

# POLÍTICA NACIONAL E GESTÃO MUNICIPAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS

2015

N<sup>o</sup> 22



Primeiro Presidente Fundador  
Luiz Simões Lopes

Presidente  
Carlos Ivan Simonsen Leal

Vice-Presidentes  
Sergio Franklin Quintella, Francisco Oswaldo Neves Dornelles e  
Marcos Cintra Cavalcante de Albuquerque

## CONSELHO DIRETOR

Presidente  
Carlos Ivan Simonsen Leal

Vice-Presidentes  
Sergio Franklin Quintella, Francisco Oswaldo Neves Dornelles e  
Marcos Cintra Cavalcanti de Albuquerque

Vogais  
Armando Klabin, Carlos Alberto Pires de Carvalho e Albuquerque,  
Cristiano Buarque Franco Neto, Ernane Galvéas, José Luiz Miranda,  
Lindolpho de Carvalho Dias, Marcílio Marques Moreira e Roberto Paulo  
Cezar de Andrade.

Suplentes  
Aldo Floris, Antonio Monteiro de Castro Filho, Ary Oswaldo Mttos Filho,  
Eduardo Baptista Vianna, Gilberto Duarte Prado, Jacob Palis Júnior,  
José Ermirio de Moraes Neto, Marcelo José Basílio de Souza Marinho e  
Maurício Matos Peixoto.

## CONSELHO CURADOR

Presidente  
Carlos Alberto Lenz César Protásio

Vice-Presidente  
João Alfredo Dias Lins (Klabin Irmãos e Cia)

Vogais  
Alexandre Koch Torres de Assis, Antonio Alberto Gouvêa Vieira, Banco BBM S.A. (Pedro Henrique Mariani Bittencourt, Tomas Brizola e Alexandre Lovenkron), Carlos Alberto Lenz Cesar Protásio, Eduardo M. Krieger, Estado da Bahia (Governador Rui Costa), Estado do Rio Grande do Sul (José Ivo Satori), Federação Brasileira de Bancos (Angélica Moreira da Silva), Heitor Chagas de Oliveira, IRB - Brasil Resseguros S.A (Leonardo André Paixão e Rodrigo de Valnísio Pires Azevedo), Klabin Irmãos & Cia (João Alfredo Dias Lins), Luiz Chor, Marcelo Serfaty, Márcio João de Andrade Fortes, Marcus Antonio de Souza Faver, Publicis Brasil Comunicação Ltda. (Orlando dos Santos Marques), Sandoval Carneiro Junior, Sindicato das Empresas de Seguros Privados, de Previdência complementar e de Capitalização nos Estado do Rio de Janeiro e do Espírito Santo (Ronaldo Mendonça Vilela), Souza Cruz S/A (Andrea Martini), Votorantim Participações S.A (Raul Calfat) e Willy Otto Jorden Neto.

Suplentes  
Banco de Investimentos Crédit Suisse S.A. (Nilson Teixeira), Brookfield Brasil Ltda. (Luiz Ildefonso Simões Lopes e Emerson Furtado Lima), Cesar Camacho, José Carlos Schmidt Murta Ribeiro, Luiz Roberto Nascimento Silva, Manoel Fernando Thompson Motta Filho, Monteiro Aranha Participações S.A. (Olavo Monteiro de Carvalho), Rui Barreto, Sérgio Andrade, Sul América Companhia Nacional de Seguros (Patrick de Larragoiti Lucas), Vale S.A (Clóvis Torres) e Victório Carlos de Marchi.

Sede  
Praia de Botafogo, 190, Rio de Janeiro - RJ, CEP 22250-900 ou Caixa Postal 62.591  
CEP 22257-970, Tel: (21) 3799-5498, [www.fgv.br](http://www.fgv.br)

Instituição de caráter técnico-científico, educativo e filantrópico, criada em 20 de dezembro de 1944 como pessoa jurídica de direito privado, tem por finalidade atuar, de forma ampla, em todas as matérias de caráter científico, com ênfase no campo das ciências sociais: administração, direito e economia, contribuindo para o desenvolvimento econômico-social do país.



