

PLANO DIRETOR DE RESÍDUOS SÓLIDOS DA REGIÃO METROPOLITANA DA GRANDE VITÓRIA

**Vitória, Vila Velha, Serra, Viana, Cariacica,
Guarapari e Fundão**

ARCABOUÇO LEGAL REGIONAL PRODUTO 3

Março / 2009



Instituto Brasileiro de Administração Municipal
Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente
IBAM / DUMA

GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO	INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL
<p>Paulo César Hartung Gomes Governador de Estado</p> <p>Ricardo de Rezende Ferraço Vice-Governador</p>	<p>Paulo Timm Superintendente Geral</p> <p>Victor Zveibil Superintendente de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente</p>
SECRETARIA DE ESTADO DE GOVERNO	EQUIPE TÉCNICA
<p>José Eduardo Faria de Azevedo Secretário</p>	<p>Victor Zveibil – Supervisor e Coordenador Geral</p> <p>Karin Segala – Assistente de Coordenação</p> <p>Berenice de Souza Cordeiro – Responsável Técnica, Especialista em Gestão de Resíduos Sólidos</p> <p>Andrea Pitanguy de Romani – Especialista em Gestão de Resíduos Sólidos</p>
INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES	ASSESSORES ESPECIALISTAS
<p>Ana Paula Vitali Janes Vescovi Diretora-Presidente</p> <p>José Geraldo Tedesco da Silva Diretoria de Tecnologia e Informação</p> <p>Andréa Figueiredo Nascimento Diretoria Administrativa e Financeira</p> <p>Márcia Zenóbia de Lima Oleari Gerente do Projeto</p>	<p>Evanelza Mesquita Sabino Quadros – Especialista em Sistemas de Informação Geográfica</p> <p>Heraldo da Costa Reis – Especialista em Avaliação Financeira de Projetos</p> <p>Marcos Paulo M. Araújo – Assessor Jurídico</p> <p>Marcos Roberto Pinto – Especialista em Finanças e Contabilidade Pública</p> <p>Maria da Graça Ribeiro das Neves – Especialista em Gestão Administrativa</p> <p>Pedro Alexandre Moitrel Pequeno – Especialista em Gestão de Resíduos Sólidos</p> <p>Elisa Chaves Loureiro do Carmo – Estagiária em Engenharia Ambiental</p> <p>Rodrigo Sávio de Mattos Takahashi – Estagiário em Engenharia Ambiental</p>
COMDEVIT	EQUIPE LOCAL
<p>Conselho Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória</p>	<p>Tânia Regina Büge – Coordenadora local</p> <p>Fabiola Samora Borgo – Especialista em Mobilização Social</p> <p>Heloisia N. Gomes – Especialista em Mobilização Social</p> <p>Irene Thomé R. Laignier – Especialista em Resíduos Sólidos</p> <p>Paulo Sérgio B. de Rezende – Especialista em Resíduos Sólidos</p> <p>Vera Vanda Jeanmonod Luz – Especialista em Resíduos Sólidos</p>
MUNICÍPIOS	
<p>Prefeitura Municipal de Vitória</p> <p>Prefeitura Municipal de Vila Velha</p> <p>Prefeitura Municipal de Serra</p> <p>Prefeitura Municipal de Viana</p> <p>Prefeitura Municipal de Cariacica</p> <p>Prefeitura Municipal de Guarapari</p> <p>Prefeitura Municipal de Fundão</p>	

I. APRESENTAÇÃO

Este documento constitui o Produto 3 – Arcabouço Legal Regional do Projeto de elaboração do **PLANO DIRETOR DE RESÍDUOS SÓLIDOS DA REGIAO METROPOLITANA DA GRANDE VITÓRIA, abrangendo os Municípios de Vitória, Vila Velha, Serra, Viana, Cariacica, Guarapari e Fundão**, objeto do contrato firmado entre o Instituto Jones dos Santos Neves – IJSN, vinculado à Secretaria de Estado de Economia e Planejamento do Espírito Santo, e o Instituto Brasileiro de Administração Municipal – IBAM.

O diagnóstico legal apresenta uma análise do marco regulatório federal, estadual e municipal dos resíduos sólidos a partir do levantamento de informações legais e normativas que regem a matéria. A estrutura de análise apresentada em cada um dos capítulos do documento, parte de um panorama geral quanto às leis vigentes, passa para a conceituação, definição do escopo, classificação e responsabilização do gerador pelos serviços e, por fim, apresenta uma análise do conjunto de atividades ligadas a gestão integrada de resíduos sólidos – planejamento, regulação, fiscalização, prestação, remuneração pelos serviços e controle social. Esta leitura se dá à luz da Lei de Diretrizes Nacionais de Saneamento Básico (LDNSB) e, principalmente, na perspectiva de regionalização dos serviços públicos de resíduos sólidos.

Neste sentido, este produto visa dotar o Estado e os Municípios de instrumentos técnicos e legais necessários à implantação e à manutenção de um sistema regional de gestão de resíduos sólidos destacando os principais aspectos legais que definem o contexto institucional e jurídico em que o Plano Diretor de Resíduos Sólidos da Região Metropolitana da Grande Vitória se insere.

INDICE

I. APRESENTAÇÃO.....	2
II. DIAGNÓSTICO DA LEGISLAÇÃO FEDERAL SOBRE O SERVIÇO PÚBLICO DE LIMPEZA URBANA E DE MANEJO DE RESÍDUOS SÓLIDOS.....	7
1. Legislação nacional sobre resíduos sólidos: panorama geral.....	7
2. Impacto da LDNSB sobre as leis estaduais e municipais de serviço de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos.....	8
3. Titularidade dos serviços de saneamento básico: cooperação federativa como forma de resolução da indefinição da titularidade.....	8
4. Serviço de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos à luz da LDNSB e dos demais diplomas legais nacionais pertinentes.....	10
4.1 Conceito.....	10
4.2. Atividades do serviço de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos.....	10
4.3. Classificação quanto à origem dos resíduos sólidos.....	11
4.4. Responsabilidade do gerador.....	11
4.5. Atividades do serviço de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos em espécie	13
5. Regionalização do manejo de resíduos sólidos: delimitação da gestão associada...31	
5.1. Plano regional de manejo de resíduos sólidos.....	32
5.2. Regulação regional do manejo de resíduos sólidos.....	34
5.3. Fiscalização regional do manejo de resíduos sólidos.....	36
5.4. Prestação regional do manejo de resíduos sólidos.....	37
5.5. Controle social sobre o manejo de resíduos sólidos.....	38
5.6. Remuneração do serviço de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos: implicações no plano regional.....	40
III. DIAGNÓSTICO DA LEGISLAÇÃO ESTADUAL SOBRE O SERVIÇO DE LIMPEZA URBANA E DE MANEJO DE RESÍDUOS SÓLIDOS.....	42
1. Legislação estadual sobre resíduos sólidos: panorama geral.....	42
2. Serviço de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos à luz da legislação estadual pertinente.....	46
2.1. Conceito.....	46
2.2. Atividades do serviço de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos.....	46
2.3. Classificação quanto à origem dos resíduos sólidos.....	46
2.4. Responsabilidade do gerador.....	47
2.5. Atividades do serviço de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos em espécie.....	47
3. Regionalização do manejo de resíduos sólidos: breves considerações sobre o âmbito estadual.....	48
3.1. Planejamento do manejo de resíduos sólidos.....	49
3.2. Regulação do manejo de resíduos sólidos.....	50
3.3. Fiscalização do manejo de resíduos sólidos.....	52
3.4. Prestação do manejo de resíduos sólidos.....	52
3.5. Controle social sobre o manejo de resíduos sólidos.....	54
3.6. Remuneração do serviço de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos.....	56
IV. DIAGNÓSTICOS LEGAIS DOS MUNICÍPIOS DA REGIÃO METROPOLITANA DA GRANDE VITÓRIA.....	57
1. DIAGNÓSTICOS LEGAIS MUNICIPAIS SOBRE O SERVIÇO DE LIMPEZA URBANA E DE MANEJO DE RESÍDUOS SÓLIDOS.....	57

MUNICÍPIO DE VITÓRIA.....	57
1. Legislação municipal sobre resíduos sólidos: panorama geral.....	57
2. Serviço de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos à luz da legislação municipal pertinente.....	61
2.1. Conceito.....	61
2.2. Atividades do serviço de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos.....	61
2.3. Classificação dos resíduos sólidos.....	62
2.4. Responsabilidade do gerador.....	63
3. Planejamento municipal do serviço de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos.....	63
4. Regulação e fiscalização municipal do serviço de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos.....	64
5. Prestação municipal do serviço de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos.....	67
6. Controle social municipal sobre o serviço de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos.....	68
7. Remuneração do serviço de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos.....	68
MUNICÍPIO DE VILA VELHA	71
1. Legislação municipal sobre resíduos sólidos: panorama geral.....	71
2. Serviço de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos à luz da legislação municipal pertinente.....	74
2.1. Conceito.....	74
2.2. Atividades do serviço de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos.....	74
2.3. Classificação dos resíduos sólidos.....	75
2.4. Responsabilidade do gerador.....	75
3. Planejamento municipal do serviço de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos.....	76
4. Regulação e fiscalização municipal do serviço de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos.....	78
5. Prestação municipal do serviço de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos.....	78
6. Controle social municipal sobre o serviço de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos.....	79
7. Remuneração do serviço de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos.....	80
MUNICÍPIO DE SERRA	83
1. Legislação municipal sobre resíduos sólidos: panorama geral.....	83
2. Serviço de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos à luz da legislação municipal pertinente.....	87
2.1. Conceito.....	87
2.2. Atividades do serviço de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos.....	87
2.3. Classificação dos resíduos sólidos.....	88
2.4. Responsabilidade do gerador.....	89
3. Planejamento municipal do serviço de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos.....	90
4. Regulação e fiscalização municipal do serviço de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos.....	91
5. Prestação municipal do serviço de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos.....	92
6. Controle social municipal sobre o serviço de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos.....	93
7. Remuneração do serviço de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos.....	94

