



**FELSBERG**  
ADVOGADOS

**FIESP**

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS  
DO ESTADO DE SÃO PAULO

## A legislação de resíduos sólidos no Brasil

11/2017

**Fabricio Dorado Soler**  
[fabriciosoler@felsberg.com.br](mailto:fabriciosoler@felsberg.com.br)

## Política Nacional de Resíduos Sólidos

### Responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos

- (a) Investimento no desenvolvimento, na fabricação e na colocação no mercado de produtos: que sejam aptos, após o uso pelo consumidor, à reutilização, à reciclagem ou a outra forma de destinação ambientalmente adequada; cuja fabricação e uso gerem a menor quantidade de resíduos sólidos possível;
- (b) Divulgação de informações relativas às formas de evitar, reciclar e eliminar os resíduos sólidos associados a seus respectivos produtos;
- (c) 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;

# Sistema de Logística Reversa

**Obrigados a estruturar e implementar sistemas de logística reversa, mediante retorno dos produtos após o uso pelo consumidor, fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes de:**

I - agrotóxicos, seus resíduos e embalagens;

II - pilhas e baterias;

III - pneus;

IV - óleos lubrificantes, seus resíduos e embalagens;

V - lâmpadas fluorescentes, de vapor de sódio e mercúrio e de luz mista;

VI - produtos eletroeletrônicos e seus componentes.

***§ 1º 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.***

Medicamentos

**Sistemas são implementados e operacionalizados por meio dos seguintes instrumentos:**

Acordos Setoriais;

Regulamentos expedidos pelo Poder Público;

Termos de Compromisso.

**Status dos Sistemas de Logística Reversa:**

- Agrotóxicos, seus resíduos e embalagens;
- Pilhas e baterias;
- Pneus;
- Óleo lubrificante e Embalagens;
- Lâmpadas;
- Produtos eletroeletrônicos e seus componentes;
- Produtos comercializados em embalagens;
- Medicamentos.

Regulamento OK

Regulamento OK

Regulamento OK

Reg. e Acordo Set.

OK

Acordo Setorial

OK

Acordo Setorial

Negociação

Acordo Setorial

OK

Acordo Setorial

Negociação

# Desafios da Logística Reversa no Brasil

1. Os não signatários aos Acordos Setoriais e a fragilidade da infraestrutura e dos recursos humanos, tecnológicos e financeiros das Agências Ambientais para fins de fiscalização;
2. Assegurar o envolvimento vinculante de todos os atores do ciclo de vida dos produtos (fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes de pequeno, médio e grande porte) não signatários dos Acordos (Isonomia);
3. Pulverização de normas ambientais em âmbito estadual e municipal regulamentado a logística reversa, na maioria contrárias à disposição da legislação federal, notadamente a PNRS;
4. Participação pecuniária do consumidor para custeio da logística reversa, destacada do preço do produto e isenta de tributação (*visible fee* e *ecovalor*);
5. Instituição de normas para conceder incentivos fiscais, financeiros ou creditícios ao Setor Empresarial para fins de fomento à reciclagem, logística, *ecodesign*, resp. compartilhada;
6. Judicialização dos acordos setoriais e sistemas de logística reversa pelos Ministérios Públicos Estaduais e Federal (ações civis públicas, inquéritos civis, procedimentos, etc.);
7. Criação de documento autodeclaratório de transporte com validade em território nacional, de forma a documentar a natureza e origem da carga;
8. O reconhecimento da não periculosidade dos produtos descartados objeto de logística reversa;
9. Criação de Entidades Gestoras setoriais - diferente de agências reguladoras - visando a operacionalização da logística, bem como o estabelecimento de sistema de governança;
10. “Ansiedade” do poder público local em eventual participação e/ou chamamento de Prefeituras Municipais, enquanto titulares dos serviços públicos de limpeza urbana, nos sistemas de logística reversa, sem antes resolver prioridades como o PMGRIS, disposição final (aterro sanitário), regulamentar grandes geradores, instituir taxa/tarifa, etc.;

## **Deliberação CORI nº 11, de 25.09.2017**

Fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes podem instituir entidade gestora, dotada de personalidade jurídica própria, com o objetivo de implementar sistema de logística reversa, bem como cuidar de sua operação e administração.