Diretor  
Cesar Cunha Campos

Diretor Técnico  
Ricardo Simonsen

Diretor de Controle  
Antônio Carlos Kfourri Aidar

Diretor de Qualidade  
Francisco Eduardo Torres de Sá

Diretor de Mercado  
Sidnei Gonzalez

Diretores-Adjuntos de Mercado  
Carlos Augusto Lopes da Costa  
José Bento Carlos Amaral

## EDITORIAL

Autoria  
Ana Luiza Garcia Campos  
Francisco Silveira Mello Filho  
Luiz Souza Lima da Silva Carvalho

Colaboração  
Aspásia Camargo

Coordenação Editorial  
Manuela Fantinato

Projeto Gráfico e Diagramação  
Patrícia Werner

Produção Editorial  
Cristina Romanelli

Revisão Técnica  
Sílvia Finguerut  
Luiza Câmara

Fotos  
[www.shutterstock.com](http://www.shutterstock.com)  
[www.corbis.com](http://www.corbis.com)

Esta edição está disponível para *download* no site da FGV Projetos: [fgvprojetos.fgv.br](http://fgvprojetos.fgv.br)

## SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO.....	05
INTRODUÇÃO.....	07
CAPÍTULO 1 - PLANOS DE RESÍDUOS SÓLIDOS.....	13
ASPECTOS GERAIS.....	13
RESPONSABILIDADE COMPARTILHADA E LOGÍSTICA REVERSA.....	15
PLANOS MUNICIPAIS.....	17
LEGISLAÇÃO CORRELATA.....	17
ELABORAÇÃO DOS PLANOS MUNICIPAIS.....	19
CAPÍTULO 2 - DESTINAÇÃO ADEQUADA.....	25
REUTILIZAÇÃO E RECICLAGEM.....	31
TRATAMENTO E DISPOSIÇÃO FINAL DOS RESÍDUOS.....	38
CAPÍTULO 3 - ATRIBUIÇÕES E PENALIDADES DECORRENTES DA PNRS.....	45
CAPÍTULO 4 - GESTÃO CONSORCIADA INTERMUNICIPAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS.....	53
CAPÍTULO 5 - FINANCIAMENTO.....	57
NOTAS FINAIS PARA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL.....	64
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	68

## CAPÍTULO 3 - ATRIBUIÇÕES E PENALIDADES DECORRENTES DA PNRS

A PNRS, atendendo ao disposto constitucionalmente, prevê a corresponsabilidade pela gestão e gerenciamento dos resíduos sólidos entre os entes federados e os demais atores econômicos e sociais (art. 4º) – elencando como um de seus princípios fundamentais a cooperação entre as diferentes esferas do poder público, o setor empresarial e demais segmentos da sociedade (art. 6º, VI) –, além de objetivos que busquem essa integração (art. 7º, VIII) e instrumentos que a viabilizem (art. 8º, VI).

Nos termos do artigo 25 e seguintes da lei nº 12.305/2010, tanto o poder público quanto o setor empresarial e a coletividade são responsáveis pela efetividade das ações voltadas a assegurar a observância das regras previstas na PNRS.

Além da obrigação de que União, estados e municípios elaborarem seus respectivos planos de resíduos sólidos, coube a esses entes a responsabilidade pela organização direta ou indireta dos serviços públicos de limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos. A lei também fixou que algumas entidades geradoras devem elaborar seus planos de gerenciamento de resíduos sólidos, submetê-los à aprovação do órgão ambiental competente (art. 20, 24) e implementá-los integralmente.

Arelada a essa perspectiva, a PNRS introduz a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida do produto no sistema de logística reversa. O conceito de responsabilidade compartilhada abarca atribuições não apenas dos fabricantes dos produtos, mas também dos importadores, distribuidores e comerciantes desses produtos e do poder público. São estabelecidas tarefas específicas e interrelacionadas para cada um dos responsáveis.

O artigo 7º do decreto federal traz o poder público, o setor empresarial e a coletividade como destinatários responsáveis pela efetividade das normas e diretrizes inerentes à PNRS.

Embora a questão dos resíduos sólidos possa ser abordada sobre uma perspectiva única, em que as ações devem ser integradas e articuladas, no dia a dia é preciso distribuir atribuições e responsabilidades para sua operacionalização. Neste contexto, é importante considerar as diferentes responsabilidades dos agentes e a dinâmica de gerenciamento dos resíduos de acordo com a divisão entre resíduos do setor público e privado (Del Bel, 2012, p.485).

Os resíduos do setor público compreendem os resíduos urbanos, que abarcam os domiciliares, os originários de logradouros e vias públicas, os de saneamento básico e os de obras públicas. Já os do setor privado são todos os gerados em organizações das indústrias, comércio e serviços. A correta compreensão dessas diferenças é salutar para o bom funcionamento da PNRS, que reconheceu essa distinção e estabeleceu requisitos diferentes para os planos de gestão e para os planos de gerenciamento (Del Bel, 2012, p.486).

De maneira geral, os resíduos do setor privado não são considerados serviço público, pois envolvem interesses privados, são de obrigação do gerador, contam com investimentos dos mesmos e o foco está no resultado da atividade, ou seja, na proteção ambiental.

De outro lado, o manejo dos resíduos do setor público é tido como serviço público essencial, direcionado aos interesses dos usuários, saúde pública e meio ambiente, de obrigação do poder público municipal, e conta com investimentos públicos eventualmente atrelados aos privados, como no caso das concessões (Del Bel, 2012, p.487).

**Tabela 1. Diferença de resíduos de responsabilidade do poder público e entes privados**

RESÍDUOS DO SETOR PÚBLICO	RESÍDUOS DO SETOR PRIVADO
Serviço público essencial	Não é serviço público
Obrigação do poder público municipal	Obrigação do gerador
Contratante não é o gerador (municípios), mas o município (prefeitura)	Contratante é o gerador (empresa)
Envolve interesses de públicos diretos: usuários, saúde pública, meio ambiente	Envolve interesses privados diretos e interesses públicos indiretamente
Investimentos públicos, eventualmente privados (concessões)	Investimentos 100% privados
Contratos multilaterais, envolvendo agentes públicos diversos e empresas	Contratos bilaterais entre agentes privados
Foco na atividade: serviços de coleta e destinação	Foco no resultado da atividade: proteção ambiental

Fonte: DEL BEL, Diógenes. Disposição Final de Rejeitos. In: JARDIM, Arnaldo; et.al. Política nacional de gestão e gerenciamento de resíduos sólidos. Barueri-SP: Manole, 2012.

Dessa forma, o setor privado deve se atentar à responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos, com destaque para a implementação de sistemas de logística reversa, estruturando ações e medidas destinadas a viabilizar a coleta e a restituição de resíduos pós-consumo para o reaproveitamento, reciclagem ou outra destinação. O sistema de logística reversa deve ser custeado pela iniciativa privada.

Já as prefeituras continuam respondendo pelo recolhimento do lixo domiciliar e pela coleta seletiva, porque são elas as primeiras responsáveis pelos resíduos gerados em seus municípios. Entretanto, se esses resíduos forem recolhidos por organizações de catadores – além do trabalho das empresas de coleta contratadas –, deverá haver um acordo entre as partes nos termos dos planos municipais de gestão de resíduos sólidos. A elaboração do plano municipal, intermunicipal ou microrregional de gestão integrada de resíduos sólidos é a principal obrigação dos municípios e condição para que os mesmos tenham acesso a recursos da União.

Desde 2012 são priorizados, no acesso aos recursos da União, os municípios que optam por soluções consorciadas intermunicipais para a gestão dos resíduos sólidos e implantam a coleta seletiva com a participação de cooperativas ou outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis.

O conteúdo do PMGIRS deve ser disponibilizado anualmente para o Sinir e vincula a administração pública ao seu cumprimento.

Nesse contexto, é importante que as metas, programas e ações previstos estejam adequadamente mensurados para evitar possíveis contestações de seu cumprimento pelas autoridades fiscalizadoras. O que for contemplado nos PMGIRS, como regra, deverá ser seguido pela administração pública.

A disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos também é uma das atribuições do município e deveria ter sido implantada até agosto de 2014, englobando a instalação de aterros sanitários para disposição de rejeitos e o encerramento dos lixões. Após o encerramento, a área deve ser remediada.