MUNICÍPIO DE VIANA	95
1. Legislação municipal sobre resíduos sólidos: panorama geral.....	95
2. Serviço de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos à luz da legislação municipal pertinente.....	98
2.1. Conceito.....	98
2.2. Atividades do serviço de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos.....	98
2.3. Classificação dos resíduos sólidos.....	99
2.4. Responsabilidade do gerador.....	100
3. Planejamento municipal do serviço de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos.....	100
4. Regulação e fiscalização municipal do serviço de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos.....	101
5. Prestação municipal do serviço de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos	102
6. Controle social municipal sobre o serviço de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos.....	102
7. Remuneração do serviço de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos.....	102
MUNICÍPIO DE CARIACICA.....	103
1. Legislação municipal sobre resíduos sólidos: panorama geral.....	103
2. Serviço de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos à luz da legislação municipal pertinente.....	107
2.1. Conceito.....	107
2.2. Atividades do serviço de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos.....	107
2.3. Classificação dos resíduos sólidos.....	108
2.4. Responsabilidade do gerador.....	108
3. Planejamento municipal do serviço de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos.....	108
4. Regulação e fiscalização municipal do serviço de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos.....	109
5. Prestação municipal do serviço de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos	110
6. Controle social municipal sobre o serviço de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos.....	110
7. Remuneração do serviço de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos.....	111
MUNICÍPIO DE GUARAPARI	112
1. Legislação municipal sobre resíduos sólidos: panorama geral.....	112
2. Serviço de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos à luz da legislação municipal pertinente.....	116
2.1. Conceito.....	116
2.2. Atividades do serviço de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos.....	116
2.3. Classificação dos resíduos sólidos.....	117
2.4. Responsabilidade do gerador.....	117
3. Planejamento municipal do serviço de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos.....	118
4. Regulação e fiscalização municipal do serviço de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos.....	119
5. Prestação municipal do serviço de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos	119
6. Controle social municipal sobre o serviço de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos.....	120
7. Remuneração do serviço de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos.....	120

MUNICÍPIO DE FUNDÃO	122
1. Legislação municipal sobre resíduos sólidos: panorama geral.....	122
2. Serviço de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos à luz da legislação municipal pertinente.....	125
2.1. Conceito.....	125
2.2. Atividades do serviço de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos.....	126
2.3. Classificação dos resíduos sólidos.....	126
2.4. Responsabilidade do gerador.....	127
3. Planejamento municipal do serviço de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos.....	128
4. Regulação e fiscalização municipal do serviço de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos.....	128
5. Prestação municipal do serviço de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos	130
6. Controle social municipal sobre o serviço de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos.....	130
7. Remuneração do serviço de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos.....	131
2. SISTEMATIZAÇÃO.....	132
2.1 Plano Diretor Municipal e controle social após o Estatuto da Cidade	132
2.2 A regulação no contexto municipal.....	133
2.3 Gestão associada.....	134
2.4 Catadores.....	134
2.5 Remuneração dos serviços de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos	136
ANEXOS.....	138
Documento resumo sobre o arcabouço legal e regional.....	139
Glossário de siglas.....	149

II. DIAGNÓSTICO DA LEGISLAÇÃO FEDERAL SOBRE O SERVIÇO PÚBLICO DE LIMPEZA URBANA E DE MANEJO DE RESÍDUOS SÓLIDOS

1. LEGISLAÇÃO NACIONAL SOBRE RESÍDUOS SÓLIDOS: PANORAMA GERAL

Apesar de haver projetos de lei tramitando no Congresso Nacional para instituir uma política nacional de resíduos sólidos, valendo destacar o Projeto de Lei n.º1.991/07 e em particular o que dispõe sobre o sistema de logística reversa como parte integrante do conteúdo mínimo do plano de gerenciamento de resíduos sólidos, não há em vigor nenhum diploma nacional voltado **única e exclusivamente** para o serviço de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos.

A União, no exercício de sua competência constitucional (arts. 21, inc. XX; e, art. 23, inc. IX, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – CRFB/88), editou a Lei n.º11.445/07, Lei de Diretrizes Nacionais de Saneamento Básico (LDNSB), que, ao positivar parcialmente a concepção de saneamento ambiental, disciplinou, dentre outros serviços, o de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos (art. 3º, inc. I, alínea “c”), tratando de aspectos relativos à sua gestão, notadamente planejamento, regulação/fiscalização e prestação, inclusive em âmbito regional.

No tocante à prestação do serviço de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, pode-se afirmar, em síntese, que se dá de forma direta, inclusive mediante terceirização, e indireta, especialmente pela via da concessão e da gestão associada, sendo esta última concretizada por meio do consórcio público ou do convênio de cooperação (art. 241, da CRFB/88).

Justamente por causa dessa diversidade de modelagem da prestação do serviço, merecem destaque as seguintes leis que o influenciam: n.º8.666/93, Lei de Licitações e Contratos Administrativos (LLCA); n.º8.987/95 e n.º9.074/95, Lei de Concessões e Permissões; n.º11.079/04, Lei das Parcerias Público-Privadas (PPP's); n.º11.107/05, Lei dos Consórcios Públicos (LCP) e o Decreto n.º6.017/07, que a regulamentou.

Afora a legislação mencionada, existem leis e decretos disciplinadores do meio ambiente, cujo rol está em anexo, que orientarão o serviço de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, vez que este tem relação direta com a preservação, conservação do meio ambiente. As resoluções do Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA), cujo rol segue em anexo, também são fundamentais para a modelagem da gestão do serviço de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos. Ressalte-se que algumas dessas resoluções serão objeto de análise mais adiante.

Diante de todo o exposto, resta claro que, ainda que não haja uma lei nacional específica sobre o serviço de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, a legislação mencionada vai nortear, de diversas formas, a matéria.

2. IMPACTO DA LDNSB SOBRE AS LEIS ESTADUAIS E MUNICIPAIS DE SERVIÇO DE LIMPEZA URBANA E MANEJO DE RESÍDUOS SÓLIDOS

Como já mencionado, a LDNSB disciplinou, dentre outros serviços, o de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, tratando dos aspectos de sua gestão, notadamente planejamento, regulação/fiscalização e prestação, inclusive em âmbito regional.

É certo que Estados e, especialmente, Municípios já vinham editando leis para disciplinar a matéria, adequando-a a sua realidade regional e local, respectivamente. Contudo, se essas leis estaduais e municipais conflitarem com a LDNSB, terão a sua eficácia suspensa, isto é, não serão mais válidas e, portanto, não poderão nortear a gestão do serviço de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos (arts. 22, inc. XX; 23, inc. IX; 24, §4º; e, 30, incs. I e II, da CRFB/88).

Ao lado disso, se os Estados e os Municípios editarem, agora, leis que contrariem as diretrizes da LDNSB, apresentarão vício quanto à forma de sua elaboração por invadirem matéria encartada na competência da União para estatuir diretrizes sobre saneamento básico e, por via de consequência, também não serão válidas (arts. 22, inc. XX, 23, inc. IX, da CRFB/88).

Em suma, Estados e Municípios deverão observar, de forma imperativa, as diretrizes nacionais da LDNSB sobre o serviço de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, devendo adaptar, se houver, as suas leis àquela, sob pena de invalidade desde a edição.

3. TITULARIDADE DOS SERVIÇOS DE SANEAMENTO BÁSICO: COOPERAÇÃO FEDERATIVA COMO FORMA DE RESOLUÇÃO DA INDEFINIÇÃO DA TITULARIDADE

Tradicionalmente, tanto o serviço de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos quanto o de drenagem e manejo de águas pluviais sempre foram da titularidade do Município. Contudo, havia forte discussão se os serviços de abastecimento de água potável e esgotamento sanitário seriam da titularidade do Estado ou do Município, especialmente quando fossem prestados no âmbito da região metropolitana.

Como já exposto, a LDNSB, ao positivar parcialmente a concepção de saneamento ambiental, concebeu os serviços de saneamento como um conjunto integrado de serviços, infra-estruturas e instalações operacionais de abastecimento de água, de esgotamento sanitário, de drenagem e manejo de águas pluviais e, por fim, de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos (art. 3º, *caput*, alíneas “a” a “d”).

Com efeito, a LDNSB rompe com a concepção tradicional de que o saneamento básico é sinônimo de abastecimento de água e esgotamento sanitário, passando a abrigar a limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e, ainda, a drenagem e manejo de águas pluviais. Portanto, quem for o titular dos serviços de saneamento básico, será do conjunto de serviços, e não só de um deles.

A CRFB/88 não diz, expressamente, quem é o titular dos serviços de saneamento básico. A LDNSB também foi omissa sobre a matéria.

A doutrina publicista brasileira já discutia sobre a questão da titularidade antes do advento da LDNSB e, após a sua edição, a polêmica ainda permanece, não havendo, assim, uma posição definitiva dos nossos doutrinadores sobre o assunto particularmente na abrangência de regiões metropolitanas.

O Egrégio Supremo Tribunal Federal (E. STF) está apreciando a titularidade dos serviços de saneamento básico no âmbito da região metropolitana. Até o presente momento, vêm entendendo que os Municípios são os titulares desses serviços. Defendem que os Municípios deverão aderir a essa região sob a coordenação do Estado, sem perder, contudo, a sua titularidade. Entretanto, ainda não há uma decisão definitiva sobre a matéria.

De qualquer forma, é certo que as formas de cooperação federativa, inclusive a gestão associada que pode ser concretizada pelos consórcios públicos ou pelos convênios de cooperação firmados entre Estados e Municípios (art. 241, da CRFB/88), representam, de forma efetiva, a saída para o impasse da titularidade dos serviços de saneamento básico, viabilizando, assim, a boa gestão deles. Isso se explica porque, os entes políticos se juntam para resolver problemas comuns a todos, os quais sozinhos não seriam capazes de resolver. Com isso, a gestão dos serviços de saneamento básico partirá de um consenso construído pelos entes políticos envolvidos, diminuindo, assim, as divergências sobre divisão de competência federativa que a matéria envolve.

No caso em exame, o Estado do Espírito Santo criou, por meio da Lei Complementar (LC) n.º318/05, a Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV), a qual congrega os Municípios de Cariacica, Fundão, Guarapari, Serra, Viana, Vila Velha e Vitória (art. 1º), tendo por finalidade atender funções públicas de interesse comum, dentre elas, saneamento básico (art. 4º, § 1º, inc. IV), voltadas para o conjunto desses Municípios. Mais do que isso, o Conselho Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória (COMDEVIT), que será integrado por representantes do Estado, dos Municípios e da sociedade civil, será responsável por promover o desenvolvimento, a integração, a compatibilização de ações, de estudos e de projetos pertinentes às funções públicas de interesse comum da RMGV (art. 5º, da LC n.º318/05), podendo, inclusive, definir outras funções dessa mesma natureza (§1º, do art. 4º, da LC n.º318/05).

Não há como negar que a instituição de região metropolitana, pelo Estado nos termos do art. 25, §3º, da CRFB/88, importará na formatação de cooperação federativa, especificamente **coordenação federativa** por ter caráter impositivo. Com efeito, a atuação consensual do Estado do Espírito Santo com os Municípios integrantes da RMGV, que é articulada e coordenada pelo COMDEVIT, mitiga em linhas gerais a discussão sobre a titularidade dos serviços de saneamento básico, pois, repita-se, haverá um consenso de ordem federativa em prol da condução da gestão desses serviços encartados nas funções públicas de interesse comum da RMGV.

Nesse contexto, o cerne da titularidade, no âmbito da RMGV, se aproxima da posição que vem sendo construída pelo E. STF, ou seja, os Municípios são os titulares dos serviços de saneamento, devendo atuar de forma associada e coordenada sob orientação do Estado.

Apesar do exposto, como será visto no diagnóstico da legislação do Estado do Espírito Santo sobre Serviço de Limpeza Urbana e Manejo de Resíduos Sólidos, o legislador estadual não andou bem ao tentar, de forma contrária ao que vem entendendo o STF, estabelecer algumas definições sobre a titularidade dos serviços de saneamento básico, especialmente abastecimento de água potável e esgotamento sanitário. Isso se explica porque, a Lei estadual n.º9.096/08 que dispõe sobre a Política Estadual de Saneamento Básico (PESB) reservou ao Estado competência para gerir os serviços de saneamento básico que possuam relação direta com a função pública de interesse comum na esfera metropolitana, cabendo aos Municípios tratarem da gestão desses serviços na sua esfera local.

Outrossim, há uma forte presunção de inconstitucionalidade da PESB ao tratar da titularidade dos serviços de saneamento fora da cooperação federativa; o que pode vir a ser confirmada com o término do julgamento da matéria no E. STF.

4. SERVIÇO DE LIMPEZA URBANA E MANEJO DE RESÍDUOS SÓLIDOS À LUZ DA LDNSB E DOS DEMAIS DIPLOMAS LEGAIS NACIONAIS PERTINENTES

4.1 Conceito

A LDNSB, em seu art. 3º, inc. I, alínea “c”, define o serviço de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos como o *“conjunto de atividades, infra-estruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, transbordo, tratamento e destino final de lixo doméstico e de lixo originário da varrição e limpeza de logradouros e vias públicas”*. Portanto, a LDNSB traz uma definição que busca integrar todo sistema, indicando os meios necessários para a sua adequada execução.

4.2. Atividades do serviço de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos

A LDNSB, ao definir o serviço de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, já traz as atividades que o compõe. Vai mais além, pormenoriza-as no seu art. 7º, incs. I a III, nos seguintes termos: (1) coleta, transporte, transbordo; (2) triagem para fins de reuso ou reciclagem, tratamento, inclusive compostagem, e disposição final; (3) varrição, capina, poda de árvores em vias e logradouros públicos e outros eventuais serviços pertinentes à limpeza pública urbana. Contudo, não chegou a dispor sobre o conteúdo ou a estruturar a forma de execução de cada uma dessas atividades; o que deverá ser feito pelo titular do serviço dada a sua competência precípua na estruturação da gestão dele.

4.3. Classificação quanto à origem dos resíduos sólidos

O serviço de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos deve ser prestado de forma compatível com cada tipo de resíduo, o qual poderá ser classificado de diferentes formas. Apesar da LDNSB não dispor, expressamente, sobre o tipo de classificação que adotou, dá a entender que optou pela classificação quanto à origem, porque faz referência aos resíduos sólidos urbanos, domiciliares, comerciais, industriais e de serviços (art. 3º, inc. I, alínea “c” c/c art. 6º c/c art. 7º).

4.4. Responsabilidade do gerador

A LDNSB, em seu art. 6º, prevê que os resíduos sólidos originários de atividades comerciais, industriais e de serviços (usualmente, chamados de resíduos sólidos especiais), cuja responsabilidade pelo manejo não seja atribuída ao gerador, podem, por decisão do Poder Público, ser considerados resíduos sólidos urbanos.

Em outras palavras, o Município poderá chamar para si a responsabilidade pelo manejo dos resíduos sólidos especiais de competência originária do gerador, quando, então, passarão a ser submetidos ao mesmo regime jurídico da gestão dos resíduos sólidos urbanos. Caso o Município não o faça, o gerador continuará responsável pelo manejo dos resíduos sólidos especiais, segundo as normas técnicas e legais aplicáveis à espécie.

Vale ressaltar que, antes mesmo da edição da LDNSB, o ordenamento jurídico, notadamente as resoluções do CONAMA, já imputava responsabilidade ao gerador pelo manejo de resíduos sólidos especiais. Senão, vejamos.

A Resolução n.º5/93, do CONAMA¹, em seu art. 4º, imputa aos portos, aeroportos, terminais ferroviários e rodoviários que produzam resíduos sólidos dessa natureza responsabilidade pelo gerenciamento deles, desde a geração até a disposição final, de forma a atender aos requisitos ambientais e de saúde pública. Mais do que isso, os empreendimentos, em operação ou a serem implantados, deverão elaborar plano de gerenciamento de resíduos sólidos, apresentando-o para aprovação do órgão de meio ambiente e de saúde, dentro de suas esferas de competência, de acordo com a legislação vigente (art 5º). Entende-se por plano de gerenciamento de resíduos sólidos o documento integrante do processo de licenciamento ambiental, que aponta e descreve as ações relativas ao manejo de resíduos sólidos, no âmbito dos portos, aeroportos, terminais ferroviários e rodoviários, contemplando aspectos referentes à geração, segregação, acondicionamento, coleta, armazenamento, transporte, tratamento e disposição final, bem como a proteção à saúde pública (art. 1º, inc. II).

Conforme será visto mais adiante, a Resolução n.º258/99, do CONAMA², em seu art. 1º, imputa a as empresas fabricantes e as importadoras de pneumáticos para uso em veículos automotores e bicicletas responsabilidade pela coleta e, por conseguinte,

¹ Resolução n.º5/93, do CONAMA, que dispõe sobre o gerenciamento de resíduos sólidos gerados nos portos, aeroportos, terminais ferroviários e rodoviários.

² Resolução n.º258/99, do CONAMA, que determina que as empresas fabricantes e as importadoras de pneumáticos ficam obrigadas a coletar e dar destinação final ambientalmente adequada aos pneus inservíveis.

destinação final adequada dos pneus inservíveis existentes no território nacional, na proporção que especifica relativamente às quantidades fabricadas e/ou importadas.

A Resolução n.º307/02, do CONAMA³ traz, inicialmente, as seguintes definições:

- 1) gerador de resíduos sólidos da construção civil: toda a pessoa, física ou jurídica, pública ou privada, responsável por atividade ou empreendimento que gerem esses resíduos sólidos (art. 2º, inc. II);
- 2) gerenciamento: sistema de gestão que visa reduzir, reutilizar ou reciclar resíduos, incluindo planejamento, responsabilidades, práticas, procedimentos e recursos para desenvolver e implementar as ações necessárias ao cumprimento das etapas previstas em programas e planos (art. 2º, inc. V).

Posteriormente, a Resolução n.º307/02, do CONAMA imputa ao gerador de resíduos sólidos da construção civil, que não seja considerado pequeno, responsabilidade pela elaboração e implementação de projeto de gerenciamento desses resíduos sólidos, tendo por objetivo estabelecer procedimentos necessários para que possam realizar o seu manejo ambientalmente adequado. Vale ressaltar que o gerador tinha o prazo de 24 meses a contar de 17 de julho de 2003 – data da vigência da Resolução n.º307/02 – para elaborar e, por conseguinte, apresentarem o projeto de gerenciamento para o órgão ambiental competente (art. 12).

A Resolução n.º358/05, do CONAMA⁴, em seu art. 3º, imputa ao gerador e, ainda, ao responsável legal pelo empreendimento gerador de resíduos sólidos de serviços de saúde responsabilidade pelo gerenciamento desses resíduos desde a geração até a disposição final, de forma a atender aos requisitos ambientais e de saúde pública e ocupacional, sem prejuízo de responsabilização solidária de todos aqueles, pessoas físicas ou jurídicas, que, direta ou indiretamente, causem ou possam causar degradação ambiental, em especial os transportadores e operadores de instalações de tratamento e disposição final, nos termos da Lei n.º6.938/81, Política Nacional de Meio Ambiente. Os geradores referidos, em operação ou a serem implantados, devem elaborar e implantar o plano de gerenciamento de resíduos sólidos de serviços de saúde, de acordo com a legislação vigente, especialmente normas da vigilância sanitária (art. 4º, *caput*). Entende-se por plano de gerenciamento de resíduos sólidos de saúde o documento integrante do processo de licenciamento ambiental, baseado nos princípios de não geração de resíduos e na minimização da geração de resíduos, que aponta e descreve as ações relativas ao manejo, no âmbito dos serviços de saúde, contemplando os aspectos referentes à geração, segregação, acondicionamento, coleta, armazenamento, transporte, reciclagem, tratamento e disposição final, bem como a proteção à saúde e ao meio ambiente (art. 2º, inc. IX).

³ A Resolução n.º307/02, do CONAMA estabelece diretrizes, critérios e procedimentos para a gestão dos resíduos da construção civil.

⁴ A Resolução n.º358/05, do CONAMA dispõe sobre o tratamento e a disposição final de resíduos sólidos de serviços de saúde.

A Resolução n.º401/08, do CONAMA⁵ imputa ao fabricante nacional e o importador de pilhas e baterias que especifica responsabilidade pela elaboração e apresentação ao órgão ambiental competente de plano de gerenciamento de pilhas e baterias, que contemple a disposição final ambientalmente adequada (art. 3º, inc. III). Entende-se por plano de gerenciamento de pilhas e baterias usadas o conjunto de procedimentos ambientalmente adequados para o descarte, segregação, coleta, transporte, recebimento, armazenamento, manuseio, reciclagem, reutilização, tratamento ou disposição final (art. 2º, inc. VIII).

4.5. Atividades do serviço de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos em espécie⁶

4.5.1. Geração/segregação na fonte/acondicionamento

A geração, a segregação na fonte e o acondicionamento não foram considerados como atividades integrantes do manejo de resíduos sólidos pela LDNSB. Contudo, a legislação pátria, com respaldo na doutrina especializada, em geral, já encartava há muito as atividades referidas no rol daquelas que integram o manejo de resíduos sólidos.

A geração significa a produção dos resíduos sólidos e/ou líquidos pelo gerador. A segregação na fonte pode ser entendida como o processo de separação dos resíduos sólidos pelo gerador para fins de remoção (leia-se, coleta acompanhada do transporte), segundo normas técnicas e legais. Por fim, o acondicionamento representa a colocação, pelo gerador, do resíduo sólido em recipiente ambiental e tecnicamente adequado para fins da remoção.

A Resolução n.º2/91, do CONAMA⁷, em seu art. 5º, prevê que os portos, terminais e entrepostos alfandegários deverão ter áreas para o armazenamento ou acondicionamento dos resíduos sólidos de cargas deterioradas, contaminadas ou fora das especificações, segundo estabelecer instrução normativa do órgão do meio ambiente competente.

A Resolução n.º5/93, do CONAMA, ao dispor sobre o acondicionamento e a segregação de resíduos sólidos de serviços de saúde, prevê o seguinte:

- os resíduos sólidos de portos, aeroportos, terminais ferroviários e rodoviários deverão ser acondicionados adequadamente, atendendo às normas aplicáveis da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) e demais disposição legais vigentes (art. 7º);
- os resíduos sólidos do Grupo A, que apresentem risco potencial à saúde pública e ao meio ambiente devido à presença de agentes biológicos, serão acondicionados em

⁵ Resolução n.º. 401/08, do CONAMA que estabelece os limites máximos de chumbo, cádmio e mercúrio para pilhas e baterias comercializadas no território nacional e os critérios e padrões para o seu gerenciamento ambientalmente adequado.

⁶ Apresenta-se neste item o exame individualizado de cada atividade que compõe o serviço público de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos.

⁷ Resolução n.º2/91, do CONAMA, que dispõe sobre adoção de ações corretivas, de tratamento e de disposição final de cargas deterioradas, contaminadas ou fora das especificações ou abandonadas.

sacos plásticos com a simbologia da substância infectante (§1º, do art. 7º);

- se, entre os resíduos sólidos mencionados acima, houver outros perfurantes ou cortantes, estes serão acondicionados previamente em recipiente rígido, estanque, vedado e identificado pela simbologia de substância infectante (§2º, do art. 7º);
- quando não promovida a devida segregação dos resíduos sólidos de portos, aeroportos, terminais ferroviários e rodoviários, estes serão considerados, na sua totalidade, pertencentes ao Grupo A, salvo os resíduos sólidos pertencentes ao grupo B (resíduos que apresentam risco potencial à saúde pública e ao meio ambiente devido às suas características químicas) e ao grupo C (resíduos radioativos), que, por suas peculiaridades, deverão ser sempre separados dos resíduos com outras qualificações (art. 15).

O art. 10, da Resolução n.º258/99, do CONAMA estatui que os fabricantes e importadores de pneus inservíveis poderão criar centrais de recepção desse material, a serem localizadas e instaladas de acordo com as normas ambientais e demais normas vigentes, para armazenamento temporário e posterior disposição final ambientalmente segura e adequada.

O art. 9º, da Resolução n.º307/99, do CONAMA, ao dispor sobre o projeto de gerenciamento de resíduos sólidos da construção civil a ser elaborado pelo gerador, estatui que deverá conter, dentre outras etapas, as seguintes: (1) caracterização, em que o gerador deverá identificar e quantificar os resíduos; e, (2) acondicionamento, em que o gerador deve garantir o confinamento dos resíduos após a geração até a etapa do transporte, assegurando em todos os casos em que seja possível, as condições de reutilização e de reciclagem.

A Resolução n.º358/05, do CONAMA traz, inicialmente, a definição de redução na fonte como a atividade que reduza ou evite a geração de resíduos sólidos de serviços de saúde na origem, no processo, ou que altere as propriedades que lhe atribuam riscos, incluindo modificações no processo ou equipamentos, alteração de insumos, mudança de tecnologia ou procedimento, substituição de materiais, mudanças na prática de gerenciamento, administração interna do suprimento e aumento na eficiência dos equipamentos e dos processos (art. 2º, inc. XIV).

Posteriormente, a Resolução n.º358/05, do CONAMA, ao dispor sobre o acondicionamento e a segregação na fonte desses resíduos sólidos, prevê o seguinte:

- os resíduos sólidos de serviços de saúde devem ser acondicionados atendo às exigências legais referentes ao meio ambiente, à saúde e à limpeza urbana e, ainda, às normas da ABNT, ou, na sua ausência, às normas e critérios internacionalmente aceitos (art. 7º);
- é obrigatória a segregação dos resíduos sólidos de serviços de saúde na fonte e no momento da geração, de acordo com as suas características, para fins de redução do

volume dos resíduos a serem tratados e dispostos, garantindo a proteção de saúde e do meio ambiente (art. 14);

- os resíduos sólidos do Grupo E, que sejam resíduos perfurocortantes ou escarificantes, devem ser apresentados para coleta acondicionados em coletores estanques, rígidos e hígidos, resistentes à ruptura, à punctura, ao corte e à escarificação (§1º, do art. 25).

A Resolução n.º401/08, do CONAMA, ao dispor sobre o plano de gerenciamento de pilhas e baterias de responsabilidade dos fabricantes nacionais e importadores, prevê que deve-se considerar que as pilhas e baterias a serem recebidas ou coletadas sejam acondicionadas adequadamente e armazenadas de forma segregada, até a disposição ambientalmente adequada, obedecidas as normas ambientais e de saúde pública pertinentes, contemplando a sistemática de recolhimento regional e local (§3º, do art. 3º).

4.5.2. Coleta/transporte

A coleta/transporte representa o recolhimento dos resíduos sólidos ofertados pelo seu gerador. A LDNSB elencou a coleta e o transporte como atividades do manejo de resíduos sólidos, sem, contudo, defini-los.

O art. 3º, inc. IV, alínea “b”, da Resolução n.º5/1988, do CONAMA⁸, exige o licenciamento ambiental de atividades e obras de coleta/transporte de resíduos sólidos de serviços de saúde. O licenciamento ambiental dessas atividades só será realizado após a fixação de critérios e de padrões a serem fixados pelo órgão ambiental competente, que teriam o prazo de 180 dias para fazê-lo a contar de 16 de novembro de 1988 – data da vigência da Resolução n.º5/1988 (arts. 5º e 6º).

O art. 8º, da Resolução n.º5/1993, do CONAMA prevê que o transporte dos resíduos sólidos de portos, aeroportos, terminais ferroviários e rodoviários será feito em veículos apropriados, compatíveis com as características dos resíduos, atendendo às condicionantes de proteção ao meio ambiente e à saúde pública. O art. 13, dessa mesma resolução prevê que os resíduos sólidos do Grupo C, que forem classificados e enquadrados como rejeitos radioativos, obedecerão às exigências definidas pela Comissão Nacional de Energia Nuclear (CNEN) para fins de coleta/transporte. Por fim, o seu art. 14 estatui que os resíduos sólidos do Grupo D, resíduos comuns, deverão ser coletados pelo órgão municipal de limpeza urbana competente e, por conseguinte, receberão tratamento e disposição final semelhante aos determinados para os resíduos sólidos domiciliares, desde que resguardadas as condições de proteção ao meio ambiente e à saúde pública.

A Resolução n.º258/99, do CONAMA, ao dispor sobre a coleta de resíduos sólidos pneumáticos importados, fabricados ou reutilizados, estatui que as empresas fabricantes e as importadoras de pneumáticos para uso em veículos automotores e bicicletas ficam obrigadas a coletar os pneus inservíveis existentes no território nacional, na proporção que especifica relativamente às quantidades fabricadas e/ou importadas (art. 1º). Além

⁸ Resolução n.º5/1988, do CONAMA, que dispõe sobre o licenciamento ambiental de obras de saneamento.

disso, os distribuidores, revendedores, os reformadores, os consertadores e os consumidores finais dos pneus, em articulação com os fabricantes, importadores e Poder Público, deverão colaborar na adoção de procedimentos, visando implementar a coleta de pneus inservíveis existentes no país (art. 11).

O inc. III, do art. 2º, da Resolução nº 307/02, do CONAMA conceitua, inicialmente, os transportadores de resíduos sólidos de construção civil como as pessoas, físicas ou jurídicas, encarregadas da coleta e do transporte desses resíduos entre as fontes geradoras e as áreas de destinação. Posteriormente, o inc. IV, do art. 9º dessa resolução determina que o projeto de gerenciamento do resíduo sólido de construção civil, a ser desenvolvido pelo gerador de resíduos sólidos de construção civil (art. 8º), deve contemplar o transporte, que será realizado de forma integrada com as demais etapas e de acordo com as normas técnicas vigentes sobre a matéria.

O art. 8º, da Resolução nº 358/05, do CONAMA prevê que os veículos utilizados para coleta e transporte externo dos resíduos sólidos de saúde devem atender às exigências legais e às normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT).

A Resolução n.º401/08, do CONAMA, ao dispor sobre a remoção (leia-se, coleta/transporte) de pilhas e de baterias que especifica, estatui as seguintes regras:

- o transporte das baterias chumbo-ácido exauridas, sem o seu respectivo eletrólito, só será admitida quando comprovada a destinação ambientalmente adequada do eletrólito (art. 11);
- os fabricantes e importadores de produtos de incorporem pilhas e baterias deverão informar aos consumidores sobre como proceder quanto à remoção desses materiais após a sua utilização, possibilitando a sua destinação separadamente dos aparelhos (art. 15); e,
- se a remoção da pilha ou bateria não for possível, oferecer risco ao consumidor ou, ainda, quando for parte integrante e não removível do produto, o fabricante ou o importador deverá obedecer aos critérios da Resolução n.º401/08 para proceder à coleta e à destinação tecnicamente adequada, sem prejuízo da obrigação de informar devidamente o consumidor sobre os riscos existentes (parágrafo único, do art. 15).

4.5.3. Transbordo

O transbordo constitui local onde o veículo coletor descarrega o lixo em outro veículo com maior capacidade de carga, o qual, por sua vez, se deslocará até a área de disposição final, diminuindo, assim, o custo e o tempo de deslocamento entre o local da coleta e o da disposição final.

A LDNSB explicitou o transbordo como atividade do manejo de resíduos sólidos, mas não chegou a exteriorizar o seu conteúdo.

O art. 3º, inc. IV, alínea “a”, da Resolução n.º5/1988, do CONAMA, exige o licenciamento ambiental de obras de unidades de transferência de resíduos sólidos de origem doméstica, pública e industrial. O licenciamento ambiental dessas atividades só será realizado após a fixação de critérios e de padrões a serem fixados pelo órgão ambiental competente, que teriam o prazo de 180 dias para fazê-lo a contar de 16 de novembro de 1988 – data da publicação da Resolução n.º5/1988 (arts. 5º e 6º).

O art. 13, da Resolução n.5/93, do CONAMA prevê que os resíduos sólidos de portos, aeroportos, terminais ferroviários e rodoviários do grupo C, que forem classificados e enquadrados como rejeitos radioativos, obedecerão às exigências definidas pela Comissão Nacional de Energia Nuclear (CNEN) para fins de transbordo.

A Resolução n.º358/05, do CONAMA, em seu art. 2º, inc. II, traz, inicialmente, a definição da estação de transferência de resíduos sólidos de saúde como a unidade com instalações exclusivas, com licença ambiental expedida pelo órgão ambiental competente, para executar transferências de resíduos gerados nos serviços de saúde, garantindo as características originais de acondicionamento, sem abrir ou transferir conteúdo de uma embalagem para a outra.

Posteriormente, o art. 9º, da Resolução n.º358/05, do CONAMA, estatui que as estações de transferências devem ser licenciadas pelo órgão ambiental competente. O parágrafo único, desse artigo prevê que as características originais de acondicionamento devem ser mantidas, não se permitindo abertura, rompimento ou transferência do conteúdo de uma embalagem para outra.

4.5.4. Triagem

O inc. II, do art. 7º, da LDNSB prevê que a triagem será realizada para fins de reuso ou reciclagem, dando a entender que constitui sinônimo de separação ou segregação. Mais do que isso, a triagem deve ser concebida de acordo com a concepção dos 3R's, a saber: **R**edução do lixo a ser gerado; **R**eutilização do material que for passível de reaproveitamento; e, **R**eciclagem, que permite a transformação do lixo em outro produto.

A triagem pode ser implementada pela instalação e operação de unidade de triagem ou coleta seletiva em suas diversas modalidades. Contudo, a LDNSB dá a entender que optou pela coleta seletiva na modalidade cooperativa de catadores, pois, ao acrescentar o inc. XXVII ao art. 24, LLCA, previu a contratação mediante dispensa de licitação de cooperativas ou associações de catadores para realização de coleta, processamento e comercialização de resíduos sólidos urbanos recicláveis ou reutilizáveis.

O §3º, do art. 11, da Resolução n.º05/93, do CONAMA prevê que os resíduos sólidos de portos, aeroportos, terminais ferroviários e rodoviários enquadradas no Grupo A, quais sejam, resíduos que apresentem risco potencial à saúde pública e ao meio ambiente devido a presença de agentes biológicos, não poderão ser reciclados. O art. 13, dessa resolução estatui que os resíduos do grupo C, que forem classificados e enquadrados como rejeitos radioativos, obedecerão às exigências definidas pela Comissão Nacional de Energia Nuclear (CNEN) para fins de triagem.

A Resolução nº 275/01 do CONAMA⁹, em seus artigos 1º e 2º, ao uniformizar os diferentes tipos de cores a serem utilizadas nos programas de coleta seletiva, estabelece os seguintes padrões:

1. *Azul*: papel/papelão;
2. *Vermelho*: plástico;
3. *Verde*: vidro;
4. *Amarelo*: metal;
5. *Preto*: madeira;
6. *Laranja*: lixo perigoso;
7. *Branco*: resíduos ambulatoriais e de serviços de saúde;
8. *Roxo*: lixo radioativo;
9. *Marrom*: resíduos orgânicos; e,
10. *Cinza*: lixo geral não reciclável ou misturado, ou contaminado não passível de separação.

O art. 2º, incs. VI a VIII, da Resolução n.º307/02, do CONAMA traz, inicialmente, definições relativas à triagem dos resíduos sólidos de construção civil, a saber:

1. reutilização, que é entendida como o processo de reaplicação de um resíduo, sem transformação do mesmo;
2. reciclagem, que é o processo de reaproveitamento de um resíduo, após ter sido submetido à transformação; e,
3. beneficiamento, que é o ato de submeter um resíduo à operações e/ou processos que tenham por objetivo dotá-los de condições que permitam que sejam utilizados como matéria-prima ou produto.

Posteriormente, a Resolução n.º307/02, em seu art. 4º, exige que o gerador tenha como objetivo prioritário a não geração de resíduos sólidos de construção civil e, secundariamente, a redução, reutilização, a reciclagem e a destinação final dos mesmos. Além disso, o gerador, ao elaborar o seu projeto de gerenciamento de resíduos sólidos de construção civil (art. 8º), deverá adotar, preferencialmente, a triagem quanto à origem ou, ainda, realizar nas áreas destinadas a esse fim (art. 9º, inc. II), respeitadas as seguintes classes desses resíduos sólidos (art.3º):

⁹ A Resolução n.º275/01 do CONAMA dispõe sobre código de cores para diferentes tipos de resíduos na coleta seletiva.

- a) Classe A: resíduos reutilizáveis ou recicláveis como agregados;
- b) Classe B: resíduos recicláveis para outras destinações;
- c) Classe C: resíduos para os quais não forem desenvolvidas tecnologias com aplicações economicamente viáveis que permitam a sua reciclagem/recuperação;
- d) Classe D: resíduos perigosos oriundos do processo de construção.

O art. 20, da Resolução n.º358/05, do CONAMA dessa resolução prevê que os resíduos sólidos do Grupo A, que são aqueles que contêm uma possível presença de agentes biológicos que, por suas características de maior virulência ou concentração, podem apresentar risco de infecção, não deverão ser reciclados, reutilizados ou reaproveitados, inclusive para alimentação animal.

O art. 2º, inc. X, da Resolução n.º401/08, do CONAMA traz, inicialmente, a definição de reciclador como sendo a pessoa jurídica devidamente licenciada para atividade pelo órgão ambiental competente que se dedique à recuperação de componentes de pilhas e baterias. Posteriormente, a Resolução n.º401/08, do CONAMA, ao dispor sobre a triagem na modalidade coleta seletiva por meio de cooperativa de catadores, estatui as seguinte regras:

- as pilhas e baterias que não forem abrangidas pelas suas especificações técnicas, deverão ser submetidas, de forma compartilhada, a programa de coleta seletiva pelos respectivos fabricantes, importadores, distribuidores, comerciantes e pelo Poder Público (art. 5º). Esta determinação, porém, só entrou em 24 meses depois de 5 de novembro de 2008 (art. 21).
- repasse de baterias de chumbo-ácido poderá ser efetuado de forma direta aos recicladores, desde que licenciados para este fim (art. 9º);
- repasse de bateria de níquel-cádmio e de óxido de mercúrio poderá ser efetuado de forma direta aos recicladores, desde que licenciados para este fim (art. 12);
- os estabelecimentos de venda de pilhas e baterias devem obrigatoriamente conter pontos de recolhimento adequados (art. 19).

4.5.5. Tratamento

O tratamento representa a execução de uma série de procedimentos para reduzir a quantidade e/ou o potencial poluidor dos resíduos sólidos. A LDNSB, em seu art. 7º, inc. II, citou a compostagem que, além de ser complementar à triagem, visa transformar a fração orgânica do resíduo sólido em novo produto.

Afora a LDNSB, as resoluções do CONAMA disciplinam o tratamento dos resíduos sólidos provenientes de diversas fontes. Senão, vejamos.

O art. 3º, inc. IV, alíneas “a” e “b”, da Resolução n.º5/1988, do CONAMA, exige o licenciamento ambiental de atividades, obras e unidades de tratamento de resíduos sólidos domiciliares, públicos, industriais e de serviços de saúde. O licenciamento ambiental dessas atividades só será realizado após a fixação de critérios e de padrões a serem fixados pelo órgão ambiental competente, que teria o prazo de 180 dias para fazê-lo a contar de 16 de novembro de 1988 – data da vigência da Resolução n.º5/1988 (arts. 5º e 6º).

O art. 4º, da Resolução n.º2/91, do CONAMA imputa responsabilidade solidária pelo tratamento ao importador, transportador, embargador ou agente que represente os resíduos sólidos provenientes de cargas deterioradas, contaminadas, fora de especificação ou abandonadas que constituam potencial risco ao meio ambiente até manifestação do órgão ambiental competente, salvo previsão específica de responsabilidade contratual.

A Resolução n.º6/91, do CONAMA¹⁰, em seu art. 1º, desobriga o tratamento por queima dos resíduos sólidos provenientes dos estabelecimentos de saúde, portos e aeroportos, ressalvados os casos previstos em lei e acordos internacionais. Os Estados e Municípios que optarem por não incinerar esses resíduos sólidos, os órgãos estaduais de meio ambiente estabelecerão normas para tratamento especial como condição para licenciar a coleta, o transporte, o acondicionamento e a disposição final (art. 2º).

A Resolução n.º5/93, do CONAMA traz, inicialmente, a definição do sistema de tratamento de resíduos sólidos de portos, aeroportos, terminais ferroviários e rodoviários como o conjunto de unidades, processos e procedimentos que alteram as características físicas, química ou biológicas dos resíduos e conduzem à minimização do risco à saúde e à qualidade do meio ambiente (art. 2º, inc. III). Posteriormente, a Resolução n.º5/93 traz diversas normas sobre tratamento desse tipo de resíduo sólido, a saber:

- a implantação de sistema de tratamento de resíduos sólidos de portos, aeroportos, terminais ferroviários e rodoviários ficará condicionado ao licenciamento pelo órgão ambiental competente, em conformidade com as normas em vigor (art. 9º);
- os resíduos sólidos, que apresentem risco potencial à saúde pública e ao meio ambiente devido à presença de agentes biológicos, não poderão ser disposto no meio ambiente sem tratamento prévio que assegure (art. 10, alíneas “a” a “c”):
 - a) a eliminação das características de periculosidade do resíduo;
 - b) a preservação dos recursos naturais; e,
 - c) atendimento aos padrões de qualidade ambiental e de saúde pública.
- recomenda-se, em razão do atual estágio de desenvolvimento tecnológico, a esterilização a vapor ou a incineração dos resíduos sólidos mencionados, ressalvadas

¹⁰ Resolução n.º6/91, do CONAMA, dispõe sobre o tratamento de resíduos sólidos provenientes de estabelecimentos de saúde, portos e aeroportos.

as condições particulares de emprego e operação de cada tecnologia (art. 11). Outros processos de tratamento poderão ser adotados, desde que obedecido as exigências para tratamento arroladas no item acima e com prévia aprovação pelo órgão de meio ambiente e de saúde competentes (§1º, do art. 11). Após o tratamento, os resíduos sólidos do Grupo A, que apresentem risco potencial à saúde pública e ao meio ambiente devido a presença de agentes biológicos, serão considerados do Grupo D, que são resíduos comuns, para fins de disposição final (§2º, do art. 11);

- os resíduos sólidos do Grupo B, que apresentem risco potencial à saúde pública e ao meio ambiente devido à sua característica química, deverão ser submetidos a tratamento específico, de acordo com a sua peculiaridade de toxicidade, inflamabilidade, corrosividade e reatividade, segundo exigências do órgão ambiental competente (art. 12);
- os resíduos sólidos classificados e enquadrados como rejeitos radioativos, obedecerão às exigências definidas pela Comissão Nacional de Energia Nuclear (CNEN) para fins de tratamento (art. 13);
- os resíduos sólidos do Grupo D, que forem considerados comuns, receberão tratamento semelhante aos determinados para os resíduos domiciliares, desde que resguardadas as condições de proteção ao meio ambiente e à saúde pública (art. 14);
- os resíduos sólidos do Grupo D, que forem considerados comuns, gerados nos estabelecidos de saúde provenientes de áreas endêmicas definidas pelas autoridades de saúde pública competentes, serão considerados, com vistas ao manejo e ao tratamento, como pertencentes ao Grupo A, que são os resíduos que apresentem risco potencial à saúde pública e ao meio ambiente devido a presença de agentes biológicos (art. 16);
- Tratamento dos resíduos sólidos gerados nos portos, aeroportos, terminais ferroviários e rodoviários serão controlados e fiscalizados pelo órgão de meio ambiente, de saúde pública e de vigilância sanitária competente, de acordo com a legislação vigente (art. 17);
- os padrões de emissões atmosféricas de processos de tratamento de resíduos sólidos de portos, aeroportos, terminais ferroviários e rodoviários serão definidos no âmbito do Programa Nacional de Controle e Qualidade do Ar (PRONAR), iniciando-se o prazo em 180 dias a contar de 31 de agosto de 1993 (data da vigência da Resolução n.º5/93), mantendo-se aqueles já estabelecidos e em vigência;
- as cargas em perdimento consideradas como resíduos, para fins de tratamento, presentes em terminais públicos e privados, obedecerão as normas para resíduos sólidos considerados como cargas deterioradas, contaminadas, fora das especificações ou abandonadas, que são disciplinados pela Resolução n.º2/91, do CONAMA (art. 20).

Consoante o ANEXO 1, da Resolução n.º237/97, do CONAMA, as unidades de tratamento de resíduos sólidos especiais, notadamente originários de indústrias, serviços de saúde e agricultura, e urbanos, inclusive provenientes de fossas, deverão ser submetidos ao licenciamento ambiental, porque são consideradas potencialmente poluidoras (art. 2º, §1º).

A Resolução n.º358/05, do CONAMA, em seu art. 2º, inc. XII, define, inicialmente, sistema de tratamento de resíduos sólidos de serviços de saúde como o conjunto de unidades, processos e procedimentos que alteram as características físicas, físico-químicas, químicas ou biológicas dos resíduos, podendo promover a sua descaracterização, visando a minimização do risco de saúde pública, a preservação da qualidade do meio ambiente, a segurança e a saúde do trabalhador. Além disso, os sistemas de tratamento desses resíduos sólidos deverão estar licenciados pelo órgão ambiental competente para fins de funcionamento e submetidos a monitoramento de acordo com parâmetros e periodicidade definidos no licenciamento ambiental, admitindo-se soluções consorciadas (art. 10 e parágrafo único).

Posteriormente, a Resolução n.º358/05, do CONAMA traz normas outras sobre tratamento de resíduos sólidos de serviços de saúde, a saber:

- os resíduos sólidos, que integram o Grupo A1, como, por exemplo, os de culturas e estoques de microorganismos, devem ser submetidos a processos de tratamento em equipamento que promova redução de carga microbiana compatível com nível III de inativação microbiana (art. 15);
- os resíduos sólidos, que integram o Grupo A2, como, por exemplo, resíduos provenientes de animais submetidos a processos de experimentação com inoculação de microorganismos, devem ser submetidos a processos de tratamento em equipamento que promova redução de carga microbiana compatível com nível III de inativação microbiana (art. 16, caput). Ademais, deverá ser observado o porte do animal para definição do processo de tratamento (parágrafo único, do art. 16);
- os resíduos sólidos, que integram o Grupo A3, como, por exemplo, peças anatômicas de ser humano, devem, antes da disposição final, ser objeto de tratamento térmico por incineração ou cremação em equipamento devidamente licenciado para isso (art. 17, inc. II). Na impossibilidade de realizar-se o tratamento referido, os órgãos ambientais competentes estaduais, municipais e distritais podem aprovar outros processos alternativos de tratamento (parágrafo único, do art. 17);
- os resíduos sólidos, que integram o Grupo A4, como, por exemplo, resíduos de tecido adiposo proveniente de lipoaspiração, podem ser encaminhados sem tratamento prévio para local devidamente licenciado para disposição final de resíduos sólidos dos serviços de saúde (art. 18). Contudo, caberá ao órgão ambiental estadual ou municipal, com respaldo em critérios, especificidades e condições ambientais locais, exigir ou não o tratamento prévio (parágrafo único, do art. 18);

- os resíduos sólidos, que integram o Grupo A5, como, por exemplo, órgãos e tecidos, devem ser submetidos a tratamento específico orientado pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) (art. 19);
- os resíduos sólidos do Grupo B, que são aqueles que contêm substâncias químicas que podem apresentar risco à saúde pública ou ao meio ambiente, detendo, ainda, característica de periculosidade, quando não forem submetidos a processos de reutilização, recuperação ou reciclagem, devem ser submetidos a tratamento específico (art. 21, *caput*);
- os resíduos sólidos mencionados acima, que, porém, não tiverem característica de periculosidade, não necessitam de tratamento prévio (art. 22);
- os resíduos sólidos do Grupo E, que são os materiais perfurocortantes ou escarificantes, devem ter tratamento específico de acordo com a contaminação química, biológica ou radiológica (art. 25).

4.5.6. Disposição Final

A disposição final, com respaldo em critérios técnicos de engenharia e em normas operacionais específicas, representa o confinamento adequado e seguro dos resíduos sólidos em um aterro sanitário. A LDNSB arrolou a disposição final entre as atividades do manejo de resíduos sólidos, sem, porém, explicitar o seu conteúdo. Em que pese o silêncio da LDNSB, outros atos normativos tratam da disposição final de resíduos sólidos. Senão, vejamos.

O art. 3º, inc. IV, alíneas “a” e “b”, da Resolução n.º5/1988, do CONAMA, exige o licenciamento ambiental de atividades, obras e unidades de disposição final de resíduos sólidos domiciliares, públicos, industriais e de serviços de saúde. O licenciamento ambiental dessas atividades só será realizado após a fixação de critérios e de padrões a serem fixados pelo órgão ambiental competente, que teria o prazo de 180 dias para fazê-lo a contar de 16 de novembro de 1988 – data da vigência da Resolução n.º5/1988 (arts. 5º e 6º).

O art. 4º, *caput*, da Resolução n.º2/91, do CONAMA imputa responsabilidade solidária pela disposição final ao importador, transportador, embargador ou agente que represente os resíduos sólidos provenientes de cargas deterioradas, contaminadas, fora de especificação ou abandonadas que constituam potencial risco ao meio ambiente até manifestação do órgão ambiental competente, salvo previsão específica de responsabilidade contratual.

A Resolução n.º6/91, do CONAMA, em seu art. 1º, desobriga a disposição final por incineração dos resíduos sólidos provenientes dos estabelecimentos de saúde, portos e aeroportos, ressalvados os casos previstos em lei e acordos internacionais. Os Estados e Municípios que optarem por não incinerar esses resíduos sólidos, os órgãos estaduais de meio ambiente estabelecerão normas para tratamento especial como condição para licenciar a coleta, o transporte, o acondicionamento e a disposição final (art. 2º).

A Resolução n.º5/93, do CONAMA traz, inicialmente, a definição do sistema de disposição final de resíduos sólidos de portos, aeroportos, terminais ferroviários e rodoviários como o conjunto de unidades, processos e procedimentos que visam ao lançamento de resíduos sólidos no solo, garantindo-se a proteção da saúde pública e a qualidade do meio ambiente (art. 2º, inc. IV). Posteriormente, a Resolução n.º5/93 traz diversas normas sobre disposição final desse tipo de resíduo sólido, a saber:

- a implantação de sistema de disposição final de resíduos sólidos de portos, aeroportos, terminais ferroviários e rodoviários ficará condicionado ao licenciamento pelo órgão ambiental competente, em conformidade com as normas em vigor (art. 9º);
- os aterros sanitários implantados e operados conforme normas técnicas vigentes deverão ter previstos em seus licenciamentos ambientes sistemas específicos que possibilitem a disposição de resíduos sólidos do Grupo A, que apresentem risco potencial à saúde pública e ao meio ambiente devido a presença de agentes biológicos (art. 10, parágrafo único);
- os resíduos sólidos, que apresentem risco potencial à saúde pública e ao meio ambiente devido à sua característica química, deverão ter disposição final, de acordo com a sua peculiaridade de toxicidade, inflamabilidade, corrosividade e reatividade, segundo exigências do órgão ambiental competente (art. 12);
- os resíduos sólidos classificados e enquadrados como rejeitos radioativos, obedecerão às exigências definidas pela Comissão Nacional de Energia Nuclear (CNEN) para fins de disposição final (art. 13);
- os resíduos sólidos do Grupo D, que forem considerados comuns, receberão disposição final semelhante aos determinados para os resíduos domiciliares, desde que resguardadas as condições de proteção ao meio ambiente e à saúde pública (art. 14);
- a disposição final dos resíduos sólidos gerados nos portos, aeroportos, terminais ferroviários e rodoviários serão controlados e fiscalizados pelo órgão de meio ambiente, de saúde pública e de vigilância sanitária competente, de acordo com a legislação vigente (art. 17);
- os restos alimentares “IN NATURA” não poderão ser encaminhados para alimentação de animais, se provenientes de estabelecimentos de saúde ou áreas das áreas endêmicas definidas pelas autoridades de saúde competentes (art. 18);
- as cargas em perimento consideradas como resíduos, para fins de disposição final, presentes em terminais públicos e privados, obedecerão as normas para resíduos sólidos considerados como cargas deterioradas, contaminadas, fora das especificações ou abandonadas, que são disciplinados pela Resolução n.º2/91, do CONAMA (art. 20).

Consoante o ANEXO 1, da Resolução n.º237/97, do CONAMA, as unidades de disposição final de resíduos sólidos especiais, notadamente originários de indústrias, serviços de saúde e agricultura, e urbanos, inclusive provenientes de fossas, deverão ser submetidos ao licenciamento ambiental, porque são consideradas potencialmente poluidoras (art. 2º, §1º).

A Resolução n.º258/99, ao dispor sobre a disposição final de resíduos sólidos pneumáticos importados, fabricados ou reutilizados, estatui as seguintes determinações:

- as empresas fabricantes e as importadoras de pneumáticos para uso em veículos automotores e bicicletas ficam obrigadas a coletar e dar disposição final, ambientalmente adequada, aos pneus inservíveis existentes no território nacional, na proporção prevista pela Resolução n.º258/99 relativamente às quantidades fabricadas e/ou importadas (art. 1º);
- as empresas que realizam processos de reforma ou de disposição final ambientalmente adequada de pneumáticos ficam dispensadas de atender à exigência mencionada, exclusivamente no que se refere à utilização de equipamentos de pneumáticos coletados no território nacional (parágrafo único, do art. 1º);
- ressalvados os pneumáticos exportados ou aos que equipam veículos exportados pelo país (parágrafo único, do art. 3º), os prazos e quantidades para coleta e, por conseguinte, disposição final, de forma ambientalmente adequada, dos pneumáticos inservíveis resultantes de uso em veículos automotores e bicicletas, são os seguintes (art. 3º, incs. I a IV):
 - 1) a partir de 1º de janeiro de 2002 a contar de 2 de dezembro de 1999 (data da vigência da Resolução n.º258/99): para cada quatro novos pneus fabricados no país ou pneus importados, novos ou reformados, inclusive aqueles que acompanham os veículos importados, as empresas fabricantes e as importadoras deverão dar destinação final a um pneu inservível;
 - 2) a partir de 1º de janeiro de 2003 a contar de 2 de dezembro de 1999 (data da vigência da Resolução n.º258/99): para cada dois novos pneus fabricados no país ou pneus importados, novos ou reformados, inclusive aqueles que acompanham os veículos importados, as empresas fabricantes e as importadoras deverão dar destinação final a um pneu inservível;
 - 3) a partir de 1º de janeiro de 2004 a contar de 2 de dezembro de 1999 (data da vigência da Resolução n.º258/99), observar-se-á o seguinte:
 - a) para cada um novo pneu fabricado no país ou pneu novo importado, inclusive aqueles que acompanham os veículos importados, as empresas fabricantes e as importadoras deverão dar destinação final a um pneu inservível;

- b) para cada quatro pneus reformados importados, de qualquer tipo, as empresas importadoras deverão dar destinação final a cinco pneus inservíveis.
- 4) a partir de 1º de janeiro de 2005 a contar de 2 de dezembro de 1999 (data da vigência da Resolução n.º258/99), observar-se-á o seguinte:
- a) para cada quatro pneus novos fabricados no país ou pneus novos importados, inclusive aqueles que acompanham os veículos importados, as empresas fabricantes e as importadoras deverão dar destinação final a cinco pneus inservíveis;
 - b) para cada três pneus reformados importados, de qualquer tipo, as empresas importadoras deverão dar destinação final a quatro pneus inservíveis.
- as empresas importadoras deverão, a partir de 1º de janeiro de 2005, comprovar junto ao IBAMA, previamente aos embargues no exterior, a destinação final, de forma ambientalmente adequada, das quantidades de pneus inservíveis estabelecidas no item anterior, correspondentes às quantidades a serem importadas, para efeitos de liberação de importação junto ao Departamento de Operações de Comércio Exterior (DECEX), do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (art. 6º);
 - as empresas fabricantes de pneumáticos deverão, a partir de 1º de janeiro de 2002, comprovar junto ao IBAMA, anualmente, a destinação final, de forma ambientalmente adequada, das quantidades mencionadas de pneus inservíveis, correspondentes às quantidades fabricadas (art. 7º);
 - os fabricantes e os importadores de pneumáticos poderão efetuar a destinação final, de forma ambientalmente adequada, dos pneus inservíveis de sua responsabilidade, em instalações próprias ou mediante contratação de serviços especializados de terceiros (art. 8º). As instalações para o processamento de pneus inservíveis e a destinação final deverão atender ao disposto na legislação ambiental em vigor, inclusive no que se refere ao licenciamento ambiental (parágrafo único, do art. 8º);
 - a partir de 2 de dezembro de 1999 (data da vigência da Resolução n.º258/99) é proibida a destinação final inadequada de pneumáticos inservíveis, tais como a disposição de aterros sanitários, mar, rio, lagos ou riachos, terrenos baldios ou alagadiços, e queima a céu aberto;

A Resolução n.º307/02, do CONAMA traz, inicialmente, a definição de aterro de resíduos sólidos da construção civil como a área onde serão empregadas técnicas de disposição de resíduos sólidos da construção civil Classe A, que são os reutilizáveis ou recicláveis como agregados, no solo, visando a reservação de materiais segregados de forma a possibilitar seu uso e/ou futura utilização da área, utilizando princípios de engenharia para confina-los ao menor volume possível, sem causar danos à saúde pública e ao meio ambiente (art. 2º, inc. IX). Além dessa definição, o art. 2º, inc. X, da resolução respectiva

conceitua a área de destinação de resíduos como àquelas destinadas ao beneficiamento ou à disposição final de resíduos de construção civil.

Posteriormente, a Resolução n.º307/02, do CONAMA traz normas outras sobre a disposição final de resíduos sólidos da construção civil, a saber:

- os resíduos da construção civil não poderão ser dispostos em aterros de resíduos domiciliares, em áreas de “bota fora”, em encostas, corpos d’águas, lotes vagos e em áreas protegidas por lei, observado o prazo de 18 meses a contar de 2 de janeiro de 2003 – data da vigência da Resolução n.º307/02 – para os Municípios e o Distrito Federal tomarem as providências cabíveis para fazer essa cessar a disposição irregular (arts. 4º, §1º e 13);
- gerador, ao elaborar o seu projeto de gerenciamento de resíduos sólidos de construção civil (art. 8º), deverá dar destinação final aos resíduos conforme determinações da Resolução n.º307/02 (art. 9º, inc. V);
- a disposição final dos resíduos sólidos da construção civil deverá ocorrer de forma compatível com a sua classificação, a saber (arts. 4º, §2º; e, 10):
 - 1) resíduos da Classe A (resíduos reutilizáveis ou recicláveis como agregados), que deverão ser reutilizados ou reciclados na forma de agregados ou encaminhados a áreas de aterro de resíduos da construção civil, sendo dispostos de modo a permitir a sua utilização ou reciclagem futura;
 - 2) resíduos da Classe B (resíduos recicláveis para outras destinações), que deverão ser reutilizados, reciclados ou encaminhados a áreas de armazenamento temporário, sendo dispostos de modo a permitir a sua utilização ou reciclagem futura;
 - 3) resíduos da Classe C (resíduos para os quais não forem desenvolvidas tecnologias com aplicações economicamente viáveis que permitam a sua reciclagem/recuperação), que deverão ser armazenados, transportados e destinados em conformidade com as normas técnicas específicas;
 - 4) resíduos da Classe D (resíduos perigosos oriundos do processo de construção), que deverão ser armazenados, transportados, reutilizados e destinados em conformidade com as normas técnicas específicas.

A Resolução n.º358/05, do CONAMA, em seu art. 2º, inc. XIII, define, inicialmente, a disposição final de resíduos sólidos de serviços de saúde como a prática de dispor os resíduos sólidos no solo previamente preparado para recebê-los, de acordo com critérios técnico-construtivos e operacionais adequados, em consonância com as exigências dos órgãos ambientais competentes. Além disso, a unidade de disposição final desses resíduos sólidos deverá estar licenciada pelo órgão ambiental competente para fins de funcionamento, e submetidos a monitoramento de acordo com parâmetros e

periodicidade definidos no licenciamento ambiental, admitindo-se soluções consorciadas (art. 10 e parágrafo único).

Posteriormente, a Resolução n.º358/05, do CONAMA traz normas outras sobre a disposição final de resíduos sólidos de serviços de saúde, a saber:

- os resíduos sólidos, que integram o Grupo A1, como, por exemplo, os de culturas e estoques de microorganismos, depois de serem tratados, devem ser encaminhados para aterro sanitário licenciado ou local devidamente licenciado para disposição final de resíduos dos serviços de saúde (art. 15);
- os resíduos sólidos, que integram o Grupo A2, como, por exemplo, resíduos provenientes de animais submetidos a processos de experimentação com inoculação de microorganismos, depois de tratados, devem ser encaminhados para (art. 16, incs. I e II):
 - a) aterro sanitário licenciado ou local devidamente licenciado para disposição final de resíduos dos serviços de saúde; ou,
 - b) sepultamento em cemitério de animais.
- os resíduos sólidos, que integram o Grupo A3, como, por exemplo, peças anatômicas de ser humano, quando não houver requisição pelo paciente ou familiares e/ou não tenham mais valor científico ou legal, devem ser encaminhados para sepultamento em cemitério, desde que haja autorização do órgão competente do Estado, do Município ou do Distrito Federal (art. 17, inc. I). Na impossibilidade de realizar-se o sepultamento referido, os órgãos ambientais competentes estaduais, municipais e distritais podem aprovar outros processos alternativos de disposição final (parágrafo único, do art. 17);
- os resíduos sólidos, que integram o Grupo A4, como, por exemplo, resíduos de tecido adiposo proveniente de lipoaspiração, podem ser encaminhados sem tratamento prévio para local devidamente licenciamento para disposição final de resíduos sólidos dos serviços de saúde (art. 18). Contudo, caberá ao órgão ambiental estadual ou municipal, com respaldo em critérios, especificidades e condições ambientais locais, exigir ou não o tratamento prévio (parágrafo único, do art. 18);
- os resíduos sólidos do Grupo B, que são aqueles que contêm substâncias químicas que podem apresentar risco à saúde pública ou ao meio ambiente, detendo, ainda, característica de periculosidade, quando não forem submetidos a processos de reutilização, recuperação ou reciclagem, devem ser submetidos a disposição final específica (art. 21). Caso não sejam tratados, devem ser dispostos em aterro sanitário de resíduos perigosos de Classe I (§2º, do art. 21). Ao lado disso, os resíduos líquidos de serviços de saúde não devem ser encaminhados para disposição em aterro sanitário (§3º, do art. 21);

- os resíduos sólidos mencionados acima, que não necessitem de tratamento prévio por ausência de periculosidade, quando estiverem em estado sólido, podem ter disposição final em aterro licenciado (§1º, do art. 22). Esses mesmos resíduos, quando estiverem no estado líquido, podem ser lançados em corpo receptor ou na rede pública de esgoto, desde que atendam respectivamente as diretrizes estabelecidas pelos órgãos ambientais, gestores de recursos hídricos e de saneamento competentes (§2º, do art. 22);
- os resíduos sólidos do Grupo D, que não apresentem risco biológico, químico ou radiológico à saúde ou ao meio ambiente e, ainda, forem equiparados aos resíduos domiciliares, quando não forem passíveis de processo de reutilização, recuperação ou reciclagem, devem ser encaminhados para aterro sanitário de resíduo sólido urbano devidamente licenciado pelo órgão ambiental competente (art. 24, *caput*);
- os Municípios ou associações de Municípios com população urbana até 3.000 habitantes, conforme dados do último censo disponível do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), que não disponham de aterro sanitário licenciado, podem, de forma excepcional e tecnicamente motivada, por meio de Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), com cronograma definido das etapas de implantação e com prazo máximo de 3 anos a contar de 4 de maio de 2005 – data da vigência da Resolução n.º358/05 –, promover a disposição final de resíduos sólidos de serviços de saúde em solo, obedecendo aos critérios mínimos tipificados na própria Resolução n.º358/05 e, ainda, após a devida aprovação do órgão ambiental competente (art. 27).

A Resolução n.º401/08, do CONAMA define, inicialmente, a destinação final tecnicamente adequada dos resíduos sólidos de pilhas e baterias como àquela que minimiza os riscos ao meio ambiente e adota procedimentos técnicos de coleta, recebimento, reutilização, reciclagem, tratamento, disposição final de acordo com a legislação ambiental vigente. Posteriormente, a Resolução n.º401/08, do CONAMA prevê normas outras sobre a disposição final de resíduos sólidos de pilhas e baterias, a saber:

- as pilhas e baterias que são identificadas pela própria Resolução n.º401/08, do CONAMA, nacionais e importadas, usadas ou inservíveis, recebidas pelos estabelecimentos comerciais ou em rede de assistência técnica autorizada, deverão ser, em sua totalidade, encaminhadas para destinação ambientalmente adequada de responsabilidade do fabricante ou importador (art. 6º), cabendo ao IBAMA estabelecer, por meio de instrução normativa, o controle do recebimento e da destinação final desses resíduos (parágrafo único, do art. 6º);
- não é permitida a disposição final de baterias de chumbo-ácido em qualquer tipo de aterro sanitário, bem como a sua incineração (art. 10);
- não é permitida a incineração e a disposição final dessas baterias em qualquer tipo de aterro sanitário, devendo ser destinadas de forma ambientalmente adequada (art. 13);

- não serão permitidas formas inadequadas de disposição ou destinação final de pilhas e baterias usadas, de quaisquer tipos ou características, tais como (art. 22, incs. I a III):
 - 1) lançamento a céu aberto, tanto em áreas urbanas como rurais, ou em aterro não licenciado;
 - 2) queima a céu aberto ou incineração em instalações e equipamentos licenciados; e,
 - 3) lançamento em corpos d'água, praias, manguezais, pântanos, terrenos baldios, poços ou cacimbas, cavidades subterrâneas, redes de drenagem de águas pluviais, esgotos, redes de eletricidade ou telefone, mesmo que abandonadas ou em áreas sujeitas à inundação.

Por fim, a Resolução n.º404/08, do CONAMA¹¹ traz, em seus 5 artigos, diretrizes, procedimentos e instruções legais e técnicas para o licenciamento ambiental de aterros sanitários de pequeno porte de resíduos sólidos urbanos.

A Lei n.º10.308/01¹², ao dispor sobre a disposição final de resíduos sólidos radioativos, estatui normas relativas à seleção de áreas, construção e operação de unidades de disposição desses resíduos, assim como o respectivo licenciamento e fiscalização. Mais do que isso, a lei referida trata da indenização, da responsabilidade civil e das garantias referentes ao depósito de rejeito radioativo. Vale lembrar que caberá ao Conselho Nacional de Energia Nuclear (CNEN), nos termos das resoluções do CONAMA já arroladas, editar normas técnicas em prol da gestão dos resíduos sólidos radioativos.

Consoante o §2º, do art. 54, da Lei n.º9.605/98¹³, constitui crime o lançamento de resíduos sólidos, líquidos ou gasosos, ou detritos, óleos ou substâncias oleosas, em desacordo com as exigências estabelecidas em leis ou regulamentos, no meio ambiente, causando 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. A pena por esse crime é de reclusão com prazo de 1 a 5 anos de prisão. Sem prejuízo disso, o infrator poderá ser apenado com multa que varia de R\$1.000,00 a R\$50.000.000,00, ou multa diária (art. 41, §1º, inc. V, do Decreto n.º3.179/99, que regulamentou a Lei n.º9.605/98).

4.5.7. Limpeza Urbana

¹¹ Resolução n.º404/08, do CONAMA, que estabelece critérios e diretrizes para o licenciamento ambiental de aterro sanitário de pequeno porte de resíduos sólidos urbanos.

¹² Lei n.º10.308/01, que dispõe sobre o depósito de rejeitos radioativos.

¹³ Lei n.º 9.605/98, Lei de Crimes Ambientais

O inc. III, do art. 7º, da LDNSB arrola, entre as atividades do serviço de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, a varrição, capina, poda de árvores em vias e logradouros públicos e outros eventuais serviços pertinentes à limpeza pública urbana.

Apesar da LDNSB não dizer expressamente, trata-se, na verdade, da atividade de limpeza urbana, a qual constitui gênero que abrange a varrição, a capina e a poda de árvores em vias e locais públicos e, ainda, outros eventuais serviços. Daí porque, resta claro que o manejo de resíduos sólidos compreende a coleta/transporte; transbordo, triagem/tratamento e, por fim, disposição final, enquanto a limpeza urbana tem relação direta com a varrição, capina, poda de árvores em vias e locais públicos etc.

5. REGIONALIZAÇÃO DO MANEJO DE RESÍDUOS SÓLIDOS: DELIMITAÇÃO DA GESTÃO ASSOCIADA

A cooperação federativa é um mecanismo de articulação das unidades federadas, as quais, segundo as suas características político-sociais e urbano-geográficas semelhantes, podem buscar soluções comuns para o enfrentamento de problemas idênticos. Ou seja, União, Estados, Distrito Federal e Municípios atuam, de forma concertada, para darem respostas conjuntas aos problemas que sozinhos não seriam capazes de resolver.

Não existe uma única forma de implementar a cooperação federativa, mas sim várias, as quais podem ser expressas desde a promoção das regiões metropolitanas – espécie de cooperação federativa caracterizada como coordenada por ter cunho forçado, que já existe há bastante tempo, apresentando, repita-se, dificuldades relativas à titularidade dos serviços de saneamento básico – até a realização da gestão associada – outro tipo de cooperação federativa classificada como cooperada por ter natureza voluntária, que poderá ser concretizada pelos consórcios públicos ou convênios de cooperação para fins de planejamento, regulação, fiscalização e prestação de serviços públicos acompanhada ou não da transferência, total ou parcial, de encargos, serviços, pessoal ou bens atinentes ao serviço.

Percebe-se, assim, que há uma forte tendência de revisão do modelo clássico centralizador do pacto federativo, evoluindo para o respeito às autonomias políticas dos entes federados na construção voluntária de arranjos institucionais em prol do enfrentamento de problemas comuns. Por isso, **a busca da gestão associada, seja pelo consórcio público seja pelo convênio de cooperação, para o planejamento, regulação, fiscalização e prestação do manejo de resíduos sólidos vem se apresentado como excelente solução para as unidades federadas, especialmente os Municípios.** Por conseguinte, União, Estados, Distrito Federal e Municípios podem se valer dos instrumentos que concretizam essa forma de cooperação federativa, observando, para tanto, o disposto na LDNSB e, ainda, na LCP e o seu decreto regulamentador, n.º6.017/07.

A LDNSB, em seu art.14, *caput*, chama a cooperação federativa voltada para os serviços de saneamento básico, inclusive o manejo de resíduos sólidos, de regionalização. Vai mais além. Trata, inicialmente, da prestação regionalizada dos serviços, caracterizando-a por meio do atendimento de determinadas condicionantes (art. 14, inc. I a III) e, ainda, indica quem pode desempenhar papel de prestador (art. 16, incs. I a II). Num segundo momento, dispõe sobre o desempenho das funções de regulação e de fiscalização, apontando quem pode exercê-las (art. 15, incs. I e II). Por fim, cuida do planejamento regional (art. 17).

Não há como negar que, de certa forma, a LDNSB já traça uma modelagem de regionalização do planejamento, da regulação, da fiscalização e, ainda, da prestação dos serviços de saneamento. Mais que isso. É possível sustentar, não sem livre de críticas, que a regionalização em exame constitui verdadeira delimitação da gestão associada. E, por que isso? Porque a LDNSB, como já mencionado, informa quais são as condicionantes da prestação do serviço, quem pode desempenhar papel de prestador e, mais adiante, informa a entidade de regulação e de fiscalização com as respectivas atribuições. Sem prejuízo do exposto, cuida, finalmente, dos limites do planejamento uniforme. Tudo isso em ambiente de cooperação federativa que se dará com base na gestão associada.

5.1. Plano regional de manejo de resíduos sólidos

A unidade federada, com respaldo na eficiência e com vistas à eficácia de sua atuação, tem o poder-dever de promover o planejamento de suas atividades, especialmente os seus serviços públicos, a fim de imprimir uma boa gestão na sua atuação voltada para o atendimento escorreito do interesse público. O planejamento é composto do diagnóstico, que se pauta na análise da situação existente levantando os principais problemas, necessidades com apontamentos das alternativas e soluções possíveis correspondentes, e, a partir desse último, do prognóstico, em que se apresentará a escolha técnica mais adequada ao caso.

Próximo ao sentido exposto, o art. 2º, inc. X, do Decreto n.º6.017/07, ao conceituar o planejamento para fins da gestão associada, estatui que representa as atividades atinentes à identificação, qualificação, quantificação, organização e orientação de todas as ações, públicas e privadas, por meio das quais um serviço público deve ser prestado ou colocado à disposição de forma adequada.

O art. 17, da LDNSB prevê que o plano regional de serviços de saneamento básico, que poderá ser setorial para o manejo de resíduos sólidos sem prejuízo de ser integrado aos demais serviços, deverá ser uniforme, abrangendo o conjunto dos Municípios envolvidos. Em que pese o silêncio da LDNSB, é possível afirmar que o plano regional deverá ser elaborado com a observância das mesmas regras mínimas destinadas ao plano convencional (dos serviços de saneamento básico), editado pelo titular, e assim entendido como plano municipal de saneamento básico. Com efeito, o plano regional de manejo de resíduos sólidos deverá conter as seguintes normas básicas:

1. Realização de diagnóstico completo do manejo de resíduos sólidos da região, isto é, levantamento dos problemas e necessidades do manejo de resíduos sólidos com a identificação das suas possíveis causas, com respaldo em indicadores sanitários, epidemiológicos, ambientais e socioeconômicos do conjunto de Municípios (art. 19, inc. I, da LDNSB);
2. Estabelecimento de objetivos e metas de curto, médio e longo prazos para que o manejo de resíduos sólidos possa ser prestado para toda a população em âmbito regional, admitindo-se, para tanto, soluções graduais e progressivas, as quais devem ser compatíveis com os planos regionais setoriais para os demais serviços de saneamento básico (art. 19, inc. II, da LDNSB);
3. Indicação das ações estatais para atingir os objetivos e as metas mencionadas, sendo indispensável que àquelas sejam compatíveis com o Plano Plurianual (PPA), assim como outros planos relacionados ao manejo de resíduos sólidos. É evidente que as ações devem ser estabelecidas de acordo com os problemas e as necessidades do sistema que foram identificados no diagnóstico. Ademais, o Município deverá apontar as possíveis fontes de financiamento para as ações correspondentes (art. 19, inc. III, da LDNSB);
4. Indicação das possíveis ações de emergências e de contingências, as quais deverão ser adotadas caso o manejo de resíduos sólidos passe por um estado de excepcional diminuição na sua prestação, por exemplo (art. 19, inc. IV, da LDNSB); e, por fim,
5. Mecanismos e procedimentos para a avaliação sistemática da eficiência e eficácia das ações programadas. Ou seja, o plano regional deverá estabelecer um procedimento de controle sobre as ações destinadas à universalização, visando a manutenção da sua eficiência e eficácia (art. 19, inc. V, da LDNSB).

Também o plano regional de manejo de resíduos sólidos deverá ser compatível com o planejamento das bacias hidrográficas que estejam inseridos, vez que, por exemplo, a disposição final dos resíduos sólidos deverá ser realizada em local apropriado sem a contaminação do lençol freático (art. 19, §3º, da LDNSB). Daí, a importância desta compatibilização.

De acordo com as diretrizes gerais estabelecidas para os planos de saneamento básico, o plano regional de manejo de resíduos sólