.

Conclui-se, portanto, que implicitamente a Lei nº 12.305/2010 aceitou os preceitos gerais impostos pelo princípio da correção na fonte, ainda que não o tenha adotado em sua integralidade, não estando vedada, portanto, a adoção de soluções que importem no transporte de resíduos para locais distantes de sua geração, ainda que não seja a opção desejada ou preferencial do legislador.

Ao final, o tema ainda comporta uma relevante discussão: a logística reversa, instrumento da PNRS, com contornos definidos no art. 33 da Lei nº 12.305/2010, se compatibiliza com o princípio da correção na fonte?

Sinteticamente, dado que o tema será melhor tratado no item 2.4.3, a logística reversa importa no retorno aos fabricantes e importadores dos produtos, após seu uso pelo consumidor, dos resíduos deles originados, sendo aqueles

responsáveis por dar a destinação final a esses resíduos, encaminhando os respectivos rejeitos para disposição final ambientalmente adequada.

Considerando o fabricante ou o importador como “fonte” de poluição, pois os produtos por eles importados ou fabricados, após seu uso ou consumo, se transmudam em resíduos, o fato de se lhes impor a responsabilidade ou obrigação de corrigir os efeitos próprios desse tipo de poluição, mediante destinação final ambientalmente adequada dos resíduos, aparenta estar em consonância com o que propugna o princípio da correção na fonte.

Certo é que, pela definição de Aragão, a logística reversa não atende aos sentidos temporal e espacial do princípio da correção na fonte. A correção não é feita logo após o surgimento do agente poluidor (o que seria impossível, pois é próprio dos resíduos que eles somente surjam após o uso ou consumo dos produtos que os geram), tampouco evita o trânsito dos resíduos; antes, o pressupõe, pois a logística reversa engloba um sistema de tratamento de resíduos temporal e espacialmente diferido, mediante o retorno dos resíduos ao fabricante ou importador, num caminho não raro longo e, por vezes, demorado. Privilegia esse sistema, contudo, a proximidade quanto à correção da poluição gerada pelo empreendedor, pois os danos por ela causados não serão suportados por terceiros, mas pelo próprio fabricante ou importador.

Em suma, ainda que esse enquadramento doutrinário não seja passível de questionamentos, a logística reversa cumpre com o objetivo essencial do princípio da correção na fonte, que é o da internalização dos custos do dano ambiental. Pode ser considerada, portanto, como expressão desse princípio.

2.3 Objetivos da Política Nacional dos Resíduos Sólidos

A Lei nº 12.305/2010 traz em seu art. 7º uma longa lista de objetivos a que deve atender a PNRS. Tantos objetivos bem podem demonstrar a ambição da PNRS; ao mesmo tempo, sua multiplicidade aponta para a dificuldade inerente de que venham a ser, todos, efetivamente atingidos. Alguns são redundantes, mera repetição de objetivos já listados; outros são, bem observados, meios para que os objetivos primários da PNRS sejam alcançados, e não objetivos em si.

Há, também, objetivos mais ou menos abrangentes. Ao afirmar, em seu art. 7º, I, que são objetivos da PNRS a proteção da saúde pública e da qualidade ambiental, a Lei nº 12.305/2010 explicita, na verdade, sua própria razão de existir. Ao introduzir um marco regulatório na área dos resíduos sólidos, de forma a minimizar e a regulamentar essa poderosa fonte de poluição, visa a lei, essencialmente, cumprir o estatuído na CF/88 em seu art. 225, ou seja, a defesa do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, essencial à sadia qualidade de vida.

Nos itens seguintes, se buscará agrupar os vários objetivos da PNRS, de acordo com a afinidade entre eles existente. A tarefa se justifica a fim de se dar maior organicidade a essa parte da lei, tarefa que deve ser buscada pelo seu aplicador e intérprete, de forma a evitar que alguns objetivos sejam minimizados ou esquecidos.

2.3.1 A não geração e a redução de resíduos

Falou-se em objetivos primários da PNRS. Por certo, pode-se estabelecer uma hierarquia, ou uma gradação de importância entre vários dos objetivos da PNRS; a lei, contudo, não o faz expressamente. Não se pode olvidar, contudo, ao se tratar dos objetivos estatuídos no inc. II do art. 7º da Lei nº 12.305/2010, quais sejam, os de “não geração, redução, reutilização, reciclagem e tratamento dos resíduos sólidos, bem como disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos”, que expressam eles o cerne da forma pela qual a PNRS pretende equacionar o problema da poluição derivada dos resíduos sólidos.

Ademais, logo adiante, a mesma Lei nº 12.305/2010, em seu art. 9º, estabelece que a gestão e gerenciamento de resíduos sólidos devem observar uma certa ordem de prioridade, a qual vem a ser, exatamente, a “não geração, redução, reutilização, reciclagem e tratamento dos resíduos sólidos, bem como disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos”. Repete-se o conteúdo de um dos objetivos da PNRS, repetição essa que não pode ser vista como mero defeito de estilo do legislador. A repetição visa, claramente, reforçar uma ideia que deve

permeiar as condutas de todos os atores da PNRS, ideia essa de completude no trato dos resíduos sólidos, e na destinação final dos rejeitos.

Talvez o objetivo da PNRS que mais chame sobre si a atenção é o da não geração de resíduos sólidos. Esse objetivo aparenta contrariar a lógica do sistema econômico vigente no país, pois defenderia, numa leitura apressada, a própria abolição da atividade produtiva, já que a vasta maioria dos produtos colocados em circulação pela indústria se transformará, no futuro, em resíduo sólido.

Esse objetivo, porém, deve ser visto e analisado com temperamento. É razoável se considerar a possibilidade de não geração de resíduos, inclusive pela não fabricação de determinados produtos, quando confrontada com a absoluta inconveniência de serem produzidos, dado o seu alto grau de superfluidade e a grande quantidade de resíduos que geram (especialmente quando há alternativas economicamente viáveis e ambientalmente mais sustentáveis para sua substituição), ou, ainda, quando seus futuros resíduos se mostrarem acerbamente perigosos.

Como bem aponta Machado (2013, p. 645), “Com o posicionamento da Lei 12.305, não se pode admitir que qualquer um seja livre para produzir o resíduo sólido que quiser, quando quiser e onde quiser”. Incide aqui, à perfeição, um dos princípios constitucionais da ordem econômica, qual seja, o da “defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação” (art. 170, VI, CF/88).

Para que haja o tratamento diferenciado determinado pela CF/88 e para cumprir o objetivo de não geração de resíduos, no “Estudo de Impacto Ambiental e no licenciamento ambiental há de ser examinada, com profundidade, a alternativa de indeferir-se projeto que contenha a geração de resíduo sólido evitável” (MACHADO, 2013, p. 645).

Note-se que não é novidade em nosso ordenamento jurídico se levar em conta a alternativa de não realização de determinado empreendimento econômico. A Resolução Conama nº 01/1986, em seu art. 5, I, expressamente dispõe que o estudo de impacto ambiental deverá “Contemplar todas as alternativas tecnológicas e de localização do projeto, confrontando-as com a hipótese de não execução do projeto”. Assim, a despeito da ousadia, o objetivo da não geração de resíduos encontra

abrigo em nossa CF/88 e na legislação infraconstitucional, devendo ser contrabalançado, por certo, com preceitos de razoabilidade e proporcionalidade, bem como ser perseguido de molde a não inviabilizar a livre iniciativa sobre a qual se funda nossa ordem econômica.

O objetivo da redução de resíduos gerados pode ser tratado sob dois vieses diversos: a quantidade total de resíduos gerados em um local geograficamente delimitado (por exemplo, bairro, Município ou Estado), ou a quantidade total de resíduos gerados em relação a determinado produto ou atividade.

Sob o aspecto do volume total de resíduos gerados, o objetivo da redução contrapõe-se, em linha de princípio, ao nosso sistema econômico, baseado na simbiose entre produção e consumo, razão pela qual se apresenta como objetivo particularmente difícil de ser alcançado. Deve ser considerada, ainda, a especificidade da realidade brasileira, em que o incremento do consumo em vários estratos sociais, antes de consistir numa prática perdulária ou dispersiva de recursos naturais, representa o acesso de grande parte da população a produtos e serviços que lhes garantam uma qualidade existencial mínima. Com efeito:

É natural para um país como o Brasil, que ainda ostenta uma enorme desigualdade na distribuição de renda, com milhões de pessoas vivendo em situação de pobreza, que a busca da redução ou da estabilização dos níveis de consumo não seja um objetivo prioritário de curto prazo. Em tais países, que se encontram em estágio intermediário de desenvolvimento, o consumo tende a aumentar de forma crescente, e assim deve ser, ao menos até que a parcela da população que não tem acesso aos recursos básicos para uma qualidade mínima de vida alcance um patamar razoável de posse desses bens. (OLIVEIRA, 2012, p. 91-92).

Assim, o objetivo de redução da geração de resíduos, quanto ao total do volume gerado, deve ser buscado em consonância com o que preconiza o princípio do respeito às diversidades locais e regionais.

Nos centros mais desenvolvidos, em que os padrões de consumo se aproximam daqueles registrados nos países do primeiro mundo, as políticas públicas quanto aos resíduos sólidos precisam se basear fortemente no “estímulo à adoção de padrões sustentáveis de produção e consumo de bens e serviços”, outro dos objetivos, aliás, da PNRS (Lei nº 12.305/2010, art. 7º, III).

Tratamento diferenciado, contudo, deve ser dado às regiões e localidades mais pobres do país. Há lugares em que o consumo, inclusive de bens essenciais à própria sobrevivência, está aquém do necessário. Assim, a tentativa de se implementar, de imediato, políticas restritivas de consumo, se mostraria inútil e insensata. Nada impede, contudo, que, nessas mesmas regiões, à medida que se constate o incremento do crescimento econômico e do consumo, busque-se, por meio da educação ambiental (um dos instrumentos da PNRS), a conscientização da população quanto aos postulados do consumo sustentável, para que não caia, no futuro, na armadilha do consumo conspícuo e irresponsável.

O objetivo da redução pode ser alcançado, de forma mais imediata, por meio de medidas que incidam diretamente sobre os produtos e serviços geradores de resíduos sólidos.

Quanto aos produtos, a própria Lei nº 12.305/2010 já aponta alguns dos caminhos para se obter a redução do volume de resíduos por eles gerados, ao determinar, em art. 32, §1º, I, que cabe “aos respectivos responsáveis assegurar que as embalagens sejam: restritas em volume e peso às dimensões requeridas à proteção do conteúdo e à comercialização do produto”.

Ainda quanto às embalagens, de acordo com Cortez (2011, p. 36), se classificam em primárias, quando “estão em contato direto com o produto das quais o conteúdo é consumido ou utilizado diretamente”; secundárias, as quais exercem a função de agrupar os produtos, “para facilitar a manipulação e a apresentação”; e as terciárias, cuja função “é a proteção da mercadoria durante as fases do transporte”. Classificação semelhante é oferecida por Aragão (2003, p. 67), com base na legislação portuguesa (Decreto-lei nº 366-A/97), na qual as embalagens primárias também são denominadas “de venda”, as secundárias, “grupadas”, e as terciárias, “de transporte”.

A redução dos resíduos gerados pelas embalagens pode se dar em relação a quaisquer de suas espécies, de acordo com a classificação acima proposta. Há necessidade de especial atenção, porém, à forte tendência de diminuição do tamanho das embalagens primárias, mediante a priorização de comercialização de porções individuais de alimentos e bebidas.

Essa tendência pressiona fortemente o meio ambiente, pois aumenta em demasia a quantidade de resíduos gerados, na medida em que é necessário o uso de uma quantidade maior de material de embalagem para acondicionar a mesma quantidade de produtos alimentícios. Nessa senda, Garcia et al (2012, p. 309) enfatizam:

[...] a importância da relação entre a massa de embalagem e a massa de produto acondicionado [...]. A redução dessa relação, ou seja, ter menos massa de embalagem por massa de produto acondicionado, deve ser uma das metas no desenvolvimento ou na otimização dos sistemas de embalagem [...].

Assim, medidas regulatórias e de estímulo (como o aumento da tributação de produtos vendidos em embalagens menores, ou a diminuição dos tributos sobre produtos comercializados em porções maiores ou em embalagens retornáveis), podem se mostrar eficazes para se alcançar esse objetivo da PNRS.²⁰

A redução da geração de resíduos sólidos também pode ser alcançada mediante o aperfeiçoamento de técnicas de prestação de determinados tipos de serviço, como, por exemplo, os de construção civil, mediante a diminuição do total de entulho gerado, muitas vezes resultado de desperdício evitável.

2.3.2 Reutilização e reciclagem

O inciso II do art. 7º da Lei nº 12.305/2010 lista, em seguida à não geração e à redução, a reutilização e a reciclagem dos resíduos sólidos como objetivos da PNRS.

Reutilização, de acordo com o inciso XVIII do art. 3º da Lei nº 12.305/2010, é o:

[...] processo de aproveitamento dos resíduos sólidos sem sua transformação biológica, física ou físico-química, observadas as condições e os padrões estabelecidos pelos órgãos competentes do Sisnama e, se couber, do SNVS e do Suasa.

²⁰ O Estado de São Paulo publicou, em 4 de janeiro de 2013, interessante notícia relacionada com a diminuição do tamanho das embalagens: “As autoridades de Concord, nos EUA, proibiram a venda de água mineral em garrafas com menos de 1 litro. A medida tem como objetivo diminuir o consumo de plástico e a produção de lixo no município. Comerciantes tentam reverter a decisão” (CIDADE..., 2013, p. 13). Trata-se de clássico exemplo da abordagem comando e controle para se atingir o objetivo de redução de resíduos sólidos.

Reciclagem, também nos termos definidos pela Lei nº 12.305/2010 (art. 3º, XIV), é o:

[...] processo de transformação dos resíduos sólidos que envolve a alteração de suas propriedades físicas, físico-químicas ou biológicas, com vistas à transformação em insumos ou novos produtos, observadas as condições e os padrões estabelecidos pelos órgãos competentes do Sisnama e, se couber, do SNVS e do Suasa.

A reutilização e a reciclagem são formas de destinação final ambientalmente adequada de resíduos sólidos, assim elencadas ao lado da compostagem, da recuperação e do aproveitamento energético, em disposição legal meramente exemplificativa. Aproximam-se a reutilização e a reciclagem, pois ambas viabilizam a valorização dos resíduos sólidos, os quais, conforme analisado no item 2.2.3, constituem-se em bens econômicos e de valor social (Lei nº 12.305/2010, art. 6º, VIII).

Diferenciam-se reutilização e reciclagem, conforme as definições legais transcritas, pelo fato de a primeira não importar na transformação biológica, física ou físico-química dos resíduos, ao contrário da reciclagem, em que a ocorrência dessa transformação necessariamente ocorre.

A reutilização, assim, implica em se conferir novo uso ou utilidade para o resíduo sólido no estado em que se encontra. Nela não se inclui o conceito de *produtos* reutilizáveis, como sacolas de supermercado, ou mesmo embalagens retornáveis, pois tais produtos ainda não são considerados resíduos, já que não foram objeto de descarte mediante ação humana voluntária ou involuntária (nesse sentido, confira-se a definição legal de resíduos sólidos, conforme disciplinada no art. 3º, XVI, da Lei nº 12.305/2010).

Destaca Guerra (2012, p. 93) que a reutilização é preferível à reciclagem, pois “o emprego da referida técnica não exige o implemento de qualquer meio necessário a sua transformação, sendo o resíduo reutilizado no estado em que se encontrar”. No entanto, o aproveitamento econômico de resíduos por meio da reutilização tem campo limitado, consistindo, muitas vezes, em

[...] ideias criativas e beneficentes de emprego de resíduos, como, por exemplo, a utilização de garrafas PET como vasos de plantas, a doação e vestimentas às instituições de caridade, a utilização de roupas velhas como panos de limpeza [...]. (GUERRA, 2012, p. 93).

A reciclagem, ao contrário, apresenta potencial econômico muito maior, tanto quanto ao preço final que o produto reciclado pode atingir, comumente superior ao do resíduo reutilizado, como pela multiplicidade de resíduos que podem ser reciclados.

Não é o caso de se exagerar as vantagens econômicas da reciclagem. A reciclagem depende de um sistema logístico que envolve a coleta seletiva, transporte, triagem ou separação de resíduos, até que se possa proceder ao processo industrial de reciclagem propriamente dito, cujo produto final deverá ser novamente posto no mercado e comercializado. Tenório e Espinosa (2004, p. 202) chegam a afirmar que “Ao contrário do que intuitivamente se poderia acreditar, os custos dos programas de coleta seletiva não são cobertos pelos custos das vendas dos produtos [...]”, assertiva a que tampouco se pode aceder sem algum temperamento.

Ainda que um programa de coleta seletiva, como um todo, possa não ser custo-efetivo, a reciclagem de específicos tipos de resíduos pode se mostrar lucrativa. Ademais, como pondera com acerto Calderoni (2003, p. 252-283), a reciclagem proporciona economia de diversos insumos e matérias primas, como a energia e a água, além de evitar custos, como o transporte de rejeitos para aterros sanitários e aqueles relacionados com o próprio controle ambiental.

Dessa forma, é de se concordar, sem reservas, com a constatação de Tenório e Espinosa (2004, p. 202):

A reciclagem é importante na medida em que se preservam os recursos minerais e energéticos, fatores fundamentais para o desenvolvimento sustentável. A reciclagem permite também o aumento da vida útil do aterro sanitário.

A eleição da reciclagem como objetivo da PNRS pode determinar a interferência estatal na escolha do tipo de matéria-prima a ser utilizada em determinados produtos ou embalagens, pois “as decisões de fabricação afetam, no final do processo, o acúmulo de resíduos” (THOMAS e CALLAN, 2010, p. 434). São notórias, por exemplo, as vantagens do alumínio, como material reciclável, em face de materiais outros comumente utilizados em embalagens de bebidas. Segundo a Associação Brasileira de Alumínio (ABAL), a reciclagem do alumínio consome apenas 5% (cinco por cento) da energia que seria necessária para se produzir o

alumínio primário, bem como pode ser reciclado “infinitas vezes” (RECICLAGEM..., 2013).

Assim, já se entendeu judicialmente que a decisão da troca do material de embalagem de bebida alcoólica, mediante a opção pelo uso de vasilhames plásticos, deve ser precedida de estudo de impacto ambiental, a fim de se demonstrar a viabilidade ambiental da medida.²¹

2.3.3 Tratamento e disposição final de resíduos

A Lei nº 12.305/2010 não define, em seu art. 3º, o que entende por tratamento de resíduos, ao contrário de como procedeu com a reutilização, reciclagem e disposição final ambientalmente adequada. Certo é que, por referir o inciso II do art. 7º da Lei nº 12.305/2010 a tratamento de *resíduos sólidos*, e por ele não estar incluído na disposição final de rejeitos, o tratamento se enquadra dentre as formas de destinação final ambientalmente adequada de resíduos.

Tenório e Espinosa (2004, p. 174) apontam como meios de tratamento de resíduos, dentre outros, a incineração (tratamento térmico), a compostagem

²¹ Confira-se a ementa do julgado: “ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. MEIO AMBIENTE. MANUTENÇÃO DE REGISTRO E AUTORIZAÇÃO PARA PRODUÇÃO E COMERCIALIZAÇÃO DO PRODUTO CHOPE EM GARRAFA PET (POLIETILENO TEREFTALATO) OU OUTRAS EMBALAGENS PLÁSTICAS POTENCIALMENTE POLUIDORAS. CONDICIONAMENTO A ESTUDO DE IMPACTO AMBIENTAL E DE MEDIDAS EFICAZES PARA PRESERVAÇÃO AMBIENTAL. POSSIBILIDADE. I - A tutela constitucional, que impõe ao Poder Público e a toda coletividade o dever de defender e preservar, para as presentes e futuras gerações, o meio ambiente ecologicamente equilibrado, essencial à sadia qualidade de vida, como direito difuso e fundamental, feito bem de uso comum do povo (CF, art. 225, caput), já instrumentaliza, em seus comandos normativos, o princípio da precaução (quando houver dúvida sobre o potencial deletério de uma determinada ação sobre o ambiente, toma-se a decisão mais conservadora, evitando-se a ação) e a conseqüente prevenção (pois uma vez que se possa prever que uma certa atividade possa ser danosa, ela deve ser evitada), exigindo-se, assim, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade (CF, art. 225, § 1º, IV). II - Se a Lei de Política Nacional do Meio Ambiente, no Brasil (Lei nº 6.938, de 31.08.81) inseriu como objetivos essenciais dessa política pública "a compatibilização do desenvolvimento econômico e social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico" e "a preservação e restauração dos recursos ambientais com vistas à sua utilização racional e disponibilidade permanente, concorrendo para a manutenção do equilíbrio ecológico propício à vida" (art. 4º, incisos I e VI), a configurar, no plano fático, o verdadeiro desenvolvimento sustentável, deve ser mantida a suspensão de atividade de distribuição de produto denominado de cerveja, inclusive a cerveja não pasteurizada no envase (chope), em vasilhames plásticos, até que seja submetida a autorização do Ministério da Agricultura a Estudo Prévio de Impacto Ambiental, pelo órgão competente, com determinação para que o responsável por sua produção dê-lhe a destinação adequada, de forma a propiciar a referida manutenção do equilíbrio ecológico. III - Apelação desprovida. Sentença confirmada.” (Tribunal Regional Federal da 1ª Região, AMS 200634000095127, Rel. Desembargador Federal Souza Prudente, 6ª T., julgado em 11.06.2007, DJ de 13.08.2007, p. 79).

(tratamento biológico) e a trituração e compactação (tratamento físico). Esses métodos de tratamento ostentam um ponto em comum: a diminuição da periculosidade e/ou do volume dos resíduos.

Sob esse aspecto, também se constitui objetivo da PNRS submeter os resíduos perigosos a tratamento, sendo que, a teor do art. 7º, V, da Lei nº 12.305/2010, devem ter eles ter seu volume e periculosidade reduzidos.

Esgotadas as possibilidades de tratamento ou recuperação dos resíduos sólidos, estes são considerados, pela Lei nº 12.305/2010, como rejeitos, os quais terão como destino a disposição final ambientalmente adequada, mediante sua distribuição ordenada em aterros (art. 3º, VIII). Como lembram Tenório e Espinosa (2004, p. 174):

Entende-se por disposição final o processo de disposição em aterros sanitários. Desse modo, as demais formas de tratamento, incluindo incineração, não são denominadas disposição final, uma vez que nesses processos existe uma fração que não pode ser tratada ou subprodutos que não podem ser tratados de outra forma que não seja o aterro.

O aterro mencionado pela lei é o *aterro sanitário*, cuja definição é assim dada pela NBR 8419 (ABNT, 1992):

Técnica de disposição de resíduos sólidos urbanos no solo, sem causar danos à saúde pública e à sua segurança, minimizando os impactos ambientais, método este que utiliza princípios de engenharia para confinar os resíduos sólidos à menor área possível e reduzi-los ao menor volume permissível, cobrindo-os com uma camada de terra na conclusão de cada jornada de trabalho, ou a intervalos menores, se necessário.

O aterro sanitário deve ser construído e operado mediante a observação de técnicas que impeçam a contaminação do solo, das águas subterrâneas e do ar, e que atendam às disposições de segurança específicas, como a instalação de drenos para a saída do gás metano produzido pela “decomposição anaeróbia dos resíduos orgânicos” (TENÓRIO; ESPINOSA, 2004, p. 180). Não se presta à disposição final ambientalmente adequada de rejeitos o aterro controlado, o qual não passa de um

[...] local de disposição de resíduos sólidos urbanos que utiliza técnica de recobrimento dos resíduos com uma camada de material

inerte na conclusão de cada jornada de trabalho. Apesar da cobertura periódica dos resíduos, na prática, o aterro controlado equivale a um lixão “melhorado”, pois também não possui barreiras que evitem a contaminação do solo e das águas superficiais e subterrâneas. Conseqüentemente, os aterros controlados apresentam problemas ambientais similares aos dos lixões. (BARTHOLOMEU; BRANCO; CAIXETA-FILHO, 2011, p. 35).

O mesmo se dá quanto aos lixões, nos quais os rejeitos são depositados livremente a céu aberto, e que

[...] apresentam, inegavelmente, perigos certos: poluição das águas subterrâneas e por conseguinte dos cursos d'água vizinhos, proliferação de animais parasitas (insetos e roedores), odores nauseabundos de fermentação, tendo efeito adverso sobre os valores da terra, criando transtorno público, com interferência na vida comunitária e no desenvolvimento. (MACHADO, 2013, p. 670-671).

Nos termos do art. 54 da Lei nº 12.305/2010, o objetivo de disposição final ambientalmente adequada de rejeitos deverá ser alcançado em até quatro anos da data de publicação dessa lei.

2.3.4 Estímulos e incentivos

Em nada menos que cinco incisos o art. 7º da Lei nº 12.305/2010 utiliza as expressões *estímulos* e *incentivos* para anteceder objetivos propostos para a PNRS. Os responsáveis pela implementação da PNRS terão como preocupação oferecer “estímulo à adoção de padrões sustentáveis de produção e consumo de bens e serviços”; “incentivo à indústria da reciclagem, tendo em vista fomentar o uso de matérias-primas e insumos derivados de materiais recicláveis e reciclados”; “estímulo à implementação da avaliação do ciclo de vida do produto”; “incentivo ao desenvolvimento de sistemas 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”; além de “estímulo à rotulagem ambiental e ao consumo sustentável” (art. 7º, III, VI, XIII, XIV e XV, da Lei nº 12.305/2010).

A par da relevância dos objetivos acima elencados, interessante notar que a Lei nº 12.305/2010 propugna que sejam eles atingidos não mediante imposição

estatal, ou seja, pelo estabelecimento de obrigações e respectivas penalidades aos particulares, numa típica abordagem comando e controle. O aspecto que diferencia esses objetivos é o da explícita menção à necessidade de se recorrer à regulação de mercado, ou seja, a estímulos ou incentivos, para que os objetivos propostos se concretizem.

2.3.5 A gestão integrada

A gestão integrada de resíduos sólidos é um importante objetivo da PNRS. Sua definição, contudo, tal como dada pela 12.305/2010, merece detida apreciação, pois seu exato conteúdo não é simples de se apreender.

O art. 3º, XI, da Lei nº 12.305/2010 define gestão integrada de resíduos sólidos como sendo o

[...] conjunto de ações voltadas para a busca de soluções para os resíduos sólidos, de forma a considerar as dimensões política, econômica, ambiental, cultural e social, com controle social e sob a premissa do desenvolvimento sustentável.

Antes de mais nada, a gestão integrada é um *conjunto de ações*. Quem é o sujeito dessas ações? A resposta pode ser encontrada em outro objetivo da PNRS, qual seja, o de “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”. Assim, as ações a serem adotadas no âmbito da gestão integrada de resíduos sólidos têm como sujeitos ou responsáveis tanto o setor público, nas suas esferas federal, estadual e municipal, como a iniciativa privada. Setores público e privado deverão ser instados a cooperar, técnica e financeiramente, para que se concretize a gestão integrada de resíduos sólidos.

Em seguida, deve-se questionar qual o objeto dessas ações. Visarão elas, nos termos da Lei nº 12.305/2010, à busca de soluções para os resíduos sólidos. A gestão integrada terá como objeto, então, a formulação de políticas públicas para a área de resíduos, de forma a solucionar os graves problemas ambientais decorrentes da poluição por eles gerada. Como já afirmou Reveilleau

(2007, p. 105), no contexto anterior à publicação da Lei nº 12.305/2010, mas que se encaixa à perfeição em relação ao conceito de gestão integrada:

As novas políticas públicas tendem a buscar, pelo compartilhamento entre os atores sociais, a solução para a realização de planos e programas, também na área ambiental.

A concepção, então, de gestão compartilhada, pode ser compreendida como uma rede de cooperação entre os entes políticos do âmbito federal, estadual e municipal, os cidadãos e os empreendedores, na consecução de planos e programas relacionados aos mais diversos campos, entre eles no que toca aos resíduos sólidos.

Nessa tarefa, deverão ser consideradas “as dimensões política, econômica, ambiental, cultural e social” da questão dos resíduos. O objetivo da gestão integrada de resíduos sólidos incorpora, dessa forma, o princípio da visão sistêmica, o qual impõe que na gestão de resíduos sejam consideradas “as variáveis ambiental, social, cultural, econômica, tecnológica e de saúde pública”. As observações sobre o princípio da visão sistêmica, contidas no item 2.3.3, são aqui também válidas, principalmente quanto à constatação de que a busca de soluções para o problema dos resíduos é tarefa complexa, como é complexo o problema a que se propõe resolver.

Também incide de forma especial sobre o objetivo da gestão integrada de resíduos sólidos o princípio do respeito às diversidades locais e regionais. As dimensões acima tratadas, todas elas, variam de acordo com as diversas regiões e localidades de nosso país. Assim, como já apontado no item 2.3.3, uma mesma solução que se apresente eficaz em determinada região ou local pode não obter o mesmo resultado em outra região. A atenção às dimensões acima destacadas visa, outrossim, identificar essas diferenças, em respeito à heterogeneidade própria de um país de dimensões continentais.

Por fim, a gestão integrada deve ser feita com controle social e sob a premissa do desenvolvimento sustentável.

Como destacam Philippi Jr. et al (2012, p. 234), “A PNRS traz em seu arcabouço a essência de que as soluções para resíduos não são simples, e propõe o controle social como uma das bases da gestão integrada de resíduos”. Como se verá com maior vagar no Capítulo 4, o controle social se constitui num conjunto de mecanismos e procedimentos pelos quais a sociedade, devidamente informada,

participa ativamente na formulação, implementação e avaliação das políticas públicas relacionadas aos resíduos sólidos.

Sendo essa a definição legal (art. 3º, VI, Lei nº 12.305/2010), mesmo que não houvesse referência ao controle social quanto à gestão integrada de resíduos, esse controle seria inafastável, pois, como visto, a gestão integrada tem como objeto primário a formulação de políticas públicas destinadas à busca de soluções para os resíduos. A explícita menção ao controle social, contudo, reforça a necessidade da participação da sociedade na busca dessas soluções, impondo ao poder público a tarefa de possibilitá-la e fomentá-la, prestando as informações necessárias e disponibilizando os instrumentos adequados.

Quanto à menção ao desenvolvimento sustentável, também se mostra, à princípio, desnecessária, pois, como princípio normatizado da PNRS, não pode ser olvidado quando da formulação de políticas para o setor de resíduos. No entanto, assim como ocorre com o controle social, o destaque dado ao desenvolvimento sustentável serve de alerta para os responsáveis pela gestão integrada, setores público e privado, de que as soluções encontradas para o problema dos resíduos respeitem os preceitos da sustentabilidade, bem como a cláusula constitucional que impõe o dever, compartilhado entre poder público e a sociedade, de preservar e defender o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado também para as futuras gerações.

2.3.6 Prioridade em licitações

É objetivo da PNRS seja priorizada pela administração pública a aquisição e contratação de produtos reciclados e recicláveis, e de bens, serviços e obras que levem em consideração critérios compatíveis com padrões de consumo social e ambientalmente sustentáveis (Lei nº 12.305/2010, art. 7º, XI).

Esse objetivo deve ser compatibilizado com os postulados da Lei nº 8.666/93, que instituiu as normas gerais para licitações e contratos da administração pública, a qual, por seu turno, se vincula à norma constitucional que assegura que as obras, serviços e compras da administração pública sejam contratados mediante

procedimento licitatório, que assegure condições de igualdade entre todos os concorrentes (CF/88, art. 37, XXI).

A Lei nº 12.305/2010 não criou um novo tipo de licitação, a par dos já existentes (menor preço, melhor técnica, técnica e preço e maior lance ou oferta). Em outros termos, numa licitação do tipo menor preço, não há como, sem estabelecimento prévio dessa condição, se priorizar a compra de um produto reciclado quando seu preço for superior ao de produto semelhante, que seja fabricado mediante utilização primária de matérias-primas e insumos. Assim, a concretização desse objetivo impõe que se conste do edital de licitação, quando da descrição do bem, serviço ou obra a ser adjudicados, os requisitos constantes da Lei nº 12.305/2010, por exemplo, mediante consignação no edital de que o bem a ser adquirido deverá ter sido fabricado com matérias primas recicladas.

Entrevê-se que esse objetivo será mais facilmente alcançado quanto à aquisição de produtos reciclados ou recicláveis, em relação aos quais as especificações técnicas necessárias se mostram mais tranquilas. No entanto, definir o que se entende por uma obra, serviço ou bem que leve em consideração “critérios compatíveis com padrões de consumo social e ambientalmente sustentáveis” dependerá de normatização prévia, geral e clara da administração pública, sob pena de se praticar abusos e desvios em nome do atendimento aos objetivos da PNRS.

2.3.7 Outros objetivos

Os objetivos da “adoção, desenvolvimento e aprimoramento de tecnologias limpas como forma de minimizar impactos ambientais” (Lei nº 12.305/2010, art. 7º, IV) e da “capacitação técnica continuada na área de resíduos sólidos” (art. 7º, IX) se entrelaçam. O desenvolvimento tecnológico é crucial para uma gestão sustentável dos resíduos sólidos. O aprimoramento de “tecnologias limpas” está relacionado aos objetivos da não geração e da redução de resíduos, assim como com o surgimento de novas formas de sua reutilização, reciclagem, tratamento, aproveitamento energético e de recuperação. Quanto à disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos, esse aprimoramento também é essencial, na medida em que surjam novas técnicas de disposição de rejeitos em aterros, que

minimizem a área total que necessita ser ocupada, reduzam ou eliminem a possibilidade de contaminação do solo, da água e do ar, e autorizem o incremento do aproveitamento dos gases ali gerados. Outrossim, a capacitação técnica continuada nessas áreas possibilita que boas soluções para os resíduos sejam replicadas com eficiência nas mais variadas regiões e localidades do país.

Outro objetivo previsto na PNRS é a “regularidade, continuidade, funcionalidade e universalização da prestação dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, com adoção de mecanismos gerenciais e econômicos que assegurem a recuperação dos custos dos serviços prestados, como forma de garantir sua sustentabilidade operacional e financeira, observada a Lei nº 11.445, de 2007” (Lei nº 12.305/2010, art. 7º, X). Esse objetivo remete inicialmente, pelos seus termos iniciais, ao dever de eficiência da administração pública na prestação dos serviços públicos, conforme princípio insculpido no art. 37, *caput*, da CF/88. Esse dever também se estende à prestação do serviço público sob o regime de concessão ou permissão, pois a própria CF/88 estabelece aos permissionários e concessionários “a obrigação de manter serviço adequado” (art. 175, parágrafo único, IV), o qual é conceituado como sendo aquele que “satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas” (Lei nº 8.987/95, art. 6º, § 1º).

Nesse objetivo também se estabelece a *universalidade* dos serviços públicos de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos. De forma semelhante, a Lei nº 11.445/2007 determina a universalidade de acesso aos serviços públicos de saneamento básico (art. 2º, I). Universalidade significa que esses serviços públicos, essenciais por natureza, devem ser postos à disposição de toda a coletividade, sendo eventuais exceções admissíveis, desde que previstas em lei, mas não em norma jurídica infralegal. Note-se que a própria Lei nº 12.305/2010 estabelece uma exceção à obrigação de prestação universal do serviço de manejo de resíduos sólidos, o que se verifica quando há a obrigação de importadores, fabricantes e comerciantes estruturarem e implementarem sistemas de logística reversa. Nessa hipótese, a logística consistente no retorno dos produtos após o uso pelo consumidor ocorrerá “de forma independente do serviço público de limpeza urbana e de manejo dos resíduos sólidos” (art. 33, *caput*); em outros termos, os resíduos sujeitos ao sistema de logística reversa não deverão ser objeto de manejo por parte

dos prestadores dos serviços públicos de limpeza urbana ou manejo de resíduos sólidos.

Tais prestadores também deverão adotar “mecanismos gerenciais e econômicos que assegurem a recuperação dos custos dos serviços prestados, como forma de garantir sua sustentabilidade operacional e financeira”. Terminologia diversa, com o mesmo fim, é adotada na Lei nº 11.445/2007, a qual afirma se tratar de *princípio fundamental* dos serviços de saneamento básico a “sustentabilidade econômica” (art. 2º, VII). Já foram mencionadas as dificuldades de se obter integral sustentabilidade apenas com a reutilização, reciclagem ou tratamento dos resíduos, (item 2.4.2). Não obstante, há grande importância em se perseguir o objetivo da sustentabilidade operacional e financeira: ainda que apenas parcialmente atingido, importará numa quantidade maior de resíduos reaproveitados, a guardar proporção direta com uma menor quantidade de rejeitos a serem alocados em aterros sanitários.

Último objetivo da PNRS a ser aqui analisado, e um dos mais importantes, diz respeito aos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis. O estudo do tratamento dispensado aos catadores pela Lei nº 12.305/2010 não se esgota neste item; a ele se voltará diversas vezes nesta dissertação. Contudo, mostra-se oportuno citar, desde já, os precisos comentários de Machado (2013, p. 645) sobre a valorização da figura do catador, promovida pela Lei nº 12.305/2010, para que fique bem definido o espírito da PNRS em face dessa categoria de trabalhadores:

O intérprete da lei não pode ocultar sua emoção ao constatar que os catadores de resíduos sólidos reutilizáveis ou recicláveis foram mencionados, pelos menos doze vezes, pelos legisladores brasileiros. Os que se dedicam à coleta, transporte e disposição final de resíduos – os lixeiros – sempre mereceram ser credores de reconhecimento social e público. Contudo, na lei comentada, enfoca-se uma categoria especial de lixeiro – o catador.

É objetivo da PNRS a integração dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis nas “ações que envolvam a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos” (art. 7º, XII). Uma das formas de integração dos catadores nas ações relativas à responsabilidade compartilhada já se encontra disciplinada na Lei nº 12.305/2010, em seu art. 36, § 1º. Nesse dispositivo, determina-se ao titular dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos que priorize,

na execução de serviços como o de coleta seletiva, logística reversa e reaproveitamento em geral de resíduos sólidos, “a organização e o funcionamento de cooperativas ou de outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis formadas por pessoas físicas de baixa renda, bem como sua contratação”.

Por fim, verifica-se que a *inclusão social* dos catadores não foi explicitada como objetivo da PNRS, mas deve se constituir em meta do Plano Nacional e dos Planos Estaduais de Resíduos Sólidos (arts. 15, V, e 17, V da Lei nº 12.305/2010).

2.4 Os instrumentos da Política Nacional de Resíduos Sólidos

Depois de listar os princípios e objetivos da PNRS, a Lei nº 12.305/2010, em seu art. 8º, cuida dos instrumentos da PNRS. Instrumentos são meios, modos ou formas pelos quais buscará o aplicador da Lei nº 12.305/2010 atingir os objetivos da PNRS. Esses instrumentos devem ser informados, em sua aplicação e interpretação, pelos princípios da PNRS. Princípios, objetivos e instrumentos estão entrelaçados, devendo ser vistos como um conjunto, e não de forma estanque ou individualizada.

Os instrumentos podem ser classificados de diversas formas. Como visto no item 1.2.1, a economia ambiental lista, dentre os instrumentos aptos a combater a degradação ambiental mediante internalização dos custos ambientais, os instrumentos de comando e controle, econômicos e de comunicação. Sobre as principais características dos dois primeiros já se discorreu nos itens 1.2.2 e 1.2.3. Quanto aos instrumentos de comunicação, são aqueles

[...] utilizados para conscientizar e informar os agentes poluidores e as populações atingidas sobre diversos temas ambientais, como os danos ambientais causados, atitudes preventivas, mercados de produtos ambientais, tecnologias menos agressivas ao meio ambiente, e facilitar a cooperação entre os agentes poluidores para buscar soluções ambientais. São exemplos de instrumentos de comunicação: a educação ambiental, a divulgação de benefícios para as empresas que respeitam o meio ambiente e os selos ambientais. (LUSTOSA et al, 2010, p. 170-171).

Percebe-se que os instrumentos de comunicação se relacionam fortemente com o princípio da informação, assim como com a educação ambiental.

Os instrumentos também podem ser classificados como repressivos, reparatórios ou preventivos. Por natureza, os instrumentos de comando e controle se classificam como repressivos. Ademais, conforme salienta Yoshida (2012d, p. 38), os instrumentos de comando e controle relacionam-se com o “[...] avançado sistema da tríplice responsabilidade ambiental (civil, administrativa e penal) de viés reparatório-repressivo”. Não obstante, os instrumentos de comando e controle também exercem função preventiva, tal como ocorre com a função preventiva atribuída às regras de responsabilidade civil (ver item 3.2.1), pois estimulam os destinatários das normas de caráter repressivo a não infringirem as normas ambientais, a fim de não incorrerem nas respectivas sanções.

Em relação aos instrumentos econômicos, possuem nítido caráter preventivo, pois visam ao encorajamento de condutas que se coadunem com as normas de proteção ambiental: atuam, via de regra, antes da ocorrência do dano ambiental. Podem funcionar, contudo, como instrumentos reparatórios, como se vislumbra na hipótese de estímulos ou incentivos estatais para a recuperação de áreas poluídas ou degradadas. Quanto aos instrumentos de comunicação, evidencia-se, pela definição acima transcrita, terem função eminentemente preventiva.

Ainda quanto aos instrumentos preventivos, Yoshida (2012d, p. 38) lista uma longa série de instrumentos que podem receber essa qualificação:

São os instrumentos (a) de planejamento, gestão e gerenciamento ambientais; (b) tributários e econômico-financeiros; (c) de participação efetiva, mobilização e autoorganização sociais; (d) o sistema da responsabilidade compartilhada na perspectiva da abordagem setorial e em cadeia, com a integração dos atores estatais e privados (poderes públicos, órgãos de comando e controle, Ministério Público de diferentes níveis federativos, agentes financeiros, setores de produção e de consumo, organizações sociais e consumidores.

São vários os instrumentos em espécie previstos pela PNRS. Diversos deles se constituem em expressão da tradicional regulação direta, traduzida pela abordagem de comando e controle. Vários outros, contudo, refletem a busca de mecanismos de mercado para a implementação da PNRS. Há instrumentos repressivos, reparatórios e preventivos e, dentre estes últimos, instrumentos de

planejamento, de gestão e de gerenciamento. Sendo oportuno, ao se analisar cada um dos instrumentos da PNRS em espécie essa diferenciação será apontada.

Pode-se firmar, como princípio, a preferência pelos instrumentos preventivos em detrimento dos repressivos ou reparatórios. A melhor solução contra a poluição e a degradação ambiental é evitar a ocorrência desses fenômenos. A escolha de cada espécie desses instrumentos, contudo, é por diversas vezes vinculada às circunstâncias fáticas em que devem ser manejados. Assim, haverá casos em que, por maior que seja a predileção por instrumentos preventivos, deverá o poder público lançar mão de instrumentos repressivos, de comando e controle.

Não se vislumbra, outrossim, que um mesmo ente federado possa vir a manejar todos instrumentos previstos PNRS. Alguns desses instrumentos serão de responsabilidade da União, como os cadastros federais, enquanto outros devem ser preferencialmente estabelecidos pelos Municípios, como a coleta seletiva de resíduos urbanos e os conselhos municipais. Tampouco se afigura, a princípio, que todos os instrumentos da PNRS sejam implementados, desde logo, num mesmo espaço territorial. Certos instrumentos, como os sistemas nacionais de informação, o licenciamento e a logística reversa, terão aplicação em todo o território nacional. Outros instrumentos, como acordos setoriais e termos de compromisso, são de implementação gradual. Ademais, são muitos os instrumentos previstos pela Lei nº 12.305/2010, e diversos deles, respeitadas as diversidades locais e regionais, serão objeto de preferencial implementação pelo administrador público, enquanto outros, pela sua natureza, encontrarão maior resistência ou dificuldade quanto a sua implementação.

Esses aspectos também serão apreciados nos itens seguintes, em que se procederá à análise individualizada dos instrumentos da PNRS.

2.4.1 Os planos

Como bem define Guerra (2012, p. 137):

O plano de resíduos é o documento formal e vinculativo que reproduz o modelo de gestão e gerenciamento de resíduos adotado por determinado ente federativo ou setor empresarial, por meio do qual

são enumeradas todas as ações indispensáveis para o alcance das pretensões e proposições nele inferidas.

Os planos são instrumentos de grande importância para a PNRS. Conforme referido no item 2.2.2, o planejamento cumpre a relevante função de antecipar os danos ambientais futuros, propondo ações concretas para se evitar ou minimizar sua ocorrência. Na conformação dada pela Lei nº 12.305/2010, os planos destinam-se, inicialmente, a realizar um diagnóstico da situação dos resíduos sólidos no âmbito de sua abrangência, para, depois, a ordenar a atividade do poder público e dos particulares na gestão desses resíduos, mediante o estabelecimento de regras, metas, e outros instrumentos, como indicadores de desempenho. Podem prever, ainda, formas de participação popular na gestão de resíduos, tendo o potencial, se bem elaborados, de “[...] engajar os diversos atores sociais em pacto amplo pelo saneamento, pelo meio ambiente e pela qualidade de vida” (CRESPO; COSTA, 2012, p. 301).

De se registrar que Lemos (2011, p. 78) defende que o *princípio da planificação*, de extração europeia, também deve ser seguido no âmbito da PNRS. A justificar a existência desse princípio no âmbito do direito comunitário europeu, Aragão (2003, p. 19) destaca que:

Sendo tantos os tipos de resíduos, tão diversas as operações de gestão de resíduos, tão variadas as fontes produtoras de resíduos e tão díspares os instrumentos de condução dos fluxos de materiais, bem se compreende que, neste sector ambiental, a planificação seja uma obrigação especialmente importante.

Os planos governamentais podem conter disposições típicas de comando e controle, como determinações amplas aos diversos setores da sociedade, visando uniformizar a conduta dos administrados, de forma a que sigam seus ditames, bem como instrumentos de regulação de mercado, na medida em que prevejam fomento e incentivo à adoção, pelos particulares, de determinadas condutas, como a realização de programas e ações visando estimular a participação de cooperativas ou associações de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis no seu cumprimento (art. 19, XI, da Lei nº 12.305/2010). Cumprem, assim, função preventiva e repressiva, além de se tratar de instrumentos de gestão, destinados que são a coordenar e a integrar as atividades do setor público e da iniciativa privada no equacionamento de todos os problemas relacionados aos resíduos sólidos.

Previu a Lei nº 12.305/2010, dentre os incisos I a VI de seu art. 14, a possibilidade de elaboração de oito espécies diferentes de planos: o Plano Nacional de Resíduos Sólidos; os planos estaduais de resíduos sólidos; os planos microrregionais de resíduos sólidos; os planos de resíduos sólidos de regiões metropolitanas; os planos de resíduos sólidos de aglomerações urbanas; os planos intermunicipais de resíduos sólidos; os planos municipais de gestão integrada de resíduos sólidos; e, por fim, os planos de gerenciamento de resíduos sólidos. Há, ainda, o plano de gerenciamento de resíduos perigosos, previsto no art. 39, *caput*, da Lei nº 12.305/2010, o qual, contudo, poderá estar inserido no plano de gerenciamento de resíduos sólidos do empreendimento gerador de resíduos, conforme autorização dada pelo § 1º do art. 39, já citado.

2.4.1.1 Planos em espécie: o plano nacional e os planos estaduais de resíduos sólidos

O Plano Nacional de Resíduos Sólidos deverá ser compulsoriamente elaborado pela União. O art. 15, *caput*, da Lei nº 12.305/2010 dispõe que a “União elaborará” esse plano, importando essa redação em inafastável comando dirigido à administração pública federal, mais especificamente ao Ministério do Meio Ambiente, que o coordenará. O Decreto nº 7.404/2010 especificou a forma de elaboração desse plano, atribuindo a tarefa ao Comitê Interministerial da Política Nacional de Resíduos Sólidos por esse decreto criado (art. 4º, II).

Quanto aos planos estaduais de resíduos sólidos, o art. 16 da Lei nº 12.305/2010 afirma que sua elaboração é condição para os Estados terem acesso a recursos da União, ou recursos por ela controlados, destinados à gestão ou manejo de resíduos sólidos. A elaboração desses planos também é condição para que os Estados sejam “beneficiados por incentivos ou financiamentos de entidades federais de crédito ou fomento”, destinados à área de resíduos sólidos. Essas condições passaram a vigor em 03.08.2012, conforme determinação contida no art. 55 da Lei nº 12.305/2010.

Assim, em linha de princípio, a ausência de elaboração dos planos estaduais de resíduos sólidos teria como única consequência a vedação, por parte

dos Estados omissos, de receberem recursos ou créditos federais para a área de resíduos.

No entanto, nessa tarefa interpretativa, não podem ser esquecidos os princípios da PNRS. Dentre eles, destaca-se, como já ressaltado no item 2.2.2, o princípio da prevenção, o qual encontra ressonância na tarefa de elaboração de planos. Assim, o princípio da prevenção, cuja normatividade também já restou discutida no item 2.2, pode ser invocado na esfera judicial como fundamento jurídico para que Estados recalcitrantes elaborem os respectivos planos de resíduos, de forma a garantir a efetividade das normas a eles relacionadas, contidas na Lei nº 12.305/2010.

Interessante notar, contudo, a preferência pela Lei nº 12.305/2010 em adotar um mecanismo típico de regulação de mercado (acesso a recursos e concessão de incentivos e financiamentos) para estimular os Estados a adotarem determinada conduta, no caso, a elaboração de planos de resíduos. Trata-se de exemplo invulgar de uma abordagem de mercado no âmbito da administração pública, exclusivamente entre entes federados.²²

O plano nacional e os planos estaduais terão prazo indeterminado de vigência. O horizonte desses planos, contudo, é limitado a vinte anos: vale dizer que o planejamento pretendido não ultrapassará, em linha de princípio, esse prazo. Como os planos devem ser continuamente atualizados a cada quatro anos, o respectivo horizonte irá sempre se expandindo, para os vinte anos posteriores a sua atualização.

O conteúdo do plano nacional e dos planos estaduais deve abarcar as matérias já elencadas pela Lei nº 12.305/2010 nos incisos de seus arts. 15 e 17. São elas bastante semelhantes com relação aos dois tipos de planos. Devem esses planos, inicialmente, conter um diagnóstico da situação atual dos resíduos sólidos na área territorial de sua abrangência, propondo-se, em seguida, cenários, metas de redução, reutilização e reciclagem de resíduos, eliminação e recuperação de lixões, inclusão social dos catadores, programas e ações para atendimento das metas

²² Nesse sentido, Saleme e Granziera (2013, p. 264), para quem “Os planos estaduais e municipais não têm caráter obrigatório, mas sua existência é condição para o acesso aos recursos da União destinados a empreendimentos e serviços relacionados à limpeza urbana e ao manejo de resíduos sólidos. Foi estabelecido, portanto, um **instrumento econômico indutor**, voltado a estimular os entes federados a seguir as normas editadas pela União”.

previstas, meios de fiscalização e controle da implementação e operacionalização dos planos etc. Enfim, como planos que são, devem englobar toda e qualquer ação necessária para a consecução dos objetivos da PNRS.

2.4.1.2 Os planos municipais e intermunicipais de gestão integrada de resíduos sólidos

A Lei nº 12.305/2010 dedica bastante atenção aos planos municipais de gestão integrada de resíduos sólidos. Os dois artigos que deles tratam contêm mais disposições do que aquelas destinadas ao plano nacional e aos planos estaduais de resíduos. Essa preocupação do legislador com os planos municipais não é despropositada: é no espaço territorial do Município que a gestão e manejo dos resíduos sólidos adquire especial relevo, dependendo o êxito ou fracasso da PNRS, em sua maior parte, do empenho dessa espécie de ente federado.

A discussão sobre a compulsoriedade da elaboração do plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos segue o que já foi dito sobre o plano estadual de resíduos. Tal como ocorre com este último, a elaboração do plano municipal é condição, a partir de 03.08.2012, para que os Municípios tenham acesso a recursos da União, bem como para que tenham acesso a incentivos ou financiamentos de entidades federais de crédito ou fomento. A despeito disso, dispõe o art. 36, *caput*, da Lei nº 12.305/2010, que, no âmbito da responsabilidade compartilhada, o titular dos serviços públicos de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos deve observar, “se houver”, o plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos. A expressão “se houver” engloba a contingência da inexistência desse plano, induzindo o intérprete a crer que o plano em questão não é de elaboração compulsória.

Contudo, e com muito mais pertinência, o princípio da prevenção, conforme acima já destacado, impõe aos Municípios a obrigação de elaborar o plano municipal de gestão integrada de resíduos. Também pode ser invocado, aqui, o princípio constitucional da eficiência administrativa: cabendo aos Municípios o ônus maior de implementar as medidas necessárias para a concretização da PNRS, a ausência de planejamento específico nessa área tenderá a desperdiçar esforços e

recursos, os quais via de regra são escassos, tanto mais quando menor for o porte do Município.

Sobre esse tema, Araújo (2011, p. 49) invoca, dentre outras razões, o art. 9, I, da Lei nº 11.445/2007 (“Art. 9º O titular dos serviços formulará a respectiva política pública de saneamento básico, devendo, para tanto: I - elaborar os planos de saneamento básico, nos termos desta Lei;”), como a origem do dever de os Municípios elaborarem o plano de gestão integrada de resíduos sólidos, como segue:

O município, na qualidade de titular dos serviços de resíduos sólidos (art. 30, incs. I e V, da CRFB/88), ao formular a sua política pública de saneamento básico, agregada ou não a de resíduos sólidos, tem o poder-dever de realizar o seu planejamento de resíduos, segundo determina o inc. I, do art. 9º, da LDNSB. Portanto, não pode se furtar desse dever e, ao mesmo tempo, dessa responsabilidade legal, que decorre de uma obrigação constitucional de atender ao interesse público primário atrelado, diretamente, aos direitos constitucionais fundamentais. Mais do que isso, o planejamento proporciona um aperfeiçoamento tanto da gestão integrada de resíduos sólidos quanto do gerenciamento desses resíduos, vez que o município terá conhecimento das necessidades, carências e problemas do setor, inclusive dos seus custos, mas também estará apto a adotar, de forma adequada, as estratégias técnicas, de curto, médio e longo prazos, compatíveis com a realidade local pertinentes aos aspectos técnicos, operacionais, institucionais e econômico-financeiros para a superação desses desafios.

A Lei nº 12.305/2010 estimula a adoção de soluções consorciadas entre Municípios na gestão dos resíduos sólidos, caso em que eles terão acesso prioritário aos recursos da União para essa área, conforme dispõe o inciso I do § 1º de seu art. 18. Nessa hipótese, os Municípios deverão elaborar o plano intermunicipal de resíduos sólidos, o que os dispensará, individualmente, de elaborar os respectivos planos municipais, desde que o plano intermunicipal contemple o conteúdo mínimo previsto pelo art. 19 para o plano municipal. Nesse sentido, o § 9º do art. 19 da Lei nº 12.305/2010.

Observe-se que esse dispositivo legal afirma que essa dispensa se dará “nos termos do regulamento”. O regulamento em questão, Decreto nº 7.404/2010, em seu art. 52, impôs como única condição à dispensa da elaboração do plano municipal a circunstância de o plano intermunicipal englobar o conteúdo mínimo legal previsto para aqueles planos. Essa medida é salutar, pois estimula os

Municípios a buscar esse tipo de solução consorciada para a gestão de resíduos. Não se pode desprezar os custos financeiros e as dificuldades técnicas que envolvem a elaboração adequada de um plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos, haja vista a amplitude de seu conteúdo mínimo, tal como legalmente prevista. Serão esses custos e dificuldades melhor suportados na medida em que possam ser compartilhados entre dois ou mais Municípios.

Também terão prioridade no acesso aos recursos federais os Municípios que se inserirem, voluntariamente, nos planos microrregionais de resíduos sólidos, conforme também estatui o art. 18, § 1º, I, da Lei nº 12.305/2010. Nessa hipótese, contudo, os Municípios que se insiram em planos microrregionais não estarão dispensados de elaborar os próprios planos municipais de gestão de resíduos. Note-se que os Municípios que aderirem a planos de resíduos sólidos de regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas não gozarão de prioridade no acesso a recursos da União. Essa opção legislativa não aparenta ser a melhor, pois a inserção de Municípios em planos dessa natureza também reflete a busca por soluções consorciadas de gestão de resíduos: onde as razões são as mesmas, mesmo deve ser o direito.

O § 1º do art. 19 da Lei nº 12.305/2010 autoriza a inserção do plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos no interior do plano de saneamento básico, plano este previsto no art. 19 da Lei nº 11.445/2007. Essa última lei considera como serviços de saneamento básico, dentre outros, o de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, nele incluídos “a coleta, transporte, transbordo, tratamento e destino final do lixo doméstico e do lixo originário da varrição e limpeza de logradouros e vias públicas” (art. 3º, I, c). A despeito da terminologia ultrapassada, pois na Lei nº 12.305/2010 não há mais referência à expressão “lixo”, mas, exclusivamente, a resíduos sólidos, percebe-se que a Lei nº 11.445/2007 incluiu apenas o manejo de resíduos sólidos urbanos dentre os serviços relativos ao saneamento básico.

Conforme classificação contida no art. 13, c, da Lei nº 12.305/2010, os resíduos sólidos urbanos abrangem somente os resíduos domiciliares e os resíduos de limpeza urbana. Por outro lado, o art. 6º da Lei nº 11.445/2007 autorizava a inclusão na classificação de resíduos sólidos urbanos, por decisão do poder público, dos resíduos sólidos originários de atividades comerciais, industriais e de serviços,

cuja responsabilidade pelo manejo não fosse atribuída ao gerador. Nessa senda, foi editado o Decreto nº 7.217/2010, anterior à Lei nº 12.305/2010, estipulando a possibilidade desses resíduos serem considerados resíduos sólidos urbanos (art. 12, II), bem como incluindo expressamente os resíduos de construção e de serviços de saúde nessa classificação (art. 13).

Com o advento da Lei nº 12.305/2010, todas essas disposições caíram por terra. São resíduos sólidos urbanos apenas aqueles por essa lei expressamente assim referidos, havendo revogação implícita do art. 6º da Lei nº 11.445/2007 em face da nova disciplina legal, o mesmo ocorrendo em relação às disposições em contrário do Decreto nº 7.217/2010, pois a norma regulamentar não pode contrariar texto de lei.

Pois bem, ao permitir a inclusão do plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos no plano de saneamento básico, não levou a Lei nº 12.305/2010 em consideração o fato de que a Lei nº 11.445/2007 não previu como serviço de saneamento básico o manejo de diversas outras espécies de resíduos que deverão ser contemplados nesse plano de gestão integrada. Observe-se que do conteúdo mínimo desse plano deve constar o “diagnóstico da situação dos resíduos sólidos gerados no respectivo território, contendo a origem, o volume, a caracterização dos resíduos e as formas de destinação e disposição final adotadas” (art. 19, I, da Lei nº 12.305/2010). Assim, resíduos de serviços de saúde, de estabelecimentos comerciais, de construção civil, industriais etc., deverão ser contemplados no plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos, inclusive quanto às “regras para o transporte e outras etapas do gerenciamento” desses resíduos sólidos.

Dessa forma, a despeito de opiniões favoráveis à inclusão do plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos no plano municipal de saneamento básico, como a de Ribeiro (2012, p. 553), que sustenta que a técnica e o bom senso recomendam essa prática, há de se ter em mente que, assim procedendo, o Município estará englobando no conceito de saneamento básico matérias que não lhe são afetas. Ademais, o conteúdo mínimo do plano de gestão integrada de resíduos sólidos, tal como exigido pela Lei nº 12.305/2010, é muito mais amplo e detalhado do que o mesmo conteúdo mínimo previsto para os planos de saneamento na Lei nº 11.445/2007 (art. 19), o que poderá ensejar a situação incomum de um dos componentes do todo (plano de resíduos), ser mais minucioso e

exigir mais esforços técnicos para sua elaboração do que o plano geral de saneamento básico.

Do exposto, sustenta-se a conveniência da elaboração apartada do plano municipal de resíduos em relação ao plano de saneamento. Esse duplo planejamento permitirá se conferir maior atenção a temas tão importantes como saneamento básico e gestão de resíduos sólidos. Ambas as áreas contam com diplomas legais diversos, prevendo políticas públicas com princípios que, se muitas vezes são coincidentes, outras vezes são bastante específicos. Não se pode olvidar que na elaboração dos respectivos planos esses princípios deverão ser levados em conta, o mesmo se dizendo, no caso dos resíduos sólidos, a respeito dos objetivos e instrumentos da PNRS. Outrossim, essa elaboração apartada dos planos permitirá que o controle social, que obrigatoriamente deve incidir nessa fase de planejamento, seja exercido com maior foco e, portanto, maior eficácia.

Como já mencionado, ao plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos foi atribuído pela Lei nº 12.305/2010 um conteúdo mínimo, constante dos dezenove incisos de seu art. 19. Esse conteúdo mínimo não será objeto de apreciação detalhada. Basta, aqui, mencionar que o plano municipal deverá abarcar quase todas as matérias relacionadas com a gestão de resíduos sólidos, desde a identificação de passivos ambientais até a previsão de metas de coleta seletiva; de programas de educação ambiental a regras para transporte de resíduos; enfim, quase nada relativo à gestão de resíduos escapará de um plano municipal bem trabalhado. Para tanto, contudo, conforme já destacado, o Município deverá investir fortemente em sua elaboração, razão pela qual se reforça, novamente, a conveniência de se compartilhar essa tarefa com outros Municípios, mediante a elaboração de planos intermunicipais de resíduos sólidos.²³

Quanto aos Municípios de menor porte, assim considerados aqueles com menos de vinte mil habitantes, o art. 19, § 2º, da Lei nº 12.305/2010 dispõe que o plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos terá conteúdo simplificado

²³ Dois anos após a publicação da Lei nº 12.305/2010, vencido o prazo estabelecido em seu art. 55, a partir do qual os Municípios que não tivessem elaborado o plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos passaram a não ter mais acesso a recursos da União destinados a empreendimentos e serviços relacionados à limpeza urbana e ao manejo de resíduos sólidos, o Estado de S. Paulo publicou reportagem noticiando que mais de 90% dos municípios ainda não dispunham desse plano, destacando que “Dados do Ministério do Meio Ambiente mostram que apenas 291 cidades aprovaram um plano municipal de resíduos sólidos, enquanto 197 municípios ainda analisam projetos. Portanto, 488 das 5.565 prefeituras se habilitam a receber dinheiro federal para manejo do lixo, o que equivale a 8,8% das cidades” (MAIS..., 2012, p. A23).

“na forma do regulamento”. Esse dispositivo foi regulamentado pelo art. 51, § 1º, do Decreto nº 7.404/2010.

2.4.1.3 Os planos de resíduos microrregionais, de regiões metropolitanas e de aglomerações urbanas

A Lei nº 12.305/2010 prevê a existência de planos de resíduos sólidos para as microrregiões, regiões metropolitanas ou aglomerados urbanos. A conceituação dessas formas de associação de Municípios bem como a competência comum para a gestão e manejo de resíduos sólidos foram objeto de apreciação no item 2.1.1.

A Lei nº 12.305/2010 atribuiu aos Estados a atribuição de a elaborarem os planos microrregionais de resíduos sólidos, bem como planos específicos direcionados às regiões metropolitanas ou às aglomerações urbanas, conforme seu art. 17, § 1º. A redação desse dispositivo legal permite inferir que a elaboração desses planos é facultativa, pois ali se utiliza a expressão “poderão elaborar”, referindo-se à atribuição cometida aos Estados.

Mostra-se acertada a facultatividade da elaboração dos planos de resíduos sólidos para as microrregiões, regiões metropolitanas ou aglomerados urbanos. A existência desses planos pressupõe, em linha de princípio, que os Municípios integrantes dessas formas de organização acordaram, conjuntamente com o respectivo Estado, em estabelecer soluções consorciadas para a gestão de resíduos sólidos. Do contrário, sendo dispensável esse prévio assentimento, serão os Municípios alijados em parcela de sua autonomia ou, numa interpretação mais tormentosa, será admissível que os planos microrregionais, de aglomerações urbanas ou de regiões metropolitanas possam conter “lacunas”, compostas pela ausência de participação dos Municípios que a eles não aderissem.

Aliás, é de se lembrar que os Municípios envolvidos deverão participar obrigatoriamente da elaboração desses planos (art. 17, § 2º, da Lei nº 12.305/2010), sendo aparentemente ofensiva à autonomia municipal disposição que compila os Municípios a participar da elaboração de plano de cuja existência discordem.

A CF/88 estabelece, em seu primeiro artigo, que a República Federativa do Brasil é formada “pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal”. Ao Município foi conferido, portanto, status de ente federado. Esse dispositivo constitucional não pode ser esvaziado, mediante desprezo à sua autonomia, obrigando-o a participar da gestão consorciada de um serviço público cuja competência para execução lhe é atribuída pela própria CF/88.

Sobre a autonomia municipal, convém lembrar os ensinamentos de Meirelles (1994, p. 81):

Autonomia não é poder originário. É prerrogativa política concedida e limitada pela Constituição Federal. Tanto os Estados-membros, o Distrito Federal como os Municípios têm a sua autonomia garantida constitucionalmente, não como um poder de autogoverno decorrente da Soberania Nacional, mas como um direito público subjetivo de organizar o seu governo e prover a sua Administração, nos limites que a Lei Maior lhes traça.

Por outro lado, aos Estados não pode ser subtraída a possibilidade de buscarem uma melhor organização dos serviços públicos de manejo de resíduos sólidos e de limpeza urbana. A mesma CF/88 que garante a autonomia municipal é quem atribui aos Estados a competência para instituírem regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões (art. 25, § 3º). De nenhum valor seria essa competência se não pudessem os Estados conferirem densidade material a essas formas de associação de Municípios, inclusive, conforme a Lei nº 12.305/2010 possibilita, mediante o planejamento do manejo de resíduos sólidos urbanos em seu espaço territorial.

Assim, o prévio acordo entre o Estado e os Municípios integrantes das microrregiões, regiões metropolitanas ou aglomerados urbanos para a elaboração dos respectivos planos de resíduos é a solução mais adequada para compatibilizar as competências constitucionais outorgadas a essas duas espécies de entes federados. Qualquer outra solução tenderá a diminuir o grau de autonomia municipal ou estadual, em prejuízo à ideia de Federação, ou seja, à própria forma do Estado brasileiro, albergada pela CF/88. Outrossim, a solução consorciada para a gestão de resíduos sólidos é a que melhor se amolda aos objetivos da PNRS, na busca de sua efetividade. No entanto, a compulsoriedade dessa solução pode ter efeitos contrários ao pretendido pela PNRS.

Quanto ao conteúdo, o § 3º do art. 17 da Lei nº 12.305/2010 afirma que o plano microrregional de resíduos sólidos deve atender ao previsto para o plano estadual e estabelecer soluções integradas para a coleta seletiva, a recuperação e a reciclagem, o tratamento e a destinação final dos resíduos sólidos urbanos e, consideradas as peculiaridades microrregionais, outros tipos de resíduos. Não há previsão legal, contudo, de serem os Municípios dispensados da elaboração dos respectivos planos de gestão integrada de resíduos, mesmo na hipótese da elaboração do plano microrregional.

Ainda a respeito dos planos aqui referidos, o estabelecimento de microrregiões pelos Estados também lhes propiciará prioridade no acesso a recursos ou financiamentos e incentivos da União e demais entidades federais, destinados à gestão de resíduos (art. 16, § 1º, da Lei nº 12.305/2010).

2.4.1.4 Os planos de gerenciamento de resíduos sólidos

O gerenciamento de resíduos sólidos é definido pelo art. 3º, X, da Lei nº 12.305/2010, como sendo o:

[...] 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 plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos ou com plano de gerenciamento de resíduos sólidos, exigidos na forma desta Lei;

A elaboração dos planos de gerenciamento deve ser realizada pelos geradores de resíduos elencados no art. 20 da Lei nº 12.305/2010. Tem-se como compulsória a elaboração desses planos. Apesar de o *caput* desse artigo afirmar que referidos geradores “estarão sujeitos” à sua elaboração, afirmação essa que pode levar à conclusão de que depende ela de prévia exigência do órgão ambiental competente para aprová-lo, uma interpretação sistemática da lei afasta essa conclusão.

O art. 24, *caput*, da Lei nº 12.305/2010, dispõe que o plano de gerenciamento de resíduos é parte integrante do processo de licenciamento ambiental do empreendimento ou atividade, tornando obrigatória a elaboração desse

documento por parte dos estabelecimentos que desenvolvam atividades ou empreendimentos sujeitos à prévia obtenção de licença ambiental. Quanto aos demais geradores de resíduos, o § 1º do art. 24 da Lei nº 12.305/2010 não deixa dúvidas de que também deverão elaborar planos de gerenciamento de resíduos, pois ali se estipula a obrigação de que o submetam à aprovação da “autoridade municipal competente”. Ademais, a observância das obrigações constantes do plano de gerenciamento de resíduos é parte fundamental da responsabilidade compartilhada, na parte afeta aos geradores de resíduos, conforme se observa do art. 31, *caput*, da Lei nº 12.305/2010.

O conteúdo mínimo do plano de gerenciamento encontra-se estabelecido no art. 21 da Lei nº 12.305/2010. Deve o plano principiar pela descrição da atividade ou do empreendimento, a essa descrição seguindo-se um diagnóstico dos resíduos por ele gerados, e os procedimentos operacionais relativos às etapas do gerenciamento que lhe couberem. Deve o plano, ainda, dentre outras disposições, prever ações preventivas ou corretivas nas hipóteses de gerenciamento incorreto ou acidentes, identificar os responsáveis por cada etapa de gerenciamento dos resíduos sólidos, e estabelecer metas para a minimização de sua geração.

O plano de gerenciamento de resíduos sólidos se constitui em fonte de obrigação. Uma vez elaborado pelo gerador e aprovado pela autoridade competente (art. 24 da Lei nº 12.305/2010), o plano de gerenciamento passa a vincular o gerador de resíduos sólidos. Constitui-se num ato unilateral de vontade, razão pela qual o integral cumprimento de seu conteúdo pode ser exigido do gerador de resíduos, seja extrajudicialmente, pelas autoridades administrativas ao qual se dirige, ou judicialmente, por terceiros legitimados extraordinariamente, como o Ministério Público e associações civis de defesa do meio ambiente.

Interessante notar que a Lei nº 12.305/2010 diferencia gerenciamento de gestão, mediante definições que não necessariamente coincidem com o que a ciência administrativa entende sobre esse assunto. A Lei nº 12.305/2010 reserva o termo gerenciamento para definir o conjunto de ações relacionadas com o manejo de resíduos sólidos. Quanto à gestão, nos termos do art. 3º, XI, da Lei nº 12.305/2010, também se consubstancia num conjunto de ações, voltadas estas para a busca de soluções para os resíduos sólidos.

A gestão de resíduos sólidos, no âmbito da PNRS, é tarefa cometida àqueles que deverão buscar soluções para esse problema, enquanto que o termo gerenciamento está reservado a designar o conjunto de ações concretas relacionadas com o manejo de resíduos sólidos, tais como sua coleta, transporte, transbordo etc. Assim, sempre de acordo com as definições contidas na Lei nº 12.305/2010, é possível se enquadrar os planos mais abrangentes, de responsabilidade dos entes federados, como instrumentos de gestão, enquanto que os planos a serem elaborados pelos geradores de resíduos sólidos, os quais devem contemplar ações concretas a serem por eles desenvolvidas quanto ao manejo dos resíduos por eles gerados, seriam instrumentos de gerenciamento.

2.4.2 A coleta seletiva

A coleta seletiva, tal como definida na Lei nº 12.305/2010, consiste na “coleta de resíduos sólidos previamente segregados conforme sua constituição ou composição” (art. 3ª, V). A ideia primária a respeito da coleta seletiva é a de que “[...] o resíduo seja previamente triado pelos geradores, facilitando seu manejo, separação e comercialização pelas cooperativas de reciclagem” (BARTHOLOMEU; BRANCO; CAIXETA-FILHO, 2011, p. 31). Assim, a coleta seletiva:

Pode ocorrer porta a porta, junto aos domicílios (tal como a coleta comum) ou através de pontos de entrega voluntária (PEV), onde a população deposita o material a ser reciclado em local previamente especificado. (BARTHOLOMEU; BRANCO; CAIXETA-FILHO, 2011, p. 31).

Ainda que se verifiquem avanços nessa área, é baixo o percentual de Municípios que efetivamente implantaram programas de coleta seletiva de resíduos sólidos urbanos em seus territórios. Segundo dados do IBGE (2010, p. 63), baseados na Pesquisa Nacional de Saneamento Básico (PNSB) 2008, em 1989 havia 58 programas de coleta seletiva no Brasil, número que cresceu para 451 em 2000, e para 994 em 2008. Por outro lado, pesquisas efetuadas pela Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais – ABRELPE (2011, p. 105) apontam que 2.535 Municípios informaram contar com iniciativas de coleta seletiva em 2011. Novamente o IBGE (2012, p. 115-116), em 2011, identificou

que, do total de Municípios do Brasil, 32,3% afirmaram possuir programa, projeto ou ação de coleta seletiva de lixo em atividade:

[...] ao passo que em 3,3% havia projeto piloto de coleta seletiva em área restrita e 2,5% apresentavam coleta interrompida. Por sua vez, foram registrados 42,7% dos municípios sem programa, projeto ou ação de coleta seletiva de lixo e 19,2% sem programa, mas com projeto ou ação de coleta seletiva de lixo em elaboração.

Ainda que haja programas de coleta seletiva implantados no Município, a abrangência desses programas geralmente é reduzida.²⁴ Essas circunstâncias tornaram bastante comum a atividade de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis em depósitos de lixo a céu aberto, exercendo atividade insalubre e perigosa, na busca do sustento diário.²⁵ Essa prática restou vedada pelo art. 48, II, que proibiu a catação nas áreas de disposição final de resíduos ou rejeitos. Outrossim, tanto a União (Lei nº 12.305/2010, art. 15, V) como os Estados (Lei nº 12.305/2010, art. 17, V), deverão estabelecer, em seus planos de resíduos, metas para a eliminação e recuperação de lixões, associadas à inclusão social e à emancipação econômica de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis.

Via de regra, a competência para implementar programas de coleta seletiva é dos Municípios, os quais, como titulares primários dos serviços de manejo de resíduos sólidos urbanos, devem buscar a concatenação das atividades de coleta de rejeitos com a coleta seletiva de resíduos recicláveis e reutilizáveis. A teor do art. 16, § 3º, da Lei nº 12.305/2010, esses programas também poderão ficar a cargo das microrregiões, observado o respectivo plano de resíduos, o qual deverá “estabelecer soluções integradas para a coleta seletiva” (Lei nº 12.305/2010, art. 17, § 3º).

Os planos municipais de gestão integrada de resíduos sólidos também deverão conter, obrigatoriamente, metas para a implantação da coleta seletiva, ou expansão desse programa, caso já implantado. É a leitura que se faz do art. 19, XIV, da Lei nº 12.305/2010, sendo relevante destacar, ainda, que os Municípios que implantarem a coleta seletiva “com a participação de cooperativas ou outras formas

²⁴ Em reportagem realizada sobre o manejo de resíduos sólidos domiciliares na cidade de São Paulo, constatou-se que “Oficialmente, só 214 das 15 mil toneladas de lixo produzidas por dia são encaminhadas para reciclagem. Para piorar, esse percentual ínfimo de 1,4% não é todo reutilizado” (SUBAPROVEITADO..., 2012, p. C1).

²⁵ Conforme o IBGE (2010, p. 62) “A PNSB 2008 identificou [...] que 26,8% das entidades municipais que faziam o manejo dos resíduos sólidos em suas cidades sabiam da presença de catadores nas unidades de disposição final desses resíduos”.

de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis formadas por pessoas físicas de baixa renda” (art. 18, § 1º, II), terão prioridade no acesso aos recursos da União para serviços relacionados à limpeza pública e ao manejo de resíduos sólidos.

Assume destaque na PNRS, portanto, a participação dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis na implantação da coleta seletiva. Os Municípios, conforme ressaltado, contam com uma medida de encorajamento para a integração dos catadores nesse processo, relacionada ao acesso prioritário a recursos da União. Além disso, o art. 36, § 1º, da Lei nº 12.305/2010, determina que o titular dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, comumente o Município, ao estabelecer sistemas de coleta seletiva, priorize tanto a organização e o funcionamento de cooperativas ou de outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis formadas por pessoas físicas de baixa renda, como sua contratação.

A coleta seletiva representa um instrumento de gestão de resíduos essencial para o alcance dos objetivos da PNRS. Cumpre a função preventiva de evitar a poluição decorrente dos resíduos sólidos, pois sua disseminação importará em aumento dos índices de aproveitamento dos materiais reutilizáveis e recicláveis, desafiando, por conseguinte, a pressão exercida sobre os aterros sanitários, dada a retirada de volume de resíduos que neles seriam depositados.

2.4.3 A logística reversa, os acordos setoriais e os termos de compromisso

No âmbito da PNRS, a logística reversa é conceituada como um:

[...] instrumento de desenvolvimento econômico e social caracterizado por um conjunto de ações, procedimentos e meios destinados a viabilizar a coleta e a restituição dos resíduos sólidos ao setor empresarial, para reaproveitamento, em seu ciclo ou em outros ciclos produtivos, ou outra destinação final ambientalmente adequada; (Lei nº 12.305/2010, art. 3º, XII).

Explicitando seu conteúdo, o art. 33, *caput*, da Lei nº 12.305/2010 esclarece que os sistemas de logística reversa consistem no retorno dos produtos que ali são listados, “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”.

Conforme Caixeta-Filho e Gameiro (2011, p. 4-5):

A palavra *logística* tem sua origem do vocábulo grego *logos*, que apresenta originalmente os significados de *verbo*, *fala*, *razão* e *cálculo*. Na época dos impérios Romano, Grego e Bizantino existia um profissional chamado de “logistikas”, que tinha a responsabilidade sobre as atividades de distribuição física e financeira dos impérios mencionados. Mesmo em uma época na qual o meio de transporte principal era o cavalo e a comunicação era por carta ou recado, já existiam profissionais responsáveis pela função de distribuição. Sua tarefa não era desenvolvida de forma aleatória: deveria existir uma racionalidade, uma lógica na sua realização.

Logística embute a noção de distribuição, de transporte. Logística reversa, por seu turno, revela ideia contrária à distribuição, ou seja, a devolução. A logística reversa, portanto, importa na atribuição ao agente econômico que distribuiu, que introduziu o produto no mercado, da responsabilidade por promover o retorno desse produto, agora na forma de resíduo, a si próprio, para que a ele dê destinação final ambientalmente adequada.

Para estruturar a logística reversa, determina a Lei nº 12.305/2010 (art. 33, §§ 4º e 5), que os consumidores, após seu uso, devem efetuar a devolução dos produtos e embalagens submetidos a esse sistema aos comerciantes e distribuidores; estes, por sua vez, efetuarão sua devolução aos respectivos fabricantes e importadores, os quais se incumbirão de lhes dar destinação final ambientalmente adequada, ou, não sendo possível, de encaminhar os rejeitos “para a disposição final ambientalmente adequada, na forma estabelecida pelo órgão competente do Sisnama e, se houver, pelo plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos” (art. 33, § 6).

A promoção de retorno do resíduo sólido, nos termos da Lei nº 12.305/2010, deve se dar de forma independente do serviço público de manejo de resíduos sólidos. Vale dizer que os custos relacionados à logística reversa não serão suportados pelo poder público, mas pelos particulares, pelos fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes dos produtos dos quais derivam os resíduos sólidos submetidos a esse regime especial de destinação final ambientalmente adequada.

Somente pelos efeitos da Lei nº 12.305/2010 estão sujeitos ao sistema de logística reversa os fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes de agrotóxicos (incluindo seus resíduos e embalagens); produtos cuja embalagem, após o uso, constitua resíduo perigoso; pilhas e baterias; pneus; óleos lubrificantes (incluindo seus resíduos e embalagens); lâmpadas fluorescentes, de vapor de sódio e mercúrio e de luz mista; e produtos eletroeletrônicos e seus componentes (art. 33, I a VI). A maior parte desses produtos já era anteriormente submetida à logística reversa, por força de determinação legal (como no caso dos agrotóxicos, conforme disposto na Lei nº 9.974/2000), ou por conta de resoluções do Conama (como, por exemplo, no caso das pilhas e baterias, a Resolução nº 401/2008; e, no caso dos óleos lubrificantes, a Resolução nº 362/2005).

Observe-se que o norte a ser seguido para a eleição dos resíduos que devem ser submetidos à logística reversa é “o grau e a extensão do impacto à saúde pública e ao meio ambiente dos resíduos gerados”. A expressão em destaque, além de desvelar o potencial lesivo dos produtos já discriminados pela Lei nº 12.305/2010 como sujeitos aos sistemas de logística reversa, encontra-se expressamente contida no § 1º do art. 33 desse diploma legal, que tem o seguinte conteúdo:

Na forma do disposto em regulamento ou em acordos setoriais e termos de compromisso firmados entre o poder público e o setor empresarial, os sistemas previstos no **caput** serão estendidos a produtos comercializados em embalagens plásticas, metálicas ou de vidro, e aos demais produtos e embalagens, considerando, prioritariamente, o grau e a extensão do impacto à saúde pública e ao meio ambiente dos resíduos gerados.

Diz o art. 33, § 2º, da Lei nº 12.305/2010 que, além do impacto à saúde pública e ao meio ambiente, também devem ser considerados, quanto aos resíduos sólidos que possam ser futuramente submetidos à logística reversa, a viabilidade técnica e econômica desta. Esse dispositivo encontra analogia com a obrigação de se submeter os resíduos sólidos a tratamento ou recuperação: essa obrigação somente persiste até se esgotarem as possibilidades de utilização de processos tecnológicos disponíveis e economicamente viáveis para o tratamento ou recuperação.

A própria Lei nº 12.305/2010 define quais os próximos produtos que deverão ser enquadrados no sistema de logística reversa: aqueles comercializados

em embalagens plásticas, metálicas ou de vidro, nada impedindo, contudo, que outros tipos de resíduos sejam submetidos a esse regime especial de manejo de resíduos sólidos.

A formalização da inclusão de novos tipos de resíduos em sistemas de logística reversa se dará, também nos termos do art. 33, § 2º, da Lei nº 12.305/2010, mediante regulamento, acordos setoriais ou termos de compromisso.

No exercício do poder regulamentar, o chefe do Poder Executivo se limita à produção de “[...] atos normativos que sejam requeridos para ‘fiel execução da lei’” (MELLO, 2012, p. 349). A utilização do regulamento pelo Poder Executivo federal, com a finalidade de estender o sistema de logística reversa a outros tipos de produtos e embalagens, deverá, portanto, se vincular estritamente ao que dispõe a Lei nº 12.305/2010, inclusive quanto aos limites nela expostos: viabilidade técnica e econômica da logística reversa, bem como o grau e a extensão do impacto à saúde pública e ao meio ambiente dos resíduos gerados.

A utilização do poder regulamentar para a estipulação de novos produtos e embalagens que estejam sujeitos à logística reversa se trata de instrumento típico de comando e controle, em que o Estado define o padrão a ser seguido, e estabelece sanções pelo seu descumprimento. Como se verá no item 3.3.1, a partir do momento em que o fabricante e importador são incluídos em sistemas de logística reversa, passam a ter a responsabilidade pelo cumprimento das regras a ela atinentes, cumprimento esse que poderá ser cobrado tanto na esfera administrativa como na judicial.

Prevê a lei, ainda, soluções negociadas para a inclusão de novos produtos em sistemas de logística reversa. São os termos de compromisso e os acordos setoriais.

O acordo setorial, conforme definido pelo art. 3º, I, da Lei nº 12.305/2010, é o “ato de natureza contratual firmado entre o poder público e fabricantes, importadores, distribuidores ou comerciantes, tendo em vista a implantação da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida do produto”. O acordo setorial tem escopo maior do que a simples instituição do sistema de logística reversa para determinado setor produtivo: deve contemplar os objetivos da responsabilidade compartilhada, previstos no art. 30, parágrafo único, da Lei nº 12.305/2010.

Os acordos setoriais, assim como os termos de compromisso, podem ter abrangência nacional, regional, estadual ou municipal, prevalecendo os acordos de maior abrangência territorial sobre os demais (art. 34, § 1º, da Lei nº 12.305/2010). No entanto, ao se determinar, no § 2º do art. 34, que os acordos setoriais firmados com menor abrangência geográfica podem ampliar, mas não abrandar, as medidas de proteção ambiental constantes nos acordos setoriais e termos de compromisso firmados com maior abrangência geográfica, a Lei nº 12.305/2010 aparenta conferir aos primeiros prevalência sobre os segundos. Com efeito, adotando regras mais rígidas de proteção ambiental, os acordos setoriais municipais prevalecerão sobre acordos estaduais, regionais ou nacionais que contenham regras menos exigentes, ao menos sobre esse específico aspecto.

O Decreto nº 7.404/2010 ocupou-se em regulamentar, entre seus arts. 19 a 29, a realização dos acordos setoriais, criando, para tanto, o Comitê Orientador para Implementação de Sistemas de Logística Reversa (art. 33). Estipulou, ainda, que esses acordos serão firmados, por parte do poder público, pelo Presidente do Comitê Orientador, e pela iniciativa privada, pelos “representantes do setor empresarial” (art. 29, parágrafo único). Sendo o acordo firmado com determinado setor empresarial, este deve ser representado por entidades e associações de empresas, conforme deixa entrever o art. 25, I, do Decreto nº 7.404/2010. Não faz sentido se entabular um “acordo setorial” com empresas individuais.

Quanto aos termos de compromisso, a Lei nº 12.305/2010 não se ocupou de sua definição, destacando, apenas, que podem ser utilizados para implementação dos sistemas de logística reversa. Termos de compromisso são acordos realizados entre órgãos estatais e particulares, visando o cumprimento das metas neles estabelecidas. Pela estrutura e tratamento mínimo que lhe são conferidos pelo Decreto nº 7.404/2010, aparentam estar destinados à solução de casos pontuais e específicos, em que determinado fabricante ou importador não se enquadre em acordos setoriais, ou quando seja necessário o estabelecimento de regras mais rígidas para a implementação da logística reversa. Nesse sentido, aliás, dispõe o art. 32, II, do Decreto nº 7.404/2010, pelo qual os termos de compromisso serão adotados para “fixação de compromissos e metas mais exigentes que o previsto em acordo setorial ou regulamento”.

Tanto os acordos setoriais como os termos de compromisso geram obrigações aos intervenientes. A fonte de obrigação, aqui, é contratual, e não legal, ao contrário das hipóteses da determinação de implementação de logística reversa derivadas da Lei nº 12.305/2010 ou de superveniente regulamentação.

Em face de sua natureza contratual, os acordos setoriais podem conter instrumentos econômicos para a viabilizar a solução de parte do problema do manejo de resíduos sólidos. Esses acordos podem prever não somente obrigações para os geradores de resíduos sólidos, mas, também, alguma forma de contrapartida pelo poder público, como estímulos creditícios ou incentivos fiscais para o estabelecimento dos sistemas de logística reversa.

Não se propõe, aqui, que o poder público assuma os custos da implementação do sistema de logística reversa, situação em que o acordo setorial perderia todo o sentido. Trata-se de buscar o fomento dessa atividade, principalmente nos setores em que a logística reversa se mostre economicamente menos viável. Há de se considerar que, nessa hipótese, o fabricante ou produtor que se incumba de proceder à destinação final ambientalmente adequada desses resíduos estará contribuindo para a diminuição de resíduos sólidos que seriam, eventualmente, destinados à disposição final em aterros sanitários, aterros esses que, ao lado do sistema de coleta e transporte de resíduos, são mantidos e custeados pelo poder público, ou seja, pela coletividade.

Finalizando, assim como a coleta seletiva, a logística reversa como instrumento da PNRS cumpre função preventiva em relação à poluição causada por resíduos sólidos. Pode ser estabelecida mediante regulação estatal direta ou regulação de mercado, hipótese em que mesclará o cumprimento de obrigações preordenadas com aquelas pactuadas entre o setor público e o setor privado, visando conferir efetividade a essa relevante maneira de gestão de resíduos sólidos.

2.4.4 Instrumentos econômicos

Serão considerados, neste tópico, como instrumentos econômicos, todos os instrumentos que sejam informados pela abordagem de mercado. Conforme já definido no item 1.2.3, os instrumentos econômicos, ou instrumentos da regulação

de mercado, são aqueles que utilizam técnicas de encorajamento, valendo-se das leis próprias de mercado para modificar condutas, de forma a induzir seus destinatários a se conformarem, de forma voluntária, aos padrões de qualidade ambiental. No caso da Lei nº 12.305/2010, esses instrumentos econômicos também são utilizados para que os atores da PNRS sejam incentivados a compartilhar a gestão de resíduos sólidos, mediante soluções consorciadas.

Incluem-se nessa classificação, portanto, não somente os instrumentos econômicos assim expressamente nominados no Capítulo V do Título III da Lei nº 12.305/2010 (arts. 42 a 46), mas, também, os previstos nos incisos IV, IX e XIX do art. 8º desse mesmo diploma legal. De se destacar que os instrumentos econômicos previstos nos arts. 42 e seguintes da Lei nº 12.305/2010 são uma especificação da regra geral contida no art. 8º, IX, dessa lei, o qual prevê, dentre os instrumentos da PNRS, “os incentivos fiscais, financeiros e creditícios”.

A PNRS prevê que os instrumentos econômicos nela consignados assumirão, dentre outras, as formas de “incentivos”, “estímulos”, “fomento” ou “medidas indutoras”. Essas expressões são utilizadas por diversas vezes, sem que o conteúdo das medidas a elas relacionadas seja imediatamente especificado. Assim, são instrumentos da PNRS “o incentivo à criação e ao desenvolvimento de cooperativas ou de outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis” (art. 8º, IV), e “o 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” (art. 8º XIX). O art. 42 cita a instituição de “medidas indutoras”, e o art. 43, em “fomento”.

Começa a haver densificação do conteúdo dessas medidas no momento em que a Lei nº 12.305/2010, em seu art. 43, destaca a possibilidade de estabelecimento de critérios diferenciados de acesso dos beneficiários do incentivo ou fomento aos créditos do Sistema Financeiro Nacional, desde que destinados a investimentos produtivos, e para se atender às diretrizes da PNRS. Outrossim pode ser classificada como medida indutora para a adoção de soluções consorciadas entre os entes federados a previsão contida no art. 45, no sentido de que os consórcios públicos, constituídos nos termos da Lei nº 11.107/2005, terão prioridade na obtenção dos incentivos instituídos pelo Governo Federal, desde que tenham

como objetivo “viabilizar a descentralização e a prestação de serviços públicos que envolvam resíduos sólidos”.

De forma mais específica, o art. 42 da Lei nº 12.305/2010 alberga a possibilidade de o poder público instituir linhas de financiamento para atender diversas iniciativas, dentre elas: prevenção e redução da geração de resíduos sólidos no processo produtivo; desenvolvimento de produtos com menores impactos à saúde humana e à qualidade ambiental em seu ciclo de vida; implantação de infraestrutura física e aquisição de equipamentos para cooperativas ou outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis formadas por pessoas físicas de baixa renda; desenvolvimento de projetos de gestão dos resíduos sólidos de caráter intermunicipal ou regional; estruturação de sistemas de coleta seletiva e de logística reversa; descontaminação de áreas contaminadas, incluindo as áreas órfãs; desenvolvimento de pesquisas voltadas para tecnologias limpas aplicáveis aos resíduos sólidos; e desenvolvimento de sistemas de gestão ambiental e empresarial voltados para a melhoria dos processos produtivos e ao reaproveitamento dos resíduos. Por certo, essas linhas de financiamento deverão contar com critérios diferenciados, seja quanto aos requisitos para a concessão do crédito, seja em relação aos encargos remuneratórios cobrados dos beneficiários. Do contrário, não poderão ser consideradas como verdadeiros instrumentos de indução de comportamentos.

A Lei nº 12.305/2010, em seu art. 44, também prevê a possibilidade de concessão, pelos entes federados, de incentivos fiscais, financeiros ou creditícios. Nessa hipótese, os beneficiários serão apenas as indústrias e entidades dedicadas à reutilização, ao tratamento e à reciclagem de resíduos sólidos produzidos no território nacional, todo aquele que desenvolva projetos relacionados à responsabilidade pelo ciclo de vida dos produtos, prioritariamente em parceria com cooperativas ou outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis formadas por pessoas físicas de baixa renda, e as empresas dedicadas à limpeza urbana e a atividades a ela relacionadas.

A concessão desse tipo de incentivo pelos entes federados dependerá, contudo, da observância aos limites previstos na lei de responsabilidade fiscal, Lei Complementar nº 101/2000, em especial o contido em seu art. 14. Esse dispositivo determina que a concessão de incentivos fiscais da qual decorra renúncia de receita

deverá “estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias”, além de observar outras condições, como a adoção de medidas de compensação para o aumento de receitas. Como se percebe, não se trata de instrumento econômico de fácil implementação, estando a depender de amplo e minucioso estudo prévio a respeito das possibilidades orçamentárias do ente federado.

Por fim, cabe a referência ao disposto no parágrafo único no art. 35 da Lei nº 12.305/2010. Ali se estabelece a possibilidade de o poder público municipal instituir incentivos econômicos aos consumidores que participem do sistema de coleta seletiva, conforme estabelecido em lei municipal. A partir do estabelecimento do sistema de coleta seletiva no plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos, os consumidores ficam obrigados a acondicionar adequadamente e de forma diferenciada os resíduos sólidos gerados, bem como a disponibilizar os resíduos sólidos reutilizáveis e recicláveis para coleta ou devolução (art. 35, I e II). Para garantir o cumprimento dessas obrigações, o Município pode estabelecer, mediante lei, sanções aos consumidores que as infringirem. No entanto, e de forma inovadora, preferiu a Lei nº 12.305/2010 fazer referência ao uso de instrumentos econômicos, quais sejam, incentivos de qualquer natureza, para os consumidores que cumpram voluntariamente essas obrigações legais. Verifica-se novamente a opção preferencial da Lei nº 12.305/2010, para fins de concretização da PNRS, pela regulação de mercado, pelas soluções negociadas e compartilhadas, em detrimento da tradicional abordagem comando e controle.

2.4.5 Os cadastros, os sistemas de informação e os inventários

Conforme analisado no item 2.2.2, o direito à informação foi consagrado como princípio da PNRS. Para a efetivação desse direito, foi eleito como instrumento da PNRS o Sistema Nacional de Informações sobre a Gestão dos Resíduos Sólidos (Sinir). Esse sistema de informações deverá ser organizado e mantido por todos os entes federados, os quais fornecerão as informações que disporem no âmbito de suas competências (art. 12 da Lei nº 12.305/2010). Além disso, esse sistema deverá

disponibilizar o conteúdo dos planos municipais de gestão integrada de resíduos sólidos, bem como deverá ser abastecido com as informações constantes dos planos de gerenciamento de resíduos sólidos (art. 19, § 7º, e art. 23, § 2º, da Lei nº 12.305/2010). O Sinir foi regulamentado pelo Decreto nº 7.404/2010, em seus arts. 71 a 76.

Outros bancos de informações são instrumentos da PNRS, conforme disposto nos incisos do art. 7º da Lei nº 12.305/2010: os inventários e o sistema declaratório anual de resíduos sólidos; o Sistema Nacional de Informações em Saneamento Básico (Sinisa); o Cadastro Nacional de Operadores de Resíduos Perigosos; o Cadastro Técnico Federal de Atividades Potencialmente Poluidoras ou Utilizadoras de Recursos Ambientais; e o Cadastro Técnico Federal de Atividades e Instrumentos de Defesa Ambiental.

O acesso à informação possibilita o exercício pleno tanto da gestão de resíduos pelo administrador público como do controle social. Além disso, a coleta e a disponibilização de informações orienta os geradores de resíduos sólidos quanto ao bom cumprimento dos deveres que lhe são impostos pelo princípio da responsabilidade compartilhada. Auxilia, ainda, na tarefa de avaliação e monitoramento das políticas públicas de resíduos sólidos. Todos esses elementos aquilatam a importância desses cadastros e sistemas de informação previstos como instrumentos da PNRS (que podem ser classificados como preventivos e de comunicação), os quais, contudo, somente terão utilidade se manterem e disponibilizarem informação “primária, íntegra, autêntica e atualizada” (Lei nº 11.527/2011, art. 7º, IV).

2.4.6 Os conselhos e os órgãos colegiados municipais

São instrumentos da PNRS os conselhos de meio ambiente e, no que couber, os de saúde, além dos órgãos colegiados municipais destinados ao controle social dos serviços de resíduos sólidos urbanos (art. 8º, XIII e XIV). Os conselhos de saúde e de meio ambiente podem ser instituídos junto a todos os níveis de entes federados. No âmbito do meio ambiente, o mais conhecido é o Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), que atua perante o Poder Executivo federal. Não

obstante, tanto o conselho nacional, como os estaduais e, principalmente, os municipais, têm papel importante a cumprir na formulação, implementação e avaliação da PNRS, em especial sob a ótica do controle social, o que será objeto de análise no item 4.3.2.

Prevê a Lei nº 12.305/2010 a existência específica de um órgão colegiado destinado ao controle social dos serviços de resíduos sólidos urbanos. Tratando-se de instrumento gestão da PNRS, mostra-se necessário o estabelecimento desse tipo de órgão no âmbito municipal. Não se entrevê, dentre os instrumentos da PNRS, a facultatividade da existência de nenhum deles. Por certo, determinados instrumentos serão objeto de aplicação em casos específicos, como os acordos setoriais e os termos de compromisso. Não é o caso, contudo, do órgão colegiado previsto no inc. XIV do art. 8º da Lei nº 12.305/2010, o qual deverá ser compulsoriamente criado e instalado pelos Municípios, tanto mais em face da relevante função que exercerá.

No entanto, é esperado, por parte de muitos Municípios, invocando o disposto no § 1º do art. 47 da Lei nº 11.445/2007, que atribuam a tarefa do controle social a órgãos colegiados municipais já existentes, mediante ampliação do rol de suas atribuições, conduta não recomendável, sob a ótica do pleno exercício do controle social sobre a política pública municipal de resíduos.

O órgão colegiado destinado ao controle social dos serviços de resíduos sólidos urbanos não foi objeto de regulamentação pelo Decreto nº 7.404/2010. Sua composição e poderes não foram especificados, estando a depender das normas municipais que o criarem. Dada a sua específica finalidade, contudo, vislumbra-se ser imperioso que conte com participação majoritária da sociedade civil, sob pena do desvirtuamento do exercício do controle social, tarefa que lhe será especificamente cometida.

Conclui-se que os conselhos e órgãos colegiados se constituem em instrumentos de participação, os quais cumprem relevante função preventiva, ao auxiliar o poder público na correta gestão dos resíduos sólidos, a fim de evitar a ocorrência da poluição e da degradação ambiental a eles relacionada.

2.4.7 O licenciamento, sua revisão e a avaliação de impactos ambientais.

O licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, nos termos da Lei nº 6.938/81, art. 9º, IV, é um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA). Essa mesma lei estabeleceu que:

Art. 10. A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental dependerão de prévio licenciamento ambiental.

Por sua vez, a Lei Complementar nº 140/2011, em seu art. 2º, I, definiu licenciamento ambiental como sendo:

[...] o procedimento administrativo destinado a licenciar atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental.

Vê-se que os dois conceitos legais de licenciamento ambiental se complementam, sem que haja alteração de conteúdo. Sempre se considerou, como agora expressamente previsto pela Lei Complementar nº 140/2011, que o licenciamento ambiental tem a natureza jurídica de procedimento administrativo, de nítido caráter preventivo, pois busca a Administração Pública, com o licenciamento, prevenir ou minimizar danos ambientais, mediante controle prévio da atividade empresarial efetiva ou potencialmente poluidora a ser desenvolvida.

Sujeitam-se ao licenciamento ambiental atividades e empreendimentos, nestes englobados os pedidos de autorização para funcionamento de estabelecimentos. O motivo determinante para que seja exigido o licenciamento é a utilização, pelo proponente da atividade ou empreendimento, de recursos ambientais, e que tenham eles a capacidade efetiva ou potencial de causar poluição ou, sob qualquer forma, degradação ambiental.

Há razoável dose de discricionariedade da administração pública na análise do requerimento de licença ambiental, mormente nas hipóteses em que é exigível o Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EPIA). Em tais casos, até mesmo a não implementação da obra ou da atividade deve ser considerada, assim como podem ser sugeridas alternativas para sua localização ou quanto à tecnologia a ser empregada para sua consecução, revelando a imprescindível apreciação de sua conveniência e oportunidade pela administração pública. A motivação da decisão

será a garantia do interessado e da sociedade quanto à legitimidade e legalidade das razões de deferimento ou indeferimento da licença.

A licença ambiental contém, portanto, clara incompatibilidade com a definição clássica do ato administrativo da espécie “licença”. Não se trata a licença ambiental de ato vinculado, “declaratório de direito preexistente” (DI PIETRO, 2002a, p. 219), caso em que, preenchidos determinados requisitos, o ato administrativo deve ser expedido. Isso não ocorre, ou não deve ocorrer, na análise do licenciamento ambiental.

Tampouco se pode falar em definitividade do licenciamento, como bem frisado por Machado (2013, p. 322-323). A Lei nº. 6.938/81, em seu art. 10, § 1º, prevê expressamente a necessidade de renovação do licenciamento. Em seu art. 9º, IV, é prevista, ainda, a possibilidade de revisão do licenciamento. Por fim, a própria Lei nº 12.305/2010 inclui a revisão do licenciamento como instrumento da PNRS. Há, assim, inegável caráter de precariedade na licença ambiental deferida no bojo do procedimento de licenciamento.

A Lei nº 12.305/2010, em seu art. 40, traz interessante disposição concernente ao licenciamento ambiental de empreendimentos ou atividades que operem com resíduos perigosos. Nela se estipula que:

[...] o órgão licenciador do Sisnama pode exigir a contratação de seguro de responsabilidade civil por danos causados ao meio ambiente ou à saúde pública, observadas as regras sobre cobertura e os limites máximos de contratação fixados em regulamento.

Trata-se de disposição voltada à obtenção de maiores garantias da integral reparação de dano ambiental, o qual, em face da atividade ou empreendimento desenvolvidos pelo gerador de resíduos perigosos, tem o potencial de ser mais extenso e atingir um maior número de pessoas.

A avaliação de impactos ambientais é outro instrumento da PNMA, previsto na Lei nº 6.938/81, art. 9º, IV. Não se confunde, portanto, com o licenciamento ambiental, a despeito de ambos serem inspirados no princípio da prevenção.

A avaliação de impactos ambientais não conta com expressa definição legal, e sua conceituação doutrinária não é pacífica. Segundo Bechara (2009, p. 109):

[...] a avaliação de impactos ambientais é o instrumento de informação e de subsídio para o órgão ambiental, podendo ser definida como o processo que permite ao órgão ambiental conhecer e ponderar sobre os efeitos de uma dada intervenção humana no equilíbrio ambiental [...].

Segundo Milaré (2011, p. 466-467), em longa exposição sobre o tema:

[...] o Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA vem regulamentando o licenciamento de obras e atividades mediante *avaliação de impacto ambiental*, estabelecendo, para cada caso que mereça regulamentação específica – devido às peculiaridades e características inerentes –, um tipo de estudo capaz de aferir o meio mais adequado e correto de obviar as interferências negativas no ambiente.

Com base na Resolução Conama nº 237/1997, sustenta Milaré (2011, p. 472-473) que a avaliação de impacto ambiental é gênero do qual o Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EPIA) é uma de suas espécies, sendo reservado este último apenas “quando houver risco de *significativa* degradação ambiental”. A avaliação de impacto ambiental seria reservada, no curso do licenciamento ambiental, para atividades ou empreendimentos que não sejam potencialmente causadores “de significativa degradação do meio ambiente”, conforme disposto no parágrafo único do art. 3º da Resolução Conama nº 237/1997. De se frisar, contudo, que a citada resolução não se refere expressamente à avaliação de impacto ambiental, mas a “estudos ambientais”, tomando Milaré (2011, p. 472) ambos os termos como sinônimos.

O licenciamento ambiental, para se tornar um instrumento eficaz da PNRS, deve observar tanto preceitos da regulação estatal direta como da regulação de mercado. Além do respeito aos padrões ambientais preestabelecidos, deve o licenciamento, em especial quando amparado por EPIA, avaliação de impacto ambiental ou outros estudos correlatos, estimular o administrador público e o proponente da obra ou atividade a buscarem soluções que atendam ao princípio do desenvolvimento sustentável, mediante a implementação de medidas mitigadoras

efetivas. Trata-se, ademais, de instrumento de prevenção, que busca evitar que atividade ou obra proposta venha a causar, no futuro, danos ambientais.

2.4.8 Outros instrumentos

O art. 8º da Lei nº 12.305/2010 traz uma série de outros instrumentos destinados à efetivação da PNRS. Dentre eles, avulta a educação ambiental, importante instrumento de comunicação e prevenção, do qual já se tratou no item 2.1.4. É elencado como instrumento o incentivo à criação e ao desenvolvimento de cooperativas ou de outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis. Em verdade, as próprias cooperativas e associações de catadores se revelam instrumentos da PNRS, em especial pelo papel por elas exercido na coleta seletiva, na reciclagem e na reutilização de resíduos. O monitoramento e a fiscalização ambiental, sanitária e agropecuária atuam na fase da avaliação e fiscalização da PNRS, devendo ambos prever a possibilidade do exercício do controle social, como se verá no capítulo 4.

Os padrões de qualidade ambiental também já tiveram sua importância destacada no item 1.2.2. A cooperação técnica e financeira entre os setores público e privado para o desenvolvimento de pesquisas de novos produtos, métodos, processos e tecnologias de gestão, reciclagem, reutilização, tratamento de resíduos e disposição final ambientalmente adequada de rejeitos é uma das facetas da gestão integrada de resíduos sólidos, voltada especificamente para o aperfeiçoamento das técnicas ora disponíveis para a consecução de seus objetivos, assim como a pesquisa científica e tecnológica. Por fim, são instrumentos da PNRS o Fundo Nacional do Meio Ambiente, criado pela Lei nº 7.797/1989, e o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, atualmente disciplinado pela Lei nº 11.540/2007.

3 A QUESTÃO DA RESPONSABILIDADE NA POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS

3.1 Introdução às responsabilidades no âmbito da PNRS

A Lei nº 12.305/2010, entre seus artigos 25 a 36 e, mais adiante, entre os artigos 51 a 53, contém uma série de disposições a respeito das responsabilidades civis, penais e administrativas relacionadas à gestão e gerenciamento dos resíduos sólidos. Dentre essas regras, foi incorporada ao direito positivo a inovadora noção de responsabilidade compartilhada, cujos contornos jurídicos ainda são objeto de perquirição pela doutrina. A Lei nº 12.305/2010 discrimina e individualiza, ainda, as responsabilidades de vários dos atores da PNRS, poder público, geradores de resíduos sólidos e consumidores, inclusive em face do sistema de logística reversa.

Introduz a Lei nº 12.305/2010, regras de responsabilidade próprias do direito dos resíduos, como se criasse um microsistema em face das regras já consolidadas no âmbito do Direito Ambiental, de cujas bases conceituais, em especial quanto à responsabilidade civil objetiva nas hipóteses de dano ambiental, não se distancia, mas aperfeiçoa e amolda aos seus objetivos específicos. Outras características importantes das responsabilidades previstas na PNRS são o foco na prevenção, nos mecanismos impeditivos da ocorrência do dano ambiental, e a busca de soluções negociadas para que tais mecanismos funcionem de forma mais eficiente.

Antes de se avançar na análise pormenorizada das regras de responsabilidade da Lei nº 12.305/2010, deve-se ressaltar que esse diploma legal, em seu Título III, Seção V, Capítulo III, intitulado “Das responsabilidades dos geradores e do poder público”, a Lei nº 12.305/2010, ao fazer uso indiscriminado dos termos “responsável” e “responsabilidade”, pode induzir o intérprete apressado a concluir que todas as regras ali estatuídas seriam regras de responsabilidade civil, quando, numa análise mais acurada, várias dessas regras se traduzem em deveres e obrigações relacionados ao Direito Administrativo.

Nesse ponto, é preciso lembrar que o termo “responsabilidade” é plurívoco. Como discorre Venosa (2001, p. 497-498),

O termo *responsabilidade*, embora com sentidos próximos e semelhantes, é utilizado para designar várias situações no campo jurídico. A responsabilidade, em sentido amplo, encerra a noção em virtude da qual se atribui a um sujeito o dever de assumir as consequências de um evento ou de uma ação. Assim, diz-se, por exemplo, que alguém é responsável por outrem, como o capitão do navio pela tripulação e pelo barco, o pai pelos filhos menores etc. Também a responsabilidade reporta-se ao sentido de capacidade: o amental, por exemplo, não responde por seus atos, porque não possui capacidade. [...] Na responsabilidade civil, o que interessa saber é a responsabilidade que reflete na obrigação de indenizar.

Responsabilidade, via de regra, é a contraface de uma obrigação de natureza civil. Situação semelhante ocorre com a responsabilidade tributária, a qual recai sobre aquele que deve adimplir determinada obrigação dessa mesma natureza. Pode ser, ainda, o dever de indenizar, surgido a partir da prática de um ato ilícito. Ou, então, usado acriticamente, o termo “responsável” designa todo o sujeito ao qual, por meio de normas civis, administrativas, penais, tributárias ou de qualquer outro ramo do direito, se atribui determinados deveres ou obrigações.

Há, portanto, vários sentidos que o termo responsabilidade pode assumir. O que há de comum em diversas das acepções técnicas do termo responsabilidade, acima mencionadas, é a especial situação, perceptível inclusive pelo leigo, em que se encontra todo aquele que é responsável por algo: ele “deve”, ou está obrigado, a praticar determinada conduta, ou dela se abster.

Verifica-se, então, que a Lei nº 12.305/2010, sempre sob a denominação geral das responsabilidades dos geradores e do poder público, estabelece diversas regras que, bem analisadas, possuem natureza eminentemente administrativa, consistentes em determinações legais que expressam intervenções do poder público na propriedade e iniciativas privadas, inclusive quando trata da responsabilidade compartilhada e da logística reversa. Outras regras disciplinam e acrescentam ao poder público o exercício de determinadas atribuições na gestão de resíduos sólidos. Há disposições específicas de responsabilidade civil, as quais, como já mencionado, não alteram substancialmente o estatuto firmemente traçado para as hipóteses de responsabilização pela ocorrência de dano ambiental, no mais das vezes explicitando as consequências do cumprimento ou descumprimento das normas administrativas estabelecidas para a gestão e gerenciamento de resíduos sólidos.

Nos itens seguintes, inicialmente serão lembrados os contornos gerais da responsabilidade civil por dano ambiental, e a eventual repercussão de dispositivos da Lei nº 12.305/2010 sobre essa teoria, dando-se ênfase à sua função preventiva. Na sequência, se discutirá as responsabilidades impostas aos particulares, geradores de resíduos, que tenham natureza jurídica de limitações administrativas. A tais considerações se seguirá a análise da responsabilidade compartilhada e da logística reversa. Por fim, as sanções penais e administrativas expressamente previstas na Lei nº 12.305/2010 serão objeto de breves comentários.

3.2 A responsabilidade civil por dano ambiental e a Lei nº 12.305/2010

Desde a entrada em vigor da Lei nº 6.938/81, o ordenamento jurídico brasileiro adota a teoria da responsabilidade civil objetiva em matéria de reparação de danos ambientais. De forma pioneira, em seu art. 14, § 1º, determinou a Lei nº 6.938/81 que o poluidor passaria a ser obrigado, “independentemente da existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade”.

A Lei nº 12.305/2010, em seu art. 51, reafirma a aplicação da teoria da responsabilidade objetiva quanto aos danos causados pela poluição decorrente de resíduos sólidos:

Art. 51. Sem prejuízo da obrigação de, independentemente da existência de culpa, reparar os danos causados, a ação ou omissão das pessoas físicas ou jurídicas que importe inobservância aos preceitos desta Lei ou de seu regulamento sujeita os infratores às sanções previstas em lei, em especial às fixadas na Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, que “dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências”, e em seu regulamento.

Os contornos gerais da teoria da responsabilidade objetiva são bem conhecidos. A obrigação de indenizar ou reparar depende exclusivamente da prova da ocorrência do dano e do nexo de causalidade entre este e a conduta, comissiva ou omissiva, do agente. Dispensa-se, assim, a prova da culpa para que surja a obrigação de indenizar, ponto fundamental a diferenciá-la da responsabilidade subjetiva.

A par dessa definição simplificada e direta, outras minúcias e nuances dos efetivos contornos da responsabilidade civil objetiva por dano ambiental têm sido objeto de profícuo e profundo debate na doutrina pátria. Desnecessário ao escopo deste trabalho detalhar todas as posições sobre a questão. Há razoável consenso, contudo, quanto ao fato de que a responsabilidade objetiva incide independentemente da legalidade da conduta do agente, ou seja, o dever de indenizar independe de a ação ou omissão do causador do dano ser lícita ou ilícita. Segue-se, nessa interpretação, a ideia de que a responsabilidade objetiva ambiental funda-se no risco criado pelo empreendedor, ou em razão do proveito a ser por ele alcançado: mesmo a atividade devidamente licenciada pelo órgão ambiental está sujeita às regras da responsabilidade objetiva, desde que comprovado o nexo de causalidade entre ela e o dano ambiental. Nesse sentido, Leite e Ayala (2012, p. 132-133):

Lembre-se, ademais, de que o autor do dano não se exime do dever de reparar, ainda que possua autorização administrativa. [...] Nesse caso, o fundamento de sua responsabilidade civil não é a culpa, mas, sim, o risco, e sua obrigação não depende de justiça e equidade: o lesado não deve suportar um dano que, em sua origem, beneficia economicamente o agente.

Observe-se que a teoria da responsabilidade objetiva como decorrente do risco criado pelo empreendedor acabou por ser abarcada pelo legislador ordinário, nos termos do parágrafo único do art. 927 do Código Civil de 2002, segundo o qual:

Haverá obrigação de reparar o dano, independentemente de culpa, nos casos especificados em lei, ou quando a atividade normalmente desenvolvida pelo autor do dano implicar, por sua natureza, risco para os direitos de outrem.

Por outro lado, a teoria do risco integral, pelo qual o empreendedor responde pelos danos causados por sua atividade sem poder invocar qualquer causa excludente, como a culpa exclusiva da vítima, caso fortuito ou força maior, é objeto de dissenso quanto à sua aplicação indiscriminada para casos de danos ambientais.

Segundo Furlan e Fracalossi, em matéria de dano ambiental “Prevalece na *doutrina* brasileira a defesa da responsabilização objetiva de acordo com a teoria

do risco integral, a qual não admite excludentes de responsabilidades” (2010, p. 511). Os mesmos autores ressaltam, contudo, a posição da jurisprudência, a qual:

[...] inclina-se a aceitar as excludentes de responsabilidade, principalmente a força maior e o caso fortuito, existindo poucos precedentes de cortes federais no sentido da adoção da teoria do risco integral. (FURLAN; FRACALLOSSI, 2010, p. 514).

Sobre o assunto, e à míngua de definição legal específica, razoável se afigura o ponto de vista adotado por Lemos (2010, p. 157):

Observando as posições doutrinárias, bem como as normas da Lei 6.938/81 e da Constituição Federal, concluímos, no que se refere à aplicabilidade das excludentes da responsabilidade civil no âmbito do dano ao meio ambiente, que a principal análise a ser feita para a aplicabilidade ou não de excludente da responsabilidade diz respeito a ser ou não atividade de risco.

Seguindo o raciocínio de Lemos (2010, p. 158), é possível a invocação das excludentes de responsabilidade quando o dano ambiental ocorre em face de atividades em que não há risco criado (o exemplo dado é o de um incêndio acidental numa floresta); contrariamente, nos casos de atividade de risco:

[...] aplica-se a teoria do risco integral, não se admitindo qualquer excludente da responsabilidade. Basta apurar se houve o dano, vinculado a um fato qualquer, para assegurar à vítima uma indenização. Assim, se o evento ocorreu no curso ou em razão da atividade potencialmente degradadora, o explorador da atividade de risco responde pelo dano, podendo se ressarcir junto a terceiro.

A Lei nº 12.305/2010, em seu art. 27, § 1º, flerta com a teoria do risco integral, ao expressamente rejeitar a possibilidade da invocação da excludente relativa a fato de terceiro em favor das pessoas físicas ou jurídicas geradoras de resíduos sólidos, na hipótese da ocorrência de dano ambiental. Confira-se o dispositivo legal:

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

Assim, esses geradores de resíduos sólidos respondem pelo fato de terceiro, na hipótese de danos por eles provocados, quando pelos geradores contratados, por força do gerenciamento inadequado de resíduos ou rejeitos. A disposição legal não se estende, contudo, para as hipóteses de caso fortuito ou força maior, ainda que, em regra, o gerador de resíduos sólidos não possa invocar em seu favor essas excludentes, observada a teoria do risco criado.

Situação diversa ocorre com os geradores de resíduos domiciliares. O art. 28 da Lei nº 12.305/2010 declara cessada a responsabilidade civil desses geradores quando disponibilizarem adequadamente os resíduos para coleta ou para devolução, nas hipóteses em que submetidos estes à logística reversa.

Sobre esse ponto Milaré et al (2012, p. 215) observam o seguinte:

Essa previsão provoca verdadeira revolução no sistema da responsabilidade civil em matéria ambiental, na medida em que possibilita o afastamento da teoria do risco integral, por nós defendida, e impõe a adoção da teoria do risco criado, adotada pelo Código Civil de 2002 (arts. 186 a 927, *caput*), ao permitir a incidência de excludente de responsabilidade. Sim, porque, uma vez tendo se desincumbido do que lhe é exigido pela lei – ter disponibilizado seus resíduos de forma adequada –, não haverá como se vindicar do gerador de resíduos domiciliares a reparação ou o ressarcimento de eventual dano verificado no meio ambiente.

A Lei nº 12.305/2010 não inova quanto ao aspecto da responsabilidade solidária em matéria de dano ambiental. A análise detalhada da responsabilidade compartilhada demonstrará que não há relação direta entre ambas. Sobre o assunto, deve ser observado o disposto no art. 942, *caput*, segunda parte, do Código Civil: “[...] se a ofensa tiver mais de um autor, todos responderão solidariamente pela reparação”. Assim, haverá solidariedade entre os responsáveis pela reparação do dano ambiental sempre que se estabelecer o nexo causal entre a conduta de mais de um agente na causação do dano, independentemente da análise da culpa de cada um deles.

No campo da responsabilidade por danos causados por poluição decorrente de resíduos sólidos, a solidariedade entre os responsáveis é tema especialmente importante, dada a grande dificuldade em se aquilatar a presença do nexo de causalidade entre a conduta dos geradores e o dano ambiental ocasionado. Como pondera Steigleder (2011, pos. 429):

Outra questão tormentosa é a demonstração do exato nexos de causalidade. Nem sempre será possível estabelecer com certeza o liame entre determinada atividade e o resultado, especialmente se existirem diversas condições concorrendo para a degradação, como ocorre nos distritos industriais, com efeitos sinérgicos. Trata-se de seara onde, de regra, as responsabilidades são difusas, e os prejuízos são longínquos e incertos.

Não por outro motivo autores como Lemos (2011, p. 153-154) advogam a “flexibilização” da concepção clássica do nexos causal, pois:

[...] a responsabilidade civil pós-consumo abrange um momento no qual o objeto causador do dano já está muitas vezes desvinculado da conduta que o formou, tornando ainda mais gravosa a missão daquele que precisa estabelecer um nexos de causalidade. É o caso do lixo, dos rejeitos, por exemplo. Na maior parte dos casos, não têm origem certa, misturam-se e se desintegram, causando danos quase sempre “sem donos”.

Como forma de flexibilização do nexos causal, Leite e Ayala (2012, p. 187) expõem as linhas gerais da teoria das probabilidades, pela qual:

[...] a configuração jurídica do nexos de causalidade passa por uma avaliação da probabilidade/improbabilidade de uma determinada atividade ter ocasionado o dano em questão. Esta avaliação passa pela observação jurídica do diagnóstico científico (laudos periciais), determinando uma decodificação da análise científica para a probabilidade jurídica, atribuindo ou não a imputação objetiva a partir de uma causalidade probabilística entre conduta e dano ambiental.

Buscou-se, neste item, traçar-se as linhas gerais da responsabilidade civil decorrente de danos ambientais, bem como apontar alguns aspectos da Lei nº 12.305/2010 que lhes dizem específico respeito. Desde já, apontou-se a inexistência, na Lei nº 12.305/2010, de uma mudança teórica paradigmática a respeito dos contornos geralmente aceitos a respeito da responsabilidade civil ambiental. O enfoque dado pela Lei nº 12.305/2010, que interessa mais profundamente nesse tema, se encontra na ênfase dada à prevenção do dano ambiental decorrente da poluição de resíduos sólidos, campo em que trafegam com maior naturalidade temas como o da responsabilidade compartilhada e o da logística reversa. Pela pertinência que possui com esses temas, será analisada, a seguir, a faceta preventiva da responsabilidade civil.

3.2.1 Função preventiva da responsabilidade civil

As regras de responsabilidade civil pelo dano ambiental obrigam os potenciais poluidores a adotar medidas preventivas para que o dano ambiental não ocorra. A possibilidade de ulterior responsabilização civil, na forma objetiva, deve nortear a conduta de potenciais poluidores, impondo-lhes a correlata obrigação de prevenir a ocorrência do dano ambiental. Essa assertiva torna-se mais verdadeira quando se invoca o princípio poluidor-pagador, o qual, como já visto, busca a neutralização do dano, sempre preferível a sua ulterior reparação,

Assim, a prevenção deve preceder, ou melhor, evitar a necessidade de reparação, conforme já destacou Mirra (2005, p. 332) que, em ordem inversa, distingue as várias etapas que podem ser percorridas diante do problema do dano ambiental:

[...] pode-se afirmar que a *reparação* do dano tem por finalidade a cessação do dano e o bloqueio da continuação deste. A *supressão do fato danoso* visa a eliminar a fonte do prejuízo e evitar a agravação ou renovação do dano. A *prevenção*, por fim, destina-se a inviabilizar a produção do dano.

Aprofundando esse ponto, temos a lição de Machado (2013, p. 409), para quem:

O Direito Ambiental engloba as duas funções da responsabilidade civil objetiva: a função preventiva – procurando, por meios eficazes, evitar o dano – e a função reparadora – tentando reconstituir e/ou indenizar os prejuízos ocorridos. Não é social e ecologicamente adequado deixar-se de valorizar a responsabilidade preventiva, mesmo porque há danos ambientais irreversíveis.

Na mesma linha, Lemos (2011, p. 183) defende que:

O sistema da responsabilidade civil, fundado na ideia basilar de proibição de causar dano a outrem (*alterum non laedere*), passou a agregar, especialmente após o advento da sociedade de risco, uma nova função, de cunho antecipatório, calcada na prevenção (risco conhecido) e na precaução (risco hipotético) de danos. O direito da responsabilidade civil, que sempre se voltou para trás, ocupando-se de uma função reparatória dos danos pretéritos, passa a ter olhos para o futuro, na tentativa de se antecipar aos acontecimentos danosos, tantas vezes irreparáveis.

A função preventiva da responsabilidade civil, aliada aos princípios da prevenção e da precaução, autoriza o poder público a adotar medidas administrativas efetivas, no âmbito do poder de polícia, para fazer cessar o perigo de dano ambiental iminente. Como o dano se constitui numa violação da ordem jurídica, é lícita a atuação das autoridades responsáveis em evitar sua ocorrência. No entanto, essa função tem seus limites. Quando mais incerta ou distante a possibilidade do dano, maior a dificuldade de se implementar, judicial ou extrajudicialmente, medidas preventivas ou precaucionárias. Outrossim, essas medidas normalmente se traduzem em imposição de obrigação de não fazer; mesmo eventuais obrigações de fazer, em razão da ausência de prévia normatização uniforme sobre seu conteúdo, perdem em eficiência, além de assumirem caráter eventual e episódico.

Visando superar as dificuldades acima elencadas, principalmente o problema da necessidade de iminência do dano para a efetivação de medidas preventivas, socorre-se o poder público das limitações administrativas, conforme se verá a seguir.

3.3 Limitações administrativas na Lei nº 12.305/2010

O art. 25 da Lei nº 12.305/2010 dispõe, de forma genérica, que tanto o poder público como

[...] o setor empresarial e a coletividade são responsáveis pela efetividade das ações voltadas para assegurar a observância da Política Nacional de Resíduos Sólidos e das diretrizes e demais determinações estabelecidas nesta Lei e em seu regulamento.

Mais adiante, o art. 27 estabelece a responsabilidade de pessoas físicas ou jurídicas, sujeitas pela própria Lei nº 12.305/2010 (art. 20) à elaboração de plano de gerenciamento de resíduos sólidos, a implementá-los e operacionalizá-los de forma integral, após sua prévia aprovação pelo órgão administrativo competente.

Já o art. 28 da Lei nº 12.305/2010 impõe a todo gerador de resíduos sólidos domiciliares o dever de disponibilizá-los *de forma adequada* para a sua coleta ou, nas hipóteses de resíduos sujeitos à logística reversa, para sua

devolução. Por fim, entre os arts. 30 e 36 a Lei nº 12.305/2010 estabelece os parâmetros da responsabilidade compartilhada e da logística reversa, impondo diversos encargos e obrigações aos particulares.

Diversas dessas regras de responsabilidade, previstas na Lei nº 12.305/2010, não se limitam a preconizar aos geradores de resíduos, diante da ameaça de uma futura responsabilização civil por danos ambientais causados, a adoção de medidas de prevenção do dano ambiental. Em outros termos, não operam mediante simples obrigação imposta a todos esses geradores de prevenir de forma eficaz, como indicado por Machado, a ocorrência do dano ambiental. Antes, buscam estipular, de forma por vezes minudente, as condutas que devem ser por eles adotadas, visando conferir à gestão de resíduos sólidos maior eficiência em face das diversas possibilidades de gestão ou gerenciamento que se abrem para os geradores de resíduos.

Veja-se, mais detidamente, a obrigação de os geradores de resíduos sólidos elaborarem, submeterem à aprovação do órgão competente, implementarem e operacionalizarem integralmente o plano de gerenciamento de resíduos sólidos. Essa obrigação resulta em custos adicionais aos geradores, em especial àqueles de grande porte, que deverão elaborar e implementar planos de gerenciamento abrangentes e detalhados, principalmente se estiverem sujeitos às regras da logística reversa. O mesmo se verifica quanto aos geradores de resíduos perigosos. Os planos de gerenciamento são documentos de considerável complexidade, tanto mais quando elaborados com seriedade e adequação. Também é o caso da obrigação imposta aos consumidores de devolver os resíduos ao fabricante ou importador, por meio do sistema da logística reversa.

Ora, pela simples observância do princípio da prevenção, os custos adicionais resultantes do cumprimento dessas obrigações estabelecidas pela Lei nº 12.305/2010 não teriam que, necessariamente, ser suportados pelos geradores de resíduos sólidos. Fossem eles livres para adotar as medidas preventivas que se lhes apresentassem mais convenientes, a despeito daquelas estabelecidas pela Lei nº 12.305/2010, poderiam os geradores particulares de resíduos sólidos optar por medidas outras, por vezes insuficientes ou inadequadas, a título de prevenção do dano ambiental.

Em tais circunstâncias já não se está, pura e simplesmente, diante do normal cumprimento da obrigação imposta a todos os geradores de resíduos sólidos de não poluir, a fim de evitarem a responsabilidade civil que lhes recairia na hipótese da ocorrência do dano ambiental. Essas obrigações legais impostas aos particulares, especificamente a de elaboração, implementação e operacionalização integral de planos de gerenciamento de resíduos sólidos, enquadram-se mais precisamente no campo das *limitações administrativas*.

A limitação administrativa, aqui tomada como forma de intervenção estatal nas atividades privadas, difere da mera observância do princípio da prevenção, ou da atitude proativa que se espera venha o particular a observar em face da função preventiva da responsabilidade civil. Ainda que dotado de normatividade, o princípio da prevenção não consigna ao particular a adoção de condutas expressas e específicas, sendo a ele reservada liberdade suficiente para atuar de acordo com sua conveniência, bem como maior ou menor discernimento quanto aos riscos de sua atividade. A margem de manobra do poder público para que faça atuar o princípio da prevenção é reduzida, podendo ele se valer, como lembra Lopez ao tratar do tema, do “uso de cautelares, quando o risco é iminente, ou dos interditos, medidas acautelatórias e conservatórias do direito” (2010, p. 79-80).

Ocorre que tais medidas muitas vezes se revelam insuficientes, seja por não obterem a efetividade necessária, ao virem tarde demais, seja porque sua extensão e profundidade se revelam tímidas para a solução do problema, ou, ainda, porque refogem de um esquema mais amplo e concatenado de planejamento da gestão de prevenção do dano ambiental. Retoma-se, aqui, o espírito da Lei nº 12.305/2010, que é o de ordenar de forma mais precisa e racional a gestão dos resíduos sólidos, o que somente é possível mediante intervenção estatal na atividade particular, com imposição generalizada aos geradores de resíduos sólidos de limitações de ordem administrativa. Essas limitações se consubstanciam na obrigação de os particulares adotarem de medidas de prevenção cujo conteúdo é previamente especificado pela administração pública.

Diversos doutrinadores nacionais restringem as limitações administrativas às hipóteses de intervenção do Estado sobre a propriedade privada. Assim prelecionam, por exemplo, Di Pietro (2002a, 125-128), Gasparini (2010, p. 867-869)

e Mello (2012, 923-926). Esse, contudo, não é o único objeto da limitação administrativa.

Com maior razão está Meirelles (2013, p. 707), o qual afirma que a limitação administrativa “é uma das formas pelas quais o Estado, no uso de sua Soberania interna, intervém na propriedade e nas atividades particulares”. Acrescenta Meirelles (2013, p. 707) que a limitação administrativa se constitui em “toda imposição geral, gratuita, unilateral e de ordem pública condicionadora do exercício de direitos ou de atividades particulares às exigências do bem estar social.” Suas características principais são a generalidade e a não onerosidade, e a vinculação da obrigação imposta a questões de ordem pública. Têm como objeto a propriedade ou quaisquer atividades particulares, podendo assumir “[...] a tríplice modalidade *positiva* (fazer), *negativa* (não fazer) ou *permissiva* (deixar fazer)” (MEIRELLES, 2013, p. 708).

Da mesma forma se posiciona Mukai (1999, p. 118), quando afirma que “as restrições à propriedade e atividades em geral impostas a fim de proteger o meio ambiente têm natureza de limitação administrativa”. Figueiredo (2000, p. 279) defende, por seu turno, que as limitações administrativas, derivadas de lei, incidem sobre a liberdade e a propriedade, não se podendo “[...] sequer pensar que a Administração, sem lei anterior, restrinja qualquer atividade do indivíduo calcada em poder geral, implícito, de interesse público, de ordem pública.”

Na linha por último exposta por Figueiredo, Pires (2006, p. 126-129), ao tempo em que defende que as limitações administrativas incidem tanto sobre a propriedade como sobre a liberdade, faz importante distinção entre o que denomina de limitações administrativas em sentido amplo, decorrentes da função legislativa do Estado, e as limitações administrativas em sentido estrito, decorrentes de sua função administrativa. Segundo Pires (2006, p. 128), as limitações administrativas à liberdade e à propriedade em sentido amplo decorrem da função legislativa, pois “[...] só há que se falar em limitações da liberdade e da propriedade nos termos prescritos pelo ordenamento jurídico [...]”.

A inclusão de atividades particulares, incluindo a liberdade de iniciativa, dentre os objetos sobre os quais podem incidir as limitações administrativas mostra-se de todo adequada. As limitações administrativas, conforme Carvalho Filho (2001, p. 582), o qual também restringe as limitações administrativas à propriedade privada,

têm fulcro na CF/88, mais especificamente nos princípios pelos quais se baseia a ordem econômica:

O fundamento básico das limitações administrativas não difere em última análise do que dá escora às demais formas interventivas. A propriedade deve atender a sua função social, dando prevalência ao interesse público sobre os interesses particulares. É de se invocar novamente os arts. 5º, XXIII, e 170, III, da CF.

A CF/88, além de condicionar o direito de propriedade ao cumprimento de sua função social (art. 5º, XXIII, e art. 170, III), também submete a livre iniciativa, fundamento da ordem econômica, à observância de princípios como o da “defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação” (CF/88, art. 170, VI).

Analisando esse dispositivo constitucional, Machado (2013, p. 178), em comentário lapidar, afirma que:

A *defesa do meio ambiente* é uma dessas questões que obrigatoriamente devem constar da agenda econômica pública e privada. A *defesa do meio ambiente* não é uma questão de gosto, de ideologia e de moda, mas um fator que a Carta Maior manda levar em conta.

No mesmo sentido os comentários de Grau (2000, p. 265-266), para quem:

O princípio da *defesa do meio ambiente* conforma a ordem econômica (mundo do ser), informando substancialmente os princípios da *garantia do desenvolvimento* e do *pleno emprego*. Além de objetivo, em si, é instrumento necessário – e indispensável – à realização do fim dessa ordem, o de *assegurar a todos existência digna*. Nutre também, ademais, os ditames da *justiça social*. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo – diz o art. 225, *caput*.

Em acréscimo ao já explanado, tem-se ainda o parágrafo único do art. 170 da CF/88, o qual destaca, ao lado da liberdade intrínseca ao exercício de qualquer atividade econômica “independentemente de autorização de órgãos públicos”, a necessidade de obter essa autorização, “nos casos previstos em lei”, o que fundamenta a afirmação de Bastos (2000, p. 114), no sentido que a liberdade de

iniciativa, como todos os outros tipos de liberdade, “não pode ser exercida de forma absoluta”.

Assim, não se vislumbra razão ontológica pela qual o Estado, no exercício dos poderes que lhes foram outorgados pela CF/88, possa intervir na propriedade privada, mas não nas atividades de particulares. Essa intervenção, precedida de atividade legislativa e sob a forma de limitação administrativa, pode impor aos particulares, inclusive, obrigações de fazer, de caráter geral e não oneroso, conforme, de longa data, defende Meirelles (1976, p. 580):

Alguns autores menos atualizados com o Direito Administrativo se recusam a admitir possa o Poder Público impor obrigações de *fazer* aos particulares, só admitindo as limitações administrativas consistentes em *não fazer* e *deixar fazer*. Tal entendimento está superado. As normas administrativas tanto podem impor obrigações negativas, como permissivas e positivas aos particulares.

Como consequência da qualificação das obrigações acima elencadas como limitações administrativas assume relevo a possibilidade do exercício, pela administração pública, do poder de polícia para fazê-las cumprir.

Segundo Meirelles (2013, p. 139), “*Poder de polícia* é a faculdade de que dispõe a Administração Pública para condicionar e restringir o uso e gozo de bens, atividades e direitos individuais, em benefício da coletividade ou do próprio Estado”. Os atos nele baseados gozam dos atributos da discricionariedade, autoexecutoriedade e coercibilidade (MEIRELLES, 2013, p. 145).

Em termos práticos, a imposição ao particular, por meio de lei, de limitações administrativas, sujeita-o, no caso do descumprimento das obrigações correlatas, às sanções administrativas respectivas, como imposição de multas, proibição de funcionamento, suspensão das atividades, cancelamento de licença etc., lembrando-se que essas sanções também deverão encontrar guarida na lei de regência. Ponto importante, contudo, é o de que a aplicação dessas sanções independe da intervenção do Poder Judiciário, podendo se dar mediante o exercício do poder de polícia, ou seja, diretamente pela administração pública. No campo do Direito Ambiental destaca-se, assim, o estabelecimento de limitações administrativas com função de prevenção de danos ambientais, pois, em tese, disporá o administrador público de um instrumento jurídico mais ágil para impedir ou fazer cessar o dano ambiental.

Conclui-se, por fim, que dentre as disposições gerais do Título III, Capítulo III da Lei nº 12.305/2010, as responsabilidades atribuídas aos geradores particulares de resíduos sólidos de implementar e operacionalizar integralmente os planos de gerenciamento de resíduos sólidos por ele elaborados, e aos geradores de resíduos sólidos domiciliares, o de disponibilizá-los adequadamente para coleta ou para devolução, quando submetidos os resíduos ao sistema de logística reversa, têm a natureza jurídica de limitações administrativas em sentido amplo. O cumprimento dessas obrigações pode ser exigido diretamente pela administração pública, mediante o exercício de seu poder de polícia. Outrossim, em outros pontos da Lei nº 12.305/2010 também se observa a imposição de limitações administrativas aos particulares, como no caso específico da estruturação dos sistemas de logística reversa e de diversas obrigações que lhes cabem no âmbito da responsabilidade compartilhada, como se verá a seguir.

3.3.1 Limitações administrativas na logística reversa

A obrigação imposta aos fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes de estruturar e implementar sistemas de logística reversa, conforme previsão contida no art. 33 da Lei nº 12.305/2010 se constitui em autêntica limitação administrativa. Assim é porque essa obrigação advém do simples comando legal, atingindo, indistintamente, todos os fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes dos produtos listados nos incisos I a VI do referido art. 33. Trata-se, ademais, de uma obrigação de cunho geral, não onerosa, condicionadora da atividade de particulares, e que atende ao interesse público, no caso, a preservação do meio ambiente e da saúde pública.

Quanto à onerosidade, observe-se que, mesmo quando estipulada de forma contratual, mediante acordos setoriais ou termos de compromisso, é vedado ao poder público assumir os custos dessa obrigação, conforme consta expressamente do art. 33, § 7º, da Lei nº 12.305/2010.

Assim, no âmbito da logística reversa, os fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes dos produtos a esse sistema submetidos devem internalizar os custos relativos à promoção do retorno das embalagens e produtos,

inclusive mediante implantação de procedimentos de compra de produtos ou embalagens usados e disponibilização de postos de entrega de resíduos reutilizáveis e recicláveis (art. 33, § 3º, I e II, da Lei nº 12.305/2010). Especificamente quanto aos fabricantes e importadores, deverão proceder à destinação final dos respectivos resíduos, mediante reutilização, reciclagem, aproveitamento energético, ou qualquer tipo de tratamento que se revele ambientalmente adequado, às suas expensas.

Também aos consumidores são estabelecidas limitações administrativas, no âmbito da logística reversa, consistentes na obrigação de se efetuar a devolução, após o uso, dos produtos e embalagens a ela sujeitos (art. 33, § 4º, da Lei nº 12.305/2010).

Assim, nas hipóteses em que estabelecidas por lei ou regulamento, as obrigações relacionadas aos sistemas de logística reversa assumem a natureza jurídica de limitações administrativas, devendo ser suportadas pelos particulares, independentemente de qualquer tipo de indenização ou custeio estatal. Além disso, o descumprimento dessas obrigações sujeita o particular à imposição de sanções de natureza administrativa, conforme se verá, com maior vagar, no item 3.5.

3.4 A responsabilidade compartilhada

A ideia do compartilhamento da tarefa de defesa e proteção do meio ambiente pode ser extraída diretamente da CF/88: afinal, em seu art. 225, *caput*, impõe a CF/88 ao poder público e à coletividade, conjuntamente, o dever de defender e preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Yoshida (2012a, p. 8) invoca essa matriz constitucional da corresponsabilidade ou responsabilidade compartilhada, afirmando que:

A Constituição Federal, ao tempo em que assegurou o direito fundamental de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, impôs, de forma obrigatória, a corresponsabilidade do Poder Público e da coletividade de protegê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações, dever este fundado na solidariedade e na equidade intergeracionais.

De forma semelhante se manifesta Freiria (2011, p. 119), para quem, contudo:

[...] ainda não está incorporada na sociedade a noção estruturante do direito ambiental enquanto direito fundamental de terceira dimensão, de natureza transindividual, cuja efetividade dependerá de responsabilidades compartilhadas, entre poder público e a coletividade, sendo que isso está determinado no texto da Constituição Federal de 1988, em seu art. 225 [...].

A Lei nº 12.305/2010 vem, então, a incorporar à gestão de resíduos sólidos a responsabilidade compartilhada entre poder público e coletividade, como se observa de sua definição legal (art. 3º, XVII):

XVII - responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos: 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;

A responsabilidade compartilhada tem como objeto o ciclo de vida dos produtos, o qual também é conceituado pela Lei nº 12.305/2010: trata-se da “série de etapas que envolvem o desenvolvimento dos produtos, a obtenção de matérias-primas e insumos, o processo produtivo, o consumo e a disposição final” (art. 3º, IV).

Percebe-se que a intenção da Lei nº 12.305/2010 é impor a todos os atores da PNRS responsabilidades que têm início antes mesmo da própria existência do produto que virá, no futuro, após sua utilização, a se transformar em resíduo sólido ou rejeito. Nos termos da lei, o ciclo de vida do produto principia ainda na fase de seu desenvolvimento, de sua concepção, a qual deve atentar, a partir de então, para os princípios e objetivos da PNRS, dentre eles os já citados e importantíssimos objetivos da não geração e redução de resíduos. Essa concepção ou desenvolvimento do produto também deve levar em conta, de acordo com os mesmos objetivos da PNRS, as matérias-primas e os insumos que serão utilizados para sua fabricação, além do próprio processo produtivo, com especial observância do princípio da ecoeficiência. Por fim, o ciclo de vida do produto, o qual, repita-se, vem a ser o objeto sobre o qual a responsabilidade compartilhada incidirá, envolve o consumo e a disposição final de rejeitos.

A Lei nº 12.305/2010 olvidou-se de incluir no conceito de ciclo de vida dos produtos a destinação final dos resíduos, esquecimento que foi devidamente anotado por Milaré et al (2012, p. 222), para quem

O assunto demanda maior reflexão. O ciclo de vida do produto também deveria considerar a destinação final ambientalmente adequada, para que o ciclo fosse fechado juntamente com a cadeia produtiva. Isso é, uma vez destinado à reutilização, reciclagem, compostagem, recuperação ou aproveitamento energético, ter-se-ia um novo produto ou embalagem, dotado de valor econômico e características próprias, que daria início a um novo ciclo.

Acertada essa posição. Por imposição lógica, o ciclo de vida dos produtos também envolve a destinação final ambientalmente adequada dos resíduos, até porque o princípio da ecoeficiência incentiva a utilização de materiais reutilizáveis e recicláveis como insumos e matérias-primas de novos produtos, circunstância que não poderá ser desprezada pelos atores da PNRS responsáveis pelo desenvolvimento desses produtos.

Assim, o ciclo de vida dos produtos, com a inclusão da destinação final ambientalmente adequada, adquire um desejável caráter circular, promovendo a reintrodução de produtos ou insumos fabricados mediante reutilização, reciclagem ou tratamento de resíduos que, se não submetidos a tratamento adequado, seriam objeto de destinação final.

Incidindo a responsabilidade compartilhada sobre o ciclo de vida dos produtos, tem ela a finalidade precípua de minimizar o volume de resíduos sólidos e rejeitos gerados, bem como reduzir os impactos causados à saúde humana e à qualidade ambiental decorrentes do ciclo de vida dos produtos. Compatibiliza-se a noção de responsabilidade compartilhada com os objetivos primeiros da PNRS, estabelecidos pela Lei nº 12.305/2010: proteção da saúde pública e da qualidade ambiental (art. 7º, I) e não geração e redução dos resíduos sólidos (art. 7º, II).

3.4.1 Objetivos e sujeitos da responsabilidade compartilhada

Segundo Houaiss e Villar (2001, p. 774), o significado primeiro do verbo compartilhar é o de “ter ou tomar em parte; arcar juntamente”. Compartilhamento

traduz, assim, a ideia da divisão de algo entre duas ou mais pessoas, ou seja, de partilha, além da responsabilidade assumida por essas mesmas pessoas em relação a algo ou alguém. Compartilha-se a dor, o sofrimento, a alegria, preocupações etc.

Na PNRS, o que se busca compartilhar entre os diversos atores por ela elegidos é a responsabilidade em se atingir a finalidade já mencionada no item anterior: minimização do volume de resíduos sólidos e rejeitos gerados, e redução dos impactos causados à saúde humana e à qualidade ambiental decorrentes do ciclo de vida dos produtos. Além disso, elenca a Lei nº 12.305/2010 diversos objetivos que a responsabilidade compartilhada deve atingir. Confira-se a redação do parágrafo único e seus incisos do art. 30 da Lei nº 12.305/2010:

Parágrafo único. A responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos tem por objetivo:

I - compatibilizar interesses entre os agentes econômicos e sociais e os processos de gestão empresarial e mercadológica com os de gestão ambiental, desenvolvendo estratégias sustentáveis;

II - promover o aproveitamento de resíduos sólidos, direcionando-os para a sua cadeia produtiva ou para outras cadeias produtivas;

III - reduzir a geração de resíduos sólidos, o desperdício de materiais, a poluição e os danos ambientais;

IV - incentivar a utilização de insumos de menor agressividade ao meio ambiente e de maior sustentabilidade;

V - estimular o desenvolvimento de mercado, a produção e o consumo de produtos derivados de materiais reciclados e recicláveis;

VI - propiciar que as atividades produtivas alcancem eficiência e sustentabilidade;

VII - incentivar as boas práticas de responsabilidade socioambiental.

Quanto aos sujeitos, a responsabilidade compartilhada deve recair sobre todos os atores da PNRS: fabricantes, importadores, distribuidores, comerciantes, consumidores e os titulares dos serviços de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos. A cada um deles caberão responsabilidades “individualizadas e encadeadas”, conforme dispõe o *caput* do art. 30 da Lei nº 12.305/2010, a partir do qual, segundo Guerra (2012, p. 89), é correto afirmar:

[...] que a responsabilidade compartilhada relaciona-se à parcela obrigacional de cada ator participante do ciclo de vida do produto, de modo que a razão final alcançada pela soma dessas obrigações corresponda à destinação e/ou disposição final ambientalmente adequada dos resíduos oriundos de seus respectivos produtos.

O trecho acima transcrito faz referência à soma de obrigações. Esse é o grande ponto diferencial da responsabilidade compartilhada. Sem que haja um encadeamento no cumprimento das atribuições ou obrigações de cada um dos responsáveis, restará comprometido o alcance dos objetivos da responsabilidade compartilhada. Exemplo claro dessa necessidade de “pleno envolvimento de todos” (GUERRA, 2012, p. 90) é encontrado nos sistemas de logística reversa: esses sistemas somente funcionam a contento quando todos os envolvidos, desde o poder público, fabricantes, importadores e comerciantes, até os consumidores, assumam e cumpram suas obrigações.

3.4.2 Individualização das responsabilidades

A responsabilidade compartilhada não se confunde com mera responsabilidade pós-consumo. Contempla medidas “que precedem até o próprio processo produtivo” (GUERRA, 2012, p. 90), passando pela fabricação de produtos ecoeficientes, pela destinação final ambientalmente adequada dos resíduos, observados os sistemas de logística reversa, incluindo-se, por fim, a destinação final também ambientalmente adequada dos rejeitos.

Dentro desse amplo espectro de responsabilidades, a Lei nº 12.305/2010 procurou individualizar as obrigações que devem ser assumidas por cada um dos sujeitos da responsabilidade compartilhada.

Aos fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes a Lei nº 12.305/2010, em seu art. 31, impôs, desde já, as seguintes responsabilidades:

Art. 31. Sem prejuízo das obrigações estabelecidas no plano de gerenciamento de resíduos sólidos e com vistas a fortalecer a responsabilidade compartilhada e seus objetivos, os fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes têm responsabilidade que abrange:

I - investimento no desenvolvimento, na fabricação e na colocação no mercado de produtos:

a) que sejam aptos, após o uso pelo consumidor, à reutilização, à reciclagem ou a outra forma de destinação ambientalmente adequada;

b) cuja fabricação e uso gerem a menor quantidade de resíduos sólidos possível;

II - divulgação de informações relativas às formas de evitar, reciclar e eliminar os resíduos sólidos associados a seus respectivos produtos;

III - 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;

IV - 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 inclusos no sistema de logística reversa.

Dentro do regime da responsabilidade compartilhada, os fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes ainda estão sujeitos ao cumprimento das obrigações estabelecidas no plano de gerenciamento de resíduos sólidos (art. 31, *caput*, da Lei nº 12.305/2010).

Ao titular dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, por seu turno, atribui-se o rol de responsabilidades estabelecido no art. 36 da Lei nº 12.305/2010:

Art. 36. No âmbito da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos, cabe ao titular dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, observado, se houver, o plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos:

I - adotar procedimentos para reaproveitar os resíduos sólidos reutilizáveis e recicláveis oriundos dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos;

II - estabelecer sistema de coleta seletiva;

III - articular com os agentes econômicos e sociais medidas para viabilizar o retorno ao ciclo produtivo dos resíduos sólidos reutilizáveis e recicláveis oriundos dos serviços de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos;

IV - realizar as atividades definidas por acordo setorial ou termo de compromisso na forma do § 7º do art. 33, mediante a devida remuneração pelo setor empresarial;

V - implantar sistema de compostagem para resíduos sólidos orgânicos e articular com os agentes econômicos e sociais formas de utilização do composto produzido;

VI - dar disposição final ambientalmente adequada aos resíduos e rejeitos oriundos dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos.

Por fim, quanto aos consumidores, estão estes obrigados, inicialmente, a efetuar a devolução, após o uso, aos comerciantes ou distribuidores, dos produtos e embalagens sujeitos aos sistemas de logística reversa (art. 33, § 4º), além de

acondicionarem e disponibilizarem adequadamente os resíduos para sua recolha ou coleta seletiva pelos titulares dos serviços públicos de manejo de resíduos sólidos, nos termos do art. 35 da Lei nº 12.305/2010, e da legislação municipal respectiva.

Como bem enfatizam Souza e Oliveira (2011, p. 2338): “[...] a responsabilidade do consumidor frente a Lei de Política Nacional de Resíduos Sólidos não é muito abrangente e tampouco bem definida”. No entanto, destacam esses mesmos autores que

[...] de acordo com a Constituição Federal e com a Lei 12.305/10, o consumidor também é responsável pelo gerenciamento dos resíduos sólidos devendo atender aos princípios dispostos no artigo 6º objetivando o equilíbrio ecológico. (SOUZA; OLIVEIRA, 2011, p. 2340).

Assim, e acedendo-se a essa linha de raciocínio, aos consumidores também podem ser imputadas obrigações outras, compatíveis com os princípios e objetivos da PNRS; afinal de contas, o consumidor final do produto ou serviço tem grande potencial de determinar, a partir de seu estilo de vida e de seu grau de consciência ecológica, a quantidade total de resíduos sólidos gerados por uma determinada sociedade.

3.4.3 Natureza jurídica da responsabilidade compartilhada

É preciso reconhecer, como fazem Milaré et al (2012, p. 223), que:

A responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos é um tema bastante recente. Os seus aspectos práticos e teórico ainda precisam ser mais bem delineados pelos gestores públicos e pelos estudiosos do tema, não só para buscar o seu aperfeiçoamento, mas especialmente para garantir a eficácia desse mecanismo.

Também sobre esse assunto, Guerra (2012, p. 91) assevera que:

[...] a responsabilidade compartilhada não se confunde com responsabilidade ambiental pura e simples, uma vez que a primeira consubstancia a questão ambiental dos resíduos sólidos sob uma perspectiva positiva (exige-se a prática condutas positivas; o fazer), enquanto que a responsabilidade ambiental pura e simples implica o não fazer, sob pena de repressão, ou seja, a conduta é negativa.

Com efeito, a responsabilidade compartilhada não se resume ou se traduz numa nova espécie de responsabilidade civil. Não é essa a intenção da Lei nº 12.305/2010. A responsabilidade compartilhada, por certo, enfeixa uma série de responsabilidades de natureza civil, obrigacional e administrativa, as quais devem ser observadas por todos os intervenientes na gestão e gerenciamento de resíduos sólidos. Estipula tarefas que devem ser assumidas pelo poder público, de forma a aumentar o rol de suas atribuições. Mais importante que isso, contudo, é a ideia a ela subjacente, de encadeamento e individualização de responsabilidades, de forma a unir atores diversos para a consecução de objetivos únicos, mediante a adoção de ações preventivas e sustentáveis na gestão dos resíduos sólidos, como bem captada por Yoshida (2012c, p. 121-122):

Sob o influxo da sustentabilidade e da cultura do cumprimento das normas jurídicas, passa a ser mais apropriada a *responsabilidade compartilhada* dos diferentes elos da cadeia (atores estatais, econômicos e sociais), o que pressupõe a mobilização e a integração de todos para desempenharem, cada qual, o papel, as funções, os deveres e as atribuições que lhes competem, sem se substituírem mutuamente e sem fazerem as vezes um do outro.

Do exposto, a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos afigura ser (e mais importante não poderia ser) um *princípio*, “um padrão que deve ser observado” (DWORKIN, 2002, p. 36), um mandamento de otimização (ALEXY, 2008, p. 90), conforme, aliás, de forma singela, desde sempre, o art. 6º, VII, da Lei nº 12.305/2010, tem proclamado.

3.5 Sanções administrativas

Conforme analisado nos itens anteriores, a Lei nº 12.305/2010 estipulou uma série de limitações administrativas a que estão sujeitos os geradores de resíduos sólidos. Relacionam-se elas, inicialmente, com a obrigação de elaboração e observância do plano de gerenciamento de resíduos sólidos. A implementação dos sistemas de logística reversa também contém um grande número de novas obrigações aos geradores de resíduos, inclusive aos consumidores. As determinações relacionadas ao princípio da responsabilidade compartilhada,

conforme acima esmiuçado, igualmente contemplam diversas obrigações impostas aos particulares que podem ser qualificadas como limitações administrativas.

Ora, uma das consequências jurídicas mais importantes relativas ao regime das limitações administrativas refere-se à possibilidade do exercício do poder de polícia pela administração pública, visando fiscalizar o cumprimento das obrigações impostas aos particulares. O descumprimento dessas obrigações, outrossim, gera os efeitos já mencionados no item 3.3: dado os atributos de coercibilidade e autoexecutoriedade do poder de polícia, a administração pública pode compelir o particular a adimplir suas obrigações valendo-se de medidas administrativas, sendo a mais comum a imposição de multas pecuniárias em face do infrator.

Nessa senda, o art. 51 da Lei nº 12.305/2010 procedeu à ampliação do rol das sanções administrativas relacionadas ao descumprimento de normas relativas a resíduos sólidos. Confira-se o dispositivo legal:

Art. 51. Sem prejuízo da obrigação de, independentemente da existência de culpa, reparar os danos causados, a ação ou omissão das pessoas físicas ou jurídicas que importe inobservância aos preceitos desta Lei ou de seu regulamento sujeita os infratores às sanções previstas em lei, em especial às fixadas na Lei no 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, que “dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências”, e em seu regulamento.

Regulamentando esse dispositivo, o art. 84 do Decreto nº 7.404/2010 acrescentou ao art. 62 do Decreto nº 6.514/2008, que dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, um novo rol de condutas passíveis de imposição das penalidades ali previstas. Assim, passaram a ser infração administrativa, dentre outras, as condutas de: descumprir obrigação prevista no sistema de logística reversa; deixar de segregar os resíduos sólidos na forma estabelecida para a coleta seletiva, quando a referida coleta for instituída pelo titular do serviço público de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos; deixar de manter atualizadas e disponíveis ao órgão municipal competente e a outras autoridades informações completas sobre a realização das ações do sistema de logística reversa sobre sua responsabilidade; não manter atualizadas e disponíveis ao órgão municipal competente, ao órgão licenciador do Sisnama e a outras autoridades, informações completas sobre a implementação e a operacionalização

do plano de gerenciamento de resíduos sólidos sob sua responsabilidade; e deixar de atender às regras sobre registro, gerenciamento e informação previstos no § 2º do art. 39 da Lei nº 12.305, de 2010 (Decreto nº 6.514/2008, art. 62, incisos XII e XIII e XV a XVII).

Confirma-se, a partir desse elenco de infrações, a natureza administrativa de diversas das responsabilidades atribuídas aos geradores de resíduos sólidos, especialmente relacionadas à logística reversa e aos planos de gerenciamento de resíduos sólidos. O descumprimento dessas obrigações desafia, precipuamente, mediante o exercício do poder de polícia, a atuação do poder público, a fim de compelir os particulares a se adequarem às normas estabelecidas pela Lei nº 12.305/2010.

3.6 Sanções penais

Quanto ao aspecto penal, a Lei nº 12.305/2010 limitou-se a acrescentar ao art. 56 da Lei nº 9.605/1998 um novo tipo legal, pela qual passou a ser autor de delito, sancionado com pena de reclusão de um a quatro anos e multa, aquele que “manipula, acondiciona, armazena, coleta, transporta, reutiliza, recicla ou dá destinação final a resíduos perigosos de forma diversa da estabelecida em lei ou regulamento” (art. 56, § 1º, II, da Lei nº 9.605/1998).

Vale lembrar que a Lei nº 9.605/1998 já tipificada como crime a conduta de “Causar poluição de qualquer natureza em níveis tais que resultem ou possam resultar em danos à saúde humana, ou que provoquem a mortandade de animais ou a destruição significativa da flora” (art. 54, *caput*), impondo ao agente pena de reclusão de um a quatro anos, e multa, sendo que, se o crime em questão for cometido “por lançamento de resíduos sólidos, líquidos ou gasosos, ou detritos, óleos ou substâncias oleosas, em desacordo com as exigências estabelecidas em leis ou regulamentos”, a pena máxima de reclusão é aumentada para cinco anos (art. 54, § 2º, V).

4 O CONTROLE SOCIAL E A POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS

4.1 Considerações gerais sobre o controle social

A expressão “controle social” é de uso corrente pelas ciências sociais. Presta-se a designar os instrumentos e meios dos quais a sociedade se vale para conformar a conduta de seus membros aos padrões ou modelos por ela mesma estabelecidos. Segundo Rocher (1982, p. 95-96), a expressão “controle social” foi usada pela primeira vez

[...] em 1901 pelo sociólogo americano Edward Ross, mas num sentido muito mais lato do que o que lhe atribuímos aqui, abrangendo as próprias normas e muitas outras coisas; foi retomada por vários autores, principalmente na sociologia americana, onde é de uso corrente, mas sem que haja forçosamente unanimidade quanto ao seu significado. Propomos empregá-la aqui num sentido mais restrito, para designar *o conjunto das sanções positivas e negativas a que uma sociedade recorre para assegurar a conformidade das condutas aos modelos estabelecidos.*

Definição semelhante é dada por Garelli (1997, p. 283):

Por Controle social se entende o conjunto de meios de intervenção, quer positivos quer negativos, acionados por cada sociedade ou grupo social a fim de induzir os próprios membros a se conformarem às normas que a caracterizam, de impedir e desestimular os comportamentos contrários às mencionadas normas, de restabelecer conformação, também em relação a uma mudança do sistema normativo.

O Estado tem particular interesse no uso de instrumentos de controle social, pois a conformação dos membros da sociedade aos seus ditames é condição para sua estabilidade e continuidade. Nessa tarefa, sobrepõe-se a função do direito, mais especificamente do Direito Penal, dada a específica característica de suas normas jurídicas, que estabelecem meios negativos de intervenção, os quais gozam da vantagem de ser, na maioria das vezes, simples, diretos e de fácil apreensão, além de contarem com o aparato policial e com a força de coerção estatal para se fazerem cumprir. Conforme destacado por Bobbio (2007, p. 4):

Nas concepções em que o Estado assume a função de guardião da ordem pública, o direito se resume, pouco a pouco, ao direito penal;

e uma das características do direito penal é, precisamente, ser composto, sobretudo, de normas negativas.

Bobbio (2007, p. 2), contudo, aponta a relevância, com o florescimento do Estado do bem estar social, das

[...] novas técnicas de controle social, as quais caracterizam a ação do Estado social dos novos tempos e a diferenciam profundamente da ação do Estado liberal clássico: o emprego cada vez mais difundido das técnicas de encorajamento em acréscimo, ou substituição, às técnicas tradicionais de desencorajamento.

Assim, no âmbito da sociologia jurídica, o direito é visto como um instrumento para se proceder ao controle social, estabelecendo sanções negativas e positivas visando conformar os membros de determinado Estado às condutas por ele esperadas.

Essa noção de controle social difere profundamente daquela que será aqui estudada, nos termos em que prevista na PNRs.

Nessa nova acepção, o controle social pode ser inicialmente conceituado como a tarefa atribuída à sociedade de vigiar, fiscalizar e monitorar as atividades estatais. Ver-se-á logo adiante que o legislador brasileiro, mais recentemente, tem conferido escopo maior ao controle social, como especificamente se observa nas Leis nºs 11.445/2007 e 12.305/2010, e em recente emenda à CF/88. Por ora, esse conceito é satisfatório, tanto por apartar o novo uso da expressão “controle social” daquele consagrado pelas ciências sociais, como por diferenciá-la das formas institucionais de controle administrativo.

A noção de controle da administração pública é antiga. No entanto, ela é tradicionalmente exercida pelo próprio Estado. Nesse sentido é que Meirelles (2013, p. 746) ao conceituar controle administrativo, como sendo “[...] todo aquele que o Executivo e os órgãos da administração dos demais poderes exercem sobre suas próprias atividades, visando mantê-las dentro da lei [...]”. Ainda sob esse aspecto Siraque (2009, p. 96-97) diferencia o controle institucional interno, autofiscalização exercida através do sistema de controle interno de cada órgão ou Poder, do controle institucional externo, “realizado por órgão estatal estranho àqueles que foram responsáveis pela emissão do ato a ser controlado”.

Quanto ao controle social, ele é, por certo, externo à administração pública, no sentido de que os órgãos incumbidos dessa tarefa, ainda que institucionalizados (como conselhos, por exemplo), não estão submetidos hierarquicamente à essa mesma administração; em outros termos, implica tratar-se de controle externo à administração o fato de ser exercido diretamente pela sociedade, e não por agentes estatais.

Nos próximos itens será discutido o fundamento constitucional do controle social. Em seguida, será apreciada a inclusão da noção de controle social na legislação ordinária, até a evolução e aperfeiçoamento de seu conceito, procedida pelas Leis nºs 11.445/2007 e 12.305/2010.

4.1.1 O controle social e a CF/88

O Brasil é uma República, conforme proclama o art. 1º, *caput*, da CF/88. A forma de governo republicana tem, dentre suas características, a fixação de prazos para o exercício dos mandatos legislativos e de chefia dos poderes executivos, a realização de eleições periódicas, o estabelecimento de sistema de freios e contrapesos entre os poderes, a necessidade de prestação de contas por parte das autoridades públicas etc. Intrínseco à noção de República está, portanto, o controle da *coisa pública*: controle interno por parte de cada um dos poderes, controle de um poder em face de outro, e controle da sociedade quanto aos atos de seus representantes junto aos três poderes.

Pesadas essas características essenciais da República, e a despeito da omissão do poder constituinte originário em prever expressamente o controle social como uma das formas de controle das atividades do Estado, há de se concordar com Siraque (2009, p. 32), para quem o controle social tem como fundamento o próprio princípio republicano albergado pela CF/88:

[...] o controle social da função administrativa do Estado é consequência necessária, imediata e inafastável do princípio republicano, o qual alicerça nosso sistema constitucional. E, mais do que isso, advém da própria ideia de soberania popular, que determina que o administrador deve responder por seus atos e omissões perante o Legislativo, o Judiciário e o Executivo, mas, sobretudo, perante o próprio povo – verdadeiro titular da *res publica*.

Inspira-se o controle social, ainda, no princípio democrático, conforme lição de França (2011, p. 116):

De acordo com o art. 1º da CF/88, a decisão sobre os caminhos da atuação do Poder Público pode ser feita de forma participativa (direta) ou representativa (indireta) – por intermédio de representantes escolhidos (ou daqueles escolhidos por estes). Em suma, o princípio democrático define que o titular do Poder – o povo – tem o dever de assumir sua posição como detentor deste Poder, definindo, deste modo, os caminhos que o Estado onde vive deve seguir.

Extrai-se deste ponto o *princípio democrático*, como critério objetivo para a verificação de adequação legal da atividade administrativa, na condição de princípio fundamental, tendo em vista a previsão constitucional de seu obrigatório atendimento, por intermédio do necessário *controle social da Administração Pública*.

Como já frisado, a CF/88, em sua redação original, não se preocupou em explicitar mecanismos de exercício do controle social. Quanto aos controles da própria administração pública ou de um dos poderes em relação ao outro, sua preocupação foi manifestada em vários dispositivos constitucionais, dentre os quais, por exemplo, a previsão da realização de controle externo do Município por parte das câmaras municipais (art. 31, § 1), a existência de controles interno e externo quanto à União e aos órgãos de sua administração direta e indireta (arts. 70 e 71), assim como controles internos dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário (art. 74).

Posteriormente, a Emenda Constitucional nº 19/1998 ampliou, no interior da CF/88, os espaços de participação da sociedade junto à administração pública, ao alterar o § 3º de seu art. 37. A nova redação desse dispositivo constitucional previu a elaboração de lei que estabeleça as formas de participação do usuário “na administração pública direta e indireta”, em especial mediante reclamações relativas à prestação dos serviços públicos, ao acesso de informações sobre os atos do governo, e à disciplina de representação em face da negligência ou abuso por parte de servidores públicos.

Apesar de se constituir em inegável avanço, a participação popular na administração pública, sob a ótica das regras constitucionais, ainda permaneceu tímida, limitando-se à atribuição do encargo da fiscalização da atividade administrativa.

Apenas por intermédio da Emenda Constitucional nº 71/2012, que instituiu o Sistema Nacional de Cultura, o controle social veio a ser expressamente mencionado no texto constitucional. Assim, o art. 216-A, § 1º, X, da CF/88, passou a prever como princípio do Sistema Nacional de Cultura, dentre outros, a “democratização dos processos decisórios com participação e controle social”. A importância da inovação trazida pela Emenda Constitucional nº 71/2012 não pode ser diminuída. Os efeitos da constitucionalização do controle social voltarão a ser apreciados nos itens seguintes.

No que tange especificamente ao meio ambiente, destaca-se o disposto no art. 225, *caput*, da CF/88, já analisado no item 1.1, no ponto em que atribui “ao Poder Público e à coletividade” o dever de preservar e defender o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Conforme expõe Mirra (2011, p. 114-115),

Em tema de meio ambiente, o dever imposto à coletividade de defender e preservar a qualidade ambiental supõe, efetivamente, como já referido, a participação dos indivíduos, dos diversos grupos sociais e dos entes e instituições representativos na tutela desse patrimônio que a todos concerne. De fato, não há como cumprir um dever de tal magnitude sem que, ao mesmo tempo, seja permitido às pessoas, individualmente ou reunidas em grupos, tomar parte nas decisões suscetíveis de repercutir sobre o meio ambiente.

Assim, o exercício desse dever, de caráter fundamental (MIRRA, 2011, p. 112), engloba não somente a participação popular nos processos decisórios relativos ao meio ambiente, mas, também o exercício do controle social, tal como esboçado pela legislação infraconstitucional. A efetivação do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado deve ser objeto de controle da coletividade, ou seja, da sociedade, especificamente na formulação, implementação e avaliação das políticas públicas a esse direito correlatas. A CF/88, em seu conjunto, legitima e impõe esse dever.

Do exposto, resta fixado, nesta primeira aproximação do conceito, que o controle social não está restrito à fiscalização e vigilância da administração pública, incidindo, também, em seus processos decisórios.

4.1.2 A evolução do conceito de controle social na legislação infraconstitucional

Após a CF/88, uma das primeiras leis federais a tratar da participação da sociedade nas atividades do Estado foi a Lei nº 8.124/1990, que tem por objeto, exatamente, a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS). Em seu art. 1º, a Lei nº 8.142/1990 dispõe que o SUS contará, em cada esfera de governo, com diversas instâncias colegiadas, como as Conferências de Saúde e os Conselhos de Saúde, sendo estes compostos (§ 2º) “por representantes do governo, prestadores de serviço, profissionais de saúde e usuários”, atuando “na formulação de estratégias e no controle da execução da política de saúde”. É de se notar que a tarefa de “controle” ficou reservada à execução dessa política pública, e não a sua formulação.

Mais adiante, tem-se a Lei nº 8.742/1993, Lei Orgânica da Assistência Social, que incorpora, dentre suas diretrizes (art. 5º, II) a “participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis”. Vale, aqui, a observação feita no parágrafo anterior, quanto à reserva da tarefa de controle à fase de execução da política pública.

Posteriormente, a Lei nº 10.836/2004, que criou o Programa Bolsa Família, fez expressa referência ao controle social, em diversos dispositivos. Seu art. 5º instituiu o Conselho Gestor Interministerial do Programa Bolsa Família, cuja Secretaria-Executiva, criada para “coordenar, supervisionar, controlar e avaliar a operacionalização do Programa” e estabelecer um “sistema de monitoramento, avaliação, gestão orçamentária e financeira”, também recebeu a função de “definição das formas de participação e controle social”. Em seu artigo 8º, a Lei nº 10.836/2004 dispôs que a execução e a gestão do Programa Bolsa Família deverá observar “a intersetorialidade, a participação comunitária e o controle social”, enquanto que o § 6º desse mesmo artigo determinou que “Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios submeterão suas prestações de contas às respectivas instâncias de controle social, previstas no art. 9º”. Por fim, o art 9º dessa lei, por último mencionado, determinou que “O controle e a participação social do Programa Bolsa Família serão realizados, em âmbito local, por um conselho ou por um comitê instalado pelo Poder Público municipal, na forma do regulamento.”

Vê-se que essa lei continuou a reservar ao controle social a tarefa de vigilância de contas públicas e da execução dessa política pública. Avançou um pouco a lei, contudo, ao prever a incidência do controle social sobre a gestão, ou

seja, a implementação do Programa Bolsa Família; recuou, por outro lado, ao circunscrever o controle social à atuação de um conselho ou comitê, cuja instalação ficará a cargo dos Municípios.

O último diploma legal a ser aqui citado é a Lei nº 11.494/2007, que regulamentou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), e que também fez expressa menção ao controle social, inicialmente, em seu art. 24, o qual dispõe que:

O acompanhamento e o controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos dos Fundos serão exercidos, junto aos respectivos governos, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, por conselhos instituídos especificamente para esse fim.

Em seu art. 37, a Lei nº 11.494/2007 prevê a possibilidade de os Municípios fazerem a integração do Conselho do Fundo ao Conselho Municipal de Educação, bem como instituírem uma câmara específica para o acompanhamento e o controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do FUNDEB. Já o § 1º do art. 37 atribui a essa câmara específica de acompanhamento e controle social competência deliberativa e terminativa.

Não é prevista a participação paritária de membros egressos da sociedade na “câmara específica de acompanhamento e controle social”, o que pode levar os Municípios a optarem por composições majoritárias de membros da própria administração pública, tanto nessa câmara como nos próprios conselhos de educação. Dessa forma, o caráter deliberativo da câmara de acompanhamento, que constituiria notável novidade a respeito do alcance do controle social, ficaria, nessa hipótese, reservado à administração pública municipal, e não à própria sociedade.

4.1.3 O controle social nas Leis nºs 11.445/2007 e 12.305/2010

O controle social passou a ter contornos legais mais precisos a partir da edição das Leis nºs 11.445/2007 e 12.305/2010. Coincidência ou não, essas leis tratam, como se sabe, de temas correlatos: a primeira estabeleceu diretrizes nacionais para o saneamento básico, e a segunda instituiu a PNRS. De se destacar

que ambas as leis se preocuparam em conceituar o controle social, de forma bastante semelhante, mas com algumas sutis diferenças.

Assim é que a Lei nº 11.445/2007, em seu art. 3º, IV, define controle social como o

[...] conjunto de mecanismos e procedimentos que garantem à sociedade informações, representações técnicas e participações nos processos de formulação de políticas, de planejamento e de avaliação relacionados aos serviços públicos de saneamento básico.

Por seu turno, a Lei nº 12.305/2010, em seu art. 3º, VI, disciplina controle social como sendo o

[...] 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.

Essas definições contêm algumas variações que serão aqui desprezadas, pois não interferem na essência de cada uma delas. Assim, percebe-se que a Lei nº 11.445/2007 refere-se a processos de formulação, planejamento e avaliação de políticas, enquanto que a Lei nº 12.305/2010, de maneira mais técnica, faz referência a processos de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas. Com efeito, formulação e planejamento referem-se a uma mesma etapa de efetivação da política pública legislativa de saneamento básico; já formulação, implementação e avaliação refletem o encadeamento lógico do processo de concretização da PNRS.

Quanto à expressão “representações técnicas”, contida exclusivamente na Lei nº 11.445/2007, pode ser tomada, a princípio, como desnecessária, pois o pleno exercício do direito de participação, quando da consecução do controle social, implica a utilização, pela sociedade, de quaisquer meios ou instrumentos lícitos para que seus objetivos sejam alcançados, incluindo, dentre eles, o trabalho de peritos e expertos de toda natureza. Outrossim, esse dispositivo pode ser interpretado, com vantagem para o controle social, como a obrigação de a administração pública disponibilizar à sociedade os meios necessários para que essas representações técnicas se concretizem, mediante disponibilização de assessoria técnica isenta para auxiliá-la nessa tarefa.

No item seguinte, tendo-se como base os dispositivos legais acima transcritos, se procederá à conceituação de controle social.

4.1.4 Conceito de controle social

O conceito de controle social não é pacífico na doutrina brasileira. Trata-se, aliás, de tema ainda pouco desenvolvido, que por certo merecerá a apreciação detida dos doutrinadores para que suas características essenciais venham a ser fixadas de forma mais tranquila. Há, inclusive, dentre respeitáveis doutrinadores, quem até mesmo considere obscura a noção de controle social, como faz Antunes (2012, p. 749), ao afirmar que:

O “controle social” é um princípio obscuro. A Constituição brasileira já prevê formas claras de participação do cidadão na gestão da *res publica*, tais como a Ação Popular, a Ação Civil Pública, as Audiências Públicas e outras. O princípio do *controle social*, em meu modo de ver, só pode ser compreendido como albergado em tais previsões constitucionais, não se confundindo com um “controle de assembleia”.

O conceito de controle social aqui estudado será o aplicável à Lei nº 12.305/2010, razão pela qual terá como base sua definição legal. Em face dessa definição, ultrapassando os limites até então estabelecidos pela legislação ordinária, que lhe atribuía apenas funções de vigilância e fiscalização, o controle social incide, a partir de agora, também nos processos de formulação das políticas públicas, assumindo a sociedade o papel de velar pela correta aplicação da legislação a elas concernente. Assim:

[...] o controle social pode ser compreendido como uma forma de ação reguladora, resultante da participação popular nas instâncias estatais e/ou governamentais. Visa assegurar que as políticas públicas sejam planejadas de modo que responda às necessidades sociais e seus programas sejam cumpridos conforme o que foi pactuado. Consequentemente, por essa perspectiva, ele é transversal a toda a política, e não pode ser confundido somente com controle de orçamento. (SILVA, V., 2007, p. 183).

O controle social, ainda que possa manter seu status de princípio (Lei nº 12.305/2010, art. 6º, X), ou seja, de padrão a ser observado por todos os aplicadores

da PNRS, possui inegável caráter instrumental. Constitui-se de um conjunto de “mecanismos e procedimentos”. Como tal, necessita, para ser exercido, de meios adequados pelos quais a sociedade obtenha as informações necessárias para participar dos processos de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas.

Obtidos os instrumentos necessários, o exercício do controle social se caracteriza pela presença de dois elementos: direito à informação e à participação popular. Sobre o direito à informação, eleito como princípio da PNRS, já se tratou mais detidamente no item 2.2.2, inclusive quanto às importantes inovações trazidas pela Lei nº 12.527/2011 em relação à transparência e ao acesso mais facilitado às informações ambientais. Oportuno acrescentar, contudo, as considerações de França (2011, p. 29) sobre o papel da informação no controle do Estado, ao defender a necessidade de um compartilhamento social de informação para o exercício da democracia tal como idealizada no texto constitucional. Deve-se, assim, partir da idéia

[...] de que o efetivo *esclarecimento*, para um *livre* discernimento, é pressuposto democrático e, conseqüentemente, do controle da Administração Pública, em razão de seu papel para a racional atuação do homem social. (FRANÇA, 2011, p. 30).

Quanto à participação, ou princípio da participação, tal como ocorre com o direito à informação, se trata de direito que se encontra consagrado em diversos documentos internacionais que tratam do meio ambiente, como no Princípio 10 da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, que elege a garantia da “participação, no nível apropriado, de todos os cidadãos interessados”, como “a melhor maneira de tratar as questões ambientais”. Cite-se novamente, dentre todos, como demonstração da importância conferida a esse princípio na esfera internacional, a Convenção de Aarhus, de 25.06.1998, pactuada no âmbito da Europa, e que trata especificamente do acesso à informação, da participação do público no processo decisório e do acesso à Justiça em matéria de meio ambiente,.

Mirra (2011, p. 72-73), assim discorre sobre o conceito de participação:

A participação popular em matéria ambiental significa [...] a integração da comunidade nos processos de definição, implantação e execução de políticas públicas ambientais, bem como nos demais processos decisórios públicos relacionados ao tema e no controle

das ações e omissões públicas e privadas que repercutem sobre a qualidade do ambiente. Tem como função básica e primordial incrementar a legitimidade do exercício do poder pelos agentes públicos e privados, por intermédio do envolvimento dos diversos setores da sociedade civil e, em especial, daqueles cuja atuação é voltada mais diretamente para a proteção do meio ambiente.

A partir dessa definição, o controle social pode ser considerado como o exercício da participação popular direcionado a uma função específica, ou seja, o controle da sociedade quanto aos assuntos públicos.

Sustenta-se assim que o controle social, à luz da função por ele exercida na PNRS, é o exercício, por intermédio de um conjunto de mecanismos e procedimentos, do direito de participação da sociedade previamente informada visando a vinculação do administrador público e de todos os demais atores envolvidos à política pública legislativa relativa aos resíduos sólidos. O controle social tem por função velar pela plena observância das regras e princípios estabelecidos nessa política pública legislativa ambiental, quando dos processos decisórios relacionados a sua formulação pelos órgãos estatais responsáveis. Nos passos seguintes, atua o controle social de forma zelar pela correta implementação dessa política, tanto pelo setor público como pelo setor privado, assim como para avaliar se sua aplicação se efetivou em conformidade com essa mesma política pública ambiental. O controle social se fundamenta, assim, no dever de fidelidade aos ditames da política pública preestabelecida, seja pela lei, quando de sua formulação, seja em relação ao processo decisório respectivo, quando de sua implementação e avaliação.

Essa conceituação de controle social, como vinculado a determinada política pública, se coaduna com a concepção desta, conforme Rizzo Junior (2009, p. 104):

Políticas públicas são microssistemas de Direito, integrados entre si, que obrigam, ao mesmo tempo, o legislador, o administrador, o juiz e a própria sociedade a concretizar princípios e programas, explícita ou implicitamente contidos no texto constitucional, para a efetiva legitimação de aspirações resultantes de projetos sociais ideológicos.

O controle social se revela, então, como exercício da participação popular. Esta, contudo, nem sempre necessita assumir a função de controle social. Como “elemento essencial da democracia” (MIRRA, 2011, p. 40), a participação popular

tem amplo espectro de atuação, incidindo, inclusive, durante o processo legislativo, seja indiretamente, por intermédio do mandato conferido pelo povo aos seus representantes parlamentares, seja de forma direta, como nas hipóteses de plebiscito, referendo e projetos de lei de iniciativa popular (CF/88, art. 14, I a III).

Nesse processo, a participação popular não se efetiva de maneira uniforme ou vinculada: todos os grupos existentes numa sociedade, majoritários ou minoritários, representativos de etnias, religiões, inclinações filosóficas, sexuais ou ideológicas diversas, enfim, todo e qualquer indivíduo tem livre curso para manifestar suas opiniões e preferências e perseguir seus objetivos durante o processo de formulação de leis. Não é possível, numa autêntica democracia, segregar ou discriminar a opinião de grupos ou indivíduos, a não ser em casos extremos e bem identificados, como na hipótese de discursos que façam a apologia ao crime. Mesmo nesses casos, a interpretação que deve prevalecer é sempre aquela mais restritiva, em homenagem à liberdade de expressão, condicionante do pleno exercício da democracia.

Também no processo de formulação de uma determinada política pública ambiental, indivíduos ou grupos, no exercício legítimo do direito à participação popular, podem se contrapor a outros indivíduos ou grupos que adotem a incumbência de proceder ao controle social desse processo decisório. A razão dessas possíveis divergências é simples: o exercício amplo da participação popular pressupõe a defesa de legítimos interesses que, porventura, estarão em confronto com as regras e princípios da política pública ambiental legislativa; quando a participação popular se exercita sob o nome de controle social, a parcela da sociedade que assuma essa tarefa estará inexoravelmente vinculada a essas regras e princípios. Em suma, no exercício do direito à participação popular, em sentido amplo, é lícito se defender interesses próprios, mesmo que contrários aos preceitos da legislação ambiental. O controle social, ao revés, é marcado pelo dever de fidelidade a essa legislação.

Tome-se um exemplo para melhor aclarar essa distinção. A Lei nº 12.305/2010 estabelece, em seu art. 19, II, que o Município, quando da elaboração do plano de gestão integrada de resíduos sólidos, deve identificar, em seu território, as áreas favoráveis para disposição final ambientalmente adequada de rejeitos, observado o plano diretor e o zoneamento ambiental. Essa tarefa envolve,

precipuamente, a realização de estudos técnicos que demonstrem a viabilidade, sob os aspectos geológico, hidrológico, de saúde pública, e outros que se façam necessários, e que permitam a identificação de áreas apropriadas, no território municipal, para a eventual e futura instalação de aterros sanitários.²⁶ A tarefa cometida à sociedade, pelo controle social, é a de zelar para que essas escolhas se deem de forma absolutamente isenta, observados os preceitos técnicos e legais. No entanto, no decorrer desse processo podem intervir outros atores sociais, os quais, no exercício amplo da participação popular, busquem invalidar a escolha de determinada área do Município como passível de instalação de aterros sanitários, mediante a defesa de interesses individuais ou de uma coletividade.

Imagine-se, ainda no contexto do exemplo dado, que uma área identificada como propícia para a instalação do aterro sanitário municipal seja limítrofe a um espaço natural utilizado comumente pela população de um bairro para atividades de lazer. A identificação da área, nesse exemplo, deve ter seguido todos os preceitos técnicos aplicáveis à espécie, inclusive mediante segura verificação de que a instalação do aterro sanitário não afetará a saúde dos moradores do bairro em questão. Estarão os moradores desse bairro, mesmo assim, legitimados, no exercício do direito de participação popular, a buscar, perante as instâncias decisórias da administração pública o veto à utilização dessa área como aterro sanitário, ao argumento de que a área a ela limítrofe se tornará imprestável para a continuidade das atividades de lazer da comunidade, em face, dentre outros inconvenientes, dos odores provenientes do aterro. Nessa hipótese, o amplo exercício do direito à participação é totalmente legítimo (o direito ao lazer é um direito fundamental social, nos termos da CF/88), como também será legítimo o exercício, por outros membros da sociedade, do controle social, seja insistindo na destinação da área em questão para fins de instalação de aterro sanitário, se outra área igualmente propícia não existir no Município, seja velando para que, caso haja alteração da localização do aterro, esta se dê em conformidade com os ditames da Lei nº 12.305/2010.

²⁶ Em Machado (1976, p.33) encontra-se interessante explanação sobre os critérios de escolha do local para a localização de aterros sanitários.

Por fim, como sempre ocorre quando do exercício da participação popular, o controle social também cumpre a função de conferir legitimidade à atuação estatal. Poderá ainda, em casos específicos previstos na legislação de regência, ser condição de validade legal dos atos administrativos sobre os quais deva incidir. Essa questão será retomada no item 4.5.

Alguns outros aspectos fundamentais do conceito aqui estudado serão tratados no item seguinte, no qual serão discutidos o sujeito, o objeto os limites do controle social.

4.2 Sujeito, objeto e limites do controle social

Nos itens seguintes, visando que o conceito de controle social atinja precisão suficiente para que possa ser implementado em toda sua plenitude perante a PNRS, serão discutidas questões como de sua titularidade e seu objeto. Também os limites devem ser objeto de estudo, inclusive para se aferir as reais possibilidades desse instituto.

4.2.1 Sujeitos do controle social

O controle social é uma espécie de controle exercido pela sociedade, seja por meio de indivíduos, seja por intermédio de associações, cooperativas ou outras formas de organização, os quais poderão se valer de canais institucionais para expressar suas opiniões.

Tanto a Lei nº 11.445/2007 como a Lei nº 12.305/2010 não qualificam o substantivo “sociedade”; sequer se referem à expressão “sociedade civil”, forma mais comum de se traduzir a ideia de sociedade como contraposição à noção de Estado. É no sentido de sociedade civil, a despeito da omissão legislativa, que se tomará o termo sociedade, seja pela precisão técnica do termo, seja para não confundi-lo com outros institutos jurídicos de mesmo nome (sociedades comerciais, anônimas etc.).

Recorre-se a Bobbio (1987, p. 35-36) para conceituar sociedade civil:

Numa primeira aproximação pode-se dizer que a sociedade civil é o lugar onde surgem e se desenvolvem os conflitos econômicos, sociais, ideológicos, religiosos, que as instituições estatais têm o dever de resolver ou através da mediação ou através da repressão. Sujeitos desses conflitos e portanto da sociedade civil exatamente quando contraposta ao Estado são as classes sociais, ou mais amplamente os grupos, os movimentos, as associações, as organizações que as representam ou se declaram seus representantes; ao lado das organizações de classe, os grupos de interesse, as associações de vários gêneros com fins sociais, e indiretamente políticos, os movimentos de emancipação de grupos étnicos, de defesa dos direitos civis, de libertação da mulher, os movimentos de jovens etc.

O conceito de sociedade não se limita, contudo, ao conceito de sociedade civil organizada. A titularidade do controle social não é exclusiva de associações, organizações não governamentais, ou de qualquer outra forma de agrupamento privado formal que tenha por finalidade o exercício do controle das funções administrativas. Pode ser exercido, portanto, até mesmo por indivíduos isolados. Nesse sentido, a posição de Siraque (2009, p. 99):

O *controle social* é realizado por um particular, por pessoa estranha ao Estado, individualmente, em grupo, ou por meio de entidades juridicamente constituídas, sendo que, nesse caso, não há necessidade de serem estranhas ao Estado, mas pelo menos de uma parte de seus membros ser eleita pela sociedade. Citamos, como exemplo de pessoas jurídicas de caráter público, os Conselhos de Saúde e a Ordem dos Advogados do Brasil, os quais foram instituídos por lei. Como exemplo de entidades de caráter privado que podem fazer o controle social, mencionamos todas as organizações não governamentais constituídas há mais de um ano, desde que tal finalidade conste de seus estatutos sociais.

Discutível a posição do Ministério Público frente ao controle social. Consistindo de instituição de caráter estatal, ainda que detenha relevante função de proceder ao controle da coisa pública, aparenta enquadrar-se o Ministério Público, com maior precisão, na classificação proposta no item 4.1, ou seja, como integrante do controle institucional externo da administração pública. Não obstante, o Ministério Público, dadas suas específicas características, tem a possibilidade de, mediante atuação extrajudicial, ou levando ao conhecimento do Poder Judiciário demandas da sociedade surgidas a partir do exercício do controle social, promover a concretização desse controle.

Como bem destaca Mirra (2011, p. 135), o Ministério Público, como órgão estatal independente, é capaz “[...] de integrar a categoria dos entes intermediários habilitados à participação pública semidireta, no exercício de representação funcional [...]”. A esse assunto se retornará no item 4.4.2, quando da apreciação da ação civil pública como instrumento judicial do controle social.

Sujeitos fundamentais do controle social são as cooperativas ou outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis. Não se vislumbra outra categoria ou espécie de associação ou entidade não governamental que tenha envolvimento tão cotidiano e profundo com os problemas gerados pelos resíduos sólidos urbanos que aquelas integradas por catadores.

Como exemplo, tem-se o Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis (MNCR), que participou ativamente do processo legislativo de elaboração da Lei nº 12.305/2010. Por intermédio do Fórum Nacional Lixo e Cidadania, procedeu à emissão de substancial parecer dirigido à Comissão Especial do Senado, responsável pela apreciação do Projeto de Lei nº 203, de 1991, e seus apensos, do qual se originou a Lei nº 12.305/2010, no qual, dentre outras sugestões, propôs a inclusão do minimização da geração de resíduos sólidos como objetivo da PNRS (MRCN, 2012, p. 419).

Por seu turno, a Lei nº 12.305/2010, em diversos dispositivos, determina a inclusão das cooperativas ou associações de catadores na implementação da PNRS. Dentre eles, encontra-se a determinação de prioridade de acesso aos recursos da União por parte dos Municípios que “implantarem a coleta seletiva com a participação de cooperativas ou outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis formadas por pessoas físicas de baixa renda” (art. 18, § 1º, II). Assim, mostra-se oportuno que sejam convocados ao exercício do controle social, em todos os níveis da Federação, os catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis, desde a formulação das respectivas políticas públicas, até sua implementação e avaliação.

4.2.2 Objeto do controle social

Quanto ao objeto sobre o qual incide o controle social, na presente dissertação será ele circunscrito à política pública ambiental instituída pela Lei nº 12.305/2010, ou seja, a PNRS. Assim, o controle social incide sobre as atividades dos próprios sujeitos da PNRS, sejam eles pertencentes ao poder público ou ao setor privado, ou mesmo em face de consumidores individuais.

Com efeito, o controle social, no âmbito da PNRS, incide na formulação, implementação e avaliação dessa política pública. Por outro lado, há de estar concatenado com o princípio da responsabilidade compartilhada, que preconiza a atuação encadeada de todos os sujeitos da PNRS, exatamente, na sua formulação, implementação e avaliação. Assim, todas as ações relacionadas à PNRS, bem como os respectivos responsáveis, deverão passar pelo crivo do controle social.

Pode-se cogitar, é certo, do exercício do controle social em diversos outros campos. No próprio processo legislativo, mediante, a participação popular que vele pela correta observância, formal e material, dos postulados intangíveis da CF/88, revela-se como exercício de controle social. Há outros pontos sensíveis em face dos quais a questão aqui posta está a aguardar aprofundamento, como o exercício do controle social em face do princípio da independência dos membros do Ministério Público, ou da atuação jurisdicional típica, ou em face dos órgãos de comunicação. Não é o escopo deste trabalho, contudo, proceder a uma análise ampla quanto ao objeto ao controle social, limitando-se o presente estudo a sua função perante a PNRS. Assim, esses relevantes e polêmicos pontos ficarão reservados a futuras discussões, ainda que sobre eles se retorne, brevemente, no item 4.4.2, ao se apreciar o controle social que pode ser exercido em face do Ministério Público.

4.2.3 Limites do controle social

Como limites do controle social estão compreendidos, neste item, tanto a sua influência nas decisões da administração pública, como o controle ao que o próprio controle social deve estar sujeito, a fim de que sua atividade final não seja objeto de deturpação ou direcionamento espúrio.

No campo político, a participação popular assume, em determinadas circunstâncias, plena função deliberativa. É o que ocorre nos plebiscitos e referendos, em que o processo legislativo é definido, de forma peremptória, pela escolha a ser feita pela sociedade, mediante o voto da maioria de seus cidadãos. Essa função decisória, via de regra, não é adotada quando da formulação de políticas públicas por parte da administração, em que a participação popular não detém função deliberativa, mas simplesmente consultiva.

Como se verá mais adiante quando do estudo dos instrumentos administrativos do controle social, seu exercício também é comumente limitado pelo aspecto meramente consultivo que lhe é conferido. Assim ocorre, por exemplo, quando das audiências ou consultas públicas, ou no controle social exercido mediante conselhos ou outros órgãos colegiados de caráter consultivo. A Lei nº 11.445/2007, aliás, faz expressa referência ao caráter consultivo dos órgãos colegiados pelos quais se exerça o controle social dos serviços públicos de saneamento básico (art. 47, *caput*).

A função exercida pelo controle social lhe habilita a influenciar de maneira mais vinculante o administrador público. Quando legitimamente exercido, o controle social se constitui num contínuo lembrete ao administrador da necessidade de ser fiel à política pública sobre a qual incide, seja em sua formulação, implementação, avaliação ou monitoramento. Por isso é que, nessa tarefa, a participação popular expressa sob o nome de controle social exerce contínuo papel de vigilância. Como o controle social, em tese, persegue sempre o adequado e escorreito cumprimento de políticas públicas legislativas, também em tese reúne plenas condições de ordenar a atuação da administração pública e, por consequência, dos particulares envolvidos, de qualquer forma, com a PNRS.

Por outro lado, como argumento contrário à vinculação do administrador às decisões adotadas pela sociedade no exercício do controle social, se posta a questão da responsabilidade administrativa. O administrador público é o responsável direto pelos atos que dele emanem no exercício de sua competência administrativa. A transferência do poder decisório, do administrador para a sociedade, pode ocasionar duas situações indesejáveis: a primeira, consistente na assunção de responsabilidades pelo servidor público quanto a atos administrativos por ele praticados de forma involuntária, ou seja, em obediência a terceiros; a segunda, e

mais provável, consistente na supressão da responsabilidade administrativa do servidor público quanto aos atos praticados mediante vinculação da decisão tomada no âmbito do controle social, solução que se revela indesejável, pois poderia pôr a ruir uma das bases em que se assenta o princípio republicano, que é a da responsabilidade dos integrantes dos órgãos estatais pelos seus atos.

Uma solução para a questão da responsabilidade quanto aos atos administrativos eventualmente vinculados ao controle social se encontra na institucionalização desse controle mediante integração de membros da sociedade a conselhos ou órgãos colegiados de caráter deliberativo. Nessa hipótese, as responsabilidades de cada um de seus membros, cujas manifestações, em conjunto, representaram a deliberação do órgão colegiado, poderão ser estremadas. Para tanto é necessário, contudo, que seja obrigatório, como pondera Machado (2013, p. 194), “[...] o pronunciamento de cada um e a motivação de seu voto”, a fim de se evitar a “[...] diluição da responsabilidade pessoal do membro do colegiado ante a decisão coletiva”. Resolve-se, assim, o impasse resultante da ausência de atribuição de responsabilidade quanto aos atos administrativos.

Na hipótese mais corrente, de ausência de poder deliberativo do controle social, há que se afastar a ideia de que seu exercício se traduza numa tarefa inútil ou meramente formal. Como garantia de que participação popular exercida sob a forma de controle social será levada em conta está o cumprimento do dever de motivação dos atos administrativos por parte do administrador público.

A motivação, segundo Mello (2012, p. 404), é requisito formal do ato administrativo, consistindo na

[...] *exposição* dos motivos, a fundamentação na qual são enunciados (a) a regra de Direito habilitante, (b) os fatos em que o agente se estribou para decidir e, muitas vezes, obrigatoriamente, (c) a *enunciação da relação de pertinência lógica* entre os fatos ocorridos e o ato praticado. Não basta, pois, em uma imensa variedade de hipóteses, apenas aludir ao dispositivo legal que o agente tomou como base para editar o ato.

A importância da motivação é destacada por Machado (2013, p. 308), o qual, em análise da função da audiência pública no licenciamento ambiental, aduz que:

A Audiência Pública – devidamente retratada na ata e seus anexos – não poderá ser posta de lado pelo órgão licenciador, como o mesmo deverá pesar os argumentos nela expendidos, como a documentação juntada. Constituirá nulidade do ato administrativo autorizador – que poderá ser invalidada pela instância administrativa superior ou por via judicial – quando o mesmo deixar de conter os motivos administrativos favoráveis ou desfavoráveis ao conteúdo da ata e de seus anexos.

Resta apreciar, neste item, a sempre tormentosa questão relativa ao controle do controle, ou seja, quem controla o controlador. No caso do controle social, que tem como sujeito a sociedade, essa tarefa se mostra especialmente complexa, pois não há, a priori, instrumentos institucionalizados de responsabilização pelo seu exercício indevido ou deturpado.

Tampouco há como se ter por garantido que o controle social será sempre exercido de forma esmerada, isenta, mediante efetiva defesa dos princípios e regras das políticas públicas ambientais. Interesses econômicos e políticos podem macular os grupos e indivíduos que se apresentem ao exercício do controle social. Nesse sentido, Ferreira (2010, p. 30), em comentários ao princípio da participação, assim discorre:

Ressalte-se, porém, que mesmo buscando este fortalecimento da democracia participativa, de instrumentos de democracia direta, sabe-se também que eles possuem certos limites, não se tratando aqui de uma verdadeira panaceia. Vê-se, nesse sentido, o risco de se transferir para certos grupos economicamente fortes os poderes de decisão do Estado, pois tais grupos tenderão a dominar as estruturas estatais de participação, correndo-se o risco de elas serem “cooptadas por interesses e atores hegemônicos” (SANTOS; AVRITZER, 2002, p. 74; MONCADA, 2002, p. 166-167; MACHADO, 1982, p. 118-119).

Da mesma forma, Santos et al (2005, p. 38) destaca os riscos a que o exercício legítimo da participação popular está sujeito:

Embora a construção de espaços públicos tenha sido universalizada pela Constituição de 1988, as constituições estaduais e as leis orgânicas municipais depararam-se com a dura realidade da correlação de forças e repartição do poder claramente desvantajosa para a sociedade civil. Nos grotões do país, essas relações desiguais ocasionaram muitas vezes verdadeiras aberrações e distorções dos conceitos de “participação” e “controle social”. Mesmo nos centros onde a sociedade civil é mais organizada ela se depara com práticas de cooptação que podem ocasionar perda de autonomia, desaceleração das lutas reivindicativas e desmobilização social.

Inexistindo um controle institucionalizado sobre o exercício do controle social, cabe primeiramente à própria administração pública identificar desvios e deturpações no exercício dessa atividade, apontando-os, fundamentadamente, quando da exposição de motivos do ato administrativo em que o controle social tido como espúrio tenha buscado influir. Propõe-se, assim, uma relação dialética entre administração e sociedade, em que ambas se controlam mutuamente, tendo como fiel da balança, quanto à adequação da conduta de uma e outra, a correta observância dos propósitos e objetivos da política pública ambiental.

É ao Ministério Público, contudo, que se espera venha a exercer com maior acuidade essa espécie de “controle do controle”, em especial: nas hipóteses em que a administração pública institua formas de controle social de conteúdo meramente formal; quando a informação não seja corretamente disponibilizada à sociedade; nos casos em que haja cooptação dos membros da sociedade por interesses privados ou órgãos estatais; quando o controle social não seja levado em conta nos processos decisórios; enfim, em toda e qualquer hipótese de desvio da função atribuída ao controle social.

4.3 Instrumentos administrativos de controle social

O exercício do controle social depende da existência de instrumentos adequados e efetivos para a consecução de seus fins. É da essência, aliás, do conceito legal de controle social, dado pelas Leis nºs 11.445/2007 e 12.305/2010, a existência de um “conjunto de mecanismos e procedimentos” para viabilizá-lo. Nesse sentido, veja-se as conclusões de Aguillar (1999, p. 293):

É importante ressaltar que o controle social exercido através da participação popular deve ter espaço institucional para que cumpra seus objetivos. Trata-se de uma participação popular albergada pelo aparelho jurídico estatal e não meramente a manifestação espontânea dos interesses da população. É preciso organizar, institucionalizar espaços de veiculação de interesses. E isso somente é possível fazer amparando-os através do direito.

A eficiência do controle social dependerá, portanto, da existência e do uso tempestivo dos procedimentos e mecanismos hábeis a bem informar e a permitir a

participação plena da sociedade nos processos decisórios administrativos. A esse respeito, vale a citação da exauriente lição de Mirra (2011, p. 156-157), dirigida à participação popular:

[...] qualquer que seja o processo decisório administrativo ambiental, condição básica para a participação útil e eficaz é a admissão desta em um estágio precoce do procedimento, vale dizer, no seu início, quando todas as opções e soluções ainda são possíveis, a fim de que o público possa exercer real influência no resultado final. Do contrário, se a possibilidade de intervenção da população for aberta apenas em momento adiantado ou no fim do processo decisório, ou quando a decisão já tiver sido tomada, não se poderá falar em autêntica participação pública ambiental; haverá, então, mero artifício para legitimação popular da decisão, desde o início tida como certa e inafastável.

Nessa mesma ordem de ideias, faz-se indispensável, ainda, a previsão de prazos razoáveis, suscetíveis de permitir aos indivíduos e entes intermediários prepararem-se adequadamente para a participação pretendida, nos diversos procedimentos. Por evidente, a abertura da participação pública em processos decisórios, sem que o público possa informar-se corretamente e organizar-se para intervir tempestiva e fundamentadamente, compromete a legitimidade do procedimento participativo.

Assim, para o pleno e efetivo exercício do controle social, a administração pública deve assumir preponderante papel. Observados os preceitos da transparência, tal como estatuídos na Lei nº 12.527/2011, deve fornecer, independentemente de requerimentos e mediante procedimentos objetivos e ágeis, informações à sociedade em linguagem de fácil compreensão (arts. 5º e 8º). Deve prever, também, a realização de procedimentos de consulta e esclarecimentos à população, antes da tomada de decisões relevantes na área ambiental, assim como institucionalizar órgãos colegiados, com participação da sociedade, para auxílio na formulação, implementação e avaliação de políticas públicas ambientais. Deve a administração pública, acima de tudo, encarar com seriedade as imposições legais a respeito da necessidade do controle social, sob pena de, na falha dos mecanismos administrativos de controle, encarar, com frequência cada vez maior, processos judiciais questionando a legalidade de seus procedimentos.

Quanto aos mecanismos e procedimentos administrativos de controle social, o Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257/2001, contém, em seu art. 43, um rol mínimo de instrumentos que, instituídos “para garantir a gestão democrática da

cidade”, poderão ser utilizados na consecução dos objetivos do controle social, dentre eles:

I – órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal;

II – debates, audiências e consultas públicas;

III – conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal;

IV – iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

Alguns desses instrumentos serão objeto de apreciação nos itens seguintes, consignando-se, desde já, que não há um rol taxativo de mecanismos e procedimentos de controle social, e que é bastante desejável o surgimento de novos instrumentos a par dos legalmente previstos, principalmente quando propiciem maior efetividade desse tipo de controle.

4.3.1 Consulta e audiência públicas

A consulta pública é um instrumento de participação popular pelo qual a sociedade é convocada a opinar sobre determinado assunto de interesse público, submetido que esteja à apreciação do Poder Legislativo, como um projeto de lei, ou que penda da análise pela própria administração pública.

A Lei nº 9.784/99, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, prevê a possibilidade, na instrução de processos de interesse geral, de se abrir um “período de consulta pública para manifestação de terceiros, antes da decisão do pedido, se não houver prejuízo para a parte interessada” (art. 31, *caput*).

A consulta pública, para permitir o exercício do controle social, deve disponibilizar aos interessados informações suficientes para intervirem com qualidade no processo decisório, bem como estabelecer prazo razoável para que as manifestações sejam colhidas. Prazos fixados de forma exígua, sem prévia disponibilização da informação necessária, e sem utilizar linguagem, repita-se à exaustão, de fácil compreensão ao conjunto da sociedade, tornam a consulta pública

irrelevante, pois dificilmente propostas com conteúdo significativo serão colhidas nesse processo.

Ressalta Ferreira (2010, p. 53) que a consulta pública não é obrigatória; acrescenta-se que tampouco as propostas nela colhidas vinculam, via de regra, a atuação do administrador público, mas não podem por ele ser desconsideradas. O direito de os participantes da consulta obterem resposta fundamentada da administração pública em face de suas alegações, conforme previsto no art. 31, § 2º, da Lei nº 9.784/99, reforça a conclusão exposta no item 4.2.3, de que a motivação dos atos administrativos permite a verificação de ter havido a devida consideração do administrador à intervenção da sociedade, sob a forma de participação popular.

Prevê a Resolução Conama nº 01/1986, quando da execução de Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EPIA), a abertura de uma fase de recebimento de comentários, “a serem feitos pelos órgãos públicos e demais interessados” (art. 11, § 2º), à vista do Relatório de Impacto Ambiental (RIMA). Essa fase de comentários se trata de uma forma de consulta pública, de observância obrigatória nos processos de licenciamento ambiental em que o EPIA é exigido, e se constitui, por óbvio, numa excelente oportunidade de exercício do controle social. Como ressalta Machado (2013, p. 294):

A possibilidade de a população comentar o EPIA foi – desde a concepção deste instrumento de prevenção do dano ambiental – um de seus mais importantes aspectos. Pode não ocorrer efetiva participação do público pela ausência de comentários; contudo, não se concebe EPIA sem a possibilidade de serem emitidas opiniões por pessoas e entidades que não sejam o proponente do projeto, a equipe multidisciplinar e a Administração.

Após a realização de consulta pública, prevê a Lei nº 9.784/99, ainda no transcurso de processos administrativos de interesse geral, e antes da tomada de decisão pela autoridade competente, a realização de “audiência pública para debates sobre a matéria do processo” (art. 32). Nessa genérica hipótese, a audiência pública será convocada a juízo da autoridade, desde que se trate de questão relevante.

Conforme Mirra (2011, p. 162):

As audiências públicas, em matéria ambiental, previstas nas Resoluções Conama nºs 01/1986 e 09/1987, como visto em

passagens anteriores, via de regra estão relacionadas à elaboração, discussão e aprovação do Estudo de Impacto Ambiental – EIA e, conseqüentemente, encontram-se inseridas no processo de licenciamento ambiental. Isso não impede, porém, a realização de tais reuniões públicas pelos órgãos administrativos ambientais em situações diversas, fora do contexto do licenciamento ambiental ou mesmo da discussão dos EIAs.²⁷

As audiências públicas têm sido cada vez mais utilizadas pela administração pública, inclusive por força de novas imposições legislativas, conforme se verá mais detalhadamente quando da análise de seu uso durante o processo de licitação de serviços de manejo de resíduos sólidos urbanos. Por outro lado, assim como as consultas públicas, “[...] a participação em audiências públicas ambientais é uma participação meramente consultiva, destituída, assim, de caráter deliberativo [...]” (MIRRA, 2011, p. 163).

A audiência pública é um dos espaços em que melhor pode ter curso o controle social. O debate aberto e franco, a livre troca de ideias, a exposição transparente das informações em poder da Administração Pública, têm o potencial de produzir decisões mais qualificadas. Como já enfatizaram Xavier et al (2012, p. 166):

[...] os espaços públicos nos quais as pessoas podem, face a face, expor suas ideias, seus consensos e dissensos, se reunirem livremente em torno de um ideal ou de uma causa, fortemente ligadas por aspirações comuns, continuarão a ser o palco principal em que o princípio da participação poderá ter plena vazão e efetividade.

No entanto, para que esses resultados se produzam, é necessário que a administração pública, a exemplo do já afirmado em relação às consultas públicas, respeite alguns preceitos básicos. Dentre eles, como já inúmeras vezes aqui afirmado, está o direito de a sociedade ser previamente informada, de forma clara e acessível, sobre o objeto da audiência pública, e sobre a decisão que com ela se busca aperfeiçoar.

O formato da audiência pública também é essencial para o seu sucesso. Audiência pública não se confunde com conferência pública. Ainda que esclarecimentos prévios possam ser necessários por parte, por exemplo, dos

²⁷ Em Machado (2013, p. 303-310) encontra-se uma análise aprofundada dos contornos das audiências públicas realizadas por ocasião da elaboração do EPIA.

proponentes do projeto a ser apreciado, ou das autoridades competentes para aprová-lo, à sociedade deve ser reservado tempo suficiente para manifestação, e para resposta às dúvidas que surjam no decorrer desse processo. Acima de tudo, deve ser oportunizado o efetivo debate, o qual somente ocorrerá se a administração pública estiver realmente disposta a ouvir a sociedade, e não somente a cumprir uma formalidade que, por imposição legal ou regulamentar, se revele imprescindível para a validade da decisão já tomada de antemão.

4.3.2 Os órgãos colegiados

Os órgãos colegiados, comumente denominados de conselhos, podem servir de valioso instrumento de controle social, a depender de como a legislação de regência os estruture, em relação à composição, competência e forma de funcionamento.

Quanto à competência, os órgãos colegiados podem ter função deliberativa ou meramente consultiva, ou, mesmo, reunir as duas atribuições, conforme a matéria a ser apreciada. Como lembra Machado (2013, p. 193), “Se for deliberativo ou se for somente consultivo, variará a força dos pronunciamentos do órgão”.

Outro aspecto de grande importância é o da composição dos órgãos colegiados. Para o exercício do controle social, é essencial que indivíduos ou associações da sociedade civil componham obrigatoriamente o colegiado, com direito a voz e voto, sem os quais nada mais fariam do que ornamentar o respectivo órgão.

Em relação à forma de funcionamento, valem as mesmas observações realizadas quanto às audiências ou consultas públicas. Devem os membros do colegiado ser munidos, com antecedência necessária à complexidade da questão a ser discutida, das informações necessárias para a sua correta apreciação. Desejável, ainda, que contem com assessoramento técnico, pois nem todos os membros do colegiado terão a mesma formação profissional ou acadêmica. Aliás, é de se esperar que, num conselho em que o princípio do controle social seja

respeitado, haja verdadeira diversidade de membros, e não uma unicidade de formação, mormente de caráter técnico ou científico.

O adequado e tempestivo fornecimento de informações aos membros do colegiado é especialmente relevante diante da corrente circunstância de os órgãos colegiados serem compostos por um número significativo de pessoas ocupantes de cargos públicos junto ao ente federado que os criaram. Nessas hipóteses, é natural que os membros oriundos da pessoa jurídica de direito público interno disponham, de antemão, de informações privilegiadas a respeito do assunto a ser submetido à apreciação do colegiado, até porque, muitas vezes, participaram da própria colheita de dados e do início do processo decisório. O desnível do conhecimento sobre a matéria deve ser remediado pela disponibilização de informações de qualidade aos demais membros, sob pena de se enfraquecer a possibilidade de participação efetiva de todos os componentes do colegiado. Assim, busca-se evitar um dos obstáculos apontados por Machado (2013, p. 193) ao bom funcionamento dos órgãos colegiados, que é o de as questões a serem apreciadas já virem “[...] com soluções imutáveis, tornando inócuo o debate”.

A legislação ambiental prevê a existência de vários órgãos colegiados, com atribuições diversas, e com participação necessária da sociedade. Cita-se inicialmente, pela relevância, o Conama, criado pela Lei nº 6.938/81 (art. 6º, II), com caráter deliberativo e consultivo, cuja composição atual, conferida pelo Decreto nº 3.942/2001, que alterou o Decreto nº 99.274/90, inclui “representantes de entidades de trabalhadores e da sociedade civil” (art. 4º, VIII, do Decreto nº 99.274/90). Não há composição paritária no Conama entre sociedade civil e Estado. A participação governamental é francamente majoritária, sendo que “[...] mais de dois terços dos membros do CONAMA com direito a voto representam órgãos e agências governamentais” (MIRRA, 2011, p. 154).

Diversas outras leis ambientais previram a existência de órgãos colegiados com participação popular, como a Lei nº 9.433/97 (instituidora da Política Nacional de Recursos Hídricos), que em seu art. 34, III e IV, incluiu a participação de usuários e organizações civis de recursos hídricos no Conselho Nacional de Recursos Hídricos e nos Comitês de Bacia Hidrográfica (art. 39, IV e V). A Lei nº 9.985/2000 também prevê a participação de organizações da sociedade civil em conselhos consultivos ou deliberativos de diversas das unidades de conservação

nela previstas, sendo importante destacar que, quanto aos conselhos deliberativos das Reservas Extrativistas e das Reservas de Desenvolvimento Sustentável, além de membros da sociedade civil, devem compor os conselhos, obrigatoriamente, representantes das populações tradicionais residentes nessas áreas.

Por fim, dado o caráter não exaustivo dessa compilação, cita-se por último a Lei nº 11.445/2007, que, em seu art. 47, *caput*, prevê expressamente que “O controle social dos serviços públicos de saneamento básico poderá incluir a participação de órgãos colegiados de caráter consultivo, estaduais, do Distrito Federal e municipais”.

4.3.3 Agências reguladoras

As agências reguladoras, segundo Di Pietro (2002b, p. 140),

[...] foram introduzidas no direito brasileiro, inicialmente, para assumir o papel que, na concessão, era antes desempenhado pela própria Administração Pública direta, na qualidade de poder concedente; o mesmo papel é assumido na permissão e na autorização. E é desempenhado quando o objeto da concessão é um serviço público, como nas hipóteses elencadas no art. 21, XI e XII, da Constituição e, quando o objeto da concessão é a exploração de atividade econômica monopolizada, como nas hipóteses do art. 177.

Quanto às funções exercidas pelas agências reguladoras, vê-se em França (2011, p. 174) que elas

[...] atuam regulamentando, sancionando, dirigindo, mediando, arbitrando, coordenando e controlando os envolvidos nos mercados econômicos selecionados pelo Estado como *objeto regulatório* nacional: Estado, concessionárias e cidadãos. Em suma, essas entidades são responsáveis pela manutenção e segurança da qualidade e dos preços justos dos serviços e das atividades públicas prestados pelo Estado ou parceiros externos a ele.

Cumprem as agências reguladoras, portanto, a tríplice função de formular, implementar e monitorar políticas públicas, inclusive ambientais, conforme a competência a elas atribuída no ato legislativo de sua criação. Intuitivo, portanto, que as agências reguladoras devem se consubstanciar em instrumentos administrativos

de controle social, mediante a presença da sociedade nos processos de tomada de decisões dessas agências.

No entanto, não é isso que se verifica, por vezes, efetivamente ocorrer. É o que se observa com a Agência Nacional de Águas (ANA), entidade federal de implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e de coordenação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, a qual é dirigida por uma Diretoria Colegiada composta por cinco membros de livre escolha da Presidência da República, nos termos do art. 9º, *caput*, da Lei nº 9.984/2000. Não há, nesta lei, previsão de participação popular ou de controle social como forma de influenciar ou intervir nos processos decisórios da ANA, a revelar, de forma exemplificativa, essa falha de grande importância, e no entanto ainda pouco destacada, quanto à legitimidade da atuação das agências reguladoras.

No âmbito da gestão e manejo de resíduos sólidos, a questão da composição das agências reguladoras assume especial relevo. Isso porque, nos termos da Lei nº 11.445/2007, art. 23, § 1º:

A regulação de serviços públicos de saneamento básico poderá ser delegada pelos titulares a qualquer entidade reguladora constituída dentro dos limites do respectivo Estado, explicitando, no ato de delegação da regulação, a forma de atuação e a abrangência das atividades a serem desempenhadas pelas partes envolvidas

Essa mesma lei disciplina os princípios relativos ao exercício da função reguladora, dentre eles o da “independência decisória, incluindo autonomia administrativa, orçamentária e financeira da entidade reguladora” (art. 21, I), e da “transparência, tecnicidade, celeridade e objetividade das decisões” (art. 21, II). Outrossim, a função reguladora tem como objetivos, dentre outros, o de “estabelecer padrões e normas para a adequada prestação dos serviços e para a satisfação dos usuários” (art. 22, I), e o de “garantir o cumprimento das condições e metas estabelecidas” (art. 22, II).

Em suma, as agências reguladoras instituídas nos termos da Lei nº 11.445/2007 pode receber a delegação dos titulares dos serviços públicos de saneamento básico, dentre eles incluídos os serviços de manejo de resíduos sólidos domiciliares e de varrição e limpeza de vias públicas, de formular, implementar e

avaliar a política pública respectiva. Inafastável, portanto, nos termos das Leis nºs 11.445/2007 e 12.305/2010, que tais agências reguladoras também contemplem mecanismos de controle social, sendo desejável que incluam na composição de sua diretoria, ou sob a forma de conselho, membros da sociedade civil, para que exerçam essa tarefa.

4.4 Instrumentos judiciais de controle social

Numa situação ideal, as considerações e opiniões da sociedade, mediante o exercício do controle social, serão levadas em conta pela administração pública. A despeito de, comumente, possuir caráter meramente consultivo, a atuação esperada do controle social resulta na necessária influência no processo decisório de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas ambientais. *Levar em conta* não é sinônimo de acatamento irrestrito da intervenção da sociedade nesses processos decisórios: significa, entretanto, que a administração pública avalie de forma efetiva as proposições decorrentes do exercício do controle social, aceitando-as ou rejeitando-as motivadamente.

Infelizmente, essa ideal situação é difícil de ser encontrada. Além da desconsideração pura e simples das manifestações da sociedade, observa-se com frequência a inexistência de plenas condições para que o controle social se desenvolva com qualidade, por força de defeitos nos processos de participação popular já apontados nos itens anteriores, como déficit de informação, intempestividade em seu fornecimento, ou ausência de clareza quanto aos elementos condicionantes da decisão a ser tomada. Há, também, hipóteses em que a sociedade é simplesmente alijada do direito de participar e de exercer o controle social sobre a política pública ambiental.

Para tais casos, há a garantia constitucional da inafastabilidade da jurisdição (art. 5º, XXXV, da CF/88). A judicialização do controle social, nessas situações se revela a única solução disponível para que o exercício desse direito não seja anulado. Como bem observado por Mirra (2011, p. 169):

A participação judicial, então, aparece, não raras vezes, como o único expediente capaz de permitir uma real aproximação entre o

povo e os agentes que exercem o poder e de propiciar o controle popular efetivo sobre as ações e omissões públicas e privadas suscetíveis de repercutir sobre a qualidade ambiental. Além do mais, diante de eventual resistência dos órgãos administrativos e legislativos em admitir a intervenção de indivíduos e entes intermediários nos processos e procedimentos participativos instituídos, a participação judicial acaba se mostrando relevante, como mecanismo para viabilizar a própria participação pública ambiental em quaisquer de suas outras modalidades.

A princípio, qualquer instrumento processual pode ser manejado para o exercício do controle social. Os mandados de segurança, individual ou coletivo, são ótimos instrumentos para a repressão de atos ilegais e abusivos de autoridade, principalmente quando relacionados à negativa de fornecimento de documentos e informações de interesse ambiental. Nos próximos itens, serão apreciados apenas os instrumentos judiciais de uso mais comum para a efetivação da participação popular e, via de consequência, aptos para fazer prevalecer o princípio do controle social, quais sejam, a ação popular e a ação civil pública. Esses instrumentos se destacam por permitirem o exercício da legitimação ativa extraordinária, pela qual indivíduos ou associações pleiteiam, em nome próprio, a tutela do direito difuso ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Também serão destacadas as conveniências e dificuldades inerentes a cada um desses instrumentos, e o papel preponderante do Ministério Público na atuação judicial.

4.4.1 A ação popular

A ação popular, regulamentada pela Lei nº 4.717/65, tem como característica principal o fato de poder ser manejada por qualquer cidadão, ou seja, por qualquer pessoa que esteja no gozo de seus direitos políticos, com a finalidade de “pleitear a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio” (art. 1º, *caput*).

O âmbito de aplicação da ação popular se ampliou por intermédio da CF/88. Conforme já mencionado no item 1.1, a ação popular, na nova ordem constitucional, é também um instrumento judicial para a anulação de atos lesivos ao meio ambiente (art. 5º, LXXIII, CF/88). Não perdeu ela, contudo, sua “[...] natureza corretiva da atividade da Administração Pública”, destinada essencialmente “[...] à

impugnação de atos lesivos ao meio ambiente praticados pelo Poder Público ou por entidade de que o Estado participe e à reparação de danos ambientais resultantes de tais atos” (MIRRA, 2011, p. 237).

A ação popular não possui caráter exclusivamente repressivo. Conforme Mirra (2011, p. 427):

[...] a declaração de nulidade ou a anulação de um ato administrativo e a declaração de inconstitucionalidade de leis e atos normativos não só implicam a cessação de situações ilícitas, consistentes no indevido licenciamento ou autorização ambiental e na edição de normas contrárias aos princípios e regras constitucionais de proteção do meio ambiente, como ainda propiciam a inibição do início ou da continuidade das atividades irregularmente beneficiadas com os mencionados atos administrativos e normativos.

Assim, há de se concluir pela possibilidade de a ação popular fazer cumprir os princípios da precaução e, mais efetivamente, da prevenção, “Isso porque a lesividade do ato, exigida pelo texto constitucional (art. 5º, LXXIII, da CF) para o exercício da ação popular, deve incluir também a lesão *potencial*, não consumada” (MIRRA, 2011, p. 428, nota 1153).

Machado (2013, p. 428) aponta uma limitação importante para o uso desse instrumento judicial, referente aos custos suportados pelo cidadão ou cidadãos no manejo desse instrumento processual, inerentes à contratação de advogado para sua propositura. Assim, a despeito da isenção de custas e despesas judiciais ao autor da ação popular (salvo comprovada má-fé), conforme determinado pela CF/88 (art. 5º, LXXIII), se trata de instrumento judicial que, normalmente, importará em dispêndio de numerário pelo cidadão autor.

A ação popular, a despeito desse limite, pode ser utilizada como instrumento do controle social, em especial quando esse controle é exercido de forma individual. Nas hipóteses em que associações se dediquem ao exercício do controle social, a ação civil pública, apreciada no item seguinte, se revela um instrumento judicial mais amplo e efetivo que a ação popular.

Por fim, cabe destacar que, intervindo necessariamente na ação popular, inclusive mediante atuação na produção de provas, assunção do pólo ativo, no caso de pedido de desistência pelo autor, e na execução do julgado, também em face da omissão do autor (Lei nº 4.717/65, arts. 6º, § 4º; 7º, § 2º; 9º; e 16), o Ministério

Público acaba por assumir a posição de assistente litisconsorcial do cidadão que maneje esse instrumento processual.

4.4.2 A ação civil pública

A ação civil pública é um instrumento judicial de natureza coletiva de grande importância para a defesa do meio ambiente. Seus contornos jurídicos são bastante conhecidos. Introduzida no direito brasileiro pela Lei nº 7.347/85, a ação civil pública é destinada à responsabilização por danos morais e patrimoniais causados, dentre outros bens jurídicos, ao meio ambiente (art. 1º, I), sem embargo de também poder ter por objeto “[...] o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer” (art. 3º), assim como ostentar a função cautelar de “[...] evitar o dano ao meio ambiente” (art. 4º). Assim, o campo de atuação da ação civil pública é bem mais amplo do que o da ação popular, não se restringindo, ainda que de forma preventiva, à anulação de atos administrativos, podendo atuar, com maior efetividade, na prevenção do dano ambiental.

São diversos os legitimados à propositura da ação civil pública, interessando, neste trabalho, destacar o Ministério Público e as associações, devendo estas, como é cediço, cumprirem os prévios requisitos de tempo mínimo de constituição de um ano, e que incluam, em suas finalidades instituídas, a proteção ao meio ambiente (Lei nº 7.347/85, art. 5º, I e V). Tal como ocorre com a ação popular, o Ministério Público, se não for o autor, intervirá obrigatoriamente na ação civil pública, bem como assumirá sua titularidade, na hipótese de desistência infundada ou abandono da ação por parte da associação legitimada (art. 5º, §§ 1º e 3º). Hipótese menos usual é a utilização, pelas associações legitimadas, da faculdade de se habilitarem como litisconsortes em ações civis públicas movidas por terceiros (art. 5º, § 2º).

Defende Mirra (2011, p. 213) que os legitimados ativos para as demandas ambientais coletivas

[...] assumem, com frequência, posição intermediária entre a comunidade e os representantes eleitos pelo povo, apresentando-se, eles próprios, também, perante os órgãos jurisdicionais, como representantes da sociedade na preservação da qualidade

ambiental. É o que acontece, notadamente, com os entes intermediários acima mencionados – associações civis, sindicatos, Ministério Público, Defensoria Pública, OAB – aos quais se costuma atribuir o poder de acionar a jurisdição em prol da defesa do meio ambiente.

Importante na obra de Mirra é a discussão a respeito da representatividade adequada dos entes intermediários, ou seja, a qualidade que devem se revestir os legitimados ativos para a propositura de ações coletivas ambientais para

[...] bem representar e defender em juízo os interesses da sociedade na proteção do meio ambiente, em perfeita sintonia com as expectativas da coletividade nessa matéria e com total autonomia e independência frente aos detentores do poder econômico (grandes grupos econômicos) e do poder político (os próprios governos). (MIRRA, 2011, p. 214).

Essa representatividade é atingida, em linha de princípio, pelas associações civis, mediante o preenchimento dos requisitos acima já destacados: constituição há pelo menos um ano, e finalidade institucional de proteção ao meio ambiente. De se notar que o requisito da pré-constituição poderá ser dispensado, a critério do juízo, “quando haja manifesto interesse social evidenciado pela dimensão ou característica do dano, ou pela relevância do bem jurídico a ser protegido” (Lei nº 7.347/85, art. 5º, § 4º).

A questão da representatividade adequada também se insere no problema do “controle do controle”, já levantado no item 4.2.3. Uma ação proposta de forma açodada, mal instruída, contemplando pedidos inadequados ou insuficientes para a obtenção da verdadeira proteção do bem ambiental, pode trazer resultado oposto ao supostamente desejado pelo autor. Assim, no âmbito da ação civil pública, é recomendável redobrada atenção quanto a tais aspectos, em especial por parte do Ministério Público, que nela obrigatoriamente intervirá, ainda que como fiscal da lei, podendo, inclusive, suprir essas deficiências, mediante atividade probatória própria e emenda à inicial.

É claro que o papel do Ministério Público, na ação civil pública, é muito mais amplo do que esse. O Ministério Público é talvez o maior protagonista dessa espécie de ação coletiva, até porque somente a ele foi conferido o poder de instaurar inquérito civil, com a finalidade de obter informações e provas suficientes

para a propositura da ação civil pública (Lei nº 7.347/85, art. 8º, § 1º). O inquérito civil é um instrumento eficiente de colheita de provas de qualquer espécie, em especial pelo poder de requisição que também é atribuído ao Ministério Público, pelas respectivas leis orgânicas e pela própria Lei nº 7.347/85, no dispositivo legal por último citado.

Interessante notar que o próprio inquérito civil pode ser objeto de participação popular e de controle social. A despeito de se tratar de tema pouco usual, se mostra plausível, e até mesmo necessário, um maior incremento de participação da sociedade na tarefa investigativa empreendida pelo Ministério Público. Nada impede a realização de audiências públicas, por exemplo, para que sejam aclarados aspectos dos fatos que estejam sob investigação, bem como debatida a conveniência e a oportunidade da propositura de ação judicial sobre esses mesmos fatos.

Aliás, a Resolução nº 87/2010, do Conselho Superior do Ministério Público Federal (CSMPF), alberga, em seu art. 11, a possibilidade de realização de audiências públicas no trâmite do inquérito civil conduzido no âmbito dessa instituição, para a colheita de informações, a qual se dará publicidade, mediante “divulgação e exposição dos fatos” (art. 16, § 1º, III).

Por óbvio, essa abertura à sociedade não pode ser feita de forma a prejudicar as próprias investigações, quando o sigilo for necessário. Sigilo, contudo, sempre é exceção. A regra, inclusive para se conferir maior legitimidade ao Ministério Público, deveria ser a conferência de total transparência ao inquérito civil, inclusive para se evitar arquivamentos indevidos: o controle social também deve ter como destinatário essa importante e relevante instituição.

Ainda quanto a esse tema, a Lei nº 7.347/85 prevê a existência de controle pela sociedade em relação às promoções de arquivamento de inquéritos civis, conforme disposto em seu art. 9º, § 2º:

Até que, em sessão do Conselho Superior do Ministério Público, seja homologada ou rejeitada a promoção de arquivamento, poderão as associações legitimadas apresentar razões escritas ou documentos, que serão juntados aos autos do inquérito ou anexados às peças de informação.

4.5 Âmbito de incidência do controle social na PNRS

A diferença fundamental entre a roupagem legislativa dada ao controle social antes e após as Leis nºs 11.445/2007 e 12.305/2010 tem pertinência, como visto, à inclusão de seu exercício desde o momento da formulação de políticas públicas para as áreas de saneamento básico e resíduos sólidos.

Assim, em face da definição legal contida na Lei nº 12.305/2010, e como já discutido no item 4.2.2, a incidência do controle social na PNRS será vista, nos itens seguintes, sobre três ângulos: da formulação, implementação e avaliação dessa política pública.

4.5.1 O controle social na formulação de políticas públicas de resíduos sólidos

A Lei nº 12.305/2010 conferiu especial importância à fase de elaboração das políticas públicas de resíduos sólidos. A multiplicidade de planos de resíduos revela a intenção do legislador de buscar a formulação prévia e detalhada da política pública ambiental a ser seguida em cada nível de entes federados, antes de sua implementação.

Na questão relativa à formulação de políticas públicas, a Lei nº 12.305/2010, a par de prever a elaboração de planos de resíduos, não especificou de forma minudente tarefas outras que poderão ser exercidas nessa fase. Nesse ponto, mostra-se superior a Lei nº 11.445/2007, a qual, em seu art. 9º, dispôs expressamente sobre a fase de formulação da política de saneamento básico. Pela importância, recomendável a transcrição integral desse artigo da Lei nº 11.445/2007:

Art. 9º O titular dos serviços formulará a respectiva política pública de saneamento básico, devendo, para tanto:

- I - elaborar os planos de saneamento básico, nos termos desta Lei;
- II - prestar diretamente ou autorizar a delegação dos serviços e definir o ente responsável pela sua regulação e fiscalização, bem como os procedimentos de sua atuação;
- III - adotar parâmetros para a garantia do atendimento essencial à saúde pública, inclusive quanto ao volume mínimo per capita de água

para abastecimento público, observadas as normas nacionais relativas à potabilidade da água;

IV - fixar os direitos e os deveres dos usuários;

V - estabelecer mecanismos de controle social, nos termos do inciso IV do caput do art. 3º desta Lei;

VI - estabelecer sistema de informações sobre os serviços, articulado com o Sistema Nacional de Informações em Saneamento;

VII - intervir e retomar a operação dos serviços delegados, por indicação da entidade reguladora, nos casos e condições previstos em lei e nos documentos contratuais.

Perceba-se que a norma é direcionada expressamente ao titular dos serviços de saneamento básico. Porém, tanto na Lei nº 11.445/2007 como na Lei nº 12.305/2010 a tarefa de formulação das respectivas políticas públicas deve ser compartilhada com a sociedade, mediante o exercício do controle social. Aliás, em relação à elaboração dos planos de resíduos, o parágrafo único do art. 14 da Lei nº 12.305/2010 é peremptório tanto ao assegurar ampla publicidade ao conteúdo dos planos de resíduos sólidos como ao determinar a incidência do “controle social em sua formulação, implementação e operacionalização”.

Deverá haver controle social na elaboração de todos os tipos de planos resíduos, incluindo-se os de microrregiões, de regiões metropolitanas e aglomerados urbanos; essa tarefa não pode ser exercida com exclusividade pelo Estado, a quem compete a elaboração desses planos, e aos Municípios envolvidos, que neles obrigatoriamente intervirão. A sociedade, no exercício do controle social, também é ator obrigatório nessa atividade de planejamento.

Para a execução dessa tarefa, determina o parágrafo único do art. 14 da Lei nº 12.305/2010, a observância do disposto no art. 47 da Lei nº 11.445/2007, já referido no item 4.3.2. Esse artigo disciplina a participação de órgãos colegiados consultivos dos Estados, Distrito Federal e Municípios no exercício do controle social de serviços públicos de saneamento básico. A composição desses órgãos colegiados também é delineada pelo referido dispositivo legal, dela devendo participar representantes dos titulares dos serviços, de órgãos governamentais relacionados ao setor de saneamento básico, dos prestadores de serviços públicos de saneamento básico, dos usuários de serviços de saneamento básico e, finalmente, de entidades técnicas, organizações da sociedade civil e de defesa do consumidor relacionadas ao setor de saneamento básico.

O § 1º do art. 47 da Lei nº 11.445/2007 possibilita que o controle social seja exercido por órgãos colegiados já existentes, “com as devidas adaptações das leis que os criaram”. No âmbito da PNRS, o art. 8º, XIV, da Lei nº 12.305/2010 prevê como um de seus instrumentos os “órgãos colegiados municipais destinados ao controle social dos serviços de resíduos sólidos urbanos”. Conforme já afirmado no item 2.4.6, é recomendável a criação de um órgão colegiado municipal próprio para o exercício do controle social sobre a política de resíduos sólidos urbanos, ainda que, invocando-se a Lei nº 11.445/2007, possa haver a interpretação de que outros órgãos colegiados municipais possam assumir essa tarefa.

As demais disposições do art. 9º da Lei nº 11.445/2007 são aplicáveis, no que for pertinente, à PNRS. É de se lembrar que parte dos serviços relacionados à gestão de resíduos, em especial o manejo de resíduos sólidos urbanos e os serviços de limpeza de vias públicas, são considerados serviços de saneamento básico, a eles se aplicando, também, os princípios e diretrizes da Lei nº 11.445/2007.

Ainda quanto a esse dispositivo, verifica-se que, dentre as tarefas relacionadas à formulação da política pública de saneamento, está a de “estabelecer mecanismos de controle social”. Considerando, contudo, que a formulação da política de saneamento (e, via de consequência, da política de prestação dos serviços de resíduos sólidos urbanos) reclama o exercício do controle social, a própria elaboração de mecanismos de controle social deve ser objeto desse tipo de controle. Em outros termos, a sociedade deverá participar dos processos decisórios atinentes às políticas públicas de saneamento e de resíduos desde seu início, inclusive quanto à escolha das formas institucionalizadas de controle que serão estabelecidas no âmbito dessas mesmas políticas.

Quanto aos instrumentos que a administração pública poderá se valer para viabilizar o exercício do controle social, recordem-se as considerações traçadas no item 4.3. Audiências e consultas públicas, intervenção dos conselhos ou órgãos colegiados compostos em parte pela sociedade civil, ou qualquer outro tipo de instrumento pode ser utilizado nessa fase. A Lei nº 12.305/2010, aliás, já prevê expressamente, quanto à elaboração do Plano Nacional de Resíduos Sólidos, que esta deve se dar “mediante processo de mobilização e participação social, incluindo a realização de audiências e consultas públicas” (art. 15, parágrafo único).

Conforme Machado (2013, p. 661) “A lei não tem palavras inúteis e, portanto, é preciso anotar a força do termo ‘mobilização’, no sentido de que a população seja estimulada ou chamada a vir participar da elaboração do plano”. Mobilizar, dentre outras acepções, tem o sentido de “conclamar (pessoas) a participarem de uma atividade social, política ou de outra natureza, insuflando-lhes entusiasmo, vontade etc.” (HOUAISS; VILLAR, 2001, p. 1939). Deve o ente público, assim, cercar a elaboração do plano de resíduos de circunstâncias que permitam o envolvimento efetivo da sociedade. A simples publicidade de sua elaboração não é suficiente para caracterizar a mobilização. É necessário insistir, demonstrar a importância dos planos de resíduos, informar previamente a sociedade por todos os meios que estejam à disposição do ente público, criar espaços de participação de fácil compreensão e acesso.

Essa seria a situação ideal para o pleno exercício do controle social quando da formulação das políticas públicas de todos os entes federados, e não somente para a elaboração dos planos de resíduos. No entanto, a palavra “mobilização” foi utilizada apenas em relação à elaboração ao Plano Nacional de Resíduos Sólidos. Pode-se concluir que nada impede que todos os entes federados, em todas as instâncias decisórias de formulação de políticas públicas de resíduos sólidos, utilizem-se da faculdade de bem mobilizarem a sociedade. Há de reconhecer, igualmente, que situações ideais dessa natureza, na atualidade, são raras ou inexistentes.

Lamenta-se, outrossim, que o Poder Executivo federal, ao regulamentar a Lei nº 12.305/2010 por intermédio do Decreto nº 7.404/2010, tenha instituído o Comitê Interministerial da Política Nacional de Resíduos Sólidos composto, como o próprio nome diz, exclusivamente de representantes ministeriais, com a finalidade, dentre outras, de “elaborar e avaliar a implementação do Plano Nacional de Resíduos Sólidos” (art. 4º, II). Perdeu-se a oportunidade de democratizar esse processo decisório, mediante a criação de um comitê aberto à sociedade. Outrossim, os instrumentos de participação popular e de controle social, na elaboração do Plano Nacional de Resíduos Sólidos restaram resumidos a audiências e consultas públicas (art. 47 do Decreto nº 7.404/2010). Sintomático da conduta dos órgãos governamentais na efetivação do direito ao controle social, aliás, é o fato de que a

expressão “controle social”, tão valorizada na Lei nº 12.305/2010, tenha merecido uma única e isolada menção no Decreto nº 7.404/2010 (art. 45, § 1º).

Quando se menciona que o controle social incide sobre todos os tipos de planos, não há de se excluir o plano de gerenciamento de resíduos sólidos, de responsabilidade dos respectivos geradores. A elaboração dessa espécie de plano, analisado no item 2.4.1.4, insere-se mais propriamente na fase de implementação da PNRS, e se relaciona diretamente com o princípio da responsabilidade compartilhada. Assim, tanto a obrigatoriedade da elaboração desses planos, como sua correta execução, pode ser objeto de controle social.

4.5.2 O controle social na implementação de políticas públicas de resíduos sólidos

Formulada a política pública de resíduos sólidos, cabe concretizá-la mediante sua implementação. A implementação normalmente é mais complexa e de difícil execução que a simples formulação de políticas públicas. Quanto mais difícil a tarefa, contudo, mais importante o exercício do controle social para sua consecução.

É de se perquirir quais instrumentos seriam adequados para o exercício do controle social na implementação de políticas públicas. Consultas e audiências públicas se prestam com mais facilidade a processos decisórios, de formulação de políticas. A implementação exige, contudo, acompanhamento constante da função administrativa estatal, para a qual consultas e audiências são pouco eficazes. Avulta, neste ponto, a importância dos conselhos e dos órgãos colegiados como instrumentos de controle social.

Há interessantes experiências de constituição de comissões com a finalidade específica de acompanhar a implementação de políticas públicas. Cite-se, como exemplo estrangeiro, as “comisiones de seguimiento” espanholas, das quais são exemplo as “Comisiones de Seguimiento de los Planes Nacionales de Paisaje Cultural y Arquitectura Defensiva”, cuja composição e atribuições são assim discriminadas:

Essas comissões, integradas por técnicos da Administração Geral do Estado, das Comunidades Autônomas, e de peritos independentes,

velarão pelo estabelecimento das linhas básicas de trabalho de cada Plano, pelo cumprimento de seus objetivos, critérios e metodologia, assim como garantirão a execução das linhas estratégicas de atuação de cada Plano Nacional. Esse trabalho se materializará em um relatório anual que permitirá avaliar os resultados obtidos, assim como promover, quando se revelar oportuno, a revisão dos Planos. (ESPAÑA..., 2013).²⁸

No âmbito nacional, o Ministério da Educação e Cultura tem adotado iniciativa semelhante, mediante a instituição da Comissão Nacional de Acompanhamento e Controle Social do Prouni – CONAP (Portaria MEC nº 301/2006) e, por intermédio da Portaria MEC nº 1.132/2009, a instituição de Comissões Locais de Acompanhamento e Controle Social do Programa Universidade para Todos – PROUNI. Dentre as atribuições do CONAP está a de exercer o acompanhamento e o controle social dos procedimentos de concessões de bolsas do PROUNI e interagir com a sociedade civil, recebendo queixas, denúncias críticas e sugestões (art. 1º, I e II, da Portaria MEC nº 301/2006), atribuições semelhantes tendo sido cometidas às comissões locais de acompanhamento. A composição das duas espécies de comissões inclui representantes governamentais, dos corpos docente e discente das universidades, e membros da sociedade civil.

O controle social sobre a implementação das políticas públicas de resíduos sólidos deve se dar em face de todos os entes federados, inclusive perante as formas consorciadas de gestão de resíduos, seja as intermunicipais, seja aquelas concernentes às microrregiões, regiões metropolitanas, e aglomerados urbanos. Quanto a essas duas últimas formas de associação de Municípios, o Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257/2001, expressamente prevê o seguinte:

Art. 45. Os organismos gestores das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas incluirão obrigatória e significativa participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, de modo a garantir o controle direto de suas atividades e o pleno exercício da cidadania.

²⁸ No original, em espanhol: “Estas comisiones, integradas por técnicos de la Administración General del Estado, de las Comunidades Autónomas y expertos independientes, velarán por el establecimiento de las líneas básicas de trabajo de cada Plan, el cumplimiento de sus objetivos, criterios y metodología así como garantizarán la ejecución de las líneas estratégicas de actuación propias de cada Plan Nacional. Este trabajo se materializará en un informe anual que permitirá evaluar los resultados obtenidos así como promover, en caso de que resultara oportuno, la revisión de los Planes”. Nossa tradução.

Na implementação dos serviços públicos de manejo de resíduos sólidos urbanos devem os respectivos titulares atentar para a importante previsão contida no art. 11, IV, da Lei nº 11.445/2007, a qual condiciona a validade dos contratos que tenham tais serviços por objetivo à “realização prévia de audiência e de consulta públicas sobre o edital de licitação, no caso de concessão, e sobre a minuta do contrato”. Essa disposição confere ao exercício do controle social um lugar ímpar na gestão de resíduos sólidos. Sem prévia discussão pública, tanto o edital de licitação dos serviços de manejo de resíduos sólidos urbanos, como a posterior contratação, ressoante-se de um elemento a lhes conferir validade: ambos, sem controle social, são nulos.

Todos os instrumentos de implementação da PNRS, quaisquer que sejam suas espécies ou classificações (de comando e controle, de mercado, preventivos, repressivos, de gestão etc.), devem ser objeto de controle social. Assim, os processos de licenciamento ambiental, as iniciativas de educação ambiental, a concessão de incentivos, estímulos e benefícios, a coleta seletiva e os sistemas de logística reversa, enfim, todo instrumento utilizado para implementar a PNRS é passível do exercício da participação popular com a específica função de fazer cumprir os princípios e objetivos dessa mesma PNRS.

Quanto à logística reversa, importante anotar que por intermédio do Decreto nº 7.404/2010 foi instituído um Comitê Orientador para Implementação de Sistemas de Logística Reversa (art. 33), composto exclusivamente dos Ministros de Estado do Meio Ambiente, da Saúde, do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e da Fazenda. Tal como ocorreu com o Comitê Interministerial da Política Nacional de Resíduos Sólidos, não há representantes da sociedade civil nesse comitê orientador.

A despeito disso, o controle social não pode ser alijado da tarefa de implementação dos sistemas de logística reversa, porque assim o quis a Lei nº 12.305/2010. Ao menos quanto aos acordos setoriais, o Decreto nº 7.404/2010, no § 3º do art. 20, previu expressamente a participação da sociedade em sua elaboração, através de “[...] cooperativas ou outras formas de associações de catadores de materiais recicláveis ou reutilizáveis, das indústrias e entidades dedicadas à reutilização, ao tratamento e à reciclagem de resíduos sólidos, bem como das entidades de representação dos consumidores, entre outros”.

4.5.3 O controle social na avaliação e monitoramento das políticas públicas de resíduos sólidos

A incidência do controle social na avaliação de políticas públicas de resíduos sólidos pressupõe sua prévia implementação, a partir da qual a sociedade poderá, através de processos de monitoramento e fiscalização, concluir por sua efetividade, fidelidade à política preestabelecida, vantagens e desvantagens.

A avaliação de políticas públicas depende, em grande parte, de acesso a informações adequadas, primárias e fidedignas, que expressem com exatidão os resultados por ela atingidos. Essas informações deverão ser disponibilizadas à sociedade para que as avalie, de preferência por intermédio de instrumentos de controle social pré-constituídos, como comissões de acompanhamento ou outras espécies de conselhos ou órgãos colegiados que incluam essa tarefa dentre suas finalidades.

Do controle social exercido sobre a avaliação da implementação de políticas públicas, como já mencionado, poderão resultar propostas para futuras correções de rumo. Outro resultado, de igual importância, poderá se consubstanciar na descoberta de desvios e ilegalidades praticados no âmbito da Administração Pública, os quais, eventualmente, reclamarão a adoção de medidas administrativas e judiciais que se mostrem pertinentes. Aliás, na sua origem, a função mais relevante do controle social era o do exercício fiscalizatório sobre a administração, tarefa essa que não pode ser relegada, ante as novas funções desse tipo de controle.

A sociedade também pode participar da colheita das informações necessárias para a avaliação das políticas públicas ambientais. Confira-se, a esse respeito, as ponderações de Machado (2013, p. 129):

O monitoramento das informações ambientais deve ser levado a efeito não só pelo Poder Público, mas também pelas organizações não governamentais, que, para esse fim, merecem receber auxílio científico e financeiro.

Descabe à sociedade, contudo, o exercício do poder de polícia, na tarefa de monitoramento e avaliação de políticas públicas. Por importar em restrição de

direitos, o poder de polícia somente pode ser exercido pelo Estado, conforme lição de Mello (2012, p. 855):

A restrição à atribuição de atos de polícia a particulares funda-se no corretíssimo entendimento de que não se lhes pode, ao menos em princípio, cometer o encargo de praticar atos que envolvem o exercício de misteres tipicamente públicos quando em causa liberdade e propriedade, porque ofenderiam o equilíbrio entre os particulares em geral, ensejando que uns oficialmente exercessem supremacia sobre outros.

Como já apontado no item 4.3.3, a participação popular com vistas ao controle social nas agências reguladoras de saneamento básico também se mostra de salutar importância para as tarefas de fiscalização, monitoramento e avaliação da PNRS. Dotadas de estrutura destinada, dentre outros objetivos, à fiscalização dos serviços públicos de saneamento básico, dentre eles o de manejo de resíduos sólidos domiciliares, as agências reguladoras contam com um aparato que também deve ser compartilhado com a sociedade no exercício do controle social.

4.6 Estudo de caso: a concessão do serviço de manejo de resíduos sólidos domiciliares em Piracicaba

Nos itens seguintes se procederá à descrição e à análise crítica do processo de concessão do serviço público de manejo de resíduos sólidos domiciliares em Piracicaba.

Conforme explanado no item 2.1.1, e nos termos do art. 30, V, da CF/88, cabe aos Municípios organizar e prestar serviços públicos de interesse local, podendo executar essa tarefa diretamente ou sob regime de concessão. No presente estudo de caso, se verá que o Município de Piracicaba fez a opção, quanto à execução dos serviços de limpeza pública e manejo de resíduos sólidos domiciliares, incluindo sua coleta, transporte, tratamento e destinação final, pela sua concessão a particulares, mediante o estabelecimento de uma Parceria Público-Privada (PPP), na modalidade de concessão administrativa.

O estudo de caso se concentrará no período entre o lançamento da minuta do edital de concorrência da PPP até a impugnação desse edital por meio de

ação civil pública movida pelo Ministério Público. Nesse interregno, se relatará a tentativa de exercício de controle por parte de parcela da sociedade civil de Piracicaba quanto à formulação e implementação dessa política pública municipal relativa aos resíduos sólidos domiciliares. Serão apreciados os instrumentos utilizados para essa forma de participação popular, a receptividade por parte da municipalidade de Piracicaba, os resultados obtidos, e, por fim, a necessidade de intervenção do Ministério Público para tentar suprir as deficiências observadas nesse processo.

4.6.1 Antecedentes históricos

O Município de Piracicaba tem enfrentado problemas sérios relacionados à gestão dos resíduos sólidos gerados em seu território.²⁹ O principal deles refere-se ao fato de não dispor o Município de um aterro sanitário para proceder à disposição final ambientalmente adequada de seus resíduos. O local anteriormente utilizado para essa finalidade, o aterro controlado “Pau Queimado”, foi fechado pela Companhia Ambiental do Estado de São Paulo (CETESB) em janeiro de 2007 (MELO, 2012, p. 93), passando o Município de Piracicaba, a partir de então, a enviar seus resíduos sólidos domiciliares para o Município de Paulínia (PIRACICABA, 2013), para serem dispostos em aterro sanitário de propriedade da empresa Estre Ambiental S/A, a qual também ficou responsável pelo transporte dos resíduos.

Essa solução, contudo, além de seu caráter provisório, foi objeto de impugnação pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE). Em julgamento realizado em 02.06.2009 (SÃO PAULO, 2009), o TCE considerou irregular o contrato firmado entre a Prefeitura Municipal de Piracicaba e a empresa Estre Ambiental S/A, por ter sido frustrado o caráter competitivo do procedimento licitatório que o precedeu, aplicando, como penalidade, multa ao Prefeito do Município de Piracicaba.

Como solução definitiva para a gestão dos resíduos sólidos domiciliares, a Prefeitura Municipal de Piracicaba fez a opção pela concessão do serviço a

²⁹ Em Melo (2012, p. 105-108) encontra-se uma compilação dos principais eventos relacionados à gestão de resíduos sólidos em Piracicaba, desde a inauguração do Lixão do Pau Queimado, em 1976, até o trâmite do Edital de Concorrência nº 05/2011, lançado pela Prefeitura Municipal de Piracicaba.

particulares. Desde o ano de 2006 sucessivos editais de concorrência foram lançados pela Prefeitura de Piracicaba (editais nºs 04/2006, 09/2008 e 20/2009), todos eles tendo sido objeto de impugnação por licitantes junto ao TCE, que acolheu sucessivamente essas impugnações, anulando os respectivos processos licitatórios (MELO, 2012, p. 94-101).

Paralelamente a essas iniciativas, a Prefeitura Municipal de Piracicaba aprovou, em março de 2008, a fim de atender ao disposto no art. 19 da Lei nº 11.445/2007, o Plano de Saneamento de Resíduos Sólidos Urbanos de Piracicaba (PIRACICABA, 2009), realizado sob a coordenação da Secretaria Municipal de Defesa do Meio Ambiente (SEDEMA), atualizado posteriormente em novembro de 2009. Esse plano foi apresentado em audiência pública realizada em 22 de fevereiro de 2008, a partir da qual houve o envio de sugestões e dúvidas por parte da sociedade civil, as quais não restaram respondidas (MELO, 2012, p. 114).

Outro plano relacionado aos resíduos sólidos foi apresentado em audiência pública em setembro de 2010, desta vez pelo Serviço Municipal de Água e Esgoto (SEMAE). Tratou-se do Plano de Saneamento Básico do Município de Piracicaba (PIRACICABA, 2010), o qual dispôs, dentre outros assuntos, sobre “coleta, transporte, tratamento e disposição final de resíduos sólidos”. Segundo Melo (2012, p. 115):

Após questionamentos na audiência, o Secretário da SEDEMA desconsiderou o novo plano setorial de resíduos e declarou que a primeira versão do plano é que seria válida, alegando falta de comunicação entre a SEDEMA e o Serviço Municipal de Água e Esgoto – SEMAE.

De qualquer forma, nenhum dos dois planos mencionados continha indicações concretas sobre a melhor forma de proceder ao manejo dos resíduos sólidos domiciliares de Piracicaba. Apesar da ausência de efetivo e prévio planejamento, em novembro de 2010, a Prefeitura de Piracicaba abriu prazo para consulta a respeito de um novo edital de concorrência para a concessão do serviço de manejo de resíduos sólidos domiciliares de Piracicaba, lançando-o em março de 2011. Esse edital será objeto de apreciação no item seguinte.

4.6.2 O edital de concessão do serviço de manejo de resíduos sólidos domiciliares

Em 02 de março de 2011 a Prefeitura Municipal de Piracicaba, por intermédio de sua Secretaria Municipal de Administração, fez publicar o Edital de Concorrência nº 05/2011 (FÓRUM..., 2011), cujo objeto consistia na:

[...] contratação de parceria público-privada, na modalidade de concessão administrativa, para execução de serviços de limpeza pública e manejo de resíduos sólidos, através da coleta, transporte, tratamento e destinação final de resíduos sólidos domiciliares, com implantação da Central de Tratamento de Resíduos Palmeiras, no Município de Piracicaba.

O instrumento jurídico eleito pela Prefeitura Municipal de Piracicaba para a concessão desse serviço público, a Parceria Público-Privada (PPP), encontra-se previsto na Lei nº 11.079/2004. Em seu art. 2º, § 2º, define a Lei nº 11.079/2004 a PPP sob a modalidade de concessão administrativa como sendo “[...] o contrato de prestação de serviços de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens”.

Nos termos do edital, os serviços a serem prestados pelo concessionário englobavam não somente a coleta, transporte e destinação final dos resíduos sólidos domiciliares, como a coleta de resíduos provenientes da limpeza pública de vias e logradouros públicos da área urbana e rural, além da própria varrição dessas vias e logradouros públicos (itens 2.1.1 e 2.1.2). O concessionário também seria responsável pela execução de obras de recuperação ambiental, encerramento e monitoramento do aterro Pau Queimado (item 2.1.3) e pela implantação de uma central de tratamento de resíduos sólidos, no próprio edital já denominada de Central Palmeiras, assim como sua operação e manutenção (itens 2.1.4 e 2.1.5).

A remuneração do concessionário seria efetivada mediante uma contraprestação mensal a lhe ser paga pelo Município de Piracicaba (item 1.8). O valor da contratação do serviço foi estimado em R\$ 35.577.274,00 (trinta e cinco milhões, quinhentos e setenta e sete mil, duzentos e setenta e quatro reais) anuais (item 6.4), equivalente a um total de R\$ 711.545.498,54 (setecentos e onze milhões, quinhentos e quarenta e cinco mil, quatrocentos e noventa e oito reais e cinquenta e

quatro centavos), considerados os vinte anos previstos para a duração do contrato (itens 18.1 e 22.3.1).

O vencedor da licitação seria o licitante que apresentasse o menor valor da contraprestação, a qual seria calculada mediante a multiplicação do preço ofertado pelo número de toneladas de resíduos sólidos domiciliares coletados no mês, acrescido o cálculo da multiplicação entre o preço ofertado e o número de quilômetros de eixo de via varrido no mês (Anexo I, cláusula 17, do edital).

A efetiva publicação do edital foi precedida, conforme mencionado no item anterior, pela sua apresentação mediante audiência pública realizada em 17 de novembro de 2010. Logo na sequência dessa audiência, parcela da sociedade civil de Piracicaba se organizou em torno do que foi denominado como “Fórum de Gestão de Resíduos de Piracicaba”, o qual se reuniu formalmente em quatro ocasiões, propondo um debate com a Prefeitura Municipal de Piracicaba em torno do edital de concorrência e do modelo de gestão de resíduos sólidos no âmbito desse Município. Os principais eventos relacionados à atuação desse Fórum serão tratados no item seguinte.

4.6.3 Os Fóruns de resíduos sólidos

Em 25 de novembro de 2010 realizou-se no Município de Piracicaba, nas dependências da Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz (ESALQ), o primeiro Fórum de Gestão de Resíduos de Piracicaba.

De acordo com o cartaz de divulgação do evento, o objetivo do fórum era “Debater experiências de gestão de resíduos e elaborar um documento contendo sugestões da sociedade civil e instituições públicas para o fortalecimento do plano municipal e do edital de licitação relacionados à gestão de resíduos de Piracicaba”.³⁰

Ao fórum acorreram representantes de diversas entidades da sociedade civil de Piracicaba e região, como a ESALQ, a Universidade Metodista de Piracicaba (UNIMEP), a Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), além de

³⁰ Confira-se no Anexo A documentos relacionados ao 1º Fórum de Gestão de Resíduos de Piracicaba.

representantes da CETESB, da SEDEMA (inclusive o próprio Secretário Municipal dessa pasta), e do Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente (COMDEMA).

O evento iniciou-se com uma exposição realizada pelo Secretário Municipal de Defesa do Meio Ambiente de Piracicaba, seguida de palestras de especialistas na área de resíduos sólidos. Nos debates que se seguiram, dentre os diversos questionamentos da sociedade civil quanto ao conteúdo do Edital de Concorrência nº 05/2011, destaca-se aqui a forma do pagamento pelos serviços concedidos, por tonelada coletada ou mediante pagamento global; a necessidade de previsão de instrumentos de controle social; e a inclusão dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis nesse processo.

Em rápida sequência, na data de 09 de dezembro de 2010, realizou-se o 2º Fórum de Gestão de Resíduos de Piracicaba. O formato do 2º Fórum obedeceu a uma sistemática diversa.³¹ O fórum antecedido por discussões efetivadas por um Grupo de Trabalho composto exclusivamente por representantes da sociedade civil (ESALQ, USP, COMDEMA, UNICAMP, associações de bairros, de catadores de materiais reutilizáveis etc.). Essa reunião do Grupo de Trabalho, realizada em 07 de dezembro de 2010, sistematizou propostas que foram lidas no início do 2º Fórum, a partir das quais se estabeleceu o debate entre os participantes. Desses debates resultou uma substancial carta pública, dirigida ao Prefeito do Município de Piracicaba, com propostas pautadas, segundo seu teor:

[...] nos princípios de transparência, participação e controle social, redução de volume gerado, fortalecimento da reciclagem com inclusão social e das ações de educação ambiental e na existência de indicadores e metas de gestão.

A carta pública teve seu conteúdo sistematizado em quarenta e sete propostas concretas, divididas entre temas como sistema de pagamento, transparência, participação e controle social, indicadores, grandes geradores, coleta seletiva, cooperativa, educação ambiental e destinação final ambientalmente adequada dos resíduos.

Entre o segundo e o terceiro fóruns de resíduos houve um interregno de mais de quatro meses. Durante esse período houve o envio da carta pública à Prefeitura do Município de Piracicaba, que a respondeu aos organizadores do fórum,

³¹ Conforme documentos constantes do Anexo B.

por meio de comentários às propostas.³² O 3º Fórum de Gestão de Resíduos de Piracicaba, ocorrido em 14 de abril de 2011, destinou-se, assim, a analisar as respostas dadas pela Prefeitura de Piracicaba às propostas levadas a sua apreciação. As respostas foram objeto de votação entre os participantes, a fim de se aferir a aceitação ou não quanto ao encaminhamento às propostas dadas pela Prefeitura.

De acordo com as discussões travadas nesse terceiro Fórum, das quarenta e sete propostas apresentadas, apenas três propostas foram incorporadas ao Edital de Concorrência nº 05/2011; em relação a outras três, foram aceitas as justificativas da Prefeitura Municipal para sua não incorporação ao edital. Outrossim, os participantes do 3º Fórum não aceitaram a rejeição de trinta e quatro propostas, havendo, dentre elas, propostas que sequer teriam sido apreciadas pela Prefeitura do Município de Piracicaba; outras sete ainda estariam em análise pela municipalidade.³³

O 3º Fórum de Resíduos encerrou-se com uma nova carta pública, na qual se solicitava ao Prefeito do Município de Piracicaba a prorrogação do processo de licitação da concessão dos serviços de manejo de resíduos domiciliares municipais, “[...] para maiores esclarecimentos, discussão pública e revisão, por parte da Prefeitura Municipal, das propostas não incorporadas ao Edital”.

O quarto e último Fórum de Gestão de Resíduos de Piracicaba realizou-se em 26 de maio de 2011, sempre sediado na ESALQ. Esse fórum foi organizado nos moldes do primeiro fórum, mediante exposição de especialistas na gestão de resíduos e nova manifestação do Secretário Municipal de Defesa do Meio Ambiente de Piracicaba. Nos debates que se seguiram, deliberou-se pela formalização de uma representação ao Ministério Público Estadual, com a finalidade de obter sua intervenção no processo de concessão dos serviços de manejo de resíduos sólidos de Piracicaba.³⁴

4.6.4 A intervenção do Ministério Público e a judicialização do controle

³² Vide o Anexo C.

³³ Confira-se, a respeito, a documentação contida no Anexo D.

³⁴ Confira-se o Anexo E.

Em face da representação formalizada pelos representantes do Fórum de Gestão de Resíduos de Piracicaba, o Ministério Público do Estado de São Paulo, por intermédio da Promotoria de Justiça Cível da Comarca de Piracicaba, instaurou o Inquérito Civil nº 14.0723.0000136/2011-8, no bojo do qual foram realizadas duas reuniões com representantes da Prefeitura de Piracicaba, dentre eles o Secretário Municipal de Defesa do Meio Ambiente, o Procurador Geral do Município e o próprio Prefeito do Município de Piracicaba.³⁵

Nessas reuniões, realizadas nas datas de 20 e 30 de julho de 2011, ponderaram os membros do Ministério Público aos representantes do Município de Piracicaba que o Edital de Concorrência nº 05/2011 conteria diversas irregularidades, várias das quais já apontadas na representação do Fórum de Gestão de Resíduos de Piracicaba. Os representantes da Prefeitura do Município de Piracicaba, contudo, defenderam o teor do edital, findando-se a última das reuniões com o registro da convicção manifestada pelo Prefeito “[...] em relação à regularidade do procedimento”.

Frustrada a tentativa de conciliação extrajudicial com o Município de Piracicaba, ingressou o Ministério Público, em 1º de agosto de 2011, junto à Vara da Fazenda Pública da Comarca de Piracicaba, com uma ação civil pública (autos nº 451.01.2012.021148-5), tendo como requeridos o Município de Piracicaba, a empresa que se sagrou vencedora no processo de licitação, e o Prefeito do Município de Piracicaba. A ação civil pública visava a declaração de nulidade do Edital de Concorrência nº 05/2011 e do respectivo contrato, além da condenação do Prefeito do Município de Piracicaba e da empresa vencedora do certame licitatório à indenizarem solidariamente os prejuízos decorrentes dos atos apontados como nulos. Acrescentou o Ministério Público o pedido de condenação do Prefeito de Piracicaba pela prática de atos de improbidade administrativa, bem como pedido de antecipação dos efeitos da tutela, para fins de obstar a assinatura do contrato relativo à concessão dos serviços públicos licitados.

Dentre os vícios apontados na ação civil pública movida pelo Ministério Público do Estado de São Paulo faz-se menção, inicialmente, à questão atinente ao caráter competitivo da licitação, o qual teria sido frustrado, dentre outros motivos, pela escolha da tecnologia a ser utilizada para o tratamento dos resíduos sólidos

³⁵ Vide Anexo F.

domiciliares, consistente na biometanização anaeróbia de resíduos orgânicos, tecnologia essa que seria dominada por apenas duas empresas alemãs.

Parcela importante das impugnações formuladas pelo Ministério Público na ação civil pública se relacionou com a inadequação do edital e do respectivo contrato às disposições da PNRs. Sob esse ângulo, questionou-se inicialmente a ausência de prévio planejamento por parte do Município de Piracicaba para a concessão do serviço público de manejo de resíduos sólidos domiciliares pelo prazo de vinte anos. Destacou-se a inexistência do Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, dado que os dois planos municipais de resíduos sólidos já existentes não se coadunariam com as disposições da Lei nº 11.445/2007 e da Lei nº 12.305/2010. Quanto a esta última, os planos existentes, nos termos da inicial proposta pelo Ministério Público, não contemplariam o conteúdo mínimo previsto em seu art. 19.

Como corolário da inadequação do edital de licitação à PNRs, realçou o Ministério Público a não incorporação de seus objetivos e princípios, em especial a falta de previsão de metas e prazos para a redução dos resíduos sólidos gerados no Município de Piracicaba, circunstância potencializada pelo método de pagamento à empresa concessionária, qual seja, pagamento por tonelada de resíduos coletado, em detrimento do pagamento pelo preço global do serviço público concedido.

Quanto à coleta seletiva, a impugnação do Ministério Público dirigiu-se à ausência, tanto no edital de licitação, respectivo contrato, e no próprio Plano de Saneamento Básico do Município de Piracicaba, de metas de redução, reutilização, coleta seletiva e reciclagem, de forma a minimizar a quantidade de rejeitos encaminhados para disposição final ambientalmente adequada. Ainda quanto à coleta seletiva, restou apontada a ausência da participação da sociedade na definição das metas de sua ampliação, bem como a não previsão da participação das cooperativas dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis nesse processo.

Outra impugnação relevante consistiu em ter o Ministério Público apontado a falta de licença ambiental prévia e de estudo prévio de impacto ambiental, instrumentos imprescindíveis para a construção de aterros sanitários. Nesse ponto, lembre-se que um dos objetos da concessão do serviço de manejo

de resíduos domiciliares consistia na construção de um aterro sanitário, denominado Central de Tratamento Palmeiras.

Quanto ao controle social, impugnou o Ministério Público o procedimento licitatório pela não constituição prévia, por parte do Município de Piracicaba, do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Serviço Público de Limpeza Urbana, criado pela Lei Municipal nº 5.606/2005, a qual restou consolidada pela Lei Complementar nº 251/2010. Relacionada à questão do controle social também pode ser enquadrada a impugnação atinente à falta de entidade reguladora de saneamento básico, nos termos do art. 23 da Lei nº 11.445/2007, entidade essa que foi objeto de estudo no item 4.3.3.

Ainda segundo a petição inicial da ação civil pública, o processo de licitação teria violado os princípios da informação e da participação e, por conseguinte, do controle e transparência social, por conta dos seguintes fatos: divulgação insuficiente da audiência pública realizada para apresentar a minuta do edital de concorrência; ausência de disponibilização da proposta do edital antes da audiência pública; disponibilização incompleta da proposta do edital durante o processo de consulta pública que sucedeu a audiência pública; e a existência de divergências entre a proposta do edital disponibilizada durante o processo de consulta pública e o Edital de Concorrência nº 05/2011, em especial quanto ao valor estimado da licitação.

O pedido de antecipação dos efeitos da tutela restou indeferido pelo juízo da Vara da Fazenda Pública de Piracicaba, pela ausência de “[...] prova inequívoca da verossimilhança do alegado”³⁶ na inicial. O processo, em maio de 2013, prosseguia em trâmite perante a Vara da Fazenda Pública, sem ter havido prolação de sentença de mérito.

4.6.4 Análise do caso apresentado

O caso apresentado nos itens anteriores permite ilustrar diversas dificuldades e problemas que podem ser encontrados na efetivação do controle

³⁶ Confira-se a íntegra da decisão no Anexo G.

social. De outra parte, do estudo de caso sobressaem-se aspectos positivos, os quais também merecem destaque, pelas possibilidades que apontam para o pleno exercício dessa espécie de controle.

Um dos aspectos negativos mais relevantes ilustrados pelo caso apresentado está o da deficiência na execução do planejamento da gestão de resíduos pelo Município de Piracicaba. Apesar da duplicidade de planos de saneamento básico, nenhum deles contemplou o conteúdo mínimo previsto no art. 19 da Lei nº 12.305/2010, tampouco contou com relevante participação popular em sua elaboração, frustrando o necessário controle social a incidir na formulação da política pública municipal para o setor de resíduos.

Também se revelou pouco transparente todo o processo de concessão dos serviços de manejo de resíduos sólidos domiciliares. A falta de informação prévia à audiência pública de apresentação da proposta de edital de concorrência, como bem apontado pelo Ministério Público em sede judicial, mostra-se incompatível com o princípio do controle social.

Outra deficiência importante se consubstanciou na conduta refratária da Prefeitura do Município de Piracicaba quanto às propostas formuladas pela sociedade civil, no legítimo exercício do controle social, com a finalidade de aperfeiçoar o edital de concorrência de concessão de serviço público de manejo de resíduos sólidos. As propostas encaminhadas à municipalidade revelaram-se, em grande parte, razoáveis, e em forte consonância com os princípios e objetivos da PNRS. No entanto, o grau de incorporação dessas propostas pela Prefeitura de Piracicaba foi mínimo. A obstinação da Prefeitura em manter inalterados os termos do Edital de Concorrência nº 05/2011, mesmo quando instada extrajudicialmente pelo Ministério Público a ajustá-lo para obedecer à legislação de regência, revela uma cultura administrativa pouco afeita ao princípio da participação popular e, conseqüentemente, ao exercício do controle social.

O primeiro, e talvez mais importante ponto positivo a ser destacado no estudo de caso apresentado, diz respeito à grande mobilização da sociedade civil de Piracicaba com a finalidade de influenciar no processo decisório relacionado à concessão do serviço de manejo de resíduos sólidos desse Município. Esse processo de mobilização voluntária de diversos setores da sociedade piracicabana teve como catalisador os fóruns de gestão de resíduos, consistentes em reuniões

em que se possibilitaram o livre debate, a formulação e aprovação de propostas, num autêntico exercício de controle social, que não contou com o fomento da Prefeitura do Município de Piracicaba.

A utilização de canais institucionais de controle social, ainda que insuficientes, mostrou-se importante para o processo de mobilização da sociedade. A partir da audiência pública e posterior processo de consulta deflagrados pela Prefeitura de Piracicaba é que foram organizados os fóruns de gestão de resíduos. Outrossim, o COMDEMA participou ativamente de todos os quatro fóruns, demonstrando a relevância dessa espécie de instrumento de controle social.

A qualidade dos debates travados pela sociedade civil nos fóruns de gestão de resíduos é outro aspecto que chama a atenção. A razoabilidade das propostas apresentadas à apreciação do Município de Piracicaba, bem como a demonstração de grande conhecimento por parte dos proponentes quanto aos princípios e objetivos da PNRS, servem de apoio aos defensores do controle social como importante instrumento de aperfeiçoamento a ser utilizado na formulação, implementação e avaliação dessa política pública ambiental.

A intervenção do Ministério Público nesse processo também pode ser considerada como positiva. Apesar da ausência da obtenção de resultados concretos, até o momento, na esfera judicial, reafirmou o Ministério Público, com sua intervenção, o apoio concreto que essa instituição pode exercer para a efetivação do controle social, funcionando como uma espécie de garantia ou seguro para a sociedade no exercício dessa tarefa.

Conclui-se, ao final, que o caso apresentado, ainda que não ilustre um claro exemplo de sucesso de controle social, demonstra que seu exercício pode ser efetivado, a par das dificuldades que naturalmente aparecerão, desde que a sociedade civil obtenha o grau necessário de mobilização e que se utilize dos instrumentos, institucionais ou não, que se mostrem aptos para essa finalidade.

Demonstra o caso, ainda, que mesmo nas hipóteses em que o controle social não alcance resultados imediatamente mensuráveis, cumpre ele uma importante função pedagógica. Nesse sentido, faz-se um último destaque positivo do caso apresentado: a obrigação que impôs a sociedade à Prefeitura do Município de

Piracicaba em lhe prestar contas, mediante apreciação motivada das propostas apresentadas pelo Fórum de Gestão de Resíduos de Piracicaba.³⁷

Em outros termos, o exercício do controle social pela sociedade civil de Piracicaba impeliu a administração pública municipal rumo ao diálogo, ainda que contra a vontade por ela externada pela forma com que buscou conduzir o processo de licitação da concessão do serviço de manejo de resíduos sólidos domiciliares desse Município.

³⁷ Vide Anexo C.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na longa caminhada aqui percorrida junto aos institutos da Política Nacional de Resíduos Sólidos, a busca de soluções jurídicas para a promoção de sua efetividade foi a companheira sempre presente. A afirmação da fundamentalidade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado; o recurso aos postulados da economia ambiental; o estudo da função dos instrumentos de comando e controle e de mercado, repressivos, preventivos e de gestão; a questão da normatividade dos princípios; a atribuição do dever de vinculação dos atores da PNRS aos seus objetivos; a discussão sobre as responsabilidades atribuídas pela Lei nº 12.305/2010 aos setores públicos e privados, em especial a responsabilidade compartilhada; enfim, a análise dessa ampla gama de aspectos jurídicos concernentes à PNRS obedeceu a essa finalidade maior.

Durante esse trajeto, tornou-se possível perceber o potencial ínsito a diversos dos institutos da PNRS. Da mesma forma, as dificuldades para que a almejada efetividade seja alcançada também se apresentaram, muitas vezes de forma vívida, quase de maneira a se desacreditar da possibilidade de que o grave problema contemporâneo da poluição gerada por resíduos sólidos possa vir a ser equacionado por força de uma nova lei.

Como síntese dessa trajetória, algumas conclusões devem ser ao final expostas.

A premissa inicial da dissertação é a de que o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado se qualifica como um direito humano fundamental de terceira geração ou dimensão. Há uma relação de dependência entre esse direito e os direitos humanos “clássicos”, como o direito à vida, à liberdade e à igualdade. A afirmação da fundamentalidade desse direito, nos termos aqui propostos, tem como consequência a garantia de uma proteção jurídica mais intensa, inclusive mediante os tratados e convenções sobre o meio ambiente pelo Brasil firmados.

A proteção e defesa do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é tarefa a ser dividida entre sociedade e poder público, conforme estabelecido pela CF/88. No âmbito da PNRS, dentre as diversas tarefas cometidas ao poder público, a atividade de planejamento de suas ações é essencial

para a eficácia dessa política pública ambiental. A correta elaboração dos planos possibilita a escolha dos instrumentos suficientes e adequados para a consecução dos objetivos da PNRS.

A despeito da intenção do legislador em promover uma transição dos tradicionais instrumentos de comando e controle, de viés repressivo, para instrumentos preventivos, dentre eles os de mercado, ainda há a necessidade de um uso misto desses instrumentos. O poder público não é onipotente: instrumentos de comando e controle são insuficientes. Tampouco o mercado, apenas com base em incentivos e estímulos, resolverá isoladamente o problema dos resíduos sólidos. A mescla entre todas as espécies de instrumentos disponíveis para a solução desse problema deve ser habilmente feita pela administração pública, com o apoio da sociedade por intermédio do exercício do controle social, o que pressupõe prévio e sério planejamento. Nesse ponto, a preocupação da PNRS com os planos de gestão de resíduos não é exagerada nem infundada.

No que tange às responsabilidades de todos os atores da PNRS, fica evidente a necessidade de os setores público e privado se integrarem, em obediência ao princípio da responsabilidade compartilhada, com a finalidade de gerirem de forma concatenada e harmônica as tarefas relacionadas à destinação final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos, assim como a disposição final ambientalmente adequada de rejeitos. Sob esse aspecto, retorna-se à afirmação da necessidade de o poder público utilizar sabiamente os instrumentos preventivos e repressivos, alternando entre estímulos e sanções, de acordo com o contexto que se apresente, buscando a plena implementação da responsabilidade compartilhada na gestão integrada dos resíduos sólidos.

Ainda no plano das responsabilidades, a Lei nº 12.305/2010 estabeleceu um quadro complexo de regras de responsabilidade civil e de limitações administrativas, além da possibilidade de estabelecimento de soluções negociadas para o cumprimento das obrigações nela contidas. Esse quadro, bem manejado, poderá fazer concretizar o princípio da responsabilidade compartilhada.

Grande importância deve ser conferida aos princípios previstos na Lei nº 12.305/2010. A eles devem os atores da PNRS sempre se reportar e buscar orientação, tanto quando da formulação como na implementação de todas as ações relacionadas a resíduos sólidos. Os princípios, quando seriamente considerados,

têm o potencial de conferir efetividade aos direitos com os quais se relacionam, não devendo ser desprezado o relevo a eles conferido pelo legislador na elaboração da PNRS.

Ainda que haja princípios a serem seguidos, instrumentos a serem manejados, e responsabilidades a serem atribuídas, é inegável a existência de inúmeros obstáculos para a concretização dos postulados da PNRS. Para equacionar essa questão, a presente dissertação procurou apoio no controle social. A discussão do papel do controle social para a efetividade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado no âmbito da PNRS partiu do pressuposto de que a participação da sociedade nesse processo é algo positivo, relevante, e que pode produzir as modificações necessárias para que a Lei nº 12.305/2010 seja transposta do mundo das ideias para o mundo real.

O controle social é embasado na corresponsabilidade estabelecida pela CF/88 entre sociedade e poder público na defesa e proteção do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Constitui-se no exercício da participação da sociedade prévia e devidamente informada, à qual devem ser disponibilizados mecanismos, procedimentos e canais institucionais para influenciar de forma efetiva na formulação, implementação e avaliação das políticas públicas relacionadas aos resíduos sólidos.

O exercício efetivo do controle social encontra obstáculos junto à própria administração pública. Como controle externo da coisa pública, exercido que é pela sociedade, é natural que o controle social enfrente resistências por parte da administração. Para vencer essas resistências, é necessário o estabelecimento de canais institucionais sólidos para o exercício do controle social, como órgãos colegiados destinados a auxiliar na formulação, implementação e monitoramento das políticas de resíduos, com participação ampla de membros da sociedade, e com crescente atribuição decisória. Na realização de audiências e consultas públicas, deve a administração observar de forma estrita o dever de bem informar a sociedade, bem como o dever de motivar seus atos, como garantia de que as propostas e sugestões da sociedade foram levadas em consideração.

Assoma, aqui, a importância da função do Ministério Público no auxílio à efetiva implementação do controle social. O pleno e ativo funcionamento dessa instituição poderá suprir as deficiências acima apontadas, instando a administração

a criar espaços públicos de participação popular, velando pela transparência dos processos decisórios relacionados à gestão de resíduos sólidos, e exigindo que a intervenção da sociedade, no exercício do controle social, se dê nas etapas legalmente previstas, de forma adequada, com a disponibilização prévia das informações necessárias. Por fim, ao Ministério Público também cabe velar para que a administração pública não relegue o controle social a uma simples formalidade, exigindo-lhe que motive adequadamente os atos que desconsiderarem as propostas da sociedade.

O Poder Judiciário também deve estar atento às novas exigências legais estabelecidas no âmbito da PNRS. De nada adianta que instrumentos judiciais sejam postos à disposição da sociedade e do Ministério Público como garantia do exercício pleno do controle social se o Poder Judiciário se mostrar insensível a essas questões, escudando-se na impossibilidade de adentrar no mérito do ato administrativo. Além disso, deve o Poder Judiciário se mostrar atento à necessidade de tomar decisões tempestivas, de forma a impedir que eventuais danos, seja de caráter ambiental, seja ao pleno exercício do controle social, se tornem irremediáveis.

Por fim, uma constatação simples se faz necessária: somente a mobilização da sociedade em torno dos problemas ambientais, aqui representados pelo problema dos resíduos sólidos, possibilita um exercício efetivo e de qualidade do controle social.

Constatou-se, no estudo de caso apresentado, como a mobilização espontânea da sociedade de Piracicaba resultou no exercício exemplar de controle social sobre a formulação e implementação de uma política pública relacionada aos resíduos sólidos.

As razões e as circunstâncias que propiciam uma ampla mobilização popular refogem ao escopo desta dissertação, pois pressupõem o estudo de questões culturais, sociológicas, históricas etc., sendo que aqui se procedeu a um estudo preponderantemente jurídico do controle social. Importa ressaltar, contudo, inclusive a partir do estudo de caso apresentado, que a efetividade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, inclusive quanto à PNRS, pode ser conquistada por intermédio do controle social.

A sociedade, atenta e vigilante quanto aos passos do administrador e dos demais atores da PNRS, tem o potencial de influenciar de forma positiva na gestão e gerenciamento dos resíduos sólidos. Mediante um alto grau de mobilização, a participação da sociedade, no exercício do controle social, dividindo sua elaboração com o poder público, confere qualidade à formulação dessa política pública ambiental; impele os atores da PNRS a implementá-la de acordo com seus princípios, e visando atingir seus objetivos; propicia, ainda, uma contínua fiscalização sobre esses mesmos atores, de forma a inibir práticas indevidas, corrigir desvios de conduta, e monitorar os problemas a partir de seu surgimento.

O exercício do controle social, por si só, não logrará conferir efetividade à PNRS. O problema dos resíduos sólidos é amplo demais para ser suportado apenas pela sociedade. Contudo, como preconiza o princípio da responsabilidade compartilhada, poder público, iniciativa privada e sociedade civil, juntos, podem assumir esse pesado encargo. A sociedade deve assumir essa tarefa pelo exercício do controle social. Esse, portanto, é o seu papel: servir de auxílio e apoio aos demais atores da PNRS para que, no campo dos resíduos sólidos, se efetive o direito ao meio ecologicamente equilibrado, para as presentes e futuras gerações.

REFERÊNCIAS DAS FONTES CITADAS

- ABNT – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. *NBR 8419: Apresentação de projetos de aterros sanitários de resíduos sólidos urbanos*. Rio de Janeiro, 1992.
- _____. *NBR 10004: Resíduos sólidos – Classificação*. 2ª ed. Rio de Janeiro, 2004.
- _____. *NBR 10157: Aterros de resíduos perigosos – Critérios para projeto, construção e operação*. Rio de Janeiro, 1987.
- _____. *NBR 11174: Armazenamento de resíduos classes II - não inertes e III – inertes*. Rio de Janeiro, 1990.
- ABRELPE – Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais. *Panorama dos Resíduos Sólidos no Brasil*. São Paulo, 2011. Disponível em: <<http://www.abrelpe.org.br/Panorama/panorama2011.pdf>>. Acesso em: 01.02.2013.
- AGUILLAR, Fernando Herren. *Controle social de serviços públicos*. São Paulo: Max Limonad, 1999.
- ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2011.
- ALIER, Joan Martínez; JUSMET, Jordi Roca. *Economía ecológica y política ambiental*. 2ª ed. México: FCE, 2001.
- ALMEIDA, Luciana Togeiro de. *Política ambiental: uma análise econômica*. Campinas: Papyrus; São Paulo: Fundação Editora da Unesp, 1998.
- ALVES, Alaôr Caffé. *Regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões: novas dimensões constitucionais da organização do estado brasileiro*. Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo, edição especial em comemoração aos 10 anos de Constituição Federal, São Paulo, 1998. Disponível em: <<http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/revistaspge/revista/apresenta.htm>>. Acesso em: 18.02.2013.
- ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*. 14ª ed. São Paulo: Atlas, 2012.
- ARAGÃO, Maria Alexandra de Sousa. *Direito constitucional do ambiente da União Europeia*. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (orgs.). *Direito constitucional ambiental brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 32-76.
- _____, Maria Alexandra de Sousa. *O direito dos resíduos*. Coimbra: Almedina, 2003.

- ARAÚJO, Marcos Paulo Marques. *Plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos (PMGIRS): uma visão jurídica*. Fórum de Direito Urbano e Ambiental – FDU, Belo Horizonte, ano 10, nº 59, p. 42-52, set./out. 2011.
- ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães de; JURAS, Ilidia da Ascensão Garrido Martins. *Comentários à lei dos resíduos sólidos: Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010 (e seu regulamento)*. São Paulo: Editora Pillares, 2011.
- ÁVILA, Humberto. *Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos*. 13ª ed. São Paulo: Malheiros, 2012.
- BASTOS, Celso Ribeiro. *Direito econômico brasileiro*. São Paulo: Celso Bastos Editor, 2000.
- BARROSO, Luís Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. São Paulo: Saraiva, 2009.
- BARTHOLOMEU, Daniela Bacchi; BRANCO, José Eduardo; CAIXETA-FILHO, José Vicente. *A logística de transporte dos resíduos sólidos domiciliares (RSD)*. In: *Logística ambiental de resíduos sólidos*. BARTHOLOMEU, Daniela Bacchi; CAIXETA-FILHO, José Vicente (orgs.). São Paulo: Atlas, 2011, p. 16-43.
- BECHARA, Erika. *Licenciamento e compensação ambiental na Lei do Sistema Nacional das Unidades de Conservação (SNUC)*. São Paulo: Atlas, 2009.
- BELLO FILHO, Ney de Barros. *Direito ao ambiente: da compreensão dogmática do direito fundamental na pós-modernidade*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012, *Kindle edition*.
- BENJAMIN, Antônio Herman. *O meio ambiente na Constituição Federal de 1988*. In: KISHI, Sandra Akemi Shimada; SILVA, Solange Teles; SOARES, Inês Virginia Prado (orgs.). *Desafios do direito ambiental no século XXI: estudos em homenagem a Paulo Affonso Leme Machado*. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 363-398.
- BIANCHI, Patrícia. *Eficácia das normas ambientais*. São Paulo: Saraiva, 2010.
- BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992.
- _____, Norberto. *Da estrutura à função: novos estudos de teoria do direito*. Tradução de Daniela Beccaccia Versiani. Barueri: Manole, 2007.
- _____, Norberto. *Estado, governo, sociedade: por uma teoria geral da política*. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. 2ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

- BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 26ª ed. São Paulo: Malheiros, 2011.
- CAIXETA-FILHO, José Vicente; GAMEIRO, Augusto Hauber. *Entendendo a logística*. In: *Logística ambiental de resíduos sólidos*. BARTHOLOMEU, Daniela Bacchi; CAIXETA-FILHO, José Vicente (orgs.). São Paulo: Atlas, 2011, p. 3-15.
- CALDERONI, Sabetai. *Os bilhões perdidos no lixo*. 4ª ed. São Paulo: Humanitas Editora / FFLCH/USP, 2003.
- _____, Sabetai. *Economia ambiental*. In: PHILIPPI JR., Arlindo; ROMÉRO, Marcelo de Andrade; BRUNA, Gilda Collet (editores). *Curso de Gestão Ambiental*. Barueri: Manole, 2004, p. 571-616.
- CALVINO, Italo. *As cidades invisíveis*. Tradução de Diogo Mainardi. 2ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2003.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da Constituição*. 7ª ed. Coimbra: Almedina, 2003.
- CARSON, Rachel. *Primavera Silenciosa*. Tradução de Claudia Sant'Anna Martins. São Paulo: Gaia, 2010.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 8ª ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Júris, 2001.
- CIDADE proíbe garrafa pequena de água mineral. O Estado de S. Paulo, São Paulo, 4 jan. 2013. Internacional, Caderno A, p. 13.
- CORTEZ, Ana Tereza Caceres. *Embalagens: o que fazer com elas?*. Rio Claro: Viena Gráfica e Editôra, 2011.
- CRESPINO, Samyra; COSTA, Silva Silvério. *Planos de gestão*. In: JARDIM, Arnaldo; YOSHIDA, Consuelo; MACHADO FILHO, José Valverde (orgs.). *Política nacional, gestão e gerenciamento de resíduos sólidos*. Barueri: Manole, 2012, p. 283-301.
- DERANI, Cristiane. *Direito ambiental econômico*. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 2008.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 14ª ed. São Paulo: Atlas, 2002a.
- _____, Maria Sylvia Zanella. *Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquias, terceirização e outras formas*. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2002b.
- DWORKIN, Ronald. *Levando os direitos a sério*. Tradução de Nelson Boeira. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

- ESPAÑA: Se constituyen las Comisiones de Seguimiento de los Planes Nacionales de Paisaje Cultural y Arquitectura Defensiva. OEI – Organização dos Estados Ibero-Americanos, 3 mar. 2013. Disponível em: <<http://www.oei.es/noticias/spip.php?article11894>>. Acesso em: 25.03.2013.
- ESPECIALISTA da ONU pede maior vinculação entre direitos humanos e meio ambiente. ONUBR – Nações Unidas do Brasil, 13 fev. 2013. Disponível em: <www.onu.org.br/especialista-da-onu-pede-maior-vinculacao-entre-direitos-humanos-e-meio-ambiente/>. Acesso em: 17.05.2013.
- FARBER, Daniel A.; FINDLEY, Roger W. *Environmental law in a nutshell*. 8ª ed. St. Paul, MN: West, 2010, *kindle edition*.
- FERRAZ JUNIOR, Tercio Sampaio. *Introdução ao estudo do direito – técnica, decisão, dominação*. São Paulo: Atlas, 1988.
- FERREIRA, Maria Augusta Soares de Oliveira. *Direito ambiental brasileiro: princípio da participação*. 2ª ed. rev. ampl. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2010.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Direitos humanos fundamentais*. 13ª ed. São Paulo: Saraiva, 2011.
- FIGUEIREDO, Lucia Valle. *Curso de direito administrativo*. 4ª ed. São Paulo: Malheiros, 2000.
- FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Curso de direito ambiental brasileiro*. 12ª ed. São Paulo: Saraiva, 2011.
- FÓRUM “Gestão de Resíduos de Piracicaba”. Edital completo da PPP de resíduos de Piracicaba, 2011. Disponível em: <http://forumresiduospira.wordpress.com/2011/05/18/edital_completo/> . Acesso em: 06.01.2013.
- FRANÇA, Gil Phillip. *O controle da Administração Pública: discricionariedade, tutela jurisdicional, regulação econômica e desenvolvimento*. 3ª ed., rev. e atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.
- FREIRIA, Rafael Costa. *Direito, gestão e políticas públicas ambientais*. São Paulo: Editora Senac São Paulo, 2011.
- FREITAS, Juarez. *Sustentabilidade: direito ao futuro*. Belo Horizonte: Fórum, 2011.
- FURLAN, Anderson; FRACALOSSI, William. *Direito ambiental*. Rio de Janeiro: Forense, 2010.
- GARCIA, Eloísa Elena Corrêa; QUEIROZ, Guilherme de Castilho; COLTRO, Leda. *Embalagem*. In: JARDIM, Arnaldo; YOSHIDA, Consuelo; MACHADO FILHO, José Valverde (orgs.). *Política nacional, gestão e gerenciamento de resíduos sólidos*. Barueri: Manole, 2012, p. 303-336.

- GARELLI, Franco. *Controle social*. In: BOBBIO, Norberto; MATEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco (orgs.). *Dicionário de política*. Tradução de Carmen C. Varriale et al. 10ª ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1997, vol. 1, p. 283-285.
- GARRARD, Greg. *Ecocrítica*. Tradução de Vera Ribeiro. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2006.
- GASPARINI, Diogenes. *Direito administrativo*. 15ª ed. São Paulo: Saraiva, 2010.
- GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. 5ª ed. São Paulo: Malheiros, 2000.
- GUERRA, Sidney. *Resíduos sólidos: comentários à Lei 12.305/2010*. Rio de Janeiro: Forense, 2012.
- GUIMARÃES, Bernardo; GONÇALVES, Carlos Eduardo. *Introdução à economia*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011, *Kindle edition*.
- HOUAISS, Antonio; VILLAR, Mauro de Salles. *Dicionário Houaiss da língua portuguesa*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001.
- HUNT, Lynn. *A invenção dos direitos humanos*. São Paulo: Companhia das Letras, 2009. *kindle edition*.
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Perfil dos municípios brasileiros 2011*. Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: <ftp://ftp.ibge.gov.br/Perfil_Municipios/2011/munic2011.pdf>. Acesso em: 10.02.2013.
- _____. *Pesquisa Nacional de Saneamento Básico 2008*. Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaodevida/pnsb2008/PNSB_2008.pdf>. Acesso em 10.02.2013.
- INFORMATIVO STF. Brasília, nº 696, 25 de fevereiro a 1º de março, 2013. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo696.htm>>. Acesso em: 20.03.2013.
- JORNAL oficial das comunidades europeias. In: Eur-lex – Acesso ao direito da União Europeia. 1975. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:15:01:31975L0442:PT:PDF>>. Acesso em 07.02.2013.
- JORNAL oficial das comunidades europeias. In: Eur-lex – Acesso ao direito da União Europeia. 1993. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1993:030:0001:0028:PT:PDF>>. Acesso em 07.02.2013.

- LEFF, Enrique. *Pensar a complexidade ambiental*. In: LEFF, Enrique (coord.). *A complexidade ambiental*. Tradução de Eliete Wolff. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2010, p. 15-64.
- LEITE, José Rubens Morato. *Sociedade de risco e Estado*. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (orgs.). *Direito constitucional ambiental brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 156-226.
- LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. *Dano ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial*. 5ª ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012.
- LEMOS, Patrícia Faga Iglecias. *Direito ambiental: responsabilidade civil e proteção ao meio ambiente*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010.
- _____, Patrícia Faga Iglecias. *Reflexos da consagração da função socioambiental da propriedade no Código Civil de 2002*. Revista do Advogado, São Paulo, ano XXVIII, n. 98, p. 173-184, julho de 2008.
- _____, Patrícia Faga Iglecias. *Resíduos sólidos e responsabilidade civil pós-consumo*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.
- LIXO do litoral norte viaja 160km até aterro. Folha de S. Paulo, São Paulo, 14 jan. 2013. Cotidiano, Caderno C, p. 1.
- LOPEZ, Teresa Ancona. *Princípio da precaução e evolução da responsabilidade civil*. São Paulo: Quartier Latin, 2010.
- LORENZETTI, Ricardo Luis. *Teoria geral do direito ambiental*. Tradução de Fábio Costa Morosini e Fernanda Nunes Barbosa. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010.
- LUSTOSA, Maria Cecília Junqueira; CÁNEPA, Eugenio Miguel; YOUNG, Carlos Eduardo Frickmann. *Política ambiental*. In: MAY, Peter H (org.). *Economia do meio ambiente: teoria e prática*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010, p. 163-179.
- MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito à informação e meio ambiente*. São Paulo: Malheiros, 2006.
- _____, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1982.
- _____, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 21ª ed. São Paulo: Malheiros, 2013.
- _____, Paulo Affonso Leme. *Direito dos cursos de água internacionais*. São Paulo: Malheiros, 2009.

- _____, Paulo Affonso Leme. *Legislação florestal (Lei 12.651/2012) e competência e licenciamento ambiental (Lei Complementar 140/2011)*. Malheiros: São Paulo, 2012a.
- _____, Paulo Affonso Leme. *Poluição por resíduos sólidos: implicações jurídicas*. Revista dos Tribunais, São Paulo, ano 65, v. 485, p. 30-37, março 1976.
- _____, Paulo Affonso Leme. *Princípios da política nacional de resíduos sólidos*. In: JARDIM, Arnaldo; YOSHIDA, Consuelo; MACHADO FILHO, José Valverde (orgs.). *Política nacional, gestão e gerenciamento de resíduos sólidos*. Barueri: Manole, 2012b, p. 39-56.
- MAIS de 90% das cidades estão sem plano para o lixo. O Estado de S. Paulo, São Paulo, 2 ago. 2012. Vida, Caderno A, p. 23.
- MATTEI, Ugo. *La goccia e il vaso: conversazione tra Lucia Tozzi e Ugo Mattei*. Alfabeta2 – mensile de intervento culturale, Milão, Edizioni Mudima, jan-fev 2011, nº 6, ano II, edição digital.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira. *Curso de direito administrativo*. 29ª ed. São Paulo: Malheiros, 2012.
- MELO, Thais Felipe. *Gestão de resíduos sólidos: um estudo sobre grupos de influência no Município de Piracicaba*. 185 f. Dissertação (Mestrado em Ciências – Ecologia Aplicada). Universidade de São Paulo, Escola Superior de Agricultura “Luiz de Queiroz”, Centro de Energia Nuclear na Agricultura, Piracicaba, 2012.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 4ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1976.
- _____, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 39ª ed. São Paulo: Malheiros, 2013.
- _____, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 7ª ed. São Paulo: Malheiros, 1994.
- MILARÉ, Édis. *Direito do ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário*. 4ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005.
- _____, Édis. *Direito do ambiente: a gestão ambiental em foco: doutrina, jurisprudência, glossário*. 7ª ed., revista, atualizada e reformulada. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.
- MILARÉ, Édis; MILARÉ, Lucas Tamer; FRANCO, Rita Maria Borges. *A responsabilidade por ações desconformes à Política Nacional de Resíduos Sólidos*. In: JARDIM, Arnaldo; YOSHIDA, Consuelo; MACHADO FILHO, José Valverde (orgs.). *Política nacional, gestão e gerenciamento de resíduos sólidos*. Barueri: Manole, 2012, p. 209-225.

- MIRRA, Álvaro Luiz Valery. *Participação, processo civil e defesa do meio ambiente*. São Paulo: Letras Jurídicas, 2011.
- _____, Álvaro Luiz Valery. *Princípios fundamentais do Direito Ambiental*. Revista de Direito Ambiental, São Paulo, ano 1, n. 2, p. 50-66, abr-jun. 1996.
- _____, Álvaro Luiz Valery. *Responsabilidade civil ambiental e cessação da atividade lesiva ao meio ambiente*. In: KISHI, Sandra Akemi Shimada; SILVA, Solange Teles; SOARES, Inês Virgínia Prado (orgs.). *Desafios do direito ambiental no século XXI: estudos em homenagem a Paulo Affonso Leme Machado*. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 328-344.
- MNCR – Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis. *Política Nacional de Resíduos Sólidos e o Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis*. In: JARDIM, Arnaldo; YOSHIDA, Consuelo; MACHADO FILHO, José Valverde (orgs.). *Política nacional, gestão e gerenciamento de resíduos sólidos*. Barueri: Manole, 2012, p. 415-436.
- MUKAI, Toshio. *Direito administrativo sistematizado*. São Paulo: Saraiva, 1999.
- NUSDEO, Ana Maria de Oliveira. *Pagamento por serviços ambientais – sustentabilidade e disciplina jurídica*. São Paulo: Atlas, 2012.
- OLIVEIRA, João Carlos Cabrelon. *Consumo sustentável*. Veredas do Direito, Belo Horizonte, v. 9, nº 17, p. 79-108, janeiro/junho de 2012.
- PHILIPPI JR, Arlindo et al. *Evolução da noção de gerenciamento de resíduos sólidos no Brasil*. In: JARDIM, Arnaldo; YOSHIDA, Consuelo; MACHADO FILHO, José Valverde (orgs.). *Política nacional, gestão e gerenciamento de resíduos sólidos*. Barueri: Manole, 2012, p. 229-244.
- PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e o direito constitucional internacional*. 12ª ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2011.
- PIRACICABA. Secretaria Municipal de Defesa do Meio Ambiente (SEDEMA). Piracicaba, 2013. Disponível em: <<http://www.sedema.piracicaba.sp.gov.br/?pag=texto&id=1>>. Acesso em: 30.04.2013.
- _____. Secretaria Municipal de Defesa do Meio Ambiente (SEDEMA). Plano de Saneamento de Resíduos Sólidos Urbanos de Piracicaba, 2009. Disponível em: <http://www.piracicaba.sp.gov.br/UserFiles/File/sedema/Plano_saneamento_residuos.pdf>. Acesso em: 30.04.2013.
- _____. Serviço Municipal de Água e Esgoto de Piracicaba (SEMAE). Plano de Saneamento Básico do Município de Piracicaba, 2010. Disponível em: <http://www.semaepiracicaba.sp.gov.br/attachments/8085_135%20-%20Plano%20de%20Saneamento%20do%20SRS%20de%20Piracicaba%20-%20Volume%20Unico.pdf>. Acesso em: 30.04.2013.

- PIRES, Luis Manuel Fonseca. *Limitações administrativas à liberdade e à propriedade*. São Paulo: Quartier Latin, 2006.
- RECICLAGEM – infinitamente reciclável. ABAL – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ALUMÍNIO, 2013. Disponível em: <<http://www.abal.org.br/reciclagem/introducao.asp>>. Acesso em: 10.02.2013.
- REVEILLEAU, Ana Célia Alves de Azevedo. *Política e gestão compartilhadas de resíduos sólidos no âmbito do poder público, do empreendedor e do consumidor: responsabilidade socioambiental e sua implementação*. 295 f. Dissertação (Mestrado em Direito das Relações Sociais). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2007.
- RIBEIRO, Wladimir Antonio. *A relação entre os marcos regulatórios do saneamento básico e dos resíduos sólidos*. In: JARDIM, Arnaldo; YOSHIDA, Consuelo; MACHADO FILHO, José Valverde (orgs.). *Política nacional, gestão e gerenciamento de resíduos sólidos*. Barueri: Manole, 2012, p. 541-560.
- RIZZO JUNIOR, Ovidio. *Controle social efetivo de políticas públicas*. 207 f. Tese (Doutorado em Direito Econômico e Financeiro). Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.
- ROCHER, Guy. *Sociologia geral*. 4ª ed. Tradução de Ana Ravara. Lisboa: Editorial Presença, 1982, vol. 1.
- SALEME, Edson Ricardo; GRANZIERA, Maria Luiza Machado. *Incentivos creditícios na lei de resíduos sólidos: a indução por planos nacionais, regionais, estaduais e municipais*. In: BECHARA, Erika (org.) *Aspectos relevantes da política nacional de resíduos sólidos*. São Paulo: Atlas, 2013, p. 253-270.
- SALLES, Carlos Alberto. *Execução judicial em matéria ambiental*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1998.
- SAMPAIO, Rômulo Silveira da Rocha. *Direito ambiental: doutrina e casos práticos*. Rio de Janeiro: Elsevier : FGV, 2011.
- SANTOS, Ailton Dias et al. *Metodologias participativas: caminhos para o fortalecimento de espaços públicos socioambientais*. São Paulo: Peirópolis, 2005.
- SANTOS, Gustavo Ferreira. *O princípio da proporcionalidade na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal: limites e possibilidades*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2004.
- SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Instrumento contratual. Acórdão: TC-001275/010/07. Relator: Conselheiro Eduardo Bittencourt Carvalho. Primeira Câmara. São Paulo, 2 de junho de 2009. Disponível em: <http://www2.tce.sp.gov.br/arqs_juri/pdf/25950.pdf>. Acesso em: 10.04.2013.

- SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. 2ª ed., rev. atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.
- SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. *Direito constitucional ambiental: estudos sobre a constituição, os direitos fundamentais e a proteção do ambiente*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.
- SCHMIDHEINY, Stephan; Business Council for Sustainable Development. *Changing course: a global business perspective on development and the environment*. Disponível em: http://books.google.com.br/books?id=BDYG:dfiAGtoC&printsec=frontcover&hl=pt-BR&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false. Acesso em 17.10.2012.
- SERRANO, José Luis. *Principios de derecho ambiental y ecología jurídica*. Madrid: Editorial Trotta, 2007.
- SHAKESPEARE, William. *Romeu e Julieta*. In: SHAKESPEARE, William. *Tragédias e comédias sombrias: obras completas*. Tradução de Barbara Heliodora. Rio de Janeiro: Nova Aguilar, 2006, p. 121-252.
- SILVA, José Afonso. *Aplicabilidade das normas constitucionais*. 3ª ed., revista, ampliada e atualizada. São Paulo: Malheiros, 1998.
- _____, José Afonso. *Direito ambiental constitucional*. 2ª ed., revista. São Paulo: Malheiros, 1995.
- SILVA, Vini Rabassa. *Controle social de políticas públicas*. In: PEDRINI, Dalila Maria; ADAMS, Telmo; SILVA, Vini Rabassa (orgs.). *Controle social de políticas públicas: caminhos, descobertas e desafios*. São Paulo: Paulus, 2007.
- SIRAQUE, Vanderlei. *Controle social da função administrativa do Estado: possibilidades e limites na Constituição de 1988*. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2009.
- SOUZA, José Fernando Vidal; OLIVEIRA, Mariana Camargo. *Primeiras notas sobre a Política Nacional de Resíduos Sólidos*. In: *Anais do XX Encontro Nacional do CONPEDI*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2011, p. 2327-2343.
- STEIGLEDER, Annelise Monteiro. *Responsabilidade civil ambiental: as dimensões do dano ambiental no direito brasileiro*. 2ª ed. rev., atual. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2011, *Kindle edition*.
- SUBAPROVEITADO, 60% de resíduo reciclável vai para lixão. O Estado de S. Paulo, São Paulo, 27 fev. 2012. Cidades/Metrópole, Caderno C, p. 6.
- TENÓRIO, Jorge Alberto Soares; ESPINOSA, Denise Croce Romano. *Controle ambiental de resíduos*. In: PHILIPPI JR., Arlindo; ROMÉRO, Marcelo de

- Andrade; BRUNA, Gilda Collet (editores). *Curso de Gestão Ambiental*. Barueri: Manole, 2004, p. 155-211.
- THOMAS, Janet M.; CALLAN, Scott J. *Economia ambiental: fundamentos, políticas e aplicações*. Tradução de Antonio Cláudio Lot e Marta Reyes Gil Passos. São Paulo: Cengage Learning, 2010.
- TRENNEPOHL, Terence Dornelles. *Incentivos fiscais no Direito Ambiental*. São Paulo: Saraiva, 2008.
- VEIGA NETO, Fernando Cesar. *Análise de incentivos econômicos nas políticas públicas para o meio ambiente – o caso do “ICMS Ecológico” em Minas Gerais*. 161 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade). Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2000.
- VEIGA NETO, Fernando Cesar; MAY, Peter H. *Mercados para serviços ambientais*. In: MAY, Peter H (org.). *Economia do meio ambiente: teoria e prática*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010, p. 309-332.
- VENOSA, Sílvio de Salvo. *Direito Civil: contratos em espécie e responsabilidade civil*. São Paulo: Atlas, 2001, v. 3.
- XAVIER, Claudiney Albino et al. *Princípio da participação e redes sociais*. In: PALMA, Carlo Manzoli; SACCOMANO NETO, Francisco; OLIVEIRA, Taísa Cristina Sabinelli. *Direito ambiental: efetividade e outros desafios: estudos em homenagem a Paulo Affonso Leme Machado*. São Paulo: Lex Editora, 2012, p. 147-169.
- YOSHIDA, Consuelo Yatsuda Moromizato. *A efetividade da proteção do meio ambiente e a participação do Judiciário*. In: KISHI, Sandra Akemi Shimada; SILVA, Solange Teles; SOARES, Inês Virgínia Prado (orgs.). *Desafios do Direito Ambiental no século XXI: estudos em homenagem a Paulo Affonso Leme Machado*. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 426-454.
- _____, Consuelo. *Competência e as diretrizes da PNRS: conflitos e critérios de harmonização entre as demais legislações e normas*. In: JARDIM, Arnaldo; YOSHIDA, Consuelo; MACHADO FILHO, José Valverde (orgs.). *Política nacional, gestão e gerenciamento de resíduos sólidos*. Barueri: Manole, 2012a, p. 3-38.
- _____, Consuelo Yatsuda Moromizato. *O juiz e a constituição ecológica*. In: YOSHIDA, Consuelo Yatsuda Moromizato; RAMPAZZO, Lino (orgs.). *O Direito e a dignidade humana: aspectos éticos e socioambientais*. Campinas: Editora Alínea, 2012b, p. 171-189.
- _____, Consuelo Yatsuda Moromizato. *Responsabilidade das instituições financeiras: da atuação reativa à atuação proativa*. In: OLIVEIRA, Carina Costa; SAMPAIO, Rômulo Silveira da Rocha (orgs.). *Instrumentos jurídicos*

para a implementação do desenvolvimento sustentável. Rio de Janeiro: FGV, Direito Rio, Programa em Direito e Meio Ambiente, 2012c.

_____, Consuelo Yatsuda Moromizato. *Responsabilidades solidária e compartilhada na gestão público-privada da sustentabilidade: a perspectiva da abordagem setorial e em cadeia no agronegócio (dos agentes financeiros aos consumidores).* In: BENJAMIN, Antonio Herman de Vasconcelos et al (coords.). *Anais do 17º Congresso Brasileiro de Direito Ambiental.* São Paulo, ago. 2012d, v. I, p. 35-60.

_____, Consuelo Yatsuda Moromizato. *Tutela dos interesses difusos e coletivos.* 1ª ed., 2ª tiragem, revista e atualizada. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2006.

ANEXO A – Documentos do 1º Fórum “Gestão de Resíduos Sólidos de Piracicaba”

Fórum

GESTÃO de RESÍDUOS de PIRACICABA

25.11 - 8h30 | ESALQ/USP

OBJETIVO:

Debater experiências de gestão de resíduos e elaborar um documento contendo sugestões da sociedade civil e instituições públicas para o fortalecimento do plano municipal e do edital de licitação relacionados à gestão de resíduos de Piracicaba.

programação

08h30 - 09h00	Recepção e Inscrição
09h00 - 09h15	Abertura
09h15 - 10h30	Gestão de Resíduos do Município de Piracicaba: Sistema Atual e Propostas Francisco Rogério Vidal Secretário Municipal de Defesa do Meio Ambiente de Piracicaba
10h30 - 10h45	INTERVALO - CAFÉ
TEMA 1	
10h30 - 12h00	Tratamento e Disposição Final dos Resíduos Prof. Dr. Valdir Schalch EESC/USP Prof. Dr. Marcus Cesar Avezum Alves de Castro Unesp/Rio Claro
12h00 - 13h00	INTERVALO - ALMOÇO
TEMA 2	
13h00 - 14h30	Coleta Seletiva e Inclusão Social Cooperativa convidada Paulo Mancini Coordenador de Meio Ambiente da Prefeitura de São Carlos
TEMA 3	
14h30 - 15h45	Sistemas de Pagamento pela Gestão de Resíduos Municipais Paulo Mancini Coordenador de Meio Ambiente da Prefeitura de São Carlos
15h45 - 16h00	INTERVALO - CAFÉ
16h00 - 17h00	Sistematização final da Carta do evento
17h00	ENCERRAMENTO

Data: 25 de novembro de 2010 (5ª feira)
Horário: 8h30 às 17h
Local: ESALQ/USP - Anfiteatro do Depto. de Solos
Inscrições: Gratuitas, no dia e local do evento

Maiores informações:

Fone: 3429.4051, falar com Kelly (USP Recicla)
E-mail: recicla@esalq.usp.br





Perguntas escritas apresentadas no 1º Fórum

Tema 1 – Rogério Vidal

1. Valdemar Correr - Como adquirir os contêiner ou recipientes para coleta de pilhas e baterias e lâmpadas fluorescentes.
2. Questão do óleo – sugestões – 1 – ed ambiental nas escolas, 2 – coleta seletiva – reciclador – óleos usados, 3 – usina de biodiesel – prefeitura ou reciclador, 4 – lei municipal – uso obrigatório do biodiesel B2 ou superior B5 etc pelos veículos municipais e transportes coletivos, 5 – vale óleo – reciclador que recebe 1 L óleo usado – entrega de 1 vale óleo – cada 10 ou outro valo, recebe 1 passagem de ônibus (1 vale no transporte coletivo).
3. Qual o índice de envolvimento entre o volume de resíduos x o índice de dengue
4. Antonio Rodrigues Oliveira - Incentivar a população na devolução dos resíduos através de incentivos fiscais ou reduções tributárias (redução conta luz, água, IPTU).
5. Arthur B.D.F. Lima – Tecnologia em Saneamento Ambiental – UNICAMP – Limeira – Todos os tratamentos e disposições apresentados seguem uma lógica de centralização, será que é essa a melhor metodologia? Quais alternativas p senhor enxerga para essa situação?
6. Resíduos Construção Civil - existe alguma alternativa atual ou futura para destino do gesso?
7. Vinicius (Motocana) – 1 – é possível a utilização de resíduos para queima e geração de energia? 2 – esta energia poderia ser utilizada para iluminação de vias públicas ou edifícios públicos?
8. O custo para destinação de resíduos perigoso (pilhas, baterias, lâmpadas) para empresas privadas é muito alto. Existe algo previsto para amenizar esses custos?





9. Marcia FT – Unicamp - Piracicaba tem lei que prevê o grande e pequeno gerador? Na PPP define 50 kg para pequeno gerador. Porém, é prática comum indústrias que geram grandes quantidades para a coleta domiciliar?
10. Igor Arantes – Disk óleo
estimativa para coleta 200 a 250 mil litros em Piracicaba
Disk óleo iniciou em setembro, de 2009 com 2500 e set 2010 com 24.000 L/mês - conscientização e divulgação
11. Valéria Freixedas – coletivo educador Piracicauá
Se o aterro do pau queimado já está esgotado, como os animais de grande porte estão sendo enterrados lá? Poderia detalhar esta informação
12. Mauricio F. Campos – É viável estabelecer uma parceria entre SEDEMA, ESALQ através do curso de Gestão Ambiental para o apoio às pequenas e médias empresas para estabelecer sistema de gestão ambiental com base em normas como a ISO14000?

Tema 2 – Valdir Schauch

1. José Carlos - Qual a melhor forma de estimular a população e área acadêmica e pública para: a – conscientizar a população sobre resíduos, b – utilizar com eficiência os aterros sanitários, c – a demora na liberação dos aterros pelos órgãos públicos
2. Marcia – FT – Unicamp - No projeto do aterro de Piracicaba, prevê-se o tratamento do chorume na ETE do município. É procedimento adequado para o aterro. É dispensável ETE própria no aterro?
3. Jaques Tornisielo – tec florestal - sugestão: uso de composteiras em escolas com restos de merenda escola. Incentivando assim, a EA e a conscientização





4. Domingos - A coleta seletiva demanda caminhões especiais, para que não se tenha misturas no lixo?
5. Domingos - Seria correto fazer compostagem de restos orgânicos em domicílios, principalmente nas periferias e áreas de subúrbio;
6. Lucia Vidor – Cetesb - Para que funcione de forma eficiente um sistema de compostagem para um cidade de cerca de 370 mil habitantes , além do que é tradicionalmente segregado (papel, plástico, metais, etc) o que mais deve ser separado? Você mencionou papel higiênico sujo e fraldas, por ex, existe tecnologia, para separar isso na esteira do equipamento?
7. Arthur – FT - Como é a operação/manutenção das composteiras descentralizadas? Como é o local? Onde é usado?
8. Valdemar Correr – Viabilidade econômica de aterro para cidade de pequeno e médio porte?
9. A reciclagem tem que ser muito incentivada em Piracicaba. Os números mostrados pelos jornais não estão sendo coerentes (município x jornal). Dá-se a impressão que o município camufla dados. Ex: reciclagem.
10. Zélia - Não acredita o senhor professor que o poder público deveria ser mais cobrado a respeito da reciclagem em todos os sentidos, e também incentivar um cultura de educação de adultos para aprendizagem da importância da reciclagem e colaborar com o uso indiscriminado da água e sua utilidade? Não traz votos aos políticos a reciclagem?

Tema 3 – Paulo Mancini, David Teixeira e Célia

1. Para Paulo – de Sérgio – Existe algum programa da prefeitura de EA visando a redução da geração de resíduos de forma paralela à coleta seletiva?



Fórum

GESTÃO de RESÍDUOS de PIRACICABA

25.11 - 8h30 | ESALQ/USP

2. Renato – Imaflora – Quais os pontos positivos e negativos de uma empresa ser responsável por realizar a coleta porta a porta e entregar os resíduos para a cooperativa?
3. Para Acácia - Valdemar Correr – Qual a periodicidade de coleta seletiva nos bairros periféricos?
4. Para David – Jair de Limeira – A Cooperativa tem esse trabalho também com os moradores da área rural?
5. Valdemar Correr - Na minha opinião o grande problema da coleta ser terceirizada é a montagem de esquema por parte desses coletores e retirarem os materiais mais nobres, prejudicando a renda dos cooperados.
6. Giovanni – SEDEMA – Existe número máximo de cooperados e critérios de seleção para os cooperados ou é aberto aos que quiserem participar?
7. Ricardo Schmidt – Florespi/Comdema - Qual seria o melhor instrumento na relação entre poder público e cooperativa? Por exemplo: 1 – apoio convênio – galpão, caminhões, garis?
8. 2 – Contrato de gestão, de prestação de serviços, de compra. Como vêm a continuidade das parcerias/contratos e a autogestão?
9. Qual a responsabilidade da prefeitura na coleta seletiva?

Tema 4 – Paulo Mancini

Em Breve





Principais pontos do Edital levantados no 1º Fórum “Gestão de Resíduos de Piracicaba”

- Pagamento global ou por tonelada coletada;
- Exigência do processo ser somente anaeróbio para os orgânicos (possibilidade de deixar aeróbio/anaeróbio);
- Previsão da segregação na fonte dos resíduos orgânicos;
- Transparência pela dos indicadores e ações da empresa vencedora (site com todas informações);
- Melhor definição dos indicadores de gestão;
- Garantia de instrumentos de controle social;
- Rever conceito e gestão de grandes geradores;
- Fortalecer Educação Ambiental (a mesma deve ser executada pela empresa?);
- Coleta seletiva e inclusão social – relação cooperativa do Reciclador Solidário e empresa;
- Contrato de pagamento pelos serviços prestados à cooperativa é fundamental, convênio não é suficiente;
- Conflitos da coleta na PPP em áreas onde já existem outros catadores e exploração
- desta mão-de-obra pelas empresas recicladoras e atravessadores; e
- Inclusão de catadores de rua.



FICHA DE INSCRIÇÃO - FÓRUM DE RESÍDUOS DE PIRACICABA - 25/11/2010

Nome	Instituição/Cidade	E-mail	Telefone
Anamaria Ferreira de Souza	ESALQ - Piracicaba	aferrari@usp.br	34390330
JAIR DETZ	ESALQ - Limeira	jairedz@usp.br	9108381
* Cláudia Maria de Carvalho	ESALQ/USP	ccarvalh@usp.br	3429-4131
MARLEO TACARU DA SILVA	CIAGRI/USP	marleov@usp.br	3429-4532
* CLAUDIA RAMIRES QUEIROZ	SUPRICEL/PIRACICABA	queirozclaudia@hotmail.com	34117132
Jorge Germano dos Santos	Idéia Ambiental	germanoamb@uolmail.com	97086890
Marcia Cristine Martello	UNICAMP/FT	marcio-martello@zdeno.com.br	92784089
Igor Oliveira Machado	VIASÃO PIRACEMA	igoroliveira@hotmail.com	9277-5247
Estela Maria de Azevedo N. Ferreira	ESALQ	extela@gmail.com	88224728
Leonor de Fátima Campos	SEDEMA	leonorcampos@piracicaba.sp.gov.br	8873616
José Lucio Bratti	Disto Celso Lda Mto	brattj@uol.com.br	34325050
ROGERIO VIDAL	SEDEMA	rogeriovidal@usp.br	3403-1250
Marcella Azeite Siqueira	ESALQ/Piracicaba	marcella-siqueira@usp.br	3375-2636
Marcos Camargo	SODMAP		34028229
MARIANA CERCA	ESALQ/USP	MARYCERCA@HOTMAIL.COM	(11)8818-1846
EDENIR TABAI	MOTOCANA	edenir@motocana.com.br	(11)8193867
Ademir Antonicelli	AEA ENG		(19)34349025
José Scriminley	ETEL Da Jari Campuz	scriminley@usp.br	(19)3391-8996
M. J. TUCOS R. CORREA H.C.	ECDR JOSÉ CARVALHO	tucos@usp.br	(19)98122404
Souza Maria R Lúcia	Sedema	soninha@usp.br	3403.1245
Domingos Alves de Souza Neto	LIDONS GUBER	dalmeida@usp.br	34243664
Gláucia Andréa Marini	Lab. Isótopos/CENA	glauca@usp.br	34296850
Antonio Odineira	DSS. Monte Alegre	antonio@usp.br	266111.com
mariana P. carmo	SEDEMA - NEA	mariana@usp.br	(19)9247-2377
Silvia da Silva	ARARAQUARA	silvia@usp.br	97267199
Gabriella M. mendonça	ESALQ	gabriellemendonca@hotmail.com	(11)95379393
José Carlos Fenner	ESALQ	fennerj@usp.br	93055011
Vanessa Piazza	Sesc Piracicaba	vanessa@usp.br	3337-9253

piracicaba
sesc.sp.org.br

FICHA DE INSCRIÇÃO - FÓRUM DE RESÍDUOS DE PIRACICABA - 25/11/2010

Nome	Instituição/Cidade	E-mail	Telefone
Daniel Nobre Bucinelli	Piracicaba / Piracicaba	deniel.nobre@gmail.com	11 9375-7367
Maycon Peterson F. da Silva	Ecology / Piracicaba	mayconpeterson@gmail.com	81188392
Adriana Negri	Ciaqui / Piracicaba	pnegri@ciaqui.usp.br	4519
Luiz Carlos Moraes	COMDEMA	lucasmoraes@ufpa.br	9684-5314
André A. Romanini	Sedema - T.M.P	andrea.romanini@ig.com.br	9708-4267
Franco dos Reis Lima Felipe	Piracicaba	FRANCO@HOTMAIL.COM	8140-6215
JUAN A.M. SEBASTIANES	COMDEMA e PIRAC. 2010		97415527
DR. J. S. SCHIARIMAN	SEDMA		34131252
Evandro Hayashi	e-usinas / Pira	evandro@e-usinas.com.br	8124-7514
Rosângela Af. da Silva	Cetesb	rosangelas@ufpa.br	3434-2522
Fabiano de G. Berlin	SEDEMA	Fberlin@piracicaba.sp.gov.br	3403-1252
Adriano Cristiano André	ESALQ / Piracicaba	andrea@esalq.usp.br	5374-4281
Renata Pergamo Caramez	ESALQ / Piracicaba	RENATA.CARAMEZ@USP.BR	3374-3279
André Faurino Costa	Piracicaba	andrea@esalq.usp.br	3421-3072
Zelca Maria Angeli Camilli	Piracicaba	zelcaangeli@esalq.usp.br	3433-4550
Natália Tere B. R. Gressi	ESALQ / NATÁLIA GRESSI	nat@esalq.usp.br	3422-8741
Severino Arrusti Junior	FEPA (G. de Eng)	severino@esalq.usp.br	3412-1124
João José Couto	Ecology	joaojosec@esalq.usp.br	93836313
FERNANDO P. FARUGES	MAGNA AMBIENTAL	FPDARUGES@gmail.com	19-7816-9941
Silene Ortiz	Sec. Meio Amb / Piracicaba	sileneortiz@hotmail.com	3421-1011 32-127
RICARDO OTTO LEAO SCHMIDT	FLORESPI / CAMICUR	ricardo@fiorespi.usp.br	3432328
Carolina Façanha Wendel	CENA / USP	caroliwendel@gmail.com	9746-0217
Dilma Ferreira	Sedema / P	dilmaferreira@esalq.usp.br	3434-3296
Clomarcos Jr. de Carvalho	ESALQ / USP	ccarwall@esalq.usp.br	3427-4131
Mário de O. S. Mello	SEDMA		33223352
Mauro Ferreira de Souza	ESALQ / USP	mauro@esalq.usp.br	33330530
Jorge Germano dos Santos	Polícia Ambiental / Piracicaba	GERMANO@AMBAZ@HOTMAIL.COM	97086890

ANEXO B – Documentos do 2º Fórum “Gestão de Resíduos Sólidos de Piracicaba”

2º Fórum GESTÃO de RESÍDUOS de PIRACICABA

09.12 - 14h00 | ESALQ/USP

OBJETIVO:

Elaborar o documento da sociedade civil e instituições públicas a ser entregue ao poder público com as contribuições para o fortalecimento do plano municipal e do edital de licitação relacionados à gestão de resíduos de Piracicaba.

programação

14h00 - 14h15	ABERTURA
14h15 - 14h30	Leitura da proposta elaborada pelo Grupo de Trabalho*
14h30 - 17h00	Início dos debates e reelaboração da carta de sugestões
17h00 - 18h00	Confirmação das pessoas e instituições que assinarão o documento (as instituições interessadas em assinar o documento devem enviar seus representantes)
18h30	ENCERRAMENTO

* O Grupo de Trabalho irá elaborar uma proposta de documento e sistematizar as **contribuições enviadas até 05.12 para o email forumresiduospira@gmail.com**. A reunião ocorrerá no dia 07.12, às 14h00, no Mirante (Av. Dr. Maurice Allain, no 77 - Vila Rezende).

Data: 09 de dezembro de 2010 (5ª feira)

Horário: 14h00 às 18h00

Local: ESALQ/USP - Anfiteatro do Depto. de Solos

Inscrições: Gratuitas, no dia e local do evento

Maiores informações:

Fone: 3429.4051, falar com Kelly (USP Recicla)

E-mail: forumresiduospira@gmail.com

importante

Para uma contribuição mais efetiva é importante que os participantes do evento acessem os seguintes documentos:

1. Proposta de Edital de Licitação de Piracicaba;
2. Principais pontos do Edital de Piracicaba levantados no I Fórum;
3. Edital de Licitação e Contrato de Resíduos de São Carlos;
4. Política Nacional de Resíduos Sólidos.

Os documentos estão disponíveis no site:

<http://forumresiduospira.wordpress.com/>

Realização



COLETIVO EDUCADOR
PIRACICAUÁ



Apoio



Piracicaba



Piracicaba, 09 de dezembro de 2010

Carta Pública do Fórum “Gestão de Resíduos de Piracicaba”

**Exmo. Senhor Barjas Negri
Prefeito do Município de Piracicaba**

Segue para apreciação, as propostas elaboradas nos I e II Fóruns “Gestão de Resíduos de Piracicaba” relacionadas ao plano municipal de resíduos e a minuta de Edital de Concorrência, para contratação de parceria público privada, na modalidade de concessão administrativa para execução de serviços de limpeza urbana e rural, com execução de obras em aterros sanitários no município de Piracicaba.

As contribuições foram organizadas em 9 temas e constituem-se em 47 propostas. A construção das propostas ocorreu com participação de 101 pessoas, dentre diversos técnicos e representantes de instituições do município que atuam com questões ambientais e de resíduos como universidades, setores públicos, privados e organizações não governamentais.

As propostas elaboradas pelo Fórum pautaram-se nos princípios de transparência, participação e controle social, redução de volume gerado, fortalecimento da reciclagem com inclusão social e das ações de educação ambiental e na existência de indicadores e metas de gestão. Estes princípios estão previstos nas Políticas Nacionais de Resíduos Sólidos (Lei nº 12.305/2010) e de Saneamento Básico (Lei Federal no 11.445/2007), na Política Estadual de Resíduos Sólidos (Lei Estadual 12.300/2006) e no Plano Diretor de Desenvolvimento do Município de Piracicaba (Lei Complementar no 186/2006).

Certos de que a incorporação das propostas contribuirão de forma significativa para o aprimoramento da gestão de resíduos do município a expectativa das instituições e cidadãos que subscrevem esta carta é que todas as propostas sejam analisadas em profundidade e que sejam elaboradas e comunicadas justificativas para as que não forem aceitas ou que forem aceitas de forma parcial. Dada a quantidade e diversidade de propostas, entendemos como necessário um novo processo de Audiência e Consulta Pública após análise das mesmas pelo Poder Público.

Esta carta apresenta as 47 propostas, suas justificativas e embasamentos. Seguem anexos a mesma o resumo das propostas elaboradas, a programação dos dois Fóruns e as listas de presenças dos participantes.

Assinam a presente Carta: (nome das instituições e indivíduos)

1. Sistema de Pagamento

O Sistema de Pagamento do contrato de licitação deve incentivar a redução da geração de resíduos e o aumento do volume coletado de forma seletiva no município. Estes princípios estão claramente expressos no Plano Diretor de Desenvolvimento do Município (Lei Complementar no 186/2006), na Política Estadual de Resíduos Sólidos (Lei Estadual 12.300/2006) e na Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei no 12.305/2010)

O Plano Diretor de Desenvolvimento do Município afirma que:

*Art. 20. A política ambiental municipal deverá seguir as seguintes diretrizes:
IV - elaborar e implementar o sistema de gestão de resíduos sólidos, garantindo a ampliação da coleta seletiva de lixo e da reciclagem, bem como a redução da geração de resíduos sólidos;*

A Política Estadual de Resíduos sólidos aponta que:

*Artigo 2º - São princípios da Política Estadual de Resíduos Sólidos:
VI - a minimização dos resíduos por meio de incentivos às práticas ambientalmente adequadas de reutilização, reciclagem, redução e recuperação;*

Na mesma direção, a Política Nacional de Resíduos Sólidos afirma que:

*Art. 19. O plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos tem o seguinte conteúdo mínimo:
XIV - metas de redução, reutilização, coleta seletiva e reciclagem, entre outras, com vistas a reduzir a quantidade de rejeitos encaminhados para disposição final ambientalmente adequada;*

A forma de pagamento por tonelada de resíduo coletada prevista no Edital é um estímulo contrário a estes princípios. Tal forma de pagamento gera um incentivo para que a empresa vencedora busque maximizar o volume coletado sem possuir um compromisso efetivo com a redução deste volume e com o aprimoramento da coleta seletiva no município. Para o adequado cumprimento da legislação Municipal, Estadual e Federal sobre o tema o Fórum propõe:

- Estruturação de um sistema de **pagamento global** pelos serviços prestados e não por tonelada de resíduos coletados;
- Inclusão no edital de metas de redução de aterramento em função dos resíduos coletados no município;
- Inclusão no edital de metas para o aumento da porcentagem de volume coletado de forma seletiva;
- Inclusão no edital de incentivos econômicos e/ou penalizações (incluindo a possibilidade de rescisão contratual) em função do cumprimento ou não pela SPE das metas previstas nas propostas anteriores.

Entendemos que o sistema de pagamentos e a elaboração de metas e incentivos que privilegiem a redução e a reciclagem são pontos fundamentais do Edital de

Licitação e que os mesmos devem ser objeto de uma maior discussão entre o poder público e a sociedade. Desta forma, o Fórum propõe que:

- O poder público reelabore os itens do Edital relacionados a estes temas e realize um novo processo de discussão e consulta pública com a sociedade sobre os mesmos.

O contrato possui uma estimativa de custo de R\$430 milhões de reais. Para uma melhor compreensão do significado deste valor em comparação ao valor gasto em outros municípios e ao valor gasto atualmente na gestão de resíduos de Piracicaba propomos que:

- O Poder público apresente comparativo de valores de gestão de resíduos por habitante e por tonelada de outros municípios com os valores previstos no Edital.
- O Poder público apresente comparativo entre os valores gastos na gestão atual (coleta, transporte e destinação final) com os valores da gestão prevista no Edital

2. Transparência

A transparência é fundamental em todo o processo de gestão de políticas públicas. O cidadão possui o direito de acesso a informações sobre a aplicação dos recursos públicos e a eficiência das políticas financiadas pelos mesmos. Além disso, ao ser informado, pode ter papel ativo na avaliação e reformulação das ações da prefeitura ou de agentes privados contratadas pela mesma.

Especificamente em relação a Gestão de Resíduos Sólidos a Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei Federal no 12.305/2010) e a Política Nacional de Saneamento Básico (Lei Federal no 11.445/2007) possuem como princípio fundamental a transparência.

Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei Federal nº 12.305/2010):

*Art. 6º São princípios da Política Nacional de Resíduos Sólidos:
X - o direito da sociedade à informação e ao controle social;*

Política Nacional de Saneamento Básico (Lei Federal nº 11.445/2007)

*Art. 2º Os serviços públicos de saneamento básico serão prestados com base nos seguintes princípios fundamentais:
IX - transparência das ações, baseada em sistemas de informações e processos decisórios institucionalizados;*

Para o cumprimento destas leis entende-se que o poder público deve instituir mecanismos que garantam a transparência total de todas as informações referentes à execução das ações de Gestão de Resíduos Previstas no Edital. Tais informações devem estar em linguagem clara e acessível a toda a população.

2.1 Site e Divulgação de Informações – item 5 do anexo II

Dentro deste contexto, o Fórum propõe que:

- Exista um site que reúna todas as informações sobre a gestão de resíduos do município e sobre a execução do contrato e não somente com as informações previstas no Edital.

Deverá caber a SPE os encargos para a elaboração e manutenção deste site que deverá possuir linguagem clara e acessível.

Deverão ser geradas, disponibilizadas no site e constantemente atualizadas as seguintes informações:

- ✓ Todos os indicadores elaborados e sua evolução ao longo do tempo;
- ✓ Mapas do município com os locais e dias de coleta de resíduos sólidos domiciliares (coleta comum e seletiva);
- ✓ Ilustrações sobre o funcionamento da Central de Tratamento de Resíduos (CTR) e Aterro do Pau Queimado;
- ✓ Cronograma Físico do encerramento do aterro Pau Queimado, construção e operação da Central de Tratamento de Resíduos (CTR) e demais atividades relacionadas à PPP;
- ✓ Resultados de todas as análises do monitoramento do Aterro do Pau Queimado, com todos os parâmetros medidos e conclusões em linguagem clara e acessível;
- ✓ Plano de Trabalho de Coleta e Transporte de Resíduos Domiciliares (PTR);
- ✓ Plano de Trabalho para Coleta Seletiva (PTS);
- ✓ Plano de Trabalho de Educação Ambiental (PTE);
- ✓ Plano de Trabalho para a Varrição de Vias e Logradouros Públicos (PVT);
- ✓ Cadastro dos grandes geradores do município;
- ✓ Informações sobre coletas de outros resíduos (pilhas, lâmpadas, óleo, etc) fornecidas pelo poder público;
- ✓ Mapas com a localização dos Ecopontos existentes no município;
- ✓ Outras informações relativas a gestão de resíduos do município demandadas pelo poder público.

O Site também deverá conter também um espaço específico para reclamações e sugestões sobre os serviços prestados;

Além do site, como instrumentos de transparência da gestão de resíduos seu indicadores e custos, propõe-se que:

- A SPE publique anualmente em pelo menos dois jornais do município um relatório com todos os indicadores propostos no item 4 e a evolução dos mesmos em relação ao ano anterior.
- Seja realizado anualmente pela SPE Reunião Pública para apresentação e discussão da evolução dos indicadores com ampla divulgação da mesma.

- Sejam incluídos pelo poder público no carnê de IPTU ou em outras contas públicas alguns indicadores da gestão de resíduos (custo de gestão por habitante, dentre outros).
- Seja incluída a palavra transparência no item 2.3 do Edital e no item 13.4 do contrato.

3. Participação e Controle Social

A participação e o controle social das políticas públicas são princípios fundamentais que devem reger a gestão pública. Estes princípios além de garantidos pela Constituição estão presentes, em relação a gestão de resíduos, de forma explícita na Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei Federal nº 12.305/2010) e na Política Nacional de Saneamento Básico (Lei Federal nº 11.445/2007).

Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei Federal nº 12.305/2010):

*Art. 6º São princípios da Política Nacional de Resíduos Sólidos:
X - o direito da sociedade à informação e ao controle social;*

Política Nacional de Saneamento Básico (Lei Federal nº 11.445/2007)

*Art. 2º Os serviços públicos de saneamento básico serão prestados com base nos seguintes princípios fundamentais:
X - controle social;*

3.1 Conselhos de Políticas Públicas

Além dos mecanismos de transparência previstos no item 2, um importante instrumento de participação e controle social são os Conselhos de Políticas Públicas. Não está claro o papel dos diferentes conselhos na gestão de resíduos do município, já que além do Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente (COMDEMA), o Plano Diretor de Desenvolvimento do Município prevê a existência de um conselho específico para acompanhar a temática e a Política Nacional de Saneamento Básico um conselho que além do tema, discuta questões relativas a água, esgoto e drenagem urbana.

Entendemos que um Conselho Municipal de Saneamento seja o mais adequado para constituir-se como colegiado responsável pelo tema. Desta forma, propomos que:

- o Poder Público crie um Conselho Municipal de Saneamento Básico que tenha como áreas de competência a questão de resíduos, tratamento e distribuição de água, esgoto e drenagem urbana, como previsto no Artigo 47 da Política Nacional de Saneamento Básico (Lei Federal nº 11.445/2007). Este Conselho deverá ser responsável pela definição das diretrizes de criação da Agência de Regulação e Fiscalização.

3.2 Agência de Regulação e Fiscalização

Segundo a Política Nacional de Saneamento Básico, o poder público deve criar uma entidade de regulação e fiscalização, inclusive como condição para a validade de contratos na área. Segundo a referida Lei:

Art. 11. São condições de validade dos contratos que tenham por objeto a prestação de serviços públicos de saneamento básico:

III - a existência de normas de regulação que prevejam os meios para o cumprimento das diretrizes desta Lei, incluindo a designação da entidade de regulação e de fiscalização;

Art. 21. O exercício da função de regulação atenderá aos seguintes princípios:

I - independência decisória, incluindo autonomia administrativa, orçamentária e financeira da entidade reguladora;

II - transparência, tecnicidade, celeridade e objetividade das decisões.

Desta forma, propomos a criação no início de 2011 desta Agência. A mesma deve primar pela independência e autonomia do poder público, transparência e participação social como princípios fundamentais de seu funcionamento.

3.3 Realização de Audiências e Consultas Públicas

As audiências públicas que apresentaram a proposta de Edital de Licitação de Limpeza Pública (realizada dia 17 de novembro) e a proposta de Plano Municipal de Saneamento Básico (realizada dia 29 de setembro), não foram precedidas de ampla divulgação e disponibilização dos documentos objeto de discussão. Tal fato prejudicou de forma profunda o papel das mesmas de ser um espaço qualificado e participativo de discussão entre poder público e sociedade civil. Além disso, para a consulta pública do Edital de Licitação de Resíduos não foi disponibilizado o documento na íntegra (ausência dos anexos II-A – Projeto Básico de Encerramento do Aterro Pau Queimado; e II-B – Projeto Básico da CTR Palmeiras).

Desta forma, propomos que:

- O Poder Público, com participação da sociedade civil, elabore um projeto de Lei que busque normatizar a realização das audiências e consultas públicas que ocorrem em relação a todos os temas em âmbito municipal. Tal normatização deve prever a ampla divulgação e a disponibilização prévia dos documentos objeto de discussão nas mesmas.
- A Audiência Pública sobre o Edital de Licitação de Resíduos seja realizada novamente, já com as incorporações sugeridas pelo Fórum e acatadas pelo Poder Público. A mesma deve ser precedida de ampla divulgação e disponibilização integral dos documentos, inclusive por meio eletrônico, iniciando com no mínimo 30 dias de antecedência, permitindo que cumpra suas funções legais e de debate público.

4. Indicadores

Indicadores presentes no ANEXO II - Elementos do projeto básico itens 5 (p. 97) e 7 (p. 100) e ANEXO IX - Diretrizes ambientais em princípios (p. 116).

Considerando que os indicadores permitem planejar programas governamentais, determinar metas, avaliar intervenções e estabelecer comparações entre municípios ou entre diferentes gestões em um mesmo município, o Fórum propõe que:

Seja acrescentada ao Edital a exigência do uso dos indicadores presentes no *Diagnóstico do manejo de resíduos sólidos urbanos*, realizado com informações do Sistema Nacional de Informações de Saneamento pelo Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. No que couber, tais indicadores devem ser elaborados pela SPE e validados pelo Poder Público Municipal.

Esses indicadores contemplam os seguintes temas:

- indicadores de caráter geral;
- indicadores específicos sobre a coleta de resíduos domiciliares e públicos;
- indicadores específicos sobre a coleta seletiva;
- indicadores específicos sobre a coleta de resíduos dos serviços de atenção à saúde;
- indicadores específicos sobre a varrição de vias e logradouros públicos; e
- indicadores específicos sobre a capina de vias e logradouros públicos.

O uso desses indicadores permitem avaliar não apenas o quesito operacional presente nos indicadores exigidos no Edital, mas também a gestão de resíduos como um todo, sua sustentabilidade financeira e qualidade do sistema. Além de permitir a universalidade dos mesmos.

Como a Prefeitura já participa voluntariamente desta pesquisa, sugerimos que seja exigido a SPE utilizar e divulgar os indicadores pertinentes aos serviços prestados para fins de avaliação da gestão de resíduos tanto pela Prefeitura quanto pelos cidadãos piracicabanos.

5. Grandes Geradores

De acordo com os artigos 20 e 24 da Política Nacional de Resíduos Sólidos estabelecimentos comerciais e de prestação de serviço que “gerem resíduos que, mesmo caracterizados como não perigosos, por sua natureza, composição ou volume, não sejam equiparados aos resíduos domiciliares pelo poder público municipal” (art. 20, inciso II, alínea b) precisam elaborar planos de gerenciamento de resíduos, mesmo os que não estão sujeitos ao licenciamento ambiental.

Propomos que o poder público defina de forma mais clara qual o volume/peso de resíduos gerados por dia que caracterizam os grandes geradores e quais serão as ações da SPE em relação a eles e as penalidades cabíveis caso a mesma não cumpra o disposto. A partir desta definição propomos que o poder público defina quais serão suas ações (adequação da legislação, fiscalização, incentivos à redução da geração e a participação na coleta seletiva) em relação aos grandes geradores e quais são as penalidades cabíveis para quem não cumprir as normas sobre a questão.

Propomos também a elaboração de um cadastro de grandes geradores e a disponibilização do mesmo no site previsto no Edital. Deste modo a população

pode acessar essas informações e atuar como colaboradora no processo de fiscalização do serviço. Além disso, o Edital deve definir claramente quais serão as ações do poder público em relação aos grandes geradores e quais são as penalidades cabíveis para quem não cumprir o disposto.

6. Coleta Seletiva

6.1 Coleta Seletiva em todo o Município, nas áreas urbanas e rurais, item 1.3 do Anexo II.

A minuta do edital define que a coleta seletiva deve atender à toda área urbana do município de Piracicaba.

Os participantes do Fórum acreditam que esta coleta deve ser realizada em **todo o município**, nas áreas urbanas e rurais conforme a coleta prevista de resíduos domiciliares. O Fórum também propõe que a ampliação da coleta seletiva deve ser realizada de forma gradativa (atingindo 100% do município em 2012, conforme plano municipal de saneamento básico), a partir de um projeto piloto, validando a metodologia, a estrutura logística e comunicativa de forma progressiva.

6.2 Diagnóstico dos resíduos na cidade para a implantação da coleta domiciliar e da coleta seletiva, item 1.3 do Anexo II.

No embasamento de sua proposta de Plano de Trabalho para Coleta Seletiva (PTS) e de Plano de Trabalho de Coleta e Transporte de Resíduos Domiciliares (PTR) o Fórum propõe que a SPE deva realizar um amplo diagnóstico sobre os resíduos domiciliares produzidos no município. O diagnóstico deve ser disponibilizado no site da SPE e do IPPLAP.

6.3 Coleta seletiva obrigatoriamente em dias diferenciados ao da coleta comum, item 1.3 do Anexo II.

O Fórum considera que a coleta seletiva de recicláveis deve ser realizada **obrigatoriamente em dias não coincidentes** com a coleta de resíduos domiciliares, exceto no caso da área central.

O item 1.3 especifica apenas que a coleta seletiva deverá ser realizada com programação, **preferencialmente, em horário não coincidente** com a coleta de resíduos domiciliares. Este procedimento pode gerar uma mistura de materiais, inviabilizando ou prejudicando a boa condução da coleta seletiva e desestimulando os cidadãos no seu descarte. Isso também prejudicaria o trabalho de educação ambiental realizado.

6.4 Equipe e equipamentos para a realização da coleta seletiva, item 1.4 do Anexo II.

O Fórum, baseado em informações da Cooperativa Reciclador Solidário e das Cooperativas de Araraquara e São Carlos, acredita que a SPE deve disponibilizar motoristas e caminhões, identificados de forma diferenciada para a coleta seletiva, mas a equipe que faz a coleta deve ser da cooperativa - qualificada, treinada, identificada e uniformizada. Esta equipe deve ser formada para serem agentes educadores no serviço de coleta porta a porta

6.5 Segregação de resíduos orgânicos na fonte geradora

Durante o I Fórum de Resíduos de Piracicaba realizado no dia 25/11/2010 o Profº Drº Valdir Schalch (EESC/USP) afirmou que a partir da coleta regular com resíduo não segregado e compactado, mesmo havendo triagem, não é possível

produzir composto. Para obter um composto passível de uso com qualidade é necessária uma coleta seletiva de orgânico. Para a operacionalização de um processo anaeróbio é necessário a separação.

Propõe-se que seja realizado estudo sobre a viabilidade econômica e técnica da SPE investir em sistemas de coleta diferenciados para recicláveis, orgânicos e rejeitos.

7. Cooperativa

Apesar da gestão da Cooperativa não ser atribuição do Edital de Licitação e da SPE, o Fórum decidiu explicitar algumas questões referentes a este tema, uma vez que o sistema de coleta seletiva proposta não poderá funcionar a contento, caso a cooperativa não esteja bem estruturada.

7.1 Contrato de pagamento à cooperativa pelos serviços prestados - Destinação Final dos Resíduos, item 1.5 do Anexo II.

A minuta apenas coloca, no item 1.5 que os resíduos provenientes da Coleta Seletiva serão transportados e entregues para as Cooperativas indicadas pelo Órgão Gestor.

O Fórum acredita que, para que possa haver um serviço de qualidade quanto ao processamento e venda de materiais reciclados entregue à cooperativa, deve haver um contrato de prestação de serviços entre Prefeitura e Cooperativa onde se prevê o pagamento pelos serviços prestados, da mesma forma como paga à SPE pelos serviços prestados na coleta de resíduos domiciliares. Isso estaria de acordo com a Política Nacional de Resíduos Sólidos, que estabelece a necessidade de priorizar a contratação de cooperativas. O Fórum entende que o atual convênio existente entre Prefeitura e Cooperativa não é suficiente para fomentar a autogestão e a profissionalização daquela.

7.2 Profissionalização da cooperativa - Destinação Final dos Resíduos, item 1.5 do Anexo II.

A minuta apenas coloca, no item 1.5 que os resíduos provenientes da Coleta Seletiva serão transportados e entregues para as Cooperativas indicadas pelo Órgão Gestor.

O Fórum acredita que, para que possa haver um serviço de qualidade relacionado à coleta seletiva, deve-se elaborar e implementar uma política pública consistente com participação da SPE e da própria cooperativa quanto à profissionalização do empreendimento solidário. Tal política deve visar a autogestão da cooperativa (capacitação, administração, contábil, beneficiamento, segurança ocupacional, formalização fiscal, legal, produtividade, educação ambiental etc) incluindo cursos de alfabetização e outras áreas da promoção social (planejamento familiar, saúde, economia doméstica, higiene, informática etc);

7.3 Gestão da cooperativa por comitês - Destinação Final dos Resíduos, item 1.5 do Anexo II.

Para uma melhor gestão da coleta seletiva, a cooperativa deve ter seu funcionamento modificado. A cooperativa deve ser formada por comitês descentralizados e atuantes em diferentes regiões da cidade para atender ao município – cada um com infra-estrutura operacional, descentralizando também

os pontos de coleta. A gestão da cooperativa deve prever um plano de carreira qualificativo a cargos, funções, operações e especializações.

7.4 Inclusão de catadores

Deve ser previsto um processo de inclusão dos catadores de rua como atores cooperados na coleta de recicláveis. Este processo deve ser ampliado para outros setores da cidade, de forma a não permitir que estas pessoas sejam exploradas por empresas e atravessadores, e por outro lado, ampliando a ação da cooperativa no município.

7.5 Cooperativa com espaço permanente na mídia oficial, item 1.5 do Anexo II.

Visto que a Cooperativa é parte fundamental do bom funcionamento da coleta seletiva prevista na minuta, a Cooperativa e seus agentes devem ter garantido um espaço permanente na mídia oficial (rádios, sites e impressos), visando a realização de campanhas permanentes junto à população.

8. Educação Ambiental

8.1 Educação Ambiental realizada por instituição especializada no tema a ser contratada pela SPE, item 6 e item 9 do Anexo II.

Considerando a complexidade e importância do trabalho de Educação Ambiental no município, do qual dependerá a redução do volume gerado, o sucesso e aumento progressivo da coleta seletiva de recicláveis e orgânicos e integração com outros programas de coleta da Prefeitura, entende-se que o trabalho previsto de Educação Ambiental não deve ser realizado pela SPE. A mesma deve fazer um edital de contratação de uma empresa/entidade/instituição etc, com histórico comprovado de atuação no tema que apresente uma proposta para todo o município a ser aprovada mediante a anuência do Grupo Multidisciplinar de Educação Ambiental (conforme Lei que instituiu a Política Municipal de Educação Ambiental). Esta proposta deve conter sua estratégia de interação e comprometimento com ações e atores já existentes no município e com as políticas nacionais, estaduais e municipais de Educação Ambiental. A SPE tem para esta contratação o mesmo prazo de 90 dias exigido para apresentação do Plano de Trabalho de Educação Ambiental (PTE).

Considerou-se que o texto da minuta e a equipe prevista não oferece subsídios para a elaboração de uma proposta com a qualidade requerida para tal atuação.

8.2 Aumento do valor previsto para ações de Educação Ambiental - item 6 do Anexo II.

As ações de educação ambiental para a sensibilização dos munícipes para uma participação efetiva nas ações de redução, reutilização e reciclagem de seus resíduos são centrais para o sucesso da gestão de resíduos do município. A realização de tais ações um município extenso e com aproximadamente 370 mil habitantes demanda um investimento significativo de recursos Desta forma o Fórum propõe que:

- A porcentagem de recurso destinado à Educação Ambiental seja aumentada para 3% do valor da contraprestação mensal recebida pela SPE (tal porcentagem é utilizada para as obras de saneamento básico financiadas pela Caixa Econômica Federal).

8.3 Educação Ambiental integrada com outros Programas de Coleta da Prefeitura, item 1 e item 6 do Anexo II.

A Educação Ambiental deve ocorrer de forma integrada com todos os outros programas de coletas diferenciadas de materiais já existentes na Prefeitura (pilhas, óleo, lâmpadas, pneus, poda, assim como de outros tipos de resíduos – por ex. de serviços de saúde humana ou animal), de forma a massificar a divulgação e diminuir a quantidade de resíduos sólidos e produtos contaminantes e ampliar a gama de materiais coletados.

Na minuta do edital, este tipo de integração não está colocado no texto, sendo apenas citados outros tipos de resíduos que não são considerados como domiciliares.

8.4 Educação Ambiental com espaço permanente na mídia oficial, item 6 do Anexo II.

Visto que a Educação Ambiental é parte fundamental do bom funcionamento da coleta seletiva de recicláveis e orgânicos prevista na minuta, a equipe de Educação Ambiental deve ter garantido um espaço permanente na mídia oficial (rádios, sites e impressos), visando a realização de campanhas permanentes junto à população.

8.5 Estrutura na Central de Tratamento de Resíduos (CTR) para ações de Educação Ambiental

Deverá ser construído na CTR infra-estrutura específica para ações de Educação Ambiental, com no mínimo:

- Anfiteatro para 80 pessoas;
- Banheiros;
- Projetor multimídia;
- Estrutura para visitação as diferentes etapas da CTR (triagem, aterramento, tratamento dos resíduos orgânicos, etc)

8.5 Educação Ambiental para estímulo da redução, reutilização e reciclagem ações de compostagem.

O Fórum propõe que o Programa de Educação Ambiental articulado com as demais políticas e programas municipais estabeleça, entre seus objetivos, ações voltadas a redução, reutilização, reciclagem de materiais e ao estímulo compostagem descentralizada em residências, escolas, viveiros entre outros locais que seja propício As ações de Educação Ambiental devem incluir as cooperativas e outros atores locais.

9. Destinação final ambientalmente adequada dos resíduos

Considerando que:

A Política Nacional de Resíduos Sólidos – PNRS (Lei Federal 12305/2010) define em seu art. 3º, § VII que a destinação final ambientalmente adequada inclui: a reutilização; a reciclagem; a compostagem; a recuperação e o aproveitamento energético; outras destinações admitidas pelos órgãos competentes do Sisnama, do SNVS e do Suasa; a disposição final.

Considerando que a disposição final ambientalmente adequada é definida pelo art. 3º, § VIII da referida Lei como a distribuição ordenada de rejeitos em aterros sanitários.

Considerando que os rejeitos segundo o art. 3º, § XV da PNRS são 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”.

Objetivando atender os princípios e objetivos da PNRS, apresentamos as seguintes considerações sobre a destinação final ambientalmente adequada dos resíduos proposta na Edital:

9.1 Demonstração dos benefícios do investimento na Central de Tratamento de Resíduos (CTR)

Para evidenciar que o investimento na CTR é útil devem ser acrescentados no edital demonstrativos quantitativos e qualitativos dos benefícios econômicos e ambientais decorrentes da implantação da Central. Esse demonstrativo deve apresentar dados das metas e da contribuição da CTR para a redução de resíduos dispostos no aterro, bem como os subprodutos gerados no processo.

9.2 Processo de tratamento dos resíduos orgânicos

A PNRS expõe em seu art. 6º § X que a sociedade tem direito a informação e ao controle social. Com o objetivo de possibilitar ampla participação social a informação deve ser clara possibilitando que o cidadão entenda o sistema proposto pela Prefeitura.

Sugere-se que seja explicitado para a sociedade claramente as vantagens e desvantagens do processo anaeróbio justificando o porquê da escolha desse processo em detrimento ao aeróbio.

Além disso, propõe-se que o processo no edital seja aberto para anaeróbio ou aeróbio.

9.3 Definição das metas de evolução do tratamento dos resíduos na CTR

Apesar de referir-se a redução de resíduos no aterro como objetivo da implantação da CTR, não são apresentados dados e metas a ser obtidas pela SPE para que haja essa redução de disposição ao longo do período. Devem ser definidas no edital, metas previstas para a evolução do aproveitamento ou tratamento dos resíduos ao longo do período. Deve ser demonstrada a evolução do percentual da massa que será efetivamente de depositada no aterro sanitário.

9.4 Capacidade de processamento

No Anexo II o item 4 estabelece que o sistema de processamento dos resíduos urbanos da Central de Tratamento de Resíduos deve ter capacidade mínima para 180 t/dia. Deve haver uma revisão desse valor no edital, prevendo uma capacidade mínima com base na quantidade coletada atualmente (em média 260 t/dia, conforme divulgado pela SEDEMA) e tendo em vista a expansão populacional em 20 anos.

9.5 Separação e triagem dos resíduos brutos na CTR

Consta no Anexo II item 4.2 que as tecnologias propostas deverão levar em conta a segregação e triagem dos materiais recicláveis e o aproveitamento da matéria orgânica na produção de composto orgânico. No entanto não especifica como será a segregação dos resíduos brutos na CTR.

Considera-se que deva ser acrescentado no edital que no caso de separação de recicláveis a partir de resíduo bruto (ou seja, aquele que vem diretamente do caminhão da coleta, compactado) esta deverá necessariamente ser efetuada de forma mecanizada evitando o contato de pessoas com os resíduos brutos. A

segregação manual só será admitida no material reciclável resultante de segregação mecanizada após comprovação de garantia das condições de saúde ocupacional.

9.6 Utilização dos subprodutos da CTR

O anexo II enumera alguns objetivos para as tecnologias a ser implantadas na CTR como a valorização dos resíduos e aumento da vida útil do aterro. Dessa forma, deve ser acrescentado no edital a obrigatoriedade da SPE apresentar planos de utilização dos subprodutos.

- Combustível Derivado de Resíduos (CDR): Obrigação de apresentar um plano de viabilidade técnica, econômica e ambiental para aproveitamento do CDR.

- Biogás: Sugere-se a obrigatoriedade de aproveitamento do biogás produzido para geração de energia elétrica a ser utilizada no próprio aterro e, havendo excedente dessa energia, deve ser comercializada.

- Composto: A SPE tem a obrigatoriedade de atender aos parâmetros da legislação do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento para produto final obtido após processo na CTR.

9.7 Compostagem de resíduos provenientes das feiras livres e varejões e dos serviços de podas de árvores:

O Fórum propõe que, caso não haja coleta segregada na fonte de resíduos orgânicos, a SPE implante um sistema de tratamento por compostagem dos resíduos provenientes das feiras livres e varejões e dos serviços de podas de árvores operados distintamente dos resíduos orgânicos domiciliares, cujos procedimentos deverão estar claramente abordados na Proposta Técnica da Licitante. O objetivo é obter um produto final de maior qualidade para aproveitamento, por parte do Órgão Gestor, para aplicação nas áreas verdes municipais.

9.8 Tratamento do chorume

Acrescentar ao edital que o tratamento do chorume deverá ser realizado na área do aterro sob responsabilidade da SPE.

9.9 Localização prevista para a instalação da CTR

O Fórum solicita a apresentação por parte do Poder Público dos critérios econômicos e ambientais que determinaram a escolha da área na qual está prevista a instalação da Central de Tratamentos de Resíduos e disponibilização das informações sobre a exata localização da mesma.

Anexo 3

Listas de Presença dos Participantes

I Fórum "Gestão de Resíduos de Piracicaba" - 25 de novembro de 2010 LISTA DE PARTICIPANTES 86 pessoas cadastradas 41 instituições			
Nº	Nome	Instituição	Cidade
1	Ademir Ademir Antomiceli	AEA ENG	-
2	Adriana Cristina André	ESALQ	Piracicaba
3	Alberto Kirilauskas	ESALQ	Piracicaba
4	Ana Maria Meira	USP Recicla	Piracicaba
5	Ananias Ferreira de Souza	ESALQ	Piracicaba
6	André Ferreira Costa	-	Piracicaba
7	Antonio R. Oliveira	Assoc. Monte Alegre	Piracicaba
8	Arthur B.D.F. Lima	UNICAMP - FT	Limeira
9	Carolina Façanha Wendel	CENA-ESALQ/USP	Piracicaba
10	Catarine Lopes Nogueira	ESALQ	Piracicaba
11	Célia	Reciclador Solidário	Piracicaba
12	Cinthia Nicolau de Souza	Supricel	Piracicaba
13	Claudia Ramires Queiroz	Supricel	Piracicaba
14	Cleomar Maria de Carvalho	ESALQ	Piracicaba
15	Daniel Nolasco Bucinelli	Piracema	Piracicaba
16	David Teixeira Pinto	Cooperativa Acácia	Araraquara
17	Denis Schiavinin	Santana	-
18	Dilma Ferreira	SODEMAP	Piracicaba
19	Domingos Alves Lima Neto	Lions Clube	Piracicaba
20	Edenir Tabai	Motocana	Piracicaba
21	Eduardo Ferraz Araújo	ESALQ	Piracicaba
22	Erica Gomes	Supricel	Piracicaba
23	Estela Maria de Azevedo N. Ferreira	ESALQ	Piracicaba
24	Evandro Hayashi	e-usinas	Piracicaba
25	Fabiano de G. Bertin	SEDEMA	Piracicaba
26	Fabio E. Von Pesquini	EEF Brasil	Piracicaba
27	Felipe Brancalion Giacomelli	-	Piracicaba
28	Felipe Dias Pacheco Vieira	SEDEMA	Piracicaba
29	Felipe José da Silva	Cooperativa Acácia	Araraquara
30	Fernando P. Daruge	Magna Ambiental	-
31	Francarlos de Lima Felipe	-	Piracicaba
32	Gabriela M. Mendonça	ESALQ	Piracicaba
33	Giovanni Batista Campos	SEDEMA	Piracicaba
34	Glauco Arnold Tavares	Lab. Isótopos - CENA	Piracicaba
35	Igor Oliveira Marchiori	Viação Piracicema	Piracicaba

36	Igor Ricardo Arantes	Disk Óleo Ltda ME	Piracicaba
37	Jacqueline C. Rodrigues	-	Piracicaba
38	Jacques Tornisielo	ETEC Dr José Coury - Rio das Pedras	Piracicaba
39	Jair Detz	FAAL	Limeira
40	João José Couto	ESALQ	Piracicaba
41	Jorge Germano dos Santos	Polícia Ambiental	Piracicaba
42	Jorge Henrique da Silva	TES - Consultoria Ambiental	Piracicaba
43	José Carlos Ferreira	ESALQ	Piracicaba
44	Juan A. M. Sebastianes	COMDEMA e PIRACICABA 2010	Piracicaba
45	Julio Cesar Campregher Jr.	-	Piracicaba
46	Luccas Libardi S. de Barros	CENA-ESALQ/USP	Piracicaba
47	Lucia Vidor de S. Reis	CETESB	Piracicaba
48	Ludmar A. Romanini	SEDEMA-PMP	Piracicaba
49	Luiz Antonio Gallo	ESALQ	Piracicaba
50	Luiz Carlos Morales	COMDEMA	Piracicaba
51	M. Fernanda A. Prado	ESALQ	Piracicaba
52	Marcella Merlo Siqueira	ESALQ	Piracicaba
53	Marcelo Zacarias da Silva	CIAGRI- USP	Piracicaba
54	Marcia Cristina Martilho	UNICAMP - FT	Piracicaba
55	Marco Luis Camargo	SODEMAP	Piracicaba
56	Marcos Sorrentino	ESALQ/OCA	Piracicaba
57	Marcos Y. Kamogawa	ESALQ	Piracicaba
58	Maria da Glória S. Mello	SODEMAP	Piracicaba
59	Mariana Cerca	ESALQ	Piracicaba
60	Matheus R. Carcalma	ETEC Dr José Coury - Rio das Pedras	Piracicaba
61	Mauricio Campos	Supricel	Piracicaba
62	Mayara P. Carmo	SEDEMA - NEA	Piracicaba
63	Maycon Peterson F. da Silva	ESALQ	Piracicaba
64	Milena Ricoy Roperio	Banco do Brasil - Piracicaba	Piracicaba
65	Nadia Valério Possignolo	CENA-ESALQ/USP	Piracicaba
66	Nelson Y. Seó	Ambitec Ltda.	Piracicaba
67	Patricia Negri	Ciagri	Piracicaba
68	Paulo Mancini	Coordenadoria Meio Ambiente	São Carlos
69	Rafael Jó Girão	FLORESPI	Piracicaba
70	Regina Helena Gonçalves	ESALQ-LKQ	Piracicaba
71	Renata Bergamo Caraméz	ESALQ	Piracicaba
72	Renato Morgado	IMAFLOAICOMDEMA	Piracicaba
73	Ricardo Schmidt	FLORESPI/COMDEMA	Piracicaba
74	Robson Salmazo Rocha	Vitalux Eficiência Energética	Piracicaba
75	Rogério Vidal	SEDEMA	Piracicaba
76	Rosângela Ap. da Silva	CETESB	Piracicaba
77	Sergio Armosti Junior	EEP	Piracicaba
78	Sirlene Ortiz	T eco Meio Ambiente	Piracicaba

79	Sonia Maria R. Lule	SEDEMA	Piracicaba
80	Thais Felipe de Meio	CENA-ESALQ/USP	Piracicaba
81	Valdemar Correr	Ass. Santa Olímpia	Piracicaba
82	Valdir Schalch	USP São Carlos	São Carlos
83	Valéria M. Freixêdas	Coletivo Educador Piracicauá	Piracicaba
84	Vanessa Piazza	SESC Piracicaba	Piracicaba
85	Vinicius Casselli	Motocana	Piracicaba
86	Zélia Maria Angeli Caniatti	-	Piracicaba

11 Fórum "Gestão de Resíduos de Piracicaba" - 09 de dezembro de 2010			
LISTA DE PARTICIPANTES			
29 pessoas cadastradas			
24 instituições			
Nº	Nome	Instituição	Cidade
1	Ana Maria de Meira	USP Recicla	Piracicaba
2	André Elia Neto	SEESP	-
3	Carolina Façanha Wendel	CENA-ESALQ/USP	Piracicaba
4	Clodemir Ap.Pires	CSP Metalúrgica	-
5	Fabiano de G. Bertin	SEDEMA	Piracicaba
6	Fábio E. Penatti	Bioagri	Piracicaba
7	Gabriela M Mendonça	ESALQ	Piracicaba
8	João Moretti	Elring Klinger	-
9	José Carlos Masson	Lions Vila Rezende	Piracicaba
10	Juan A. M. Sebastianes	COMDEMA e SOC ESPANHOLA	Piracicaba
11	Karine Silva Faleiros	landé Educação e Sustentabilidade	Piracicaba
12	Livia Moreira de Camargo Barreto	ESALQ	Piracicaba
13	Luciana C. Zotelli	CTC	Piracicaba
14	Luiz Carlos Morales	COMDEMA	Piracicaba
15	Marcia Cristina Martilho	UNICAMP - FT	Piracicaba
16	Marcos Sorrentino	ESALQ	Piracicaba
17	Mario Luis Camargo	SODEMAP	Piracicaba
18	Milena Ricoy Roperio	Banco do Brasil - Piracicaba	Piracicaba
19	Natalia TBR Grossi	ESALQ	Piracicaba
20	Renato Morgado	Imaflora/COMDEMA	Piracicaba
21	Rafael Já Girão	FLORESPI	Piracicaba
22	Ricardo Schmidt	FLORESPI/COMDEMA	Piracicaba
23	Sergio Arnosti Junior	EEP	Piracicaba
24	Solange Silveira Amâncio	Solira Soluções em Ambiência	-
25	Thais Felipe de Meio	CENA-ESALQ/USP	Piracicaba
26	Valdemar Correr	Ass. Santa Olímpia	Piracicaba
27	Valéria M. Freixêdas	Coletivo Educador Piracicauá	Piracicaba
28	Vanessa Piazza	SESC Piracicaba	Piracicaba
29	Zélia Maria Angeli Caniatti	-	Piracicaba

Grupo de Trabalho "Gestão de Resíduos de Piracicaba" - 07 de dezembro de 2010			
LISTA DE PARTICIPANTES			
16 pessoas cadastradas			
17 instituições			
Nº	Nome	Instituição	Cidade
1	Ana Maria Meira	USP Recicla	Piracicaba
2	Fábio E. Penatti	Bioagri	Piracicaba
3	Jorge Henrique da Silva	TES - Consultoria Ambiental	Piracicaba
4	José Carlos Ferreira	ESALQ	Piracicaba
5	Luciana Carnevale	Gazeta de Piracicaba	Piracicaba
6	Luiz Carlos Morales	COMDEMA	Piracicaba
7	Marcia Cristina Martilho	UNICAMP - FT	Piracicaba
8	Milena Ricoy Roperó	Banco do Brasil - Piracicaba	Piracicaba
9	Paulo Arruda	Piracicaba 2010	Piracicaba
10	Renato Morgado	IMAFLOA/COMDEMA	Piracicaba
11	Ricardo Schmidt	FLORESPI/COMDEMA	Piracicaba
12	Sergio Amosti Junior	EEP	Piracicaba
13	Solange Silveira Amâncio	Solira Soluções em Ambiência	-
14	Thais Felipe de Meio	CENA-ESALQ/USP	Piracicaba
15	Valdemar Correr	Ass. Santa Olímpia	Piracicaba
16	Valéria M. Freixêdas	Coletivo Educador Piracicauá	Piracicaba

Nome	Instituição/Cidade	E-mail	Telefone
Cloemir Ap Pires	CSJ METALURGICA	amir@metalurgica.com.br	3438 4287
Sergio Amati Jr	FEP/PIRACICABA	caudamb@cep.br	34323324
João Moretti	Elmigo Klipper	joao.moretti@elimgo.com.br	(19) 3124-3009
Luiz C. Moraes	COMDEMA		9684-551
Marcelo Corrêa	SO DE MAP COMDEMA		34028979
JUAN A.M. SEBASTIANES	SOC. ESPANHOLA		97415527
Natalia TBR. Gowati	ESALQ	NATALIA.TBR@GMAIL.COM	81992209
Karine Silva Faleiro	Tandê - Educação e Sustentabilidade		9485237 / 3042333
Filho Lupat	Pioner	filho@pioner.com.br	97587045
Thais Felipe de Melo	CENA-ESALQ/USP	thais.felipe@usp.br	9514268
Marcos Gustavo Marinho	FT/UNICAMP	marcos.marinho@ft.unicamp.br	92984089
Valéria M. Freixedas	Coletivo Educador	valeria@coletivoeducador.com.br	96246465
Taci Carlos Marson	LIONS J. RENESE	taci@lions.com.br	97880088
Ricardo Otto Gerstner	FLORESPI	ricardo@fiorespi.com.br	3432428
RAFAEL JO GIRA	FLORESPI / COMDEMA	rafael@fiorespi.com.br	3436-23
Ulysses M. Mendes	ESALQ	ulysses.mendes@esalq.usp.br	617031931
Luiz Inácio de Camargo Barreto	ESALQ	luiz@esalq.usp.br	(11) 98143242
Fabiano de Godoy Borba	SEDEMA	fabiano@sedema.com.br	(19) 3403 125
ANDRÉ ELIA NETO	SEZSP	andrei@sezsp.com.br	(19) 3429-813
Lélia Maria Angeli Caniati	Autônoma	lelia@caniati.com.br	3433 4550
Selma S. Amador	Selma Schiavon Amador	selma@selma.com.br	3436 4227
Mylene Ricci Rogero	Banco do Brasil	mylene.rogero@bb.com.br	8382 2738
Ademar Lima	Av. Sta. Olímpia		9175 9115
Luciana C. Zetelli	CTC	luciana@ctc.com.br	8171 4426
Cláudio Manoel de Menezes	USP Ribeirão	claudio@usp.br	
Marcos Souza Neto	ESALQ / Piracicaba	marcos@esalq.usp.br	15-41-5866
Carolina Façanha Wendel	CENA/Piracicaba	carolwendel@gmail.com	19-9746-0217
Vanessa Passa	SESC Piracicaba	vanessa@sest.com.br	3437-1235

**ANEXO C – Comentários da Prefeitura do Município
de Piracicaba à Carta do Fórum de Gestão de
Resíduos**



Prefeitura do Município de Piracicaba
Estado de São Paulo - Brasil
Secretaria Municipal de Defesa do Meio Ambiente

**COMENTÁRIOS À CARTA DO FÓRUM DE GESTÃO DE RESÍDUOS
DE PIRACICABA**

TEMA 1: SISTEMA DE PAGAMENTO

1. Opção pelo sistema de pagamento global pelos serviços prestados

A proposta não será considerada no Edital.

Com o preço global haverá dificuldade para fiscalizar e estabelecer metas ao concessionário, já que não haverá interesse do mesmo em coletar os resíduos gerados em sua totalidade, principalmente em situações de emergência, quando há maior geração de resíduos. Além disso, o inevitável crescimento populacional irá elevar a quantidade de resíduos gerados, originando excesso de estudos de reequilíbrio econômico-financeiro do contrato.

A Concessão da Cidade de São Paulo adota o sistema de pagamento global e com apenas seis anos de operação já se encontra com o segundo processo de renegociação. Outra questão a ser considerada é que somente os serviços de coleta e transporte para a destinação final são executados pela concessão citada.

2. Inclusão no Edital de metas de redução de aterramento em função dos resíduos coletados no município

O item 4.2 (Implantação da Unidade de Tratamento de Resíduos Domiciliares) do anexo II do Edital prevê essa redução.

O Edital considera a implantação de uma planta de tratamento de resíduos baseada na biodigestão anaeróbia. O produto final gerado por esta planta é um composto que, após análises da CETESB, poderá ter diferentes usos. Até



Prefeitura do Município de Piracicaba

Estado de São Paulo - Brasil

Secretaria Municipal de Defesa do Meio Ambiente

esta aprovação da CETESB, o composto será encaminhado ao aterro sanitário.

Considerando que toda a fração orgânica gerada no município será tratada pelo processo de biodigestão anaeróbia e que os recicláveis serão enviados para a cooperativa haverá a redução de, no mínimo, 70% dos resíduos aterrados. Sendo assim, o Edital obedece a Lei 12.305/2010, pois somente rejeitos serão encaminhados ao aterro sanitário.

3. Inclusão no Edital de metas para o aumento da porcentagem de resíduo coletado de forma seletiva

As metas para a coleta seletiva são fundamentais para que as metas para a redução de resíduos aterrados sejam atingidas. De acordo com o Edital, a concessão irá elaborar um Plano de Trabalho para a Coleta Seletiva (item 9, anexo II).

4. Inclusão no Edital de incentivos econômicos e/ou penalizações em função do cumprimento ou não pela SPE das metas previstas nas propostas 2 e 3

A proposta é atendida na cláusula 14 do anexo I (contrato) do Edital.

5. Reelaboração dos itens anteriores no Edital e realização de uma nova audiência pública

É inviável a realização de uma nova audiência pública, pois este fato implicaria em atrasos na licitação.

6. Apresentação de comparativos de custos de gestão de resíduos por habitante e por tonelada de outros municípios



Prefeitura do Município de Piracicaba
Estado de São Paulo - Brasil
Secretaria Municipal de Defesa do Meio Ambiente

Visto que o edital da PPP prevê o pagamento dos investimentos através do serviço de coleta de resíduos sólidos domiciliares, não é possível a comparação com valores de outros tipos de contratos de outras cidades

7. Apresentação de comparativo entre os valores gastos na gestão atual com os valores da gestão prevista no Edital

Visto que o edital da PPP prevê o pagamento dos investimentos através do serviço de coleta de resíduos sólidos domiciliares, não é possível a comparação com os valores atuais.

TEMA 2: TRANSPARÊNCIA

8. Elaboração de um site com todas as informações existentes sobre a gestão de resíduos do município e a execução do contrato

O site está previsto no anexo " do Edital (item 5) e será estruturado e alimentado pela SPE.

9. Publicação anual em pelo menos dois jornais do município de um relatório com todos os indicadores propostos e a evolução dos mesmos em relação ao ano anterior.

A proposta não está relacionada ao Edital. Não é possível garantir espaço na mídia, não sendo competência da SPE publicar relatórios em jornais ou qualquer outro veículo de informação.

Pelo Edital, a SPE deverá entregar relatórios operacionais, geotécnicos, ambientais, entre outros, e submetê-los à aprovação pelo órgão público.



Prefeitura do Município de Piracicaba
Estado de São Paulo - Brasil
Secretaria Municipal de Defesa do Meio Ambiente

10. Inclusão no item 2.3 do Edital e no item 13.4 da minuta do contrato da palavra transparência.

Proposta aceita.

11. Realização anual pela SPE de Reunião Pública para a apresentação e discussão da evolução dos indicadores com ampla divulgação da mesma.

A proposta não está relacionada ao Edital, porém, eventuais reuniões poderão ser agendadas.

12. Inclusão de indicadores no carnê de IPTU ou em outras contas públicas.

A sugestão será analisada e discutida pelo poder público.

TEMA 3: PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL

13. Criação pelo Poder Público, no início de 2011, de Agência de Regulação e Fiscalização dos serviços de saneamento básico

A sugestão será analisada e discutida pelo poder público.

14. Criação pelo Poder Público de um Conselho Municipal de Saneamento Básico que deverá ser responsável pela definição das diretrizes de criação da Agência Reguladora

A sugestão será analisada e discutida pelo poder público.



Prefeitura do Município de Piracicaba

Estado de São Paulo - Brasil

Secretaria Municipal de Defesa do Meio Ambiente

15. Elaboração pelo Poder Público e pela sociedade civil de um projeto de lei que busque normatizar a realização das audiências e consultas públicas que ocorrem em relação a todos os temas em âmbito municipal

A sugestão será analisada e discutida pelo poder público.

16. Realização de nova audiência pública sobre o Editallicitação de resíduos

É inviável a realização de uma nova audiência pública, pois este fato implicaria em atrasos na licitação.

TEMA 4: INDICADORES

17. Uso dos indicadores presentes no Diagnóstico de Manejo de resíduos sólidos urbanos, realizado com informações do Sistema Nacional de Informações de Saneamento pelo Ministério das Cidades

O Edital prevê a elaboração de Planos de Trabalho (item 9 do anexo 11). Os indicadores serão definidos na elaboração destes planos.

TEMA 5: GRANDES GERADORES

18. Elaboração de um cadastro de grandes geradores e disponibilização do mesmo no site previsto no Edital

A sugestão será analisada e discutida pelo poder público.



Prefeitura do Município de Piracicaba
Estado de São Paulo - Brasil
Secretaria Municipal de Defesa do Meio Ambiente

19. Definição por parte do poder público do que caracteriza um grande gerador e quais serão as ações da SPE em relação a eles e as penalidades cabíveis caso a mesma não cumpra o disposto.

A sugestão será analisada e discutida pelo poder público.

20. Definição por parte do poder público de quais serão suas ações em relação aos grandes geradores e quais são as penalidades cabíveis para quem não cumprir o disposto

A sugestão será analisada e discutida pelo poder público.

TEMA 6: COLETA SELETIVA

21. Realização de coleta seletiva em todo município (áreas urbanas e rurais)

Apenas a área urbana será de competência da SPE, conforme o item 1.4 (anexo II) do Edital.

22. Ampliação da coleta seletiva de forma gradativa (atingindo 100% do município em 2012, conforme plano municipal de saneamento básico)

A SPE atenderá a uma meta de aumento da coleta seletiva em 50% ao ano, atingindo 100% do município em 2017, conforme será apresentado no Plano de Trabalho para a Coleta Seletiva.

23. Elaboração pela SPE de diagnóstico sobre os RSD produzidos no município como condição para o PT de Coleta Seletiva e o PT de Coleta e Transporte de



Prefeitura do Município de Piracicaba
Estado de São Paulo -- Brasil
Secretaria Municipal de Defesa do Meio Ambiente

Resíduos Domiciliares. O diagnóstico deve ser divulgado no site da SPE e do IPPLAP

A SPE elaborará o Estudo da Composição Gravimétrica dos RSD de Piracicaba, obtendo, entre outros dados, o potencial reciclável. A sugestão de divulgação será analisada e discutida pelo Poder Público.

24.A coleta seletiva de recicláveis deve ser realizada obrigatoriamente em dias não coincidentes com a coleta de resíduos domiciliares, com exceção das áreas com coleta diária

A proposta será considerada pela SPE no momento da elaboração do Plano de Trabalho para a Coleta Seletiva.

25. A equipe que faz a coleta deve ser da(s) cooperativa(s) devendo a SPE fornecer os caminhões e motoristas identificados de forma diferenciada.

A proposta não será considerada no Edital. De acordo com o anexo II do Edital (item 1.5) a SPE realizará a coleta e o transporte dos resíduos recicláveis, através de funcionários devidamente treinados quanto aos aspectos de segurança e assiduidade, cabendo a cooperativa somente a triagem dos mesmos.

26. Realização de estudo sobre a viabilidade econômica e técnica da SPE investir em sistemas de coleta diferenciados para recicláveis, orgânicos e rejeitas

A proposta não será considerada no Edital, pois o estudo irá gerar custos desnecessários. A planta de biometanização será capaz de segregar os resíduos orgânicos, os rejeitos e os recicláveis que foram misturados aos resíduos domiciliares de forma automatizada.



Prefeitura do Município de Piracicaba

Estado de São Paulo - Brasil

Secretaria Municipal de Defesa do Meio Ambiente

Ressaltamos que para haver maior reintegração ambiental dos resíduos é necessária a participação da população no programa de Coleta Seletiva onde, nesta PPP, será escopo do Concessionário apenas o fornecimento das guarnições. Portanto, a programação da coleta e o acompanhamento serão de responsabilidade da SEDEMA.

TEMA 7: COOPERATIVA

27. Existência de um contrato de prestação de serviços entre a Prefeitura e a cooperativa, onde se prevê o pagamento pelos serviços prestados

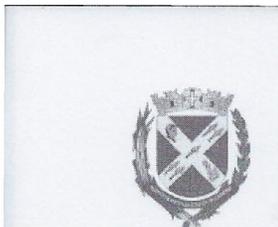
Já existe um convênio entre a Cooperativa Reciclador Solidário e a Prefeitura, onde a PMP se responsabiliza por parte do custeio da Cooperativa. Essa sugestão de alteração será analisada e discutida pelo poder público.

28. Elaborar e implementar uma Política Pública com a participação da SPE e da própria cooperativa quanto a profissionalização do empreendimento solidário, visando a autogestão da cooperativa.

A Prefeitura já trabalha com essa perspectiva e a sugestão será analisada e discutida pelo poder público.

29. A cooperativa deve ser formada por comitês descentralizados e atuantes em diferentes regiões da cidade para atender ao município

Essa alteração depende da Cooperativa Reciclador Solidário, não cabendo ao Poder Público determinar alterações na mesma.



Prefeitura do Município de Piracicaba

Estado de São Paulo - Brasil

Secretaria Municipal de Defesa do Meio Ambiente

30. Elaboração e implementação de políticas públicas para a inclusão dos catadores de rua como atores cooperados na coleta dos recicláveis

A Cooperativa Reciclador Solidário já é aberta para aqueles que desejarem participar, seguindo suas normas e regulamento. Essa sugestão será analisada e discutida pelo poder público.

31. A cooperativa e seus agentes devem ter garantido um espaço permanente nas mídias oficiais

A Cooperativa Reciclador Solidário já tem acesso às mídias oficiais.

TEMA 8: EDUCAÇÃO AMBIENTAL

32. As ações de educação ambiental devem ser realizadas por instituição especializada no tema a ser contratada pela SPE e não pela própria SPE

No que se refere à educação ambiental, a SPE irá apenas repassar recursos para o PMEA.

33. A educação ambiental deve ocorrer de forma integrada com todos os outros programas de coletas diferenciadas de materiais já existentes na Prefeitura

As ações de educação ambiental deverão atender ao disposto no PMEA e estar integradas às ações de educação ambiental do poder público.

34. Aumento dos recursos destinados à educação ambiental para 3% do valor da contraprestação mensal recebida pela SPE



Prefeitura do Município de Piracicaba
Estado de São Paulo - Brasil
Secretaria Municipal de Defesa do Meio Ambiente

A proposta não será atendida. A contra prestação será de 1 % conforme o anexo II do Edital (item 6.4).

35. As ações de educação ambiental devem ter garantido um espaço permanente nas mídias oficiais

As ações de educação ambiental das diversas secretarias municipais já têm acesso garantido às mídias oficiais.

36. Construção de infra-estrutura específica para as ações de educação ambiental na nova CTR

A proposta será atendida.

37. O Programa de Educação Ambiental deve estabelecer, entre seus objetivos, ações voltadas à redução, reutilização e reciclagem de materiais e ao estímulo a compostagem descentralizada, incluindo cooperativas e outros atores globais

As ações de educação ambiental deverão atender ao disposto no PME.A.

TEMA 9: DESTINAÇÃO FINAL

38. Realizar e incorporar ao Edital demonstrativos quantitativos e qualitativos dos benefícios econômicos e ambientais decorrentes da implantação da CTR

Os benefícios dos investimentos estão claramente demonstrados no Anexo V-A. Através da implantação da Usina de Biometanização haverá redução de RSD depositados em aterro sanitário e, conseqüentemente, a redução na geração de chorume e gases poluentes.



Prefeitura do Município de Piracicaba

Estado de São Paulo - Brasil

Secretaria Municipal de Defesa do Meio Ambiente

39. Explicação clara para a sociedade das vantagens e desvantagens do processo anaeróbio justificando o porquê da escolha desse processo em detrimento ao aeróbio

O processo de biometanização anaeróbia, já apresentado para a sociedade, apresenta as seguintes vantagens: a produção de composto de alta qualidade; a valorização dos resíduos; a redução do volume de resíduos que são encaminhados ao aterro sanitário; o prolongamento da vida útil do aterro sanitário; a produção de energia; a produção de fertilizantes naturais; permite obter um combustível neutro em CO₂; necessita de área reduzida para a construção; ausência de odores e ruídos e as emissões atmosféricas reduzidas.

Por se tratar de um processo natural de biodegradação, porém, acelerado nos fermentadores, os produtos resultantes podem ser totalmente reaproveitados como composto, líquido fertilizante e gás metano, de valores de comercialização definidos no mercado, além de propiciar a reintegração ambiental dos recicláveis, pois, estes são segregados antes da entrada nos fermentadores.

No entanto, é importante ressaltar que os estudos não serão detalhados dentro do Edital e sim separadamente.

40. Propõe-se que o processo de tratamento dos resíduos orgânicos no Edital seja aberto para anaeróbio e aeróbio

A proposta não será considerada no Edital, pois, conforme consultoria técnica, o processo de biometanização é considerado o mais adequado para o município de Piracicaba.



Prefeitura do Município de Piracicaba
Estado de São Paulo - Brasil
Secretaria Municipal de Defesa do Meio Ambiente

41. Definição no Edital de metas previstas para a evolução do aproveitamento ou tratamento dos resíduos ao longo do período

Os dados e metas da evolução do tratamento dos resíduos na CTR serão definidos quando da conclusão dos Estudos de Composição Gravimétrica pelo Concessionário.

42. Realizar revisão da capacidade do sistema de processamento dos resíduos urbanos prevendo uma capacidade mínima com base na quantidade coletada atualmente (260 Udia) e tendo em vista a expansão populacional em 20 anos

A proposta não será considerada no Edital, pois, conforme consultoria técnica, a capacidade de 180 t/dia apresentada se refere à fração orgânica dos resíduos. Ressaltamos que somente a parcela orgânica será tratada no processo de biometanização.

43. A separação dos recicláveis deverá necessariamente ser efetuada de forma mecanizada, evitando o contato de pessoas com os resíduos brutos. A segregação manual somente será admitida no material reciclável resultante de segregação mecanizada após comprovação de garantia das condições de saúde ocupacional

O processo de tratamento projetado é automatizado. Os resíduos domiciliares chegam ao local de recepção onde são peneirados para deter recicláveis e outros materiais como pilhas, baterias, vidros e rejeitos. Somente após a segregação mecanizada haverá triagem manual dos recicláveis que passaram pelos peneiramentos. Os materiais recicláveis são enviados para a reciclagem e os outros materiais detidos nas peneiras são encaminhados para uma destinação adequada.



Prefeitura do Município de Piracicaba

Estado de São Paulo - Brasil

Secretaria Municipal de Defesa do Meio Ambiente

44. Definição no Edital da obrigatoriedade da SPE apresentar Planos de Utilização dos Subprodutos

A proposta será considerada no Edital. No entanto, é fundamental informar que o COR não é gerado.

45. Sistema de tratamento por compostagem dos resíduos provenientes das feiras-livres e varejões e dos serviços de podas de árvores operados distintamente dos resíduos orgânicos domiciliares

A proposta não será considerada, pois os investimentos necessários para a implantação de dois sistemas de tratamento são economicamente inviáveis para a realidade do município de Piracicaba e a demanda de resíduos provenientes das feiras-livres e varejões e dos serviços de podas não é suficiente para justificar a implantação de uma nova planta de tratamento.

46. Acrescentar ao Edital que o tratamento do chorume deverá ser realizado na área do aterro sob responsabilidade da SPE

A proposta não será incorporada ao Edital, pois haverá baixa produção de chorume, considerando que os resíduos orgânicos serão tratados, que os recicláveis serão segregados e que apenas rejeitos serão encaminhados para o aterro sanitário (atendendo a Política Nacional de Resíduos Sólidos). Sendo assim, não é viável economicamente a instalação de uma estação de tratamento.

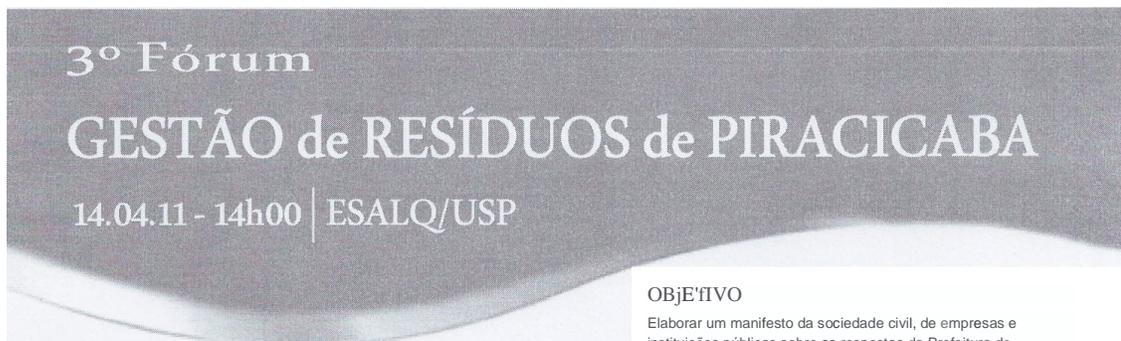
47. Apresentação dos critérios econômicos e ambientais que determinaram a escolha da área na qual está prevista a instalação da Central de Tratamento de Resíduos e disponibilização das informações sobre a exata localização da mesma



Prefeitura do Município de Piracicaba
Estado de São Paulo - Brasil
Secretaria Municipal de Defesa do Meio Ambiente

Como já anteriormente pela municipalidade em reuniões do Comdema, foi realizado um estudo no município para a determinação das áreas com maior aptidão ambiental para implantação de um aterro sanitário (zoneamento ambiental) e a área aonde está prevista a instalação da Central de Tratamento de Resíduos foi indicada pelo zoneamento.

ANEXO D – Documentos do 3º Fórum “Gestão de Resíduos Sólidos de Piracicaba”

**OBJE'TIVO**

Elaborar um manifesto da sociedade civil, de empresas e instituições públicas sobre as respostas da Prefeitura de

Piracicaba à carta de sugestões elaborada no I e II Fóruns Gestão de Resíduos de Piracicaba ao Edital da PPP e ao Plano Municipal de Gestão de Resíduos de Piracicaba.

programação

14h00 - 14h15	ABERTURA
14h15 - 14h30	Leitura da proposta elaborada pelo Grupo de Trabalho*
14h30 - 16h30	Início dos debates e reelaboração do manifesto
16h30 - 18h00	Leitura final do documento e decisão sobre os próximos passos
18h00	ENCERRAMENTO

* O Grupo de Trabalho (formado pelas instituições organizadoras do Fórum) irá preparar uma primeira versão do documento comparando a primeira carta enviada pelo Fórum ao poder público, as respostas da Prefeitura de Piracicaba e a nova versão do Edital da PPP.

Data: 14 de abril de 2011 (5ª feira)

Horário: 14h00 às 18h00

Local: ESALQ/USP - Sala D07 - Depto. Ciências Florestais

Inscrições: Gratuitas, no dia e local do evento

Maiores informações:

Fone: 3429.4051, falar com Kelly (USP Recicla)

E-mail: forumresiduospira@gmail.com





Carta Pública do HI Fórum de Gestão de Resíduos de Piracicaba

O Fórum de Gestão de Resíduos de Piracicaba, em sua ITI reunião, vem publicamente manifestar suas considerações sobre a resposta da Prefeitura à carta de sugestões elaborada ao Edital da PPP - Parceria Público Privada e à Política Municipal de Gestão de Resíduos de Piracicaba.

O Edital da PPP de Resíduos envolve diferentes aspectos ambientais e de saúde pública, além de possuir um custo significativo para os cofres públicos (o mesmo prevê um contrato de 20 anos com um custo estimado de R\$700 milhões de reais). Definições desta dimensão, com tantas e profundas implicações ambientais, econômicas e de saúde pública devem sempre "ser tomadas com uma intensa participação dos diferentes setores da sociedade.

Desta forma, várias organizações ambientais e instituições de ensino do município de Piracicaba se organizaram para facilitar um processo de discussão e elaboração de proposições ao Edital. A construção das propostas, nas duas primeiras reuniões do Fórum (25 de novembro e 09 de dezembro de 2010), ocorreu com alto subsídio técnico e envolveu diferentes setores da sociedade de forma transparente e apartidária. O Fórum contou com a participação de 101 pessoas, dentre diversos técnicos e representantes de instituições do município que atuam com questões ambientais e de resíduos, como universidades, setores públicos, privados e organizações não governamentais.

O Fórum pautou-se nos princípios de transparência, participação e controle social, redução de volume gerado, fortalecimento da reciclagem com inclusão social e das ações de educação ambiental e na existência de indicadores e metas de gestão. Princípios estes previstos nas Políticas Nacionais de Resíduos Sólidos (Lei nº 12.305/2010) e de Saneamento Básico (Lei Federal nº 11.445/2007), na Política Estadual de Resíduos Sólidos (Lei Estadual nº 12.300/2006) e no Plano Diretor de Desenvolvimento do Município de Piracicaba (Lei Complementar nº 186/2006).

A carta, com seu conjunto de propostas, recebeu o apoio de 34 instituições do município (associações de bairro, entidades de classe, organizações ambientalistas, instituições de ensino, dentre outras), o que demonstra o forte apoio e conexão da mesma com os anseios da sociedade piracicabana.

No entanto, na análise realizada nesta III edição do Fórum, das 47 propostas e pedidos de informações formulados, apenas 06 foram incorporadas ao edital ou esclarecidas de forma satisfatória (algumas destas proposições estão diretamente

relacionadas ao aprimoramento da PPP, outras trazem contribuições para a política de resíduos). Este fato demonstra que não houve abertura por parte da Prefeitura Municipal para esclarecer as dúvidas levantadas e para incorporar as sugestões elaboradas, alterando suas decisões previamente definidas.

Entendemos que o Edital da forma como foi lançado, apesar de ser um avanço em relação à gestão de resíduos atual e ter aprimorado o texto relacionado à Educação Ambiental, não atende de forma integral os princípios preconizados pelo Fórum e pela própria legislação municipal, estadual e federal relacionada ao tema.

Tornamos pública a preocupação deste Fórum com o não atendimento e a qualidade das respostas dadas às propostas elaboradas no decorrer deste processo participativo e com a não realização de uma nova audiência pública como solicitado, já que a mesma seria fundamental para o aprofundamento da discussão sobre o Edital. Ressalta-se que a realização de uma nova audiência pública implicaria em mais dois meses de discussão, **tempo insignificante frente à dimensão do projeto.**

Dessa forma, em decorrência:

- da baixa incorporação e consideração às propostas elaboradas pelo FÓIUm;
- das respostas não suficientes da Prefeitura Municipal sobre os questionamentos encaminhados por este FÓIUm com relação à tecnologia adotada (biometanização), coleta seletiva, entre outros aspectos;
- da forma como ocorreu a Audiência e Consulta Pública em 2010 - com ausência de ampla divulgação e disponibilização de documentos objeto de discussão e não disponibilização do Edital completo;
- da mudança do valor apresentado na audiência pública, de cerca de 400 milhões para 700 milhões apresentados no novo Edital;

Solicitamos ao Exmo. Prefeito Barjas Negri a prorrogação do processo licitatório para maiores esclarecimentos, discussão pública e revisão, por parte da Prefeitura Municipal, das propostas não incorporadas ao Edital.

Salientamos ainda a importância da continuidade do debate e que o FÓIUm constituído pelas instituições socioambientais de Piracicaba se coloca à disposição para contribuir com a melhoria da gestão de resíduos do município.

Para um melhor entendimento desta carta e do processo de atuação do Fórum, seguem anexos:

I - Resumo da Análise do FÓIUm sobre as respostas da Prefeitura Municipal

II - Análise das respostas e da versão final do Edital

III - Cronologia de Atuação do Fórum

Cordialmente,

Fórum de Gestão de Resíduos de Piracicaba



Anexo I

Resumo da Análise do Fórum sobre as respostas da Prefeitura Municipal

Tabela 01 - Resumo das respostas da Prefeitura Municipal com relação às proposições e questionamentos (por tema)

	Aceita (proposta ou justificativa) ou informação solicitada respondida	Não Aceita (proposta ou justificativa) ou informação solicitada não respondida	Em análise pelo Poder Público	Total
Sistema de Pagamento Propostas 1 a 7	0	7	0	7
Transparência Propostas 8 a 12	1	3	1	5
Participação e Controle Social Propostas 13 a 16	0	1	3	4
Indicadores Proposta 17	0	1	0	1
Grandes Geradores Propostas 18 a 20	0	3	0	3
Coleta Seletiva Propostas 21 a 26	0	6	0	6
Cooperativa Propostas 27 a 31	2	0	3	5
Educação Ambiental Propostas 32 a 37	3	3	0	6
Destinação final Propostas 38 a 47	0	10	0	10
Total	6*	34	7	47

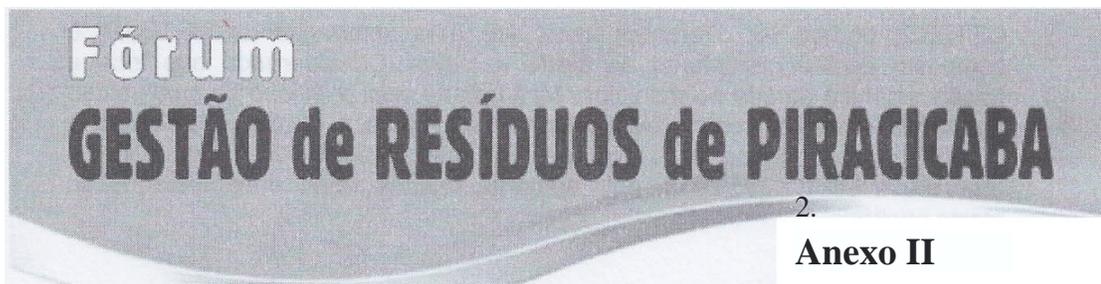
* Este número compreende 3 propostas do Fórum incorporadas ao Edital e 3 propostas não incorporadas, mas que o Fórum analisou como procedente a justificativa.

Tabela 02 - Resumo das respostas da Prefeitura Municipal com relação às proposições e questionamentos (por tipo)

	Aceita (proposta ou justificativa)	Não Aceita	Em análise	Total
Proposta*	6**	29	7	42
	Informação suficiente	Informação não suficiente	-	
Pedidos de Informações*	0	5	0	5

* O Fórum elaborou 42 propostas ao Edital e a Política de Resíduos e 05 solicitações de informações em relação aos custos-benefícios econômicos e ambientais do sistema proposto.

** Este número compreende 3 propostas do Fórum incorporadas ao Edital e 3 propostas não incorporadas, mas que o Fórum analisou como procedente a justificativa.



Análise das respostas e da versão final do Edital

Sistema de Pagamento

- 1. Opção pelo sistema de pagamento global pelos serviços prestados e não por tonelada de resíduos coletados; (1)**

Resposta da Prefeitura

A proposta não será considerada no Edital. Com o preço global haverá dificuldade para fiscalizar e estabelecer metas ao concessionário, já que não haverá interesse do mesmo em coletar os resíduos gerados em sua totalidade, principalmente em situações de emergência, quando há maior geração de resíduos. Além disso, o inevitável crescimento populacional irá elevar a quantidade de resíduos gerados, originando excesso de custos de reequilíbrio econômico-financeiro do contrato.

A Concessão da Cidade de São Paulo adota o sistema de pagamento global e com apenas seis anos de operação já se encontra com o segundo processo de renegociação. Outra questão a ser considerada é que somente os serviços de coleta e transporte para a destinação final são executados pela concessão citada.

Análise do Fórum

Não Aceita.

- 3. Inclusão no edital de metas de redução de aterramento em função dos resíduos coletados no município; (1)**

Resposta da Prefeitura

O item 4.2 (Implantação da Unidade de Tratamento de Resíduos Domiciliares) do anexo 11 do Edital prevê essa redução. O Edital considera a implantação de uma planta de tratamento de resíduos baseada na biodigestão anaeróbia. O produto final gerado por esta planta é um composto que, após análises da

CETESB, poderá ter diferentes usos. Até esta aprovação da CETESB, o composto será encaminhado ao aterro sanitário. Considerando que toda a fração orgânica gerada no município será tratada pelo processo de biodigestão anaeróbia e que os recicláveis serão enviados para a cooperativa haverá a redução de, no mínimo, 70% dos resíduos aterrados. Sendo assim, o Edital obedece a Lei 12.305/2010, pois somente rejeitos serão encaminhados ao aterro sanitário.

Análise do Fórum

Não Aceita.

O item 4.2 mencionado na resposta afirma que "Caberá à SPE a implantação e operação de uma UNIDADE DE TRATAMENTO DE RESÍDUOS, com capacidade mínima para 180 t/dia, que propicie a redução de volume dos resíduos provenientes da coleta domiciliar." A redução é mencionada, mas não existem metas definidas.

3. Inclusão no edital de metas para o aumento da porcentagem de resíduo coletado de forma seletiva; (1)

Resposta da Prefeitura

As metas para a coleta seletiva são fundamentais para que as metas para a redução de resíduos aterrados sejam atingidas. De acordo com o Edital, a concessão irá elaborar um Plano de Trabalho para a Coleta Seletiva (item 9, anexo II).

Análise do Fórum

Não Aceita.

A proposta do Fórum era de inclusão de metas no próprio Edital e não no Plano de Trabalho que será elaborado pela SPE.

4. Inclusão no edital de incentivos econômicos e/ou penalizações (incluindo a possibilidade de rescisão contratual) em função do cumprimento ou não pela **SPE** das metas previstas nas propostas 2 e 3; (1)

Resposta da Prefeitura

A proposta é atendida na cláusula 14 do anexo I (contrato) do Edital.

Análise do Fórum

Não Aceita.

O item do contrato refere-se às metas referentes a apresentação de planos, projetos e construções e não as metas relacionadas a coleta seletiva e ao aterramento de resíduos como proposto pelo Fórum.

5. Reelaboração dos itens do Edital relacionados às propostas 1, 2, 3 e 4 e realização de uma nova audiência pública;(1)

Resposta da Prefeitura

É inviável a realização de uma nova audiência pública, pois este fato implicaria em atrasos na licitação.

Análise do Fórum

Não Aceita.

Os itens não foram reelaborados e uma nova audiência pública não foi realizada. A realização de uma nova audiência seria fundamental para o aprofundamento da discussão sobre o Edital. É importante frisar que a licitação prevê um contrato de 20 anos com um custo de R\$700 milhões reais. A realização de uma nova audiência pública implicaria em mais dois meses de discussão, tempo insignificante face a dimensão do projeto.

6. Apresentação de comparativo de custos de gestão de resíduos por habitante e por tonelada de outros municípios; (1)

Resposta da Prefeitura

Visto que o edital da PPP prevê o pagamento dos investimentos através do serviço de coleta de resíduos sólidos domiciliares, não é possível a comparação com valores de outros tipos de contratos de outras cidades

Análise do Fórum

Não Informado

O comparativo poderia ser elaborado apesar do fato da PPP incorporar os investimentos citados. Possivelmente os valores do Edital de Piracicaba são maiores que outros municípios, mas o comparativo seria fundamental para uma análise do custo-benefício ambiental e econômico do sistema proposto.

7. Apresentação de comparativo entre os valores gastos na gestão atual (coleta, transporte e destinação final) com os valores da gestão prevista no Edital. (1)

Resposta da Prefeitura

Visto que o edital da PPP prevê o pagamento dos investimentos através do serviço de coleta de resíduos sólidos domiciliares, não é possível a comparação com os valores atuais.

Análise do Fórum

Não Informado

O comparativo poderia ser elaborado apesar do fato da PPP incorporar os investimentos citados. Certamente os valores do Edital são maiores, mas o comparativo seria fundamental para uma análise do custo-benefício ambiental e econômico do sistema proposto.

Transparência

- 8. Elaboração de um site com todas as informações existentes sobre a gestão de resíduos do município e a execução do contrato; (1)**

Resposta da Prefeitura

O site está previsto no anexo 11 do Edital (item 5) e será estruturado e alimentado pela SPE.

Análise do Fórum

Não Aceito.

O site já estava previsto no Edital anterior com as seguintes informações:

Programação da coleta dos resíduos sólidos e da varrição, quantidade de resíduos coletados e reintegrados ao meio ambiente e programação da educação ambiental!. O Fórum sugeriu que TODAS as informações referentes a execução do contrato fossem disponibilizadas no referido site. Foram sugeridos 12 itens para publicação no site.

- 9. Publicação anual em pelo menos dois jornais do município de um relatório com todos os indicadores propostos e a evolução dos mesmos em relação ao ano anterior; (1)**

Resposta da Prefeitura

A proposta não está relacionada ao Edital. Não é possível garantir espaço na mídia, não sendo competência da SPE publicar relatórios em jornais ou qualquer outro veículo de informação. Pelo Edital, a SPE deverá entregar relatórios operacionais, geotécnicos, ambientais, entre outros, e submetê-los à aprovação pelo órgão público.

Análise do Fórum

Não Aceito.

O poder público poderia exigir em Edital a publicação do referido relatório.

- 10. Inclusão no item 2.3 do Edital e no item 13.4 da minuta do contrato a palavra transparência; (1)**

Resposta da Prefeitura

Proposta aceita.

Análise do Fórum

Aceito.

- 11. Realização anual pela SPE de Reunião Pública para apresentação e discussão da evolução dos indicadores com ampla divulgação da mesma; (1)**

Resposta da Prefeitura

A proposta não está relacionada ao Edital, porém, eventuais reuniões poderão ser agendadas.

Análise do Fórum

Não Aceito.

O poder público poderia exigir em Edital a promoção da reunião pública anual sugerida pelo Fórum.

12. Inclusão de indicadores no carnê de IPTU ou em outras contas públicas (custo de gestão de resíduos por habitante, dentre outros). (2)

Resposta da Prefeitura

A sugestão será analisada e discutida pelo poder público.

Análise do Fórum

Em análise pelo poder público

Participação e Controle Social

13. Criação pelo Poder Público, no início de 2011, de Agência de Regulação e Fiscalização dos serviços de saneamento básico pautada nos princípios de independência e autonomia do poder público, transparência e participação social; (2)

Resposta da Prefeitura

A sugestão será analisada e discutida pelo poder público.

Análise do Fórum

Em análise pelo poder público

14. Criação pelo Poder Público de um Conselho Municipal de Saneamento Básico que tenha como áreas de competência a questão de resíduos, tratamento e distribuição de água, esgoto e drenagem urbana, como previsto no Artigo 47 da Política Nacional de Saneamento Básico (Lei Federal no 11.445/2007). Este Conselho deverá ser responsável pela definição das diretrizes de criação da Agência Reguladora; (2)

Resposta da Prefeitura

A sugestão será analisada e discutida pelo poder público.

Análise do Fórum

Em análise pelo poder público

- 15. Elaboração pelo Poder Público e sociedade civil de um projeto de Lei que busque normatizar a realização das audiências e consultas públicas que ocorrem em relação a todos os temas em âmbito municipal. Tal normatização deve prever a ampla divulgação e a disponibilização prévia dos documentos objeto de discussão nas mesmas; (2)**

Resposta da Prefeitura

A sugestão será analisada e discutida pelo poder público.

Análise do Fórum

Em análise pelo poder público

- 16. Realização de nova audiência pública sobre o Edital de Licitação de Resíduos, já com as incorporações sugeridas pelo Fórum e incorporadas pelo Poder Público. A mesma deve ser precedida de ampla divulgação e disponibilização integral dos documentos, inclusive por meio eletrônico, iniciando com no mínimo 30 dias de antecedência, permitindo que cumpra suas funções legais e de debate público. (1)**

Resposta da Prefeitura

É inviável a realização de uma nova audiência pública, pois este fato implicaria em atrasos na licitação.

Análise do Fórum

Não Aceito.

A realização de uma nova audiência seria fundamental para o aprofundamento da discussão sobre o Edital, É importante frisar que a licitação prevê um contrato de 20 anos com um custo de R\$700 milhões reais. A realização de uma nova audiência pública implicaria em mais dois meses de discussão, tempo insignificante face a dimensão do projeto.

Indicadores

- 17. Uso dos indicadores presentes no Diagnóstico do manejo de resíduos sólidos urbanos, realizado com informações do Sistema Nacional de Informações de Saneamento pelo Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental; (1 e 2)**

Resposta da Prefeitura

O Edital prevê a elaboração de Planos de Trabalho (item 9 do anexo 11). Os indicadores serão definidos na elaboração destes planos.

Análise do Fórum

Não Aceito

Não existe qualquer detalhamento do sistema de indicadores que ficará a cargo da SPE. Os mesmos só serão apresentados quando da elaboração do Plano de Trabalho pela empresa.

Grandes Geradores

18. Elaboração de um cadastro de grandes geradores e disponibilização do mesmo no site previsto no Edital; (1)

Resposta da Prefeitura

A sugestão será analisada e discutida pelo poder público.

Análise do Fórum

Não aceito. Além da elaboração do cadastro, a proposta é de disponibilizá-lo no site. O que não foi incluído no Edital.

19. Definição por parte do poder público do que caracteriza um grande gerador e de quais serão as ações da SPE em relação a eles e as penalidades cabíveis caso a mesma não cumpra o disposto; (1)

Resposta da Prefeitura

A sugestão será analisada e discutida pelo poder público.

Análise do Fórum

Não Aceito.

Existe a definição do grande gerador (acima de 200 litros), mas não estão estabelecidas as ações da SPE em relação aos mesmos e as penalidade cabíveis como proposto.

20. Definição por parte do poder público de quais serão suas ações (adequação da legislação, fiscalização, incentivos à redução da geração e a participação na coleta seletiva) em relação aos grandes geradores e quais são as penalidades cabíveis para quem não cumprir o disposto. (1 e 2)

Resposta da Prefeitura

A sugestão será analisada e discutida pelo poder público.

Análise do Fórum

Não Aceito

Não foi identificado qualquer detalhamento sobre ações e penalidades relacionadas aos grandes geradores.

Coleta Seletiva

21. Realização da coleta seletiva em todo município (áreas urbanas e rurais, conforme a coleta prevista de resíduos domiciliares); (1)

Resposta da Prefeitura

Apenas a área urbana será de competência da SPE, conforme o item 1.4 (anexo II) do Edital.

Análise do Fórum

Não Aceito

ITEM 1.4 do ANEXO II A coleta seletiva de materiais recicláveis deverá atender a toda área urbana do MUNICÍPIO através de guarnições específicas e com programação, obrigatoriamente, em horário não coincidente com a coleta de RESÍDUOS SÓLIDOS DOMICILIARES.

22. Ampliação da coleta seletiva de forma gradativa (atingindo 100% do município em 2012, conforme plano municipal de saneamento básico) para validar a metodologia, logística e comunicação; (1)

Resposta da Prefeitura

A SPE atenderá a uma meta de aumento da coleta seletiva em 50% ao ano, atingindo 100% do município em 2017, conforme será apresentado no Plano de Trabalho para a Coleta Seletiva.

Análise do Fórum

Não Aceito.

A resposta da Prefeitura não esta especificada no Edital.

23. Elaboração pela SPE de diagnóstico sobre os resíduos domiciliares produzidos no município como condição para elaboração do Plano de Trabalho para Coleta Seletiva (PTS) e de Plano de Trabalho de Coleta e Transporte de Resíduos Domiciliares (PTR). O diagnóstico deve ser disponibilizado no site da SPE e do IPPLAP; (1)

Resposta da Prefeitura

A SPE elaborará o Estudo da Composição Gravimétrica dos RSD de Piracicaba, obtendo, entre outros dados, o potencial reciclável. A sugestão de divulgação será analisada e discutida pelo Poder Público.

Análise do Fórum

Não Aceito.

O Edital não especifica o Estudo mencionado pela Prefeitura.

- 24. A coleta seletiva de recicláveis deve ser realizada obrigatoriamente em dias não coincidentes com a coleta de resíduos domiciliares, com exceção das áreas com coleta diária; (1)**

Resposta da Prefeitura

A proposta será considerada pela SPE no momento da elaboração do Plano de Trabalho para a Coleta Seletiva.

Análise do Fórum

Não Aceito.

O Edital anterior afirmava que a coleta seletiva deveria ocorrer preferencialmente em horário não coincidente a coleta regular. A versão final colocou a obrigatoriedade desta não coincidência. Houve um avanço, mas a proposta não foi aceita.

- 25. A equipe que faz a coleta deve ser da(s) cooperativa(s) devendo a SPE fornecer os caminhões e motoristas identificados de forma diferenciada; (1)**

Resposta da Prefeitura

A proposta não será considerada no Edital. De acordo com o anexo 11 do Edital (item 1.5) a SPE realizará a coleta e o transporte dos resíduos recicláveis, através de funcionários devidamente treinados quanto aos aspectos de segurança e assiduidade, cabendo a cooperativa somente a triagem dos mesmos.

Análise do Fórum

Não Aceito.

- 27. Realização de estudo sobre a viabilidade econômica e técnica da SPE investir em sistemas de coleta diferenciados para recicláveis, orgânicos e rejeitos. (1)**

Resposta da Prefeitura

A proposta não será considerada no Edital, pois o estudo irá gerar custos desnecessários. A planta de biometanização será capaz de segregar os resíduos orgânicos, os rejeitos e os recicláveis que foram misturados aos resíduos domiciliares de forma automatizada.

Análise do Fórum

Não Aceito.

Cooperativa

27. Existência de um contrato de prestação de serviços entre Prefeitura e Cooperativa onde se prevê o pagamento pelos serviços prestados; (2)

Resposta da Prefeitura

Já existe um convênio entre a Cooperativa Reciclador Solidário e a Prefeitura, onde a PMP se responsabiliza por parte do custeio da Cooperativa. Essa sugestão de alteração será analisada e discutida pelo poder público.

Análise do Fórum

Em análise pelo poder público

28. O Fórum acredita que, para que possa haver um serviço de qualidade relacionado à coleta seletiva, deve-se elaborar e implementar uma política pública consistente com participação da SPE e da própria cooperativa quanto à profissionalização do empreendimento solidário. Tal política deve visar à autogestão da cooperativa (capacitação, administração, contábil, beneficiamento, segurança ocupacional, formalização fiscal, legal, produtividade, educação ambiental etc) incluindo cursos de alfabetização e outras áreas da promoção social (planejamento familiar, saúde, economia doméstica, higiene, informática etc); (1 e 2)

Resposta da Prefeitura

A Prefeitura já trabalha com essa perspectiva e a sugestão será analisada e discutida pelo poder público.

Análise do Fórum

Em análise pelo poder público

30. A cooperativa deve ser formada por comitês descentralizados e atuantes em diferentes regiões da cidade para atender ao município; (2)

Resposta da Prefeitura

Essa alteração depende da Cooperativa Reciclador Solidário, não cabendo ao Poder Público determinar alterações na mesma.

Análise do Fórum

Justificativa Aceita

30. Elaboração e implementação de Políticas Públicas para inclusão dos catadores de rua como atores cooperados na coleta dos recicláveis; (2)

Resposta da Prefeitura

A Cooperativa Reciclador Solidário já é aberta para aqueles que desejarem participar, seguindo suas normas e regulamento. Essa sugestão será analisada e discutida pelo poder público.

Análise do Fórum
Em análise pelo poder público

31. A Cooperativa e seus agentes devem ter garantido um espaço permanente nas mídias oficiais; (2)

Resposta da Prefeitura
A Cooperativa Reciclador Solidário já tem acesso às mídias oficiais.

Análise do Fórum
Justificativa Aceita
Poderiam ter esclarecido quais mídias oficiais a Cooperativa possui acesso.

Educação Ambiental

Houve uma melhora significativa no texto do edital referente a Educação Ambiental.

32. As ações de Educação Ambiental devem ser realizadas por instituição especializada no tema a ser contratada pela **SPE** e não pela própria SPE; (1)

Resposta da Prefeitura
No que se refere à educação ambiental, a SPE irá apenas repassar recursos para o PMEA.

Análise do Fórum
Não Aceito.
O Anexo 11, Item 6.4 afirma que "A SPE participará da Educação Ambiental mediante o aporte de 1,0% da sua CONTRAPRESTAÇÃO recebida no mês anterior." Não está especificado que os recursos serão repassados a Política Municipal de Educação Ambiental!.

33. A Educação Ambiental deve ocorrer de forma integrada com todos os outros programas de coletas diferenciadas de materiais já existentes na Prefeitura (pilhas, óleo, lâmpadas, pneus, poda, assim como de outros tipos de resíduos - por ex. de serviços de saúde); (1 e 2)

Resposta da Prefeitura
As ações de educação ambiental deverão atender ao disposto no PMEA e estar integradas às ações de educação ambiental do poder público.

Análise do Fórum

Aceito.

O texto atual possui a seguinte redação: "6.3. O Plano de Educação Ambiental, a ser elaborado pela ENTIDADE REGULADORA, deverá: - Estabelecer o diálogo com o setor de Educação Ambiental da Secretaria de Defesa de Meio Ambiente de Piracicaba para o desenvolvimento de ações consonantes e convergentes;"

- 34. Aumento dos recursos destinados à Educação Ambiental para 3% do valor da contraprestação mensal recebida pela SPE (tal porcentagem é utilizada para as obras de saneamento básico financiadas pela Caixa Econômica Federal do PAC); (1)**

Resposta da Prefeitura

A proposta não será atendida. A contraprestação será de 1 % conforme o anexo " do Edital (item 6.4).

Análise do Fórum

Não Aceito.

- 35. As ações de Educação Ambiental devem ter garantido um espaço permanente nas mídias oficiais; (1 e 2)**

Resposta da Prefeitura

As ações de educação ambiental das diversas secretarias municipais já têm acesso garantido às mídias oficiais.

Análise do Fórum

Justificativa Aceita

Poderiam ter esclarecido quais mídias oficiais a Educação Ambiental possui acesso.

- 36. Construção de infra-estrutura específica para ações de Educação Ambiental na nova CTR; (1)**

Resposta da Prefeitura

A proposta será atendida.

Análise do Fórum

Não Aceito.

O item 4.3 do Anexo II estabelece que "Caberá à SPE a implantação das seguintes estruturas operacionais e administrativas: b) Núcleo de Meio Ambiente;" O Fórum elaborou a seguinte proposta:

Deverá ser construído na CTR infra-estrutura específica para ações de Educação Ambiental, com no mínimo:

- o Anfiteatro para 80 pessoas;
- o Banheiros;
- o Projetor multimídia;
- o Estrutura para visitação as diferentes etapas da CTR (triagem, aterramento, tratamento dos resíduos orgânicos, etc)

37.0 Programa de Educação Ambiental deve estabelecer, entre seus objetivos, ações voltadas a redução, reutilização, reciclagem de materiais e ao estímulo de compostagem descentralizada em residências, escolas, viveiros entre outros locais que seja propicio. As ações de Educação Ambiental devem incluir as cooperativas e outros atores locais. (1)

Resposta da Prefeitura

As ações de educação ambiental deverão atender ao disposto no PMEA.

Análise do Fórum

Aceito.

O texto atual possui a seguinte redação: "6.3. O Plano de Educação Ambiental, a ser elaborado pela ENTIDADE REGULADORA, deverá: - ter como premissa que a educação ambiental relacionada aos resíduos sólidos deverá seguir o princípio dos 3Rs na seguinte escala de prioridade: redução de consumo e desperdício, reutilização e coleta seletiva de materiais para a reciclagem; - estabelecer que a prática dos 3Rs seja uma prática adotada no cotidiano da empresa contratada e na sua equipe de educação ambiental.

Destinação final ambientalmente adequada dos resíduos

38. Realizar e incorporar ao Edital demonstrativos quantitativos e qualitativos dos benefícios econômicos e ambientais decorrentes da implantação da Central; (1)

Resposta da Prefeitura

Os benefícios dos investimentos estão claramente demonstrados no Anexo V A. Através da implantação da Usina de Biometanização haverá redução de RSD depositados em aterro sanitário e, conseqüentemente, a redução na geração de chorume e gases poluentes.

Análise do Fórum

Não Informado

O anexo VA apresenta a discriminação dos custos relativos a PPP. O item solicitou maiores informações sobre os custos e benefícios econômicos e ambientais da proposta de Central.

- 39. Explicitação clara para a sociedade das vantagens e desvantagens do processo anaeróbio justificando o porquê da escolha desse processo em detrimento ao aeróbio; (1)**

Resposta da Prefeitura

O processo de biometanização anaeróbia, já apresentado para a sociedade, apresenta as seguintes vantagens: a produção de composto de alta qualidade; a valorização dos resíduos; a redução do volume de resíduos que são encaminhados ao aterro sanitário; o prolongamento da vida útil do aterro sanitário; a produção de energia; a produção de fertilizantes naturais; permite obter um combustível neutro em CO₂; necessita de área reduzida para a construção; ausência de odores e ruídos e as emissões atmosféricas reduzidas.

Por se tratar de um processo natural de biodegradação, porém, acelerado nos fermentadores, os produtos resultantes podem ser totalmente reaproveitados como composto, líquido fertilizante e gás metano, de valores de comercialização definidos no mercado, além de propiciar a reintegração ambiental dos recicláveis, pois, estes são segregados antes da entrada nos fermentadores.

No entanto, é importante ressaltar que os estudos não serão detalhados dentro do Edital e sim separadamente.

Análise do Fórum

Não Informado

O item solicitou maiores informações sobre os custos e benefícios econômicos e ambientais da proposta de tratamento anaeróbio em detrimento do aeróbio. A resposta versa apenas sobre as vantagens ambientais do tratamento anaeróbio.

- 40. Propõe-se que o processo de tratamento dos resíduos orgânicos no edital seja aberto para anaeróbio ou aeróbio; (1)**

Resposta da Prefeitura

A proposta não será considerada no Edital, pois, conforme consultoria técnica, o processo de biometanização é considerado o mais adequado para o município de Piracicaba.

Análise do Fórum

Não Aceito.

- 41. Definição no edital de metas previstas para a evolução do aproveitamento ou tratamento dos resíduos ao longo do período. Deve ser demonstrada a**

evolução do percentual da massa que será efetivamente depositada no aterro sanitário; (1)

Resposta da Prefeitura

Os dados e metas da evolução do tratamento dos resíduos na CTR serão definidos quando da conclusão dos Estudos de Composição Gravimétrica pelo Concessionário.

Análise do Fórum

Não Aceito.

A proposta é do Edital definir as metas. Como citado anteriormente o Estudo de Composição Gravimétrica não é mencionado no Edital.

- 42. Realizar reversão da capacidade do sistema de processamento dos resíduos urbanos, prevendo uma capacidade mínima com base na quantidade coletada atualmente (em média 260 t/dia, conforme divulgado pela SEDEMA) e tendo em vista a expansão populacional em 20 anos; (1)**

Resposta da Prefeitura

A proposta não será considerada no Edital, pois, conforme consultoria técnica, a capacidade de 180 t/dia apresentada se refere à fração orgânica dos resíduos. Ressaltamos que somente a parcela orgânica será tratada no processo de biometanização.

Análise do Fórum

Não Aceito.

- 43. No caso de separação de recicláveis a partir de resíduo bruto (ou seja, aquele que vem diretamente do caminhão da coleta, compactado) esta deverá necessariamente ser efetuada de forma mecanizada evitando o contato de pessoas com os resíduos brutos. A segregação manual só deverá admitida no material reciclável resultante de segregação mecanizada após comprovação de garantia das condições de saúde ocupacional; (1)**

Resposta da Prefeitura

O processo de tratamento projetado é automatizado. Os resíduos domiciliares chegam ao local de recepção onde são peneirados para deter recicláveis e outros materiais como pilhas, baterias, vidros e rejeitos. Somente após a segregação mecanizada haverá triagem manual dos recicláveis que passaram pelos peneiramentos. Os materiais recicláveis são enviados para a reciclagem e os outros materiais detidos nas peneiras são encaminhados para uma destinação adequada.

Análise do Fórum

Não Aceito.

Em nenhum item do Edital é especificado que o processo deverá ser automatizado.

44. Definição no Edital da obrigatoriedade da SPE apresentar planos de utilização dos subprodutos:

Combustível Derivado de Resíduos (COR): Obrigação de apresentar um plano de viabilidade técnica, econômica e ambiental para aproveitamento do COR.

Biogás: Sugere-se a obrigatoriedade de aproveitamento do biogás produzido para geração de energia elétrica a ser utilizada no próprio aterro e, havendo excedente dessa energia, deve ser comercializada.

Composto: A SPE tem a obrigatoriedade de atender aos parâmetros da legislação do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento para produto final obtido após processo na CTR. (1)

Resposta da Prefeitura

A proposta será considerada no Edital. No entanto, é fundamental informar que o COR não é gerado.

Análise do Fórum

Não Aceito.

O Edital não especifica as sugestões relacionadas ao Biogás e ao Composto

45. Caso não haja coleta de resíduos orgânicos segregada na fonte, Sugere-se que a SPE implante um sistema de tratamento por compostagem dos resíduos provenientes das feiras livres e varejões e dos serviços de podas de árvores operados distintamente dos resíduos orgânicos domiciliares, cujos procedimentos deverão estar claramente abordados na Proposta Técnica da Licitante; (1)

Resposta da Prefeitura

A proposta não será considerada, pois os investimentos necessários para a implantação de dois sistemas de tratamento são economicamente inviáveis para a realidade do município de Piracicaba e a demanda de resíduos provenientes das feiras-livres e varejões e dos serviços de podas não é suficiente para justificar a implantação de uma nova planta de tratamento.

Análise do Fórum

Não Aceito.

46. Acrescentar ao edital que o tratamento do chorume deverá ser realizado na área do aterro sob responsabilidade da SPE; (1)

Resposta da Prefeitura

A proposta não será incorporada ao Edital, pois haverá baixa produção de chorume, considerando que os resíduos orgânicos serão tratados, que os recicláveis serão segregados e que apenas rejeitos serão encaminhados para o aterro sanitário (atendendo a Política Nacional de Resíduos Sólidos). Sendo

assim, não é viável economicamente a instalação de uma estação de tratamento.

Análise do Fórum
Não Aceito.

Mesmo que a produção de chorume seja baixa ele deveria ser tratado devido sua alta toxicidade.

47. Apresentação dos critérios econômicos e ambientais que determinaram a escolha da área na qual está prevista a instalação da Central de Tratamentos de Resíduos e disponibilização das informações sobre a exata localização da mesma. (1)

Resposta da Prefeitura

Como já anteriormente pela municipalidade em reuuoos do Comdema, foi realizado um estudo no município para a determinação das áreas com maior aptidão ambiental para implantação de um aterro sanitário (zoneamento ambiental) e a área aonde está prevista a instalação da Central de Tratamento de Resíduos foi indicada pelo zoneamento.

Análise do Fórum
Não Informado

A apresentação realizada no COMDEMA refere-se ao zoneamento ambiental do município que aponta que a REGIÃO na qual esta prevista a instalação da CTR. A solicitação de informações refere-se aos critérios ambientais que determinaram a escolha área (a aptidão da região não significa necessariamente a aptidão do local específico). Nenhuma informação sobre os critérios econômicos foi tornada publica até o momento.



Cronologia de Atuação do Fórum

17 de novembro de 2010

Realização, pela Prefeitura, de audiência pública para apresentação da proposta de edital de licitação da gestão de resíduos do município. A partir desta audiência a sociedade civil e as instituições públicas de Piracicaba tiveram o prazo de 30 dias para manifestar suas sugestões e opiniões sobre o edital.

25 de novembro de 2010,

Realização do I Fórum "Gestão de Resíduos de Piracicaba", com o objetivo de debater experiências de gestão de resíduos de outros municípios e iniciar a elaboração um documento contendo sugestões da sociedade civil e instituições públicas para o fortalecimento do plano municipal e do edital de licitação relacionados à gestão de resíduos de Piracicaba. Como o tempo foi insuficiente para finalizar o documento pretendido, as pessoas presentes no Fórum decidiram continuar o processo.

07 de dezembro de 2010

Um grupo de trabalho aberto a todos os interessados reuniu-se no Mirante para elaborar uma proposta de documento e sistematizar as contribuições que foram enviadas até o dia 05.12 para o email forumresiduospira@gmail.com.

09 de dezembro de 2010

Realização do 11 Fórum "Gestão de Resíduos de Piracicaba" no qual o documento foi debatido e finalizado. As contribuições foram organizadas em nove temas e constituíram-se em 47 propostas que pautaram-se nos princípios de transparência, participação e controle social, redução de volume gerado, fortalecimento da reciclagem com inclusão social e ações de educação ambiental e de existência de indicadores e metas de gestão. Estes princípios estão previstos nas Políticas Nacionais de Resíduos Sólidos (Lei nº 12.305/2010) e de Saneamento Básico (Lei Federal nº 11.445/2007), na Política Estadual de Resíduos Sólidos (Lei Estadual nº 12.300/2006) e no Plano Diretor de Desenvolvimento do Município de Piracicaba (Lei Complementar nº 186/2006).

Os dois primeiros Fóruns contaram com a participação de 101 pessoas, dentre diversos técnicos e representantes de instituições do município que atuam com questões ambientais e de resíduos, como universidades, órgãos públicos, privados e organizações não governamentais.

09 a 16 de dezembro

Período de manifestação de apoio de instituições e indivíduos à carta de propostas elaborada pelo Fórum. Aderiram ao documento 34 instituições do município (associações de bairro, entidades de classe, organizações ambientalistas, instituições de ensino, dentre outras), além

3º Fórum

GESTÃO de RESÍDUOS de PIRACICABA

14.04.11 - 14h00 | ESALQ/USP

OBJETIVO

Elaborar um manifesto da sociedade civil, de empresas e instituições públicas sobre as respostas da Prefeitura de Piracicaba à carta de sugestões elaborada no I e II Fóruns Gestão de Resíduos de Piracicaba ao Edital da PPP e ao Plano Municipal de Gestão de Resíduos de Piracicaba.

LISTA DE PRESENÇA

NOME	INSTITUIÇÃO	CONTATO
José Leoni de Sousa	RECPLAS	J.Leoni.Sousa@bd.com.br
Joelmin Sella	AFOCAP/COPLACANA	joelmin@lance.com.br
THIAGO ANGELELLI	SECRETARIA CIVIL	THIAGO ANGELELLI@YAHOO.COM.BR
Sonia Maria de Menezes	USP Reunida	reunida@esalq.usp.br
Valéria M. Freixedas	Coletivo Educador Piracicaba	VMFREIXE@YAHOO.COM.BR
Thais Filippa de Melo	CCNA-ESALQ/PPG-I	thais.filippa@gmail.com
Viviane Zoua Pavin	Planando o Sistema	vivianezoua@yahoo.com.br
Yara Jaime de Pina	ABEEF	YARAJAIME@YAHOO.COM.BR
Rafaelo C. Slevatti	AFOCAP	Rdlevatti@hotmail.com
Rafaelo C. Slevatti	Bolsa	
Antonio Rodrigues	CCOM ^{Monte Alegre}	34021153
Murilo J. Barreiros	Assoc. P.P. Mau	Mauricio
Miriam Fuly Vendemiatti	Cemitério Animais	miriamfuly@hotmail.com
Paulo Arruda	Pine 21	pina etc. ---
Sergio Arenos Jr. Junior	GEP/FUMEP	coordamb@esalq.usp.br
João José Couto	Clinica Psiconural	reestrutura@gmail.com
Luiz C. Moraes	CONDENA	luizcarmo@condena.org.br
Isaac Roston Jr.	Grp. Var. Paulista	prof.roston@yahoo.com.br
Natalia T.B.R. Grossi	ESALQ/USP	NATALIA@MAPORA.org.br
Nelson de A. Cavaleiro Júnior	OAD/SP/Condema	
Selange S. Amante	Ecociências Solucões Ambientais	selang@ecociencias.com.br

ANEXO E – Documentos do 4º Fórum “Gestão de Resíduos Sólidos de Piracicaba”

4º Fórum GESTÃO de RESÍDUOS de PIRACICABA

26.05.11 - 14h00 | ESALQ/USP

OBJETIVOS

- I) Debater o tema "Gestão de Resíduos em Piracicaba à Luz da Política Nacional de Resíduos Sólidos" com a participação da sociedade civil, de empresas e instituições públicas a partir de análises jurídicas sobre o Edital 05/2011 da PPP – Parceria Público Privada e sobre a Política Municipal de Gestão de Resíduos;
- II) Passar a palavra à Prefeitura Municipal para que possa esclarecer à sociedade os pontos levantados nos Fóruns anteriores sobre o referido Edital e que ainda não foram respondidos de forma satisfatória.

programação

14h00	Abertura
14h15	Palestrantes A Política Nacional de Resíduos Sólidos Dra. Alexandra Faccioli Martins (3ª Promotora de Justiça de Santa Bárbara)
14h40	Áreas Contaminadas Dra. Mariana Camargo de Oliveira (Advogada, especialista e mestranda - Direito Ambiental - UNIMEP)
15h05	Gestão de Resíduos Sólidos de Piracicaba Dr. João Carlos Cabrelon de Oliveira (Juiz da 3ª Vara da Justiça Federal de Piracicaba)
15h30	Intervalo
15h50	Debatedores Dr. Heloisa Maria Fontes Barreto (Procuradora da República)
16h05	Dr. Fábio Salem de Carvalho (Promotor de Justiça) - a confirmar
16h20	Sr. Barjas Negri (Prefeito de Piracicaba) - a confirmar
16h35	Sr. Francisco Rogério Vidal (Secretário de Meio Ambiente de Piracicaba)* - a confirmar
	* O Secretário de Meio Ambiente, Sr. Rogério Vidal, está sendo convidado para o debate e para a apresentação de respostas para as questões elaboradas pelo Fóruns anteriores, consideradas ainda não respondidas pela Prefeitura de forma satisfatória.
17h00	Debate Público
18h00	Encaminhamentos
18h30	Encerramento

Data: 26 de maio de 2011 (5ª feira)
Horário: 14h00 às 18h30
Local: ESALQ/USP - Auditório de Química
Inscrições: Gratuitas, no dia e local do evento

Maiores informações:

Fone: 3429.4051, falar com Kelly (USP Recicla)
E-mail: forumresiduospira@gmail.com

Realização



Apoio



REPRESENTAÇÃO AO MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL

1. Objeto

O objeto desta representação é o **Edital de Concorrência nº 05/2011 da Prefeitura Municipal de Piracicaba** para contratação de parceria público-privada, na modalidade de concessão administrativa, para execução de serviços de limpeza pública e manejo de resíduos sólidos, através da coleta, transporte, tratamento e destinação final de resíduos sólidos domiciliares, com implantação da Central de Tratamento de Resíduos Palmeiras, no Município de Piracicaba.

O edital visa estabelecer uma Parceria Público-Privada (PPP), através da qual serão concedidos, à empresa vencedora do certame, os serviços de: a) coleta manual e conteneurizada, transporte e destinação final de RESÍDUOS SÓLIDOS DOMICILIARES, bem como resíduos provenientes da limpeza pública de vias e logradouros públicos da área urbana e rural, resultantes de feiras livres, varejões e terminais, e da varrição manual e mecanizada; b) varrição de vias e logradouros públicos; c) execução de obras de recuperação ambiental, encerramento e monitoramento do ATERRO PAU QUEIMADO; e d) implantação, operação e manutenção da CENTRAL DE TRATAMENTO DE RESÍDUOS PALMEIRAS. O edital prevê a realização de um contrato de 20 anos com um custo previsto de aproximadamente R\$ 720 milhões de reais.

2. Lista de Anexos

Integram este documento os seguintes anexos:

- Anexo 1** - Carta Pública do II Fórum “Gestão de Resíduos de Piracicaba”;
- Anexo 2** – Respostas da Prefeitura Municipal a Carta Pública do II Fórum “Gestão de Resíduos de Piracicaba”;
- Anexo 3** - Carta Pública do III Fórum “Gestão de Resíduos de Piracicaba”;
- Anexo 4** - Cartazes com a programação dos I, II, III e IV Fóruns “Gestão de Resíduos de Piracicaba”;
- Anexo 5** - Listas de Presença dos Fóruns;
- Anexo 6** - Plano de Saneamento de Resíduos Sólidos Urbanos de Piracicaba;
- Anexo 7** - Plano de Saneamento Básico do Município de Piracicaba: coleta, transporte, tratamento e disposição final de resíduos sólidos;
- Anexo 8** - Estudo comparativo entre o sistema de compostagem aeróbico e anaeróbico;
- Anexo 9** - Clipping de notícias sobre o Edital de Concorrência nº 05/2011 e os Fóruns Gestão de Resíduos de Piracicaba.

3. Contextualização

Esta representação é resultado da realização de quatro encontros do Fórum de Gestão de Resíduos de Piracicaba, processo iniciado após a Audiência Pública

realizada em 17 de novembro de 2010 pela Prefeitura de Piracicaba para apresentar a Proposta de Edital de Licitação da Gestão de Resíduos do Município (doravante chamado EDITAL DE CONCORRÊNCIA nº XX/2010). O mesmo foi disponibilizado pela Prefeitura em seu site nos meses de novembro e dezembro e atualmente pode ser consultado no blog: <http://forumresiduospira.wordpress.com>).

O I e II Fórum “**Gestão de Resíduos de Piracicaba**” foram realizados, respectivamente, em 25 de novembro e 09 de novembro de 2010, com o objetivo de elaboração de um documento contendo sugestões da sociedade civil e instituições públicas para o fortalecimento do plano municipal e do edital de licitação relacionados à gestão de resíduos de Piracicaba.

A **Carta Pública do II Fórum “Gestão de Resíduos de Piracicaba”** foi entregue ao Exmo. Sr. Barjas Negri, Prefeito do Município de Piracicaba, em reunião realizada no dia 17 de dezembro de 2010. As contribuições foram organizadas em nove temas e em 47 propostas pautadas nos princípios de transparência, participação e controle social, redução de volume gerado, fortalecimento da reciclagem com inclusão social e ações de educação ambiental e de existência de indicadores e metas de gestão. Estes princípios estão previstos na Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei nº 12.305/2010), na Política Nacional de Saneamento Básico (Lei Federal nº 11.445/2007), na Política Estadual de Resíduos Sólidos (Lei Estadual nº 12.300/2006) e no Plano Diretor de Desenvolvimento do Município de Piracicaba (Lei Complementar nº 186/2006). A carta, com seu conjunto de propostas, recebeu o apoio de 34 instituições do município (associações de bairro, entidades de classe, organizações ambientalistas, instituições de ensino, empresas, dentre outras), o que demonstra o forte apoio e conexão da mesma com os anseios da sociedade piracicabana.

O Fórum recebeu da Prefeitura Municipal de Piracicaba as respostas às suas sugestões simultaneamente ao lançamento oficial, pela mesma instituição, do EDITAL DE CONCORRÊNCIA nº 05/2011 (disponível, na íntegra, no blog: <http://forumresiduospira.wordpress.com>), no dia 10 de março de 2011, o que impediu maiores debates. A proposta de realização de uma nova audiência pública, antes do lançamento do Edital, não foi atendida.

O III Fórum “**Gestão de Resíduos de Piracicaba**” foi realizado em 14 de abril de 2011 para elaboração de um manifesto da sociedade civil, empresas e instituições públicas sobre as respostas da Prefeitura de Piracicaba à carta de sugestões elaborada pelos Fóruns anteriores. A **Carta Pública do III Fórum “Gestão de Resíduos de Piracicaba”** foi entregue ao Exmo. Sr. Barjas Negri, Prefeito do Município de Piracicaba, em reunião realizada no dia 18 de abril de 2011. Em 25 de abril de 2011, o comunicado 01/11 SEDEMA – anunciou que a Prefeitura havia suspenso temporariamente a contagem do prazo do Edital 05/2011, referente à PPP da limpeza pública, para responder a três solicitações de impugnações administrativas e que esclareceria dúvidas apresentadas pelo Fórum de Resíduos.

O IV Fórum “**Gestão de Resíduos de Piracicaba**”, foi então, organizado em 26 de maio de 2011 para debater, com a participação da sociedade civil, de empresas e instituições públicas, o tema “Gestão de Resíduos em Piracicaba à Luz

da Política Nacional de Resíduos Sólidos” a partir de análises jurídicas sobre o Edital de Concorrência nº 05/2011 , referente à PPP – Parceria Público Privada e sobre a Política Municipal de Gestão de Resíduos de Piracicaba.

Neste evento participaram palestrantes que abordaram a Política Nacional de Resíduos Sólidos, a gestão de resíduos sólidos de Piracicaba e áreas contaminadas, além de debatedores convidados provenientes da Procuradoria da República e da Procuradoria Geral do Município. O Sr. Francisco Rogério Vidal e Silva, Secretário Municipal de Meio Ambiente, foi convidado para o debate e para a apresentação de respostas para as questões elaboradas pelos Fóruns anteriores, consideradas ainda não respondidas pela Prefeitura de forma satisfatória. Na plenária final deste evento foi decidido que seria elaborada a presente representação ao Ministério Público Estadual sobre o referido edital.

No total, os quatro fóruns contaram com a participação de 180 pessoas e 87 instituições (associações de bairro, entidades de classe, instituições do município que atuam com questões ambientais e de resíduos como universidades, setores públicos, privados e organizações não governamentais, dentre outras).

4. Problemas antecedentes

4.1 Política municipal para os resíduos sólidos

Por força da Lei de Saneamento nº. 11.445/2007 a SE DEMA – Secretaria Municipal de Defesa do Meio Ambiente de Piracicaba apresentou em Audiência Pública, em abril de 2008, uma proposta de Plano de gerenciamento de resíduos. Entretanto, como foram identificadas inconsistências no documento, o Programa USP Recicla e o COMDEMA – Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente de Piracicaba protocolaram sugestões e se prontificaram a aprimorar o mesmo. Entre os anos de 2008 e 2009 técnicos da Prefeitura Municipal, do Programa USP Recicla e membros do COMDEMA reuniram-se periodicamente para elaborar o Plano de Gerenciamento de Resíduos e os respectivos projetos, convidando sempre para diálogo e apoio na elaboração do mesmo instituições e grupos envolvidos com resíduos no Município, tais como a Cooperativa Reciclador Solidário, a CETESB, o Projeto Piracicaba 2010, entre outros.

Em 14 de novembro de 2009 o Plano de Saneamento de Resíduos Sólidos Urbanos de Piracicaba foi finalizado (Anexo 6). Entretanto, o mesmo não passou por audiência pública, não foi divulgado e discutido com a população piracicabana, não foi publicado como parte da legislação municipal. Este documento, até a presente data, também não estava disponível ao público.

Em agosto de 2010 houve a apresentação do Plano de Saneamento Básico do Município de Piracicaba pelo SEMAE – Serviço Municipal de Água e Esgoto de Piracicaba, incluindo os temas resíduos sólidos, abastecimento de água potável, drenagem e esgotamento sanitário. Entretanto, o plano de resíduos incluído quase nada apresentou de todo o processo e do plano anteriormente construído. O **“Plano de saneamento básico do município de Piracicaba: coleta, transporte,**

tratamento e disposição final de resíduos sólidos” elaborado pela empresa Proesplan Engenharia consta no Anexo 7 deste documento.

Ocorre que o referido Plano foi elaborado antes da edição da Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei nº 12.305/2010). Vale ressaltar os artigos 18 e 19 quanto à elaboração do Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, que deve existir como tal e não apenas inserido dentro do Plano Municipal de Saneamento Básico, conforme exigido pelo art. 11, inc. I, da Lei nº 11.445/2007, para a concessão de serviços públicos de saneamento básico. Além disso, o conteúdo mínimo previsto no art.19 da Lei nº 11.445 /2007, é deveras singelo em face do manejo de resíduos sólidos, não substituindo, de forma alguma, o plano previsto na Lei nº 12.305/2010.

O “Plano de saneamento básico do município de Piracicaba: coleta, transporte, tratamento e disposição final de resíduos sólidos” também foi elaborado antes do Decreto Federal nº 7.404/10, que regulamenta a Lei nº 12.305/2010.

Destacamos a Seção IV que trata da relação entre os Planos de Resíduos Sólidos e dos Planos de Saneamento Básico no que tange ao componente de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos urbanos. O art.54, inc.II, § 2o tem a seguinte redação:

*“O componente de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos urbanos dos planos municipais de gestão integrada de resíduos sólidos poderá estar inserido nos planos de saneamento básico previstos no art. 19 da Lei nº 11.445, de 2007, **devendo ser respeitado o conteúdo mínimo referido no art. 19 da Lei nº 12.305, de 2010, ou o disposto no art. 51, conforme o caso.**” (grifo nosso)*

Com efeito, o Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos é muito mais amplo e complexo. O conteúdo mínimo previsto no art. 19 da Lei nº12.305/2010, contempla, dentre outros aspectos: o diagnóstico da situação dos resíduos sólidos gerados (inc. I); identificação de áreas favoráveis para disposição final ambientalmente adequada de rejeitos (inc. II); identificação das possibilidades de implantação de soluções consorciadas ou compartilhadas com outros Municípios (inc. III); indicadores de desempenho operacional e ambiental dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos (inc. VI); programas e ações para a participação dos grupos interessados, em especial das cooperativas ou outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis formadas por pessoas físicas de baixa renda (inc. XI); sistema de cálculo dos custos da prestação dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, bem como a forma de cobrança desses serviços (inc. XIII); metas de redução, reutilização, coleta seletiva e reciclagem (XIV).

Trata-se, portanto, da definição de uma verdadeira política pública municipal para o manejo dos resíduos sólidos, sendo que, na sua elaboração, deverá ser *“assegurada ampla publicidade ao conteúdo dos planos de resíduos sólidos, bem como controle social em sua formulação, implementação e operacionalização”*, conforme preconiza o parágrafo único do art. 14 da Lei nº 12.305/2010.

Devemos observar ainda que o atual Plano Municipal de Resíduos Sólidos do Município de Piracicaba não contempla os dispositivos constantes da Lei Estadual nº 12.300/2006 em seu art. 20, que assim se expressa:

O Estado apoiará, de modo a ser definido em regulamento, os Municípios que gerenciarem os resíduos urbanos em conformidade com Planos de Gerenciamento de Resíduos Urbanos.

O § 1º do art. 20, que aponta que “os Planos referidos no ‘caput’ deverão ser apresentados a cada quatro anos”, prevê que estes devem contemplar:

1. a origem, a quantidade e a caracterização dos resíduos gerados, bem como os prazos máximos para sua destinação;
2. a estratégia geral do responsável pela geração, reciclagem, tratamento e disposição dos resíduos sólidos, inclusive os provenientes dos serviços de saúde, com vistas à proteção da saúde pública e do meio ambiente;
3. as medidas que conduzam à otimização de recursos, por meio da cooperação entre os Municípios, assegurada a participação da sociedade civil, com vistas à implantação de soluções conjuntas e ação integrada;
4. a definição e a descrição de medidas e soluções direcionadas a) às práticas de prevenção à poluição, b) à minimização dos resíduos gerados, através da reutilização, reciclagem e recuperação, c) à compostagem, d) ao tratamento ambientalmente adequado;
5. os tipos e a setorização da coleta;
6. a forma de transporte, armazenamento e disposição final;
7. as ações preventivas e corretivas a serem praticadas no caso de manuseio incorreto ou de acidentes;
8. as áreas para as futuras instalações de recebimento de resíduos, em consonância com os Planos Diretores e legislação de uso e ocupação do solo;
9. o diagnóstico da situação gerencial atual e a proposta institucional para a futura gestão do sistema;
10. o diagnóstico e as ações sociais, com a avaliação da presença de catadores nos lixões e nas ruas das cidades, bem como as alternativas da sua inclusão social;
11. as fontes de recursos para investimentos, operação do sistema e amortização de financiamentos.

Assim, o referido “**Plano de saneamento básico do município de Piracicaba: coleta, transporte, tratamento e disposição final de resíduos sólidos**” encontra-se em desacordo com a legislação vigente sobre o tema

Evidente, portanto, o prejuízo sofrido pela comunidade piracicabana com a cessão de um serviço público de manejo de resíduos sólidos domiciliares **pelo prazo mínimo de vinte anos** sem a prévia elaboração do Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, mediante pleno acesso às informações necessárias e ampla participação social.

4.2 Inexistência de uma Agência de Regulação e Fiscalização

A Política Nacional de Saneamento Básico (Lei nº 11.445/2007), que compreende a gestão de resíduos sólidos, estabelece que o poder público deve

definir uma entidade de regulação e fiscalização. Tal agência, segundo esta Lei, deve possuir independência decisória, autonomia administrativa, orçamentária e financeira e pautar-se nos princípios de transparência, tecnicidade, celeridade e objetividade das decisões (Art. 21).

Compete a esta agência, dentre outras atribuições, a definição de padrões econômicos, técnicos, sociais, de qualidade e atendimento ao público da prestação de serviços do saneamento básico, bem como os mecanismos de participação e informação (Art. 22 e 23). Desta forma, a agência possui papel central nos serviços de saneamento básico.

A Lei prevê, inclusive, que a definição desta agência é pré-requisito para a validade dos contratos de prestação de serviços de saneamento básico (Art. 11). Desta forma questiona-se a validade legal do EDITAL DE CONCORRÊNCIA nº 05/2011, dado que ainda não existe designação da agência reguladora como determina o referido dispositivo legal. Além disso, questiona-se qual papel terá a agência reguladora a ser futuramente definida, dado que todos os padrões e mecanismos de transparência já estarão definidos no Edital citado.

4.3 Não constituição do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Serviço Público de Limpeza Urbana

A Lei Municipal nº 5.606/2005 (Consolidada na Lei Complementar nº 251/2010) instituiu o Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Serviço Público de Limpeza Urbana. Segundo o art. 42 dessa Lei, compete a este Conselho:

Acompanhar e exercer o controle social de todas as operações, financeiras ou não, relativas aos serviços de coleta, exploração e manutenção de serviços integrados de limpeza urbana, recuperação ambiental do aterro público existente no Município de Piracicaba e implantação de novo aterro sanitário, a ser concedido no âmbito do Município de Piracicaba.

De acordo com a referida Lei o Conselho deve ser composto por representantes de diferentes setores da sociedade civil e poder público, sendo um espaço de participação e controle social da gestão de resíduos do município.

Após seis anos da aprovação desta Lei, a Prefeitura Municipal não constituiu o referido Conselho. É preocupante que o Poder Público Municipal tenha elaborado o EDITAL DE CONCORRÊNCIA nº 05/2011 antes do efetivo funcionamento deste Conselho. O mesmo, por competência legal, teria trazido significativas contribuições ao conteúdo da proposta do Edital e consumado, desde o princípio do processo de licitação, os princípios de participação e controle social.

5. Processo de Audiência e Consulta Pública

A participação e o controle social das políticas públicas são princípios fundamentais que devem reger a gestão pública. Estes princípios, além de garantidos pela Constituição e em diversos dispositivos da legislação ambiental brasileira, estão presentes, em relação à gestão de resíduos, de forma explícita, na

Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei nº 12.305/2010) e na Política Nacional de Saneamento Básico (Lei nº 11.445/2007).

A Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei nº 12.305/2010) define que:

Art. 6º São princípios da Política Nacional de Resíduos Sólidos:

...

X - o direito da sociedade à informação e ao controle social;

...

Art. 3º Para os efeitos desta Lei, entende-se por:

...

VI - controle social: 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;

A Política Nacional de Saneamento Básico (Lei 11.445/2007) institui que:

Art. 2º Os serviços públicos de saneamento básico serão prestados com base nos seguintes princípios fundamentais:

...

IX - transparência das ações, baseada em sistemas de informações e processos decisórios institucionalizados;

X - controle social;

...

Art. 3º Para os efeitos desta Lei, considera-se:

...

IV - controle social: conjunto de mecanismos e procedimentos que garantem à sociedade informações, representações técnicas e participações nos processos de formulação de políticas, de planejamento e de avaliação relacionados aos serviços públicos de saneamento básico;

No processo de Audiência e Consulta Pública realizado pela Prefeitura existiram uma série de fatos que feriram, de forma flagrante, estes princípios, como descrito a seguir:

5.1 Ausência de ampla divulgação da Audiência Pública de apresentação da proposta do Edital

A Audiência Pública como espaço de participação aberta a indivíduos e grupos sociais visando à legitimação administrativa - onde o Poder Público expõe os atos que influenciarão a coletividade - deve ser amplamente divulgada, para promover o debate público, ouvir o cidadão e permitir que este desempenhe o pleno exercício da defesa de seus direitos, individualmente ou através de associações, quando reconhecido um ato contraditório aos interesses da coletividade. A divulgação torna-se fundamental para a participação.

Porém, a Audiência Pública realizada no dia 17 de novembro de 2010 pela Prefeitura Municipal para a apresentação da Proposta de Edital de Licitação da Gestão de Resíduos do Município (EDITAL DE CONCORRÊNCIA nº XX/2010 já citado), foi divulgada de forma insuficiente. Não houve divulgação pelo site da

Prefeitura, nem pela Rádio Municipal, canais de comunicação importantes para tornar público as ações da Prefeitura Municipal e sem custo ao erário público.

Também não houve divulgação através de faixas, cartazes, folderes, etc., que com um custo extremamente baixo atingiria um público amplo. Houve veiculação de notícias em apenas um jornal de circulação do Município. Sendo assim, a maior parte da população foi impossibilitada de participar da referida Audiência Pública simplesmente por desconhecer a realização da mesma.

5.2 Ausência de disponibilização da proposta do edital antes da Audiência Pública

Não houve disponibilização prévia, integral e acessível dos documentos objeto de discussão da Audiência Pública realizada no dia 17 de novembro de 2010.

Tal fato prejudicou de forma profunda o papel da mesma em constituir-se como espaço qualificado e participativo de debates sobre a Proposta de Edital de Licitação da Gestão de Resíduos do Município (EDITAL DE CONCORRÊNCIA nº XX/2010). A sociedade, ao não possuir acesso prévio aos documentos, foi impedida de formular questões e propostas aprofundadas para serem debatidas na referida Audiência.

5.3 Disponibilização incompleta da proposta do edital durante o processo de Consulta Pública

A Proposta de Edital de Licitação da Gestão de Resíduos do Município (EDITAL DE CONCORRÊNCIA nº XX/2010) só foi disponibilizada após a realização da Audiência Pública citada e, mesmo assim, de forma incompleta, estando sem os seguintes anexos:

- ANEXO IIA – projeto básico do encerramento do aterro do pau queimado;
- ANEXO IIB – projeto básico da CTR palmeiras;
- ANEXO IIC – mapa da cidade de Piracicaba;
- ANEXO XI – Matriz de Riscos.

5.4 Divergências entre a proposta do edital disponibilizada durante o processo de Consulta Pública e o EDITAL DE CONCORRÊNCIA nº 05/2011

Entre a Proposta de Edital de Licitação da Gestão de Resíduos do Município (EDITAL DE CONCORRÊNCIA nº XX/2010) submetida à Consulta Pública e o EDITAL DE CONCORRÊNCIA nº 05/2011 é possível observar uma série de divergências, sobre as quais a Prefeitura Municipal não apresentou justificativas. Os problemas encontrados são descritos a seguir:

- No **ANEXO VA – Preenchido** do EDITAL DE CONCORRÊNCIA nº 05/2011 existem 14 páginas a mais de tabelas que contemplam as estimativas do gasto global e dos gastos detalhados da concessão do que o **ANEXO V** do EDITAL DE

CONCORRÊNCIA nº XX/2010 divulgado para Consulta Pública em novembro de 2010;

- Na Proposta de Edital de Licitação da Gestão de Resíduos do Município (EDITAL DE CONCORRÊNCIA nº XX/2010) apresentada em 2010 o valor estimado para efeitos da licitação era de R\$ 424.877.270,89 (p. 23 do referido documento). Porém, no EDITAL DE CONCORRÊNCIA nº 05/2011, disponibilizado para venda, constava o valor de R\$ 711.545.498,54 (p. 24; **Anexo VA – Preenchido** - localizado na p. 3 - Tabela Q1 – Planilha da contraprestação mensal média).

Ora, se o fundamento prático da realização da Audiência e da Consulta Pública consiste, do interesse público, em se produzirem atos legítimos e, do interesse dos particulares, em apresentar argumentos e provas anteriormente à decisão, os documentos apresentados devem ser transparentes e legítimos. No entanto, houve alterações dos valores e outros itens apresentados à sociedade em Audiência e Consulta Pública, debatendo-se, nessas instâncias, conteúdo diferente ao edital publicado.

A Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei nº 12. 305/2010) expõe em seu art. 6º inc. X que a sociedade tem direito à informação e ao controle social.

Com o objetivo de possibilitar ampla participação social, a informação deve ser disponibilizada corretamente e de forma clara, possibilitando que o cidadão entenda o edital e os valores propostos pela Prefeitura.

5.5 Respostas insuficientes às questões enviadas à Prefeitura Municipal

Durante o processo de Consulta Pública, além de propostas de aprimoramento, o **Fórum “Gestão de Resíduos de Piracicaba”** encaminhou ao Poder Público Municipal, solicitação de maiores informações sobre a Proposta de Edital de Licitação da Gestão de Resíduos do Município (EDITAL DE CONCORRÊNCIA nº XX/2010) que seguem descritas abaixo:

- Apresentação de comparativo de custos com outros municípios sobre gestão de resíduos por habitante e por tonelada; (anexo 1, pg 06, item 1)
- Apresentação de comparativo entre os valores gastos na gestão atual (coleta, transporte e destinação final) com os valores da gestão prevista no EDITAL DE CONCORRÊNCIA nº XX/2010; (anexo 1, pg 06, item 1)
- Elaboração e incorporação no Edital demonstrativos quantitativos e qualitativos dos benefícios econômicos e ambientais decorrentes da implantação da Central; (anexo 1, pg 17, item 9.1)
- Explicação clara, para a sociedade, das vantagens e desvantagens do processo anaeróbio, justificando o porquê da escolha desse processo em detrimento ao aeróbio; (anexo 1, pg 17, item 9.2)
- Apresentação dos critérios econômicos e ambientais que determinaram a escolha da área na qual está prevista a instalação da Central de Tratamentos de Resíduos e disponibilização das informações sobre a exata localização da mesma. (anexo 1, pg 19, item 9.9)

Estas solicitações foram respondidas de forma insatisfatória pela Prefeitura Municipal como pode ser observado no Anexo 2 (itens 05, 06, 38, 39 e 47). Nas

respostas da Prefeitura fica clara a não disposição em responder aos questionamentos formulados.

Além disso, as respostas foram encaminhadas à organização do **Fórum “Gestão de Resíduos de Piracicaba”**, no dia 10 de março de 2011, somente após o encerramento da Consulta Pública e concomitantemente ao lançamento oficial do EDITAL DE CONCORRÊNCIA nº 05/2011. Tal acontecimento impediu que a sociedade, a partir das repostas, mesmo que incompletas, pudesse avançar na compreensão Proposta de Edital de Licitação.

5.6 Disponibilização do EDITAL DE CONCORRÊNCIA nº 05/2011 após seu lançamento

O EDITAL DE CONCORRÊNCIA nº 05/2011, com os respectivos anexos, ficou disponível apenas para compra, e apenas pelas empresas interessadas, no curto período de 04/03/2011 a 20/04/2011. Tal conduta importou em desrespeito aos princípios da publicidade e da participação, além de impossibilidade de pleno exercício do controle social, já que o conteúdo do referido Edital não era de livre e amplo acesso à população. Porque não disponibilizar seu conteúdo completo na Internet, como preconiza o art. 26, § 2º, da Lei 11.445/2007?

Segue o conteúdo desse dispositivo legal:

Art. 26. Deverá ser assegurado publicidade aos relatórios, estudos, decisões e instrumentos equivalentes que se refiram à regulação ou à fiscalização dos serviços, bem como aos direitos e deveres dos usuários e prestadores, a eles podendo ter acesso qualquer do povo, independentemente da existência de interesse direto.

§ 1º Excluem-se do disposto no caput deste artigo os documentos considerados sigilosos em razão de interesse público relevante, mediante prévia e motivada decisão.

§ 2º A publicidade a que se refere o caput deste artigo deverá se efetivar, preferencialmente, por meio de sítio mantido na rede mundial de computadores – Internet.

Os fatos descritos nos itens 4.1 a 4.6 demonstram que houve prejuízo flagrante no papel da Audiência e da Consulta Pública como espaços qualificados e participativos de interlocução entre poder público e sociedade civil. Consideramos que o direito à informação e os princípios de “transparência” e “controle social” não foram contemplados pela Prefeitura Municipal de Piracicaba no decorrer do processo licitatório que ora se representa neste documento.

6. Vícios do edital

O EDITAL DE CONCORRÊNCIA nº 05/2011 contém vícios de diversas naturezas, os quais, no entender dos representantes, torna-o imprestável para os fins a que se destina. Seguem abaixo as principais observações a esse respeito:

6.1. Ausência de menção à Lei 12.305/2010 e demais legislações vigentes

O EDITAL DE CONCORRÊNCIA nº 05/2011 não faz qualquer menção à Lei nº 12.305/2010, que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS).

A par de outras normas legislativas citadas, afirma-se, no item 3 (Legislação aplicável) daquele documento que o Edital será regido, dentre outras legislações citadas, pela Lei nº 11.445/2007, instituidora das diretrizes nacionais para o saneamento básico.

Note-se que, de acordo com seu art. 1º, § 1º, *“Estão sujeitas à observância desta 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, a ausência de referência, pelo EDITAL DE CONCORRÊNCIA nº 05/2011, das disposições da Lei nº 12.305/2010, em especial de que esse Edital e seu respectivo contrato serão regidos por essa Lei, importam em clara discordância com disposição legal transcrito, maculando-o de plano.

Além dessa Lei também não estão expressas e inclusas no item 3 do referido instrumento licitatório acima citado as legislações, regulamentações e normas específicas que regulam o manejo de resíduos sólidos no Estado de São Paulo e no Brasil:

- **Decreto Federal n.º 7.217/10;** que regulamenta a Lei no 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico, e dá outras providências;
- **Decreto Federal n.º 7.404/10;** que regulamenta a Lei no 12.305, de 2 de agosto de 2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos, cria o Comitê Interministerial da Política Nacional de Resíduos Sólidos e o Comitê Orientador para a Implantação dos Sistemas de Logística Reversa, e dá outras providências;
- **Decreto Federal n.º 7.405/10;** que institui o Programa Pró-Catador, denomina Comitê Interministerial para Inclusão Social e Econômica dos Catadores de Materiais Reutilizáveis e Recicláveis o Comitê Interministerial da Inclusão Social de Catadores de Lixo criado pelo Decreto de 11 de setembro de 2003, dispõe sobre sua organização e funcionamento, e dá outras providências.
- **Lei Estadual n.º 12.300/06;** que institui a Política Estadual de Resíduos Sólidos e define princípios e diretrizes
- **Decreto Estadual n.º 54.645/09;** que regulamenta dispositivos da Lei nº 12.300 de 16 de março de 2006, que institui a Política Estadual de Resíduos Sólidos

6.2. Deficiência na definição de resíduos sólidos domiciliares

Aparentemente, a definição contida no EDITAL DE CONCORRÊNCIA nº 05/2011 contraria o disposto no art. 13, I, a, da Lei nº 12.305/2010, para a qual os resíduos domiciliares são “os originários de atividades domésticas em residências urbanas”, podendo a eles ser equiparados, a critério do poder público municipal, os

resíduos de estabelecimentos comerciais e prestadores de serviços, em razão de sua natureza, composição e volume.

O edital conceitua tais resíduos como aqueles “normalmente produzidos nas habitações”, bem como resíduos comerciais, de prestação de serviços e de indústrias que tenham características que se assemelhem aos produzidos nas habitações. A definição de “resíduo produzido em habitação” é dúbia, sendo preferível a definição da Lei nº 12.305/2010. Outrossim, a inclusão de resíduos industriais nessa categoria afronta o art. 13 da Lei nº 12.305/2010.

6.3. Ausência de referência e previsão, no EDITAL DE CONCORRÊNCIA nº 05/2011, dos princípios, objetivos e instrumentos da Lei nº 12.305/2010.

Mais grave do que a simples ausência de menção à Lei 12.305/2010, é a ausência de incorporação, no EDITAL DE CONCORRÊNCIA nº 05/2011, dos princípios, objetivos e instrumentos nela previstos. Seguem as principais falhas decorrentes dessa omissão.

a) Falta de previsão de transparência, participação e controle social

Como já dito, a transparência e o controle social são princípios da Política Nacional dos Resíduos Sólidos. A Lei nº 12.305/2010 define controle social como sendo “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”.

Já foi mencionado o déficit de participação social na formulação do edital de gestão de resíduos sólidos domiciliares e da implantação de um novo aterro sanitário em Piracicaba. Além disso, não há, no EDITAL DE CONCORRÊNCIA nº 05/2011, previsão de como o controle social será exercido na implementação e avaliação desses serviços, em desrespeito claro, portanto, à Lei nº 12.305/2010.

Cabe salientar que o **Fórum “Gestão de Resíduos de Piracicaba”** elaborou propostas de mecanismos de transparência, participação e controle social como: elaboração de um site com todas as informações existentes sobre a gestão de resíduos do Município e a execução do contrato; publicação anual em pelo menos dois jornais do Município de um relatório com todos os indicadores propostos e a evolução dos mesmos em relação ao ano anterior; inclusão no item 2.3 da Proposta de Edital de Licitação da Gestão de Resíduos do Município (EDITAL DE CONCORRÊNCIA nº XX/2010) e no item 13.4 da minuta do contrato a palavra transparência; realização anual pela SPE de Reunião Pública para apresentação e discussão da evolução dos indicadores com ampla divulgação da mesma; dentre outras (Anexo 1, itens 2 e 3).

De todas as propostas elaboradas, a Prefeitura Municipal aceitou apenas uma: a incorporação da palavra transparência no EDITAL DE CONCORRÊNCIA nº XX/2010 e na minuta de seu contrato. Ou seja, a palavra foi incorporada, mas nenhum dos mecanismos propostos o foi.

b) Ausência de mecanismos de redução da geração de resíduos

A Lei nº 12.305/2010, em seu art. 7º, lista dentre seus objetivos “não geração, redução, reutilização, reciclagem e tratamento dos resíduos sólidos, bem como disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos” (inc. II) e “estímulo à adoção de padrões sustentáveis de produção e consumo de bens e serviços” (inc. III).

Não há, no EDITAL DE CONCORRÊNCIA nº 05/2011, mecanismos ou instrumentos que permitam viabilizar esse objetivo. Ao contrário, a forma de cálculo da contraprestação devida à empresa vencedora do certame vai de encontro ao princípio da redução da geração de resíduos sólidos.

c) Ausência de metas para redução da geração de resíduos, coleta seletiva e para o aterramento previsto como disposição final

A Política Nacional dos Resíduos Sólidos (Lei nº 12.305/2010) prevê que o Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos deve contemplar metas para redução, coleta seletiva, entre outras (art. 19, inc. XIV). No entanto, o EDITAL DE CONCORRÊNCIA nº 05/2011 não prevê as metas a serem atingidas.

Em relação às metas para a coleta seletiva, estas serão, ou deverão ser, previstas num plano de trabalho a ser elaborado pela própria empresa concessionária desse serviço público, e não pela municipalidade, mediante processo de participação da comunidade, dado o princípio do controle social que deve reger o manejo de resíduos sólidos.

Embora na resposta à Carta do II Fórum (Anexo 1, item 22, pg 06) a Prefeitura afirme que a totalidade do município deverá ter coleta seletiva até 2017, o Plano Municipal de Saneamento estabelece esta mesma meta para 2012. Já, no EDITAL DE CONCORRÊNCIA nº 05/2011 não há qualquer menção a esta meta.

Em relação à redução de geração de resíduos e ao aterramento previsto como disposição final, não há menção alguma de metas no referido Edital.

d) Ausência de inclusão dos catadores de materiais recicláveis e reutilizáveis no manejo dos resíduos sólidos domiciliares

A Lei nº 12.305/2010 conferiu um papel de destaque aos catadores de materiais recicláveis e reutilizáveis na questão do manejo de resíduos sólidos. Estabeleceu como objetivo da Política Nacional dos Resíduos Sólidos, em seu art. 7º, inc. XII, a “integração dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis nas ações que envolvam a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos”. Acima de tudo, o § 1º do art. 36 da Lei nº 12.305/2010 determina que, para o cumprimento das medidas que deverão ser adotadas no âmbito da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos, “o titular dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos priorizará a organização e o funcionamento de cooperativas ou de outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis formadas por pessoas físicas de baixa renda, bem como sua contratação”.

O EDITAL DE CONCORRÊNCIA nº 05/2011, porém, em nenhum momento contempla alguma forma de efetiva participação dos catadores na elaboração dessa política pública. Não restou a essa categoria de cidadãos, especialmente privilegiada pela Lei nº 12.305/2010, outra posição que não a de mera espectadora das ações da municipalidade e da empresa concessionária, as quais definirão o modo e a periodicidade com que se fará a coleta seletiva. Deixou-se de ouvir e de integrar quem mais entende de coleta seletiva no município de Piracicaba.

e) Ausência dos indicadores

A Lei 12.305/2010 prevê em seu art. 19, inc. VI a necessidade de indicadores ambientais e operacionais na gestão de resíduos do Município. O EDITAL DE CONCORRÊNCIA nº 05/2011 prevê indicadores de cunho operacional e contratuais (item 5, indicadores operacionais da frota, p. 19; item 7. b. avaliação da eficiência operacional, p. 22; item 7. c. avaliação da qualidade dos serviços, p. 22), não tratando dos aspectos administrativos ou ambientais. Na primeira carta do Fórum Gestão de Resíduos de Piracicaba (Anexo 1, item 4, pg. 10) foi proposto a prefeitura que incluísse no edital a obrigatoriedade da utilização dos indicadores presentes no *Diagnóstico do manejo de resíduos sólidos urbanos*, realizado com informações do Sistema Nacional de Informações de Saneamento pelo Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. No que coubesse, tais indicadores deveriam ser elaborados pela SPE e validados pelo Poder Público Municipal. A proposta não foi aceita, mantendo ausentes os indicadores no Edital citado.

7. Forma de pagamento à concessionária

Um dos principais pontos de discordância em relação ao EDITAL DE CONCORRÊNCIA nº 05/2011 diz respeito à forma de pagamento à empresa que logre vencer o respectivo certame licitatório.

O referido Edital denomina de “contraprestação” a remuneração que fará jus à concessionária, sendo que a contraprestação será calculada, principalmente, mediante fórmula aritmética que privilegia a tonelada de resíduos sólidos coletados. Assim, quanto mais resíduos sólidos a concessionária coletar, maior será sua receita; conseqüentemente, maior será seu lucro.

Essa forma de pagamento desestimula a adoção, pela concessionária, de políticas de incentivo à redução na geração de resíduos sólidos. Vai de encontro a um dos principais objetivos e prioridades da Lei nº 12.305/2010. O referido dispositivo legal define que:

Art. 7º São objetivos da Política Nacional de Resíduos Sólidos:

....

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

....

Art. 9º Na gestão e gerenciamento de resíduos sólidos, deve ser observada a seguinte ordem de prioridade: não geração, redução, reutilização, reciclagem,

tratamento dos resíduos sólidos e disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos.

A redução da geração de resíduos está prevista em outros dispositivos legais como a Política Estadual de Resíduos Sólidos (Lei Estadual nº 12.300/2006) e o Plano Diretor de Desenvolvimento do Município de Piracicaba (Lei Complementar nº 186/2006).

A Política Estadual de Resíduos Sólidos (Lei nº 12. 300/2006) aponta que:

Art. 2º - São princípios da Política Estadual de Resíduos Sólidos:

...

VI - a minimização dos resíduos por meio de incentivos às práticas ambientalmente adequadas de reutilização, reciclagem, redução e recuperação;

O Plano Diretor de Desenvolvimento do Município (Lei Complementar nº 186/2006) afirma que:

Art. 20. A política ambiental municipal deverá seguir as seguintes diretrizes:

”

IV - elaborar e implementar o sistema de gestão de resíduos sólidos, garantindo a ampliação da coleta seletiva de lixo e da reciclagem, bem como a redução da geração de resíduos sólidos;

O Fórum “**Gestão de Resíduos de Piracicaba**” (Anexo 1, item 1, pg. 05) propôs o pagamento à concessionária mediante o sistema de preço global, ou seja, valor fixo pela prestação do serviço concedido, mas essa forma foi rejeitada pela municipalidade (Anexo 2, item 1, pg. 1) ao argumento de que resultaria em contínuas renegociações do contrato ao longo do tempo.

Entende-se que as dificuldades apontadas pela adoção do preço global como forma de contraprestação dos serviços licitados são de longe superadas pelos seus benefícios. A concessionária será estimulada a adotar campanhas de redução na geração de resíduos sólidos, pois será uma forma de maximizar seus lucros, ante a diminuição do serviço por ela efetivamente prestado. O contrário, como se viu, ocorrerá: pelo sistema proposto no EDITAL DE CONCORRÊNCIA nº 05/2011, o desinteresse da concessionária em programas dessa natureza tenderá a sabotar qualquer iniciativa séria e sólida de se buscar a redução da geração de resíduos sólidos no Município de Piracicaba.

8. O problema das receitas extraordinárias

Prevê-se, no objeto da licitação, que a CONCESSIONÁRIA fará jus às RECEITAS EXTRAORDINÁRIAS, conceituadas, no item 1.31 do EDITAL DE CONCORRÊNCIA nº 05/2011, como as “receitas alternativas, complementares, acessórias ou oriundas de projetos associados, referidas no art. 11 da Lei nº 8.987/1995, incluindo as decorrentes da exploração de crédito de carbono, do composto orgânico e da exploração do biogás”.

Contesta-se a inclusão desse direito no objeto da licitação. As receitas extraordinárias deveriam ser tratadas como uma forma de contraprestação. Eventual exploração de receitas extraordinárias deveria determinar um novo cálculo do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, em especial a diminuição do valor mensal da contraprestação da concessionária. Veja-se que o art. 7º, X, da Lei nº 12.305/2010, prevê, como objetivo da Política Nacional de Resíduos Sólidos a “adoção de mecanismos gerenciais e econômicos que assegurem a recuperação dos custos dos serviços prestados, como forma de garantir sua sustentabilidade operacional e financeira, observada a Lei nº 11.445 /2007”.

9. Ausência de Estudo Prévio de Impacto Ambiental

O EDITAL DE CONCORRÊNCIA nº 05/2011 prevê a implantação da CENTRAL DE TRATAMENTO DE RESÍDUOS PALMEIRAS, em área já pré-definida e desapropriada pela Prefeitura de Piracicaba.

No entanto, não há Estudo Prévio de Impacto Ambiental para a implantação de um aterro sanitário nesse local, conforme expressamente exige o art. 2º, X, da Resolução CONAMA nº 001/1986.

A ausência de Estudo Prévio de Impacto Ambiental basta, por si só, para macular o processo licitatório, já que a municipalidade virá a adjudicar um dos objetos da licitação, e passar a pagar por ele, sem que exista certeza da viabilidade ambiental de sua implantação no local previsto no referido Edital.

Caberia a discussão, de qualquer modo inviabilizada pelo modo como o processo foi conduzido, sobre a conveniência de se estabelecer uma Parceria Público-Privada para a consecução de tão variados serviços públicos (coleta, varrição e tratamento de resíduos sólidos), levando-se em consideração, em especial, a indefinição, inaceitável em licitação desse porte, sobre a possibilidade de um dos objetos, implantação de aterro sanitário, efetivamente se dar nos termos propostos no Edital citado.

10. O encerramento do Aterro Pau Queimado

Não se pode deixar de registrar que, quanto ao encerramento do Aterro Pau Queimado, dúvidas importantes remanescem. Houve efetiva avaliação de sua atual situação, e das providências necessárias que deverão ser tomadas para sua remediação no futuro, para se poder aferir a viabilidade da proposta financeira a ser apresentada pelos licitantes? O que se fará, em longo prazo, com a área hoje ocupada pelo aterro?

Veja-se que o EDITAL DE CONCORRÊNCIA nº 05/2011 não impõe aos licitantes a obrigação de proceder a uma visita técnica ao Aterro Pau Queimado, ao contrário do que dispôs a respeito da área onde será implantando o novo aterro sanitário. Isso poderá levar a questionamentos futuros quanto à efetiva obrigação da empresa concessionária a respeito da extensão da remediação desse aterro, com prejuízo à toda a sociedade piracicabana.

11. Tecnologia

O Edital direciona o tipo de tecnologia a ser utilizado no novo aterro, por meio do sistema anaeróbico de tratamento dos resíduos. Entretanto, não houve discussão pública se essa seria a melhor tecnologia para o município, em função das características dos resíduos, volume, condições climáticas, entre outras variáveis.

O **Fórum Gestão de Resíduos de Piracicaba** solicitou a Prefeitura Municipal um estudo comparativo entre as opções tecnológicas existentes, entretanto, o arquivo denominado “Estudo comparativo entre o sistema de compostagem aeróbico e anaeróbico” (Anexo 08), elaborado pela empresa Ziguia Engenharia Ltda, contratado pela Prefeitura Municipal, somente foi enviado ao Fórum em maio de 2011, após a abertura do edital.

Em relação às tecnologias possíveis que poderiam fazer parte do EDITAL DE CONCORRÊNCIA nº 05/2011 existem quatro, a saber: Incineração, Aterro Sanitário, Biológica (Biodigestão Aeróbia, Biodigestão Anaeróbia) e Pirólise (processo químico). Estas tecnologias, já consagradas no meio científico e implementadas no Brasil e no exterior, podem atuar sozinhas ou combinadas, No entanto, a lógica de construção do Edital, em que pese abrir pequeno espaço para tecnologia diversa a do Aterro Sanitário, quanto institui a criação da Central de Tratamento de Resíduos Palmeiras, é restritiva, pois, em seu item 1.35 já determina o processo tecnológico a ser empregado, ou seja: biometanização anaeróbia de resíduos.

O Edital citado, ao determinar o uso de tecnologia específica de biodigestão anaeróbia na Central de Resíduos, é tão restritivo que, mesmo para este tipo de tecnologia, não permite o uso de Reatores Anaeróbios de Alta Eficiência, pois determina em outra parte deste mesmo Edital “penalidades” para quem não cumprir este na íntegra. Ou seja, pode ser anaeróbio, porém, da estrita forma determinada.

Apesar de tratarmos especificamente neste tópico sobre tecnologias a serem empregadas no tratamento dos resíduos sólidos domiciliares e afins, não há como deixar de estabelecer a relação tecnologia/meio-ambiente/custo/benefício.

Este quarteto precisa ser analisado em conjunto e, para tal, necessário se faz que o Edital possibilite a assunção de propostas outras que não necessariamente aquela escolhida pela Prefeitura Municipal.

Há várias combinações possíveis de tecnologias que podem ser adotadas e cujos resultados seriam positivos na relação meio-ambiente/custo e benefício. É possível combinar Biodigestão Anaeróbia e Pirólise e assim eliminar a necessidade de Aterro Sanitário. É possível combinar Aterro Sanitário e Pirólise e aumentar significativamente a vida útil do primeiro. É possível combinar Aterro Sanitário com Biodigestão Aeróbia e aumentar a vida útil do primeiro. É possível combinar Biodigestão Aeróbia com Pirólise e Aterro Sanitário. Ou seja, está claro e objetivo que este Edital fere frontalmente o que dispõe o art. 3º, da Lei nº 8.666/1993, § 1º, inc.I, que assim se descreve sucessivamente: *“A licitação destinase a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais*

vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade...”; “ É vedado aos agentes públicos”; “ Admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustem o seu caráter competitivo...”.

Inequivocamente há que se rever este tópico do EDITAL DE CONCORRÊNCIA nº 05/2011 para que ele cumpra com os ditames da Lei de Licitações à economia do cidadão, ao bem do meio-ambiente, à diversidade tecnológica, à eficiência e eficácia do objeto a ser atingido e ao bem do erário público.

12. Conclusão

Considerando que os fatos acima narrados caracterizam, inadequações do Edital de Concorrência 005/2010 (PPP do Lixo) elaborado pela Prefeitura Municipal de Piracicaba em relação as Leis Federais 12.305/2010 (Política Nacional de Resíduos Sólidos) e 11.445/2007 (Política Nacional de Saneamento Básico) e demais dispositivos legais relacionados a gestão de resíduos sólidos.

Considerando a importância deste edital na definição do sistema de resíduos para o município de Piracicaba para os próximos 20 anos e suas implicações econômicas, sociais e ambientais.

O Fórum Gestão de Resíduos de Piracicaba por meio das pessoas e entidades participantes abaixo assinadas torna pública a sua manifestação de preocupação e requer ao Ministério Público Estadual que sejam tomadas as medidas legais cabíveis.

4º Fórum GESTÃO de RESÍDUOS de PIRACICABA

26.05.11 . 14h00 | ESALQ/USP

04

LISTA DE PRESENÇA

NOME	INSTITUIÇÃO	CONTATO
Priscila M Tavares da Silva	ESALQ-USP	p.m.t.s@hotmail.com
Juliana de Araújo Monti	ESALQ-USP	fumonti@usp.br
Julio Soares Corrêa	ESALQ-USP	JULIOSE92@hotmail.com
Raquelia T.R. Monteiro	CEIYA-USP	maiteira@ceia.usp.br
Georgio Amosti Junior	FEP/FUMEP	georgioamosti@gmail.com
André Luciano Costa	DSA/FEC/UNICAMP	balatacosta@gmail.com
OTAVIO G. FERRARINI	ESALQ IAP	OTAVIOFERRARINI@HOTMAIL.COM
THIAGO ANGELELLI	PMP-PIRACICABA	THIAGOANGELELLI@YAHOO.COM.BR
CHRISTIAN TURRA	ESALQ	CHRISTIAN.TURRA@gmail.com
Diego d'Araújo Martins	Sedema	dmartins@piracicaba.sp.gov.br
Felipe Pinheiro de Silva	Bimial Consultoria	felipeps@gmail.com
Thiago Stefaneli	Essencial Corredores	t.stefaneli@esalq.com.br
Gilberto A. Aliberti Jr.	Esalq	gajunior@esalq.usp.br
Adriana A. Romarim	Prof. Piracicaba	adriana.romarim@ig.com.br
Mateus Assaice	Delta Construções	mateus.assaice@deltaconstrucoes.com.br
Felipe Gomes	SEDEMA	felipe.gom@gmail.com
Adriana O. Andre	ESALQ-USP	adriana.andre@usp.br
Virna Comache Concal	ESALQ-USP	VRNA@RAFFIA@HOTMAIL.COM

4º Fórum GESTÃO de RESÍDUOS de PIRACICABA

26.05.11 - 14h00 | ESALQ/USP

OK

LISTA DE PRESENÇA

NOME	INSTITUIÇÃO	CONTATO
Flávia Maria Teixeira	Partido dos Trabalhadores	flavia.mteixeira@ig.com.br
Antonio Carlos Tomazini	Partido dos Trabalhadores	ac.tomazini@ig.com.br
Carlos César Ambrosano	SEDEMA	carlos.ambrosano@ig.com.br
* Alge Galhardo	VIA Paranaense Ltda.	algegalhardo@ig.com.br
João Carlos Espinosa	SEMACE	jesgo@semace.org.br
Antonio Rodriete	Mant-Debre	arodriete@uol.com.br
MARIANA CERCA	ESALQ - USP	mariana.cerca@usp.br
Antonio Godoi	Part. Nazista	antonio.godoi@hotmail.com
Junaci Dos Santos	ESALQ/USP	junaci@usp.br
Jaqueline de Jesus da Silva	AFOCAP/COPIACANA	jaqueline@com.com.br
Denise Dávila	ESALQ	denise.davila@ig.com.br
Tomamaral Campos	Sec. Saúde	tomamaralcampos@ig.com.br
João Filipe Pereira	Sec. Sedema	81969370
MARIE CHRISTINE CARRARO	PRODUTORA RURAL	mariecarro@uol.com.br
* André Luis Santos	Grupo Cidadania	andreluis@ig.com.br
Zélia Maria Angeli Carriello	Autônoma	* maria.carriello
Luiza Lourenço	EEA/Unesp/Piracicaba	luizalourenco@gmail.com
Renata B. Caramez	ESALQ/USP	RE_CARAMEZ@YAHOO.COM.BR
Jaques Tornisielo	CE	JAQUES.TORNISIELO@HOTMAIL.COM

4º Fórum
 GESTÃO de RESÍDUOS de PIRACICABA
 26.05.11 - 14h00 | ESALQ/USP

OK!

LISTA DE PRESENÇA

NOME	INSTITUIÇÃO	CONTATO
PERIVAL JORGE FIDELIS	Dolsol Energy	PFidelis@Dolsol Energy.com
Mariella Carmo de Almeida	consórcio PCS	mariella@agua.org.br
Marcelle Bortolozzi Zim	Genérico PCS	marcelle@agua.org.br
José Carlos Massim	enteci-LIONS	joscarlosmassim@gmail.com
João João Pires Pili	Klabwin	jppilli@klabwin.com.br
Mônica Kellard Dantas	ESALQ	monica.kellard.dantas@usp.br
Betânia Requeto dos Reis	ESALQ	BETANIA268@HOTMAIL.COM
MILTON SERGIO BISSOLI	PROCURADORIA GERAL	mbissoli@piracicaba.sp.gov.br
Jana Jussara de Pina	ESALQ	YARAJAIME@YAHOO.COM.BR
Annamaria G. C. Lyra	ESALQ	annamaria@usp.br
Felipe Dias Polacco Viana	SEDEMA	felipe@piracicaba.sp.gov.br
DENIS SCHIAVINATO	SEDEMA	
Bruno Balkoni	Florestas Atlântica	bruno.balkoni@hotmail.com
Ana Zucconi	ESALQ	zucconiana@yahoo.com.br
Guilherme Rodrigues de Pontes	ESALQ	guilherme.pontes@usp.br
Somália Zorn	SEDEMA	somuchetq@hotmail.com
Rezevone T. Rezende	SEDEMA	REZEVONE@SEDEMA.PIRACICABA.SP.GOV.BR
José Orlando de Almeida	SEDEMA	jorlando@TG.com.br

4º Fórum GESTÃO de RESÍDUOS de PIRACÍCABA

26.05.11 - 14h00 | ESALQ/USP

OK

LISTA DE PRESENÇA

NOME	INSTITUIÇÃO	CONTATO
NURA FRANCO	ESALQ / DUATCOM	3429-4448
Carlos Alberto Calvo	Cidadãos Pin.	30420890
Madeir BELTRAME	FIESP ROMA	
ROBERTO RUMIERI	IMAFURA	39290816
José Carlos do Siqueira	Ouro Preto	38351887
Maria Odete A. M. MelB	Condema Itaipira	(19) 3863-2224 ^{9103 9105}
Suzanna Amymy	EPPiracicaba	9131-8659
Valdemar Gomes	Av. Sto. Olmpo.	91859185
RODRIGO OLIVEIRA	Florespi	34342328
Yuri Bento B.	Florespi	34342328
Paulo Amadeu	Pira 21	0800 77 2010 5
Milena Ricoy Raposo	Banco do Brasil	3403 3508
Maria Angerica Celli	Unimed	3436.8306
Lucia C. D. Laurite	Unimed	34332000
Christina R. dos Santos	ESALQ-GA	(19) 93848489
José Carlos J. dos Santos	ASSOCIAÇÃO MORTE ^{E VIVENTE}	(19) 81193487
ERIC MEDeiros	CONCULT	(19) 97263577
Júlia F. L. Oliveira	cidada	91576907
Juan A.M. Sebastião	COMDEMA	JMSEBASTIANES@YAHOU.COM.BR

4º Fórum
 GESTÃO de RESÍDUOS de PIRACICABA
 26.05.11 . 14h00 | ESALQ/USP

LISTA DE PRESENÇA

NOME	INSTITUIÇÃO	CONTATO
One Paula Rivanti	ESALQ	omapaularivanti@gmail.com (14) 341 0306 / (14) 3574 7291
Maria Beatriz de Oliveira Galvão	Cling Kliger do 33012	celtes.maria@clringkliger.com.br
Luiz Carlos Morales	COMDEM A	luizcarlosmoraes@yahoo.com
Natalia T.B.R. Gerosi	ESALQ	NATALIA@IMAFLOA.ORG
Mariana Oliveira	Unimep	maria_oliveira@hotmail.com
Mirka Barreiros	comite de meio ambiente	mirka@barreiros.com.br
Rodrigo Santos dos Santos	ACTDP	rodrigossantos@uol.com.br
Katia M. Zamparo Gerosi	ESALQ/USP	KatiaGerosi@yahoo.com.br
Renato Morgado	Imafloa / Comdem	renato@imafloa.org
Juvenal Campos	SEMAMA	GCAMPOS@PIRACICABA.SP.GOV.BR
Juliana Gonzalez Gagnoni	Sedema	julianagagnoni@hotmail.com
Uma Maria de Moraes	USP Paulista	uma@redy.usp.br
Luiz Carlos Moratti	Comdem	e-mail
BEATRIZ YOMARINS	ESALQ	BEATRIZ.MARINS@USP.BR
Isaac Roston Jr.	Gabinete Vereador Taurite	prof.roston@fotom.com.br
PAULO KASSEY JUNIOR	ESALQ/USP	19-21078642
Heloisa M F Barreto	MPF	hmbarroto@prsp.mpf.gov.br
Nelson de Almeida C. Júnior	Comdem	dr.nacj@terra.com.br

4^o FÓRUM GESTÃO DE RESÍDUOS DE PIRACICABA

26.05.11

14h00 | ESALQ/USP

LISTA DE PRESENÇA

INSTITUIÇÃO	NOME	CONTATO
Cooperativa Solidária	Leila Regina Carlin	3424-1004
Cooperativa Solidária	Edualdo J.C. Souza	34 27-1004
CERESB	Simone Nataly Busato	97938597
Resol	Lúcia Vitor S. Reis	343425 22
Fórum de Entid	Rinaldo Gianlucciano Monte	42963739
Academia/Pir	Filipe M. B. Baccari	34337112
Ecociências	Juana Jacy	3423.8012 R.127
ESALQ	Selenge Silveira Amancio	8492-6427
UNICAMP/FT	José Maria de Jesus	8266-7216
UWMP	Marciz Cristino Marinho	92784085
ABO Agrícola	Margarete Costa	8-091194
AFG - Associação F.G. Guidetti para Estudos e Pesquisas da Nutrição	Acides Brunelli Jr.	
Colégio Educador Piracicaba	Somente Venham Machado	92056140
	Valeria M. Freixedas	96246465 VMPRESTE@YAHOO.COM.BR

**ANEXO F - Atas das reuniões entre representantes
do Ministério Público do Estado de São Paulo e
da Prefeitura do Município de Piracicaba**



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO

PROMOTORIA DE JUSTIÇA CÍVEL DE PIRACICABA
Inquérito Civil nº 136/11 - Patrimônio Público

TERMO DE AUDIÊNCIA

Aos trinta (20) dias do mês de julho (07) do ano de dois mil e doze (2012), na sala de audiências da Promotoria de Justiça Cível de Piracicaba, nesta cidade e Comarca de Piracicaba, Estado de São Paulo, sob a presidência do Excelentíssimo Senhor Promotor de Justiça, **DOUTORES JOÃO CARLOS DE AZEVEDO CAMARGO, FÁBIO SALEM CARVALHO e ALEXANDRA FACCIOLI MARTINS**, comigo Assistente Técnico de Promotoria I abaixo assinado, à hora designada, foi aberta a audiência e, após as formalidades legais, compareceram o Procurador Geral do Município, Doutor Milton Sérgio Bissoli, e o Sr. Francisco Rogério Vidal e Silva, Engenheiro da Secretaria Municipal de Defesa do Meio Ambiente. Inicialmente, pelos Promotores foram feitas considerações a respeito das informações obtidas por meio do Inquérito Civil nº 14.0723.0000136/2011-8 e representações formuladas perante o GAEMA - Núcleo PCJ PIRACICABA, no tocante às irregularidades no procedimento licitatório destinado à contratação da empresa por meio do Edital 05/2011 para a *coleta manual e conteneurizada, transporte e destinação final de resíduos sólidos domiciliares do Município de Piracicaba, bem como dos resíduos provenientes da limpeza pública de vias e logradouros públicos da área urbana e rural, resultantes de feiras livres, varejões e terminais, e da varrição manual e mecanizada; varrição de vias e logradouros públicos; execução das obras de recuperação ambiental, encerramento e monitoramento do Aterro Pau Queimado. implantação da CTR-Palmeiras;- operação e manutenção da CTR-Palmeiras.* Foi

MPS.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO

PROMOTORIA DE JUSTIÇA CÍVEL DE PIRACICABA
Inquérito Civil nº 136/11 - Patrimônio Público

externada, ainda, a preocupação diante da proximidade de assinatura do contrato administrativo prevista para ocorrer nos próximos dias com o Consórcio Piracicaba Ambiental (vencedor da licitação), formado pelas empresas "Enob - Engenharia Ambiental Ltda" e "Kuttner GMBH&Co.KG", sendo apontados como entraves a serem superados: a existência de decisão judicial, nos autos do processo 451.01.2011.016512-9 (nº de controle 1.922/11), o qual tramita pela Vara da Fazenda Pública de Piracicaba, que determinando a ANULAÇÃO DO CERTAME, a qual foi objeto de recurso de apelação, estando a determinação com seus efeitos suspensos por decisão da 7ª Câmara de Direito de Público, situação que, no caso de confirmação ensejará o cancelamento de toda a licitação, gerando grande perda de tempo e de dinheiro no processo de adequação no sistema de coleta, transporte, tratamento e destinação final dos resíduos gerados no Município de Piracicaba, de maneira a gerar danos patrimoniais e ambientais ainda maiores. O Dr. Bissoli informou que solicitou a extinção do feito, por perda de objeto, aguardando a decisão. Também foram ponderados pela Dra. Alexandra: a inadequação do contrato às disposições da Lei de Política Nacional de Resíduos Sólidos, dentre outros motivos pela inexistência neste Município de Piracicaba de Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos que contemple o conteúdo mínimo previsto no artigo 19 da Lei 12.305/10, o qual é imprescindível para nortear a operacionalização e implementação do gerenciamento de resíduos sólidos no Município; a opção da contratação por **tonelagem de resíduos**, o que se revela incompatível com os princípios, diretrizes e objetivos da Lei de Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei 12.305/10), em especial no que diz respeito à ORDEM DE PRIORIDADE ESTABELECIDADA PELO ARTIGO 9º (à medida que não prevê, nem propicia mecanismos e incentivos para que empresa gestora do sistema promova a



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO

PROMOTORIA DE JUSTIÇA CÍVEL DE PIRACICABA
Inquérito Cível nº 136-11 - Patrimônio Público

redução, reutilização e reciclagem dos resíduos gerados, com maior impacto ambiental); a própria ausência de menção a Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei nº 12.035, de Agosto de 2010) e de diversos quesitos apresentados nas diretrizes nacionais para o saneamento básico (Lei nº 11.445, de Janeiro de 2007), também foram desconsiderados. Falta de descrição das formas e dos limites da participação do poder público local na coleta seletiva e na logística reversa; a falta de atendimento ao disposto no artigo 10, VII, da Lei Federal nº 11.079, de 2004, diante da verificação da falta de licença ambiental prévia e de expedição das diretrizes para o licenciamento ambiental do empreendimento, na forma do regulamento. Foi destacada a falta de previsão de metas e mecanismos atinentes à implementação da COLETA SELETIVA, destacando a precariedade do Centro de Triagem de Ondinhas para recebimento dos resíduos recicláveis a serem coletados pela empresa ganhadora, por já se encontrar saturada e sem condições mínimas de infraestrutura. Também foram levantados diversos outros aspectos ambientais e relativos às questões de patrimônio público, sendo **solicitados esclarecimentos e ponderada a conveniência e responsabilidade de assinatura do contrato diante de tais questionamentos, aliados àqueles já mencionados nas diversas representações constantes dos autos e da Moção n 01/12 do COMDEMA.** Pelo Dr. Bissoli foi dito que a Entidade reguladora está sendo constituída pela prefeitura, entretanto Dr. João Carlos apontou que essa entidade reguladora já deveria existir e que deveria ter sido divulgada para a sociedade civil, através de consulta pública, bem como no Edital de Concorrência. O Dr. João Carlos e Dra. Alexandra alertaram e ressaltaram que a entidade reguladora deverá assinar o contrato juntamente com a SPE e o município de Piracicaba. O Dr. Bissoli diz que, segundo entendimento da Administração Municipal, apenas a

M/S

[Handwritten signature]



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO

PROMOTORIA DE JUSTIÇA CÍVEL DE PIRACICABA
Inquérito Civil nº 136/11 - Patrimônio Público

SPE deveria assinar o contrato. Pela Dra. Alexandra foi apontada a previsão expressa contida na Cláusula 56.1, da Minuta do Contrato determinando que a entidade reguladora deverá subscrever o contrato na qualidade de interveniente anuente inclusive em razão dos direitos e obrigações previstos na minuta, na qual esclarecer que está previsto no contrato. O Procurador do Município, Dr. Bissoli reiterou que a entidade reguladora está em formação, sendo que a Câmara está em recesso, tendo em vista que isso atrasaria o processo e não haveria tempo para efetivação da SPE a partir do dia 5 de Agosto. Dr. João explicou o papel da agência, enquanto pessoa jurídica e de sua necessidade em assinar o contrato. A Dra. Alexandra reforçou que tal obrigatoriedade também decorre da Lei de Política Nacional de Saneamento 11.445. O Dr. João questionou, ainda, sobre as receitas extraordinárias. O Dr. Bissoli mencionou que o município deverá permitir exploração da SPE, sendo reiterada, no entanto, a falta de previsão expressa e clara no contrato. A Dra. Alexandra evidenciou que o contrato têm vícios que evidenciam o favorecimento a empresa no que tange à responsabilidade pelo passivo ambiental. O Sr. Rogério alertou que enquanto o CTRS não estiver pronto, os resíduos recicláveis serão levados pela empresa para a cooperativa, a qual terá a infraestrutura aperfeiçoada pela SPE, sendo que já estão discutindo a respeito de tal situação. O Dr. João questionou se o consórcio está constituído, e o Dr. Bissoli afirmou que está registrado, sendo o mesmo que participou da licitação. O Dr. Bissoli informou que enviará os documentos faltantes para instruir o Inquérito Civil. Após diversas outras ponderações pelos presentes acerca dos impactos ambientais, sociais e econômicos, foram salientadas as preocupações e responsabilidades decorrentes da persistência da celebração do contrato nos termos em que se encontra a licitação. O Dr. Bissoli afirmou que tal procedimento já se encontra em andamento há mais de 5 anos, lhe

WMS.

[Handwritten signature]



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO

PROMOTORIA DE JUSTIÇA CÍVEL DE PIRACICABA

Inquerito Civil nº 136/11 - Patrimônio Público

parecendo inviável o reinício do certame. De qualquer forma, comprometeu-se a levar tal situação ao Exmo. Prefeito Municipal para decisão, comunicando estes Promotores até o dia **24/07/12**.

NADA MAIS. Lido e achado conforme, vai devidamente assinado. Eu, Michel Metran da Silva (Michel Metran da Silva), Assistente Técnico do Ministério Público, digitei e subscrevi.

JOÃO CARLOS DE AZEVEDO CAMARGO

Promotor de Justiça

FÁBIO SALEM CARVALHO

Promotor de Justiça

ALEXANDRA FACCIOLI MARTINS

Promotora de Justiça - GAEMA PCJ PIRACICABA

FRANCISCO ROGÉRIO VIDAL E SILVA

Engenheiro da Secretaria Municipal de
Defesa do Meio Ambiente

MILTON SÉRGIO BISSOLI

Procurador Geral do Município

PROMOTORIA DE JUSTIÇA CÍVEL DE PIRACICABA
Inquérito Civil nº 136/11 - Patrimônio Público

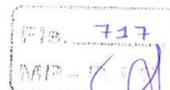


ATA DE REUNIÃO

Aos trinta (30) dias do mês de julho (07) do ano de dois mil e doze (2012), na sala de reuniões da Promotoria de Justiça Cível de Piracicaba, nesta cidade e Comarca de Piracicaba, Estado de São Paulo, reuniram-se os promotores de justiça, DOUTORES IVAN CARNEIRO CASTANHEIRO, ALEXANDRA FACCIOLI MARTINS, JOÃO CARLOS DE AZEVEDO CAMARGO e os representantes do Município de Piracicaba, BARJAS NEGRI, Prefeito Municipal de Piracicaba, MILTON SÉRGIO BISSOLI, Procurador Geral do Município de Piracicaba, FRANCISCO ROGÉRIO VIDAL E SILVA, Engenheiro Agrônomo da Secretaria Municipal de Defesa do Meio Ambiente e comigo Assistente Técnico de Promotoria I, abaixo assinado. As quinze (15) horas, teve início a reunião para tratativas das questões sobre a Parceria Público-Privada, no tocante ao procedimento licitatório destinado à contratação da empresa por meio do Edital de Concorrência nº. 05/2011 para a coleta manual e conteneirizada, transporte e destinação final de

1

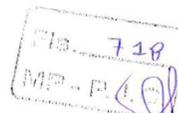
PROMOTORIA DE JUSTIÇA CÍVEL DE PIRACICABA
Inquérito Civil nº 136/11 - Patrimônio Público



resíduos sólidos domiciliares do Município de Piracicaba, bem como dos resíduos provenientes da limpeza pública de vias e logradouros públicos da área urbana e rural, resultantes de feiras livres, varejões e terminais, e da varrição manual e mecanizada; varrição de vias e logradouros públicos; execução das obras de recuperação ambiental, encerramento e monitoramento do Aterro Pau Queimado; implantação da CTR-Palmeiras; operação e manutenção da CTR-Palmeiras; coleta, triagem, tratamento e disposição final dos resíduos sólidos de Piracicaba. As tratativas na presente reunião envolverão questões ambientais e relativas ao patrimônio público e social. Inicialmente, o Excelentíssimo Senhor Prefeito Barjas Negri apresentou as razões pelas quais entende não haver irregularidades insanáveis no edital, sustentando sua validade. Em síntese, os argumentos apresentados foram os seguintes. O Prefeito Municipal Barjas Negri mencionou que os questionamentos apresentados pelo MP, sobre a Política Nacional de Resíduos, vêm sendo cumpridos, visto que: a) O Município já tem cumprido grande parte das disposições da Lei de Política Nacional de Resíduos Sólidos, com o gerenciamento de diversos resíduos especiais etc.; b) houve o encerramento do recebimento de resíduos no aterro do Aterro Pau Queimado, com o envio dos resíduos domiciliares para Paulínia (ESTRE AMBIENTAL); c) Houve a adequação do edital de acordo com as recomendações do Tribunal de Contas; d) Já foi iniciada a transição da contratação da empresa parceira, de forma que, a partir de 05 de agosto de 2012 haverá o início da prestação de serviço pelo consórcio Piracicaba Ambiental S/A. O Prefeito Barjas Negri ressaltou que a nova empresa está com todos os caminhões comprados e prontos para iniciar as atividades no próximo domingo, dia 5 de Agosto de 2012, com a transição feita gradativamente. Diante de tais ponderações, concluiu que não há espaço para retrocessos de forma que não tem outra alternativa a não ser executar o recolhimento do lixo a partir da data mencionada com a empresa vencedora da licitação. Destacou, outrossim, que este certame tem se desenvolvido nos últimos 5 anos com ampla discussão e incorporação das sugestões consideradas pertinentes no decorrer deste período. Na seqüência, pelos promotores de justiça, foram feitas considerações a respeito dos pontos que ainda demandam adequação, conforme já explanado na ata da reunião do dia 20 de Julho de 2012, cujos temas foram expostos em detalhes, ficando reiterados

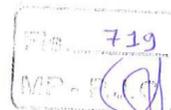
[Handwritten signature]
2

PROMOTORIA DE JUSTIÇA CÍVEL DE PIRACICABA
Inquérito Civil nº 136/11 - Patrimônio Público

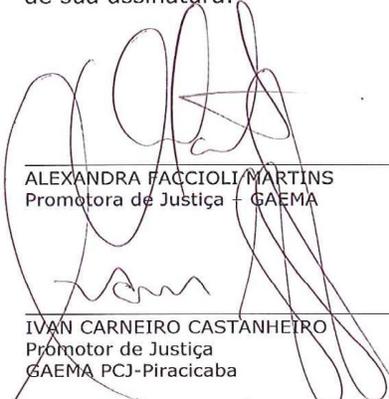


nesta oportunidade, tendo o prefeito declarado que tem conhecimento das informações contidas na ata. Foram feitas algumas ponderações adicionais, especialmente no tocante aos seguintes aspectos: 1. Do edital de concorrência nº. 05/11 e da situação da licitação; 2. Das finalidades da licitação; 3. Da inadequação do edital e do contrato às disposições da lei de política nacional do meio ambiente e da política nacional de saneamento; 4. Da falta de entidade reguladora; 5. Da falta de condição prévia para abertura da licitação para contratação de parceria público-privada (falta de licença ambiental prévia e de diretrizes); 6. Do critério de medição dos resíduos coletados, no tocante às questões ambientais; 7. Da inexistência de plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos, em especial ao tocante a não previsão do conteúdo mínimo previsto no artigo 19 da lei 12.305/10; 8. Da falta de descrição das formas e dos limites da participação do poder público local na coleta seletiva e na logística reversa; 9. Da insegurança e dos riscos e prejuízos financeiros que podem advir do edital e do contrato propostos; 10. Das receitas extraordinárias e da falta de previsão de seu compartilhamento; 11. Da isenção de responsabilidade da SPE pelo passivo ambiental em relação ao CTR Palmeiras; 12. Da nulidade da licitação e o dever de indenizar bem como da prática de ato de improbidade administrativa; 13. Da limitação da competitividade do certame licitatório em razão da amplitude dos objetos licitados e do volume de investimentos, de maneira a afastar alguns possíveis competidores, quer por questões financeiras, quer por falta de qualificação técnica. Na sequência, os doutores Promotores de Justiça ponderaram que nada obstante respeitem o posicionamento adotado pelo Excelentíssimo Senhor Prefeito, entendem que o edital de concorrência n 05/11 para a contratação da Parceria Público-Privada não pode prevalecer, não podendo servir de justificativa a perda dos cinco anos de tramitação dos procedimentos licitatórios relativos ao assunto, aí incluídos o atual e os dois anteriores anulados/revogados, visto que a PPP perdurará por vinte anos, continuando a não atender às disposições legais pertinentes à Lei 11.079/04, Lei 8.987/95, 8.666/93, Lei 12.305/10, Lei 11.445/07 e à Lei Estadual 12.300/06, dentre outros dispositivos legais relacionados com o tema. Em seguida, o Excelentíssimo Senhor Prefeito Municipal reiterou seu posicionamento, bem como sua convicção em relação à regularidade do

PROMOTORIA DE JUSTIÇA CÍVEL DE PIRACICABA
Inquérito Civil nº 136/11 - Patrimônio Público

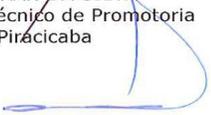


procedimento. NADA MAIS. Lido e achado conforme, vai devidamente assinado. Eu, Michel M. Silva, (Michel Metran da Silva), Assistente Técnico de Promotoria do Ministério Público, digitei e subscrevi a presente Ata, a qual foi revisada pelos presentes, através do telão, através do equipamento denominado "data show", com exceção do Prefeito, o qual não pode aguardar a confecção da Ata, pois teve que se retirar, deixando o Dr. Bissoli encarregado da conferência da ata e coleta de sua assinatura.


ALEXANDRA FACCIOLI MARTINS
Promotora de Justiça - GAEMA


IVAN CARNEIRO CASTANHEIRO
Promotor de Justiça
GAEMA PCJ-Piracicaba


MICHEL METRAN DA SILVA
Assistente Técnico de Promotoria
GAEMA PCJ-Piracicaba


JOÃO CARLOS DE AZEVEDO CAMARGO
Promotor de Justiça do Patrimônio
Público e Social de Piracicaba
Promotor de Justiça do Meio Ambiente
de Piracicaba


BARJAS NEGRI
Prefeito Municipal de Piracicaba


MILTON SÉRGIO BISSOLI
Procurador Geral do Município de
Piracicaba


FRANCISCO ROGÉRIO VIDAL E SILVA
Engenheiro Agrônomo da Secretaria
Municipal de Defesa do Meio Ambiente

**ANEXO G – Decisão proferida nos autos da Ação
Civil Pública nº 451.01.2012.021148-5**

Processos - 1ª Instância - Comarcas do Interior e Litoral - Cível

Conectar Pág. Principal Voltar Imprimir

08/08/2012 11:19:08

Fórum de Piracicaba - Processo nº: 451.01.2012.021148-5
parte(s) do processo andamentos

Processo	CÍVEL
Comarca/Fórum	Fórum de Piracicaba
Processo Nº	451.01.2012.021148-5
Cartório/Vara	Vara da Fazenda Pública
Competência	Fazenda Pública
Nº de Ordem/Controle	1704/2012
Grupo	Fazenda Pública Municipal
Ação	Ação Civil Pública
Tipo de Distribuição	Livre
Distribuído em	01/08/2012 às 19h 29m 08s
Moeda	Real
Valor da Causa	730.779.376,80
Qtde. Autor(s)	1
Qtde. Réu(s)	5
PARTE(S) DO PROCESSO [Topo]	
Requerido	BARJAS NEGRI Advogado: 59561/SP JURACI INES CHIARINI VICENTE Advogado: 144865/SP ALEXANDRE MARCELO ARTHUSO TREVISAM
Requerido	CONSORCIO PIRACICABA AMBIENTAL
Requerido	ENOB AMBIENTAL LTDA Advogado: 128779/SP MARIA RITA FERRAGUT
Requerente	MINISTERIO PUBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
Requerido	MUNICIPIO DE PIRACICABA
Requerido	PIRACICABA AMBIENTAL SOCIEDADE ANONIMA
ANDAMENTO(S) DO PROCESSO [Topo]	
(Existem 8 andamentos cadastrados .)	
07/08/2012	<p>Despacho Proferido</p> <p>Vistos, Trata-se de ação civil pública proposta pelo Ministério Público da Comarca de Piracicaba visando a decretação de nulidade do contrato de concorrência pública n. 05/11, indicando como requeridos Enob Engenharia Ambiental Ltda., Piracicaba Ambiental Sociedade Anônima e Barjas Negri, Prefeito Municipal do Município de Piracicaba. Sustenta o autor, em apertada síntese (Inicial de 109 páginas digitadas apenas no anverso) que, a concorrência Pública n. 05/11, tendo como objetivo coleta manual e conteneirizada, transporte e destinação final de resíduos provenientes da limpeza pública de vias e logradouros públicos da área urbana e rural, resultantes de feiras livres, varejões e terminais, e da varrição manual e mecanizada; execução das obras de recuperação ambiental; encerramento e monitoramento do Aterro Pau Queimado; implantação da Central de Tratamento de Resíduos Palmeiras; e, Operação e manutenção da Central de Tratamento de Resíduos Palmeiras, está viciada, sendo de rigor a decretação da nulidade e atribuição de responsabilidade. Aduz violações aos princípios da competitividade e alega direcionamento da licitação, tecendo uma série de considerações de modo a tentar justificar suas alegações. Argumentou que não houve constituição do conselho municipal de acompanhamento e controle social do serviço público de limpeza urbana; argumentou inadequação do edital e do contrato às disposições da lei de Parceria Público Privada e da Lei de Política Nacional de Saneamento e da Política Nacional de Resíduos Sólidos; Argumentou insegurança e riscos de prejuízos financeiros que podem advir do edital e do contrato propostos; a final, sustentou também prática de ato de improbidade administrativa pelo Sr. Prefeito Municipal. De acordo com o que se vê dos volumosos documentos que acompanham a inicial, presentes os requisitos de constituição e validade para entendê-la em termos para o deferimento da citação. Assim, determino a Serventia providencie o necessário para a citação dos requeridos e do Prefeito Barjas Negri, nos termos do artlgo 17 da Lei 8429/92, in verbis: Art. 17. A ação principal, que terá o rito ordinário, será proposta pelo Ministério Público ou pela pessoa jurídica interessada, dentro de trinta dias da efetivação da medida cautelar.</p> <p>... § 7º Estando a inicial em devida forma, o juiz mandará autuá-la e ordenará a notificação do requerido, para oferecer manifestação por escrito, que poderá ser instruída com documentos e justificações, dentro do prazo de quinze dias. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.225-45, de 2001) Quanto ao pedido de antecipação de tutela, após a detida análise dos documentos e das inúmeras e prolongadas alegações feitas na inicial, verifico que o mesmo não pode ser deferido, visto que os elementos dos autos não autorizam concluir que estão preenchidos os requisitos do artigo 273 do Código de Processo Civil, in verbis: Art. 273. O juiz poderá, a requerimento da parte,</p>

antecipar, total ou parcialmente, os efeitos da tutela pretendida no pedido inicial, desde que, existindo prova inequívoca, se convença da verossimilhança da alegação e: (Redação dada pela Lei nº 8.952, de 13.12.1994) I - haja fundado recelo de dano irreparável ou de difícil reparação; ou (Incluído pela Lei nº 8.952, de 13.12.1994) II - fique caracterizado o abuso de direito de defesa ou o manifesto propósito protelatório do réu. (Incluído pela Lei nº 8.952, de 13.12.1994) § 1º Na decisão que antecipar a tutela, o juiz indicará, de modo claro e preciso, as razões do seu convencimento. (Incluído pela Lei nº 8.952, de 13.12.1994) § 2º Não se concederá a antecipação da tutela quando houver perigo de irreversibilidade do provimento antecipado. (Incluído pela Lei nº 8.952, de 13.12.1994) § 3º A efetivação da tutela antecipada observará, no que couber e conforme sua natureza, as normas previstas nos arts. 588, 461, §§ 4º e 5º, e 461-A. (Redação dada pela Lei nº 10.444, de 7.5.2002) § 4º A tutela antecipada poderá ser revogada ou modificada a qualquer tempo, em decisão fundamentada. (Incluído pela Lei nº 8.952, de 13.12.1994) § 5º Concedida ou não a antecipação da tutela, prosseguirá o processo até final julgamento. (Incluído pela Lei nº 8.952, de 13.12.1994) § 6º A tutela antecipada também poderá ser concedida quando um ou mais dos pedidos cumulados, ou parcela deles, mostrar-se incontroverso. (Incluído pela Lei nº 10.444, de 7.5.2002) § 7º Se o autor, a título de antecipação de tutela, requerer providência de natureza cautelar, poderá o juiz, quando presentes os respectivos pressupostos, deferir a medida cautelar em caráter incidental do processo ajuizado. (Incluído pela Lei nº 10.444, de 7.5.2002) No caso dos autos, falta o primeiro requisito essencial para o deferimento do pedido de antecipação de tutela, qual seja, prova inequívoca da verossimilhança do alegado de modo a gerar o convencimento necessário para a decretação da medida. De rigor consignar que, o Ministério Público se utiliza da expressão "indícios de... e informação partida de denúncia anônima" bem como de interpretação de cláusulas e termos da licitação para consubstanciar seu pedido e, algumas dessas alegações foram contrariadas pelo Município em manifestação juntada aos autos, o que reforça a temeridade para antecipação da tutela. De acordo com o que se vê dos autos, não restam dúvidas de que as partes envolvidas afirmam ter razões em seus postulados. Tanto o Autor afirmando a legalidade e as irregularidades do contrato, como o requerido em suas informações que estão juntadas aos autos. Importante ressaltar que, prova inequívoca é aquela capaz de convencer o Juiz da verossimilhança da alegação, ou seja, prova suficiente, mas no caso dos autos essa prova não se mostra suficiente para gerar o convencimento necessário, até porque, os alegados indícios confrontam com questões que podem ser inseridas no campo da discricionariedade da administração e da interpretação dos termos da Lei e, somente após a resposta e produção de provas no curso da ação, será possível aquilatar o lado da razão e com isso decidir o mérito da demanda. Cumpre ressaltar ainda que, embora já existam manifestações dos requeridos, fruto das indagações feitas ao Município, somente após a distribuição da ação se tornou possível aos requeridos conhecer detalhadamente os seus termos da ação e, em contrapartida, apresentar suas alegações em relação ao alegado. Assim, necessária a resposta e a atenção ao devido processo legal, sendo insuficiente a prova para concessão da antecipação da tutela. Quanto ao fundado recelo de dano irreparável ou de difícil reparação, inevitável a comparação com o periculum in mora ou risco de dano iminente que, no caso dos autos não se verifica, pois de qualquer forma o serviço será prestado. Anote-se que, eventual deferimento do pedido de antecipação de tutela pode gerar ainda mais prejuízos, posto que de alguma forma o serviço será prestado, ainda que de forma emergencial. Anote-se que, emergencialmente as condições do contrato poderão ser ainda mais onerosas ao Município. Por outro lado, se posteriormente houver necessidade de anulação, haverá a necessária recomposição, não havendo, por outro lado, falar em indenização se existente dolo capaz de macular a contratação. Diante do alegado, indefiro o pedido de antecipação de tutela nos termos desta decisão. Int. Piracicaba, 06 de agosto de 2012. Wander Pereira Rossette Júnior Juiz de Direito

07/08/2012	Aguardando Providências Recebimento Cível - Mesa A
03/08/2012	Conclusos SALA URG
02/08/2012	Recebimento de Carga sob nº 8315936
02/08/2012	Carga à Vara Interna sob nº 8315936
02/08/2012	Correção de Classe Processual 65 - Ação Civil Pública modificada para 65 - Ação Civil Pública
02/08/2012	Correção de Classe Processual 65 - Ação Civil Pública modificada para 65 - Ação Civil Pública
01/08/2012	Processo Distribuído por Sorteio p/ Vara da Fazenda Pública
SÚMULA(S) DA(S) SENTENÇA(S) DO PROCESSO [Topo]	
(Nenhuma Súmula cadastrada.)	

Pág. Principal Voltar Imprimir

Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo - Palácio da Justiça - Praça da Sé, s/n - São Paulo - SP - CEP 01018-010



Versão: 2012.05.11.1. s.140