A entidade gestora tem a incumbência de administrar a implementação e a operação do sistema de logística reversa para garantir o atingimento das metas estabelecidas, a coleta e a destinação final ambientalmente adequada dos produtos e embalagens objeto de logística reversa.

As entidades gestoras podem atuar diretamente, com meios próprios, ou por meio de terceiros contratados para tanto.

## **Decreto federal nº 9.177, de 24.10.2017**

Os fabricantes, os importadores, os distribuidores e os comerciantes de produtos e suas embalagens objeto de sistemas logística reversa, não signatários de acordo setorial ou termo de compromisso firmado com a União, são obrigados a estruturar e implementar sistemas de logística reversa, consideradas as mesmas obrigações imputáveis aos signatários e aos aderentes de acordo setorial firmado com a União.

Essas obrigações referem-se às etapas de operacionalização, aos prazos, às metas, aos controles e aos registros da operacionalização dos sistemas de logística reversa, aos planos de comunicação, às avaliações e aos monitoramentos dos sistemas, às penalidades e às obrigações específicas imputáveis aos fabricantes, aos importadores, aos distribuidores e aos comerciantes.

Em caso de descumprimento das obrigações previstas em acordo setorial ou termo de compromisso, aplicam-se aos signatários, aos aderentes e aos não signatários as penalidades previstas na legislação ambiental vigente,

# Tribunal de Contas da União

<p><b>Não implementação da disposição final adequada de rejeitos</b></p>	<p>A disposição final adequada de rejeitos deveria ter sido implementada até quatro anos após a publicação da Lei 12.305/2010.</p> <p>Os lixões continuam sendo o assunto central da disposição final adequada, no entanto, este é apenas parte do problema.</p>	<p>A disposição inadequada de resíduos sólidos resulta em problemas de saúde pública.</p> <p>Cria condições favoráveis para proliferação do <i>Aedes Aegypti</i>, Chikungya e Zika.</p>	<p>A unidade técnica do TCU realizará auditoria operacional para avaliar a questão da disposição final ambientalmente adequada de resíduos sólidos e encerramento dos lixões.</p>
<p><b>Ausência de Planos de Resíduos Sólidos dos Estados e Municípios</b></p>	<p>Existem muitos planos que são proforma, ou seja, foram elaborados apenas para atender ao pré-requisito legal para recebimento de recursos da União, sem que seja realizado um controle de qualidade do documento.</p>	<p>Risco da não implementação da Política em função de deficiências nos mecanismos de planejamento e controle da Política.</p>	<p>A Casa Civil, em conjunto com o MMA, MAPA e outros órgãos envolvidos com a questão, deverá adotar providências para solucionar as deficiências nos mecanismos de planejamento e controle da Política.</p>

# Titulares dos serviços públicos

## Eliminação dos “lixões”

*“Art. 54. A disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos, observado o disposto no § 1º do art. 9º, deverá ser implantada em até 4 (quatro) anos após a data de publicação desta Lei.”*

## Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PMGIRS)

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;

**Prazos:** PNMA, CF/88, Lei de Crimes Ambientais, DF6514/08 e PNRS; PMFIRS

Projeto de prorrogação de prazo;

**RECOMENDAÇÃO Nº 45, DE 18 DE OUTUBRO DE 2016.**

Dispõe sobre a atuação do Ministério Público no acompanhamento à substituição dos lixões pelos aterros sanitários, em cumprimento ao disposto no art. 54, da Lei n.º 12.305/2010.

Art. 1º Recomendar aos Ministérios Públicos dos Estados e do Distrito Federal que realizem ações coordenadas com fiscalização rigorosa quanto à inativação dos lixões em cada Município do respectivo Estado da federação, a fim de observar o preceito do art. 54 da Lei n.º 12.305/2010, que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos.

Art. 2º Para a efetivação da norma prevista no artigo anterior, recomenda-se aos

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

órgãos ministeriais a realização de termos de ajustamento de conduta e ações judiciais de obrigação de fazer, tendentes ao cumprimento da Lei n.º 12.305/2010.

Art. 3º Recomendar aos Ministérios Públicos dos Estados e do Distrito Federal uma atuação conjunta com os órgãos ambientais municipais na realização de estudos e inspeções nos locais destinados à instalação dos aterros sanitários que substituirão os lixões, a fim de que não se afete os espaços territoriais especialmente protegidos, nos termos do art. 225, §1º, III, da Constituição Federal.

# Índice de Sustentabilidade de Limpeza Urbana para os Municípios brasileiros - ISLU

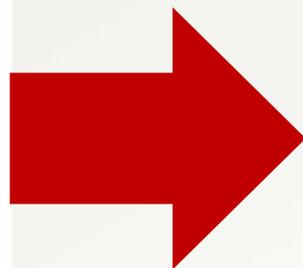
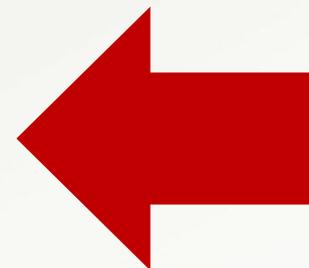
Os resultados gerais dos ISLU 2016 e 2017 apontam similaridades na gestão e caminhos adotados pelos municípios que estão avançando na execução da PNRS.

Os fatores comuns na gestão dos serviços de limpeza e manejo de resíduos sólidos presentes nas cidades de maior avanço são: planejamento, sustentabilidade financeira e soluções regionalizadas no caso dos pequenos municípios.

Os municípios que possuem plano de gestão e manejo de seus resíduos obtiveram as melhores pontuações no ISLU. Porém, os municípios com planos e arrecadação específica se destacaram ainda mais. Tais resultados confirmam a importância de um lastro financeiro para o sucesso da execução dos planos, evidenciando que a sustentabilidade operacional e financeira é fator predominante para o alcance dos objetivos propostos pela PNRS.

Foi constatado também que os municípios que possuem arrecadação específica evoluíram na pontuação, ao passo que os municípios que não possuem ficaram praticamente estacionados de um ano para o outro.

Em relação aos desafios de implementação da PNRS pelos pequenos municípios, adota-se como exemplo as cidades da Região Sul que conseguiram boas pontuações e liderança no índice. Apesar dessas cidades possuírem menor capacidade econômica, nota-se bons resultados em todas as dimensões com destaque na dimensão I (destinação adequada) que requer investimentos e despesas operacionais elevadas para pequenos municípios. Há diversas formas de se superar esse desafio econômico, sendo um deles a capacidade de regionalizar a destinação correta de seus resíduos por meio da implantação e utilização de aterros regionais criando escala econômica. Este é o caso dos municípios no Rio Grande do Sul que foram os melhores pontuados no índice geral do ISLU.



## Diagnóstico



Legenda

- Lixão
- Aterro Controlado
- Aterro Sanitário

**Lixões:**  
45 % dos municípios (2.509)  
17 % da pop. urbana (29,58 mi hab.)

**Aterro Controlado:**  
16 % dos municípios (875)  
11 % da pop. urbana (19,4 mi hab.)

**Aterro Sanitário:**  
39 % dos municípios (2.182)  
72 % da pop. urbana (125,3 mi hab.)

Fonte: SNIS 2014 e 2015, MMA 2015



EXISTÊNCIA DE COBRANÇA pelos serviços regulares de coleta, transporte e destinação final de RSU dos municípios participantes (SNIS 2015)				
Região	Quantidade de municípios	Percentual de municípios que cobram	Percentual de municípios sem cobrança	Percentual Pop. Urbana correspondente aos munic. que cobram
	(municípios)	(%)	(%)	(%)
<b>TOTAL-2015</b>	<b>3.520</b>	<b>43,3%</b>	<b>56,7%</b>	<b>56,8%</b>
Total-2014	3.765	40,20%	59,80%	55,50%
Total-2013	3.572	39,50%	60,50%	53,40%

Região	Quantidade de municípios que cobram	FORMA DE COBRANÇA (SNIS 2015)				
		Taxa específica no boleto do IPTU	Taxa em boleto específico	Tarifa	Outra forma	Taxa em boleto de água
	(municípios)	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)
<b>TOTAL- 2015</b>	<b>1.524</b>	<b>87,0</b>	<b>3,1</b>	<b>0,3</b>	<b>1,0</b>	<b>8,5</b>
Total - 2014	1.515	88,3	2,6	0,3	1,2	7,7
Total - 2013	1.412	88,0	2,8	0,1	1,3	7,8

- A falta de sustentabilidade é a principal razão pela qual os diversos programas federais deixaram de atender a seus objetivos
- Essa dificuldade que poderia ser superada pela **introdução de política de recuperação de custos, mediante a cobrança de taxa ou tarifa específica ou que contemple a destinação final dos resíduos sólidos urbanos**

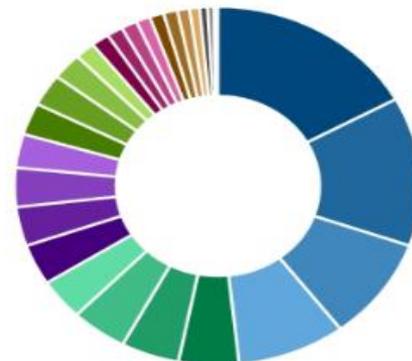
Está pacificado no meio técnico que a falta de sustentabilidade é a principal razão pela qual os diversos programas federais de apoio à destinação final adequada de resíduos sólidos urbanos, implementados ao longo das últimas décadas por diversos ministérios e por governos de diferentes orientações ideológicas, deixaram de atender a seus objetivos. É importante salientar que o insucesso dos programas se deu após a conclusão dos respectivos aterros sanitários devido à deficiências de operação, uma vez que esse tipo de iniciativa, se não adequadamente operada, rapidamente se deteriora e se converte em lixões. As deficiências de operação identificadas são consequência da ausência de recursos regulares para custear as despesas, **dificuldade que poderia ser superada pela introdução de política de recuperação de custos, mediante a cobrança de taxa ou tarifa específica ou que contemple a destinação final dos resíduos sólidos urbanos.**

Acredita-se que a realização de concessões para destinação final adequada de resíduos sólidos urbanos, viabilizada por meio da cobrança de taxa ou tarifa, seja uma opção que pode apresentar sucesso em diversos municípios brasileiros. No entanto, para incrementar as chances de sucesso dessas iniciativas, avalia-se que a melhor alternativa seria que a política de recuperação de custos dos serviços pudesse se dar por meio da cobrança de tarifa, onde a receita arrecadada pelo concessionário seria aplicada exclusivamente na manutenção do serviço de destinação final de resíduos, diferentemente da cobrança de taxa pelo município que, ao entrar no caixa municipal, sofre com as mais diversas pressões para a sua utilização. **De qualquer modo, o essencial é conferir segurança jurídica para que o concessionário dos serviços possa arrecadar, diretamente do usuário, a tarifa pelo serviço público de manejo de resíduos sólidos urbanos, incluindo os serviços de coleta, transporte, transbordo e destinação final.**

## Medida Provisória 786/2017

Autoriza a União a participar de fundo que tenha por finalidade exclusiva financiar serviços técnicos profissionais especializados, com vistas a apoiar a estruturação e o desenvolvimento de projetos de concessão e PPP da União, dos Estados, e dos Municípios, até o limite de R\$ 180.000.000,00.

### PMI INICIADOS POR SEGMENTO



Total de Projetos: 625

1. Iluminação Pública: 106
2. Saneamento: 84
3. Resíduos Sólidos: 58
4. Rodovia: 54
5. Prédios Públicos: 30
6. Multinegócios: 29
7. Saúde: 28
8. Aeroportos: 23
9. Tecnologia: 23
10. Atendimento ao Cidadão: 22
11. Trem Urbano: 22
12. Meio Ambiente: 19
13. Portos: 18
14. Mobilidade Urbana: 18
15. Cultura: 15
16. Estádios: 10
17. Sistema Prisional: 9
18. Urbanização: 8
19. Ferrovia: 8
20. Logística: 7
21. Estacionamentos: 7
22. Rodoviária: 7
23. Educação: 6
24. Habitação: 5
25. Energia: 4
26. Defesa: 3
27. Telecomunicações: 1
28. Complexos Industriais: 1

# Fiscalização TCESP (10/2017)

## 5 - Existe Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos?

Respostas	Total	Percentual
Sim	141	66.51%
Não	71	33.49%

## 11 - Existe área de aterro no Município?

Respostas	Total	Percentual
Sim	122	57.55%
Não	88	41.51%
Não se aplica	2	0.94%

## 12 - Se houver área de Aterro, é própria ou terceirizada?

Respostas	Total	Percentual
Própria	106	50.00%
Terceirizada	28	13.21%
Não se aplica	78	36.79%

## 13 - Se houver área de Aterro, existe licença de operação da CETESB para a área de aterro?

Respostas	Total	Percentual
Sim	104	49.06%
Não	25	11.79%
Não se aplica	83	39.15%

Fiscalização-surpresa organizada pelo TCESP constatou que quase metade das 212 cidades paulistas visitadas não realiza coleta seletiva de lixo. **Durante as vistorias, os fiscais encontraram ainda lixões a céu aberto, pontos de descarte de entulho ilegais e próximos a mananciais, equipamentos para triturar resíduos abandonados e catadores trabalhando diretamente nos aterros, o que é proibido pela legislação.**

O relatório, concluído em 30.10.2017, mostrou também que **41,51% das 212 cidades não possuem aterros preparados para o recebimento do lixo**, que menos de 5% dos municípios têm unidades de compostagem para reciclagem de matéria orgânica e que quase 70% deles não dispõem de locais específicos para resíduos produzidos pelos serviços de saúde

Sócio de Felsberg Advogados;

Mestre em Direito Ambiental pela PUC, MBA Executivo em Infraestrutura pela FGV, especialista em Gestão Ambiental e Negócios do Setor Energético pela USP;

Especialista em Direito dos Resíduos, Direito do Ambiente e Infraestrutura;

Consultor do Banco Mundial em resíduos sólidos; Professor universitário;

Conselheiro de Meio Ambiente da FIESP; Presidente da Comissão de Direito da Energia OAB/SP; Coordenador do Comitê Jurídico do Conselho de Política Energética de SP;

Indicado pela Revista Análise Advocacia e pelas prestigiosas publicações internacionais *Latin Lawyer, Chambers and Partners (Latin America), The Legal 500 e Who's Who Legal* como um dos mais admirados advogados do Brasil pela atuação em Direito Ambiental;

Organizador do Código dos Resíduos e coautor do livro *Gestão de Resíduos Sólidos, o que diz a Lei*;

E-mail: [fabricsoler@felsberg.com.br](mailto:fabricsoler@felsberg.com.br) e Tel.: (11) 3141-4532; Cel.: (11) 9.8286-7890;

[www.felsberg.com.br](http://www.felsberg.com.br) e [www.fabricsoler.com.br](http://www.fabricsoler.com.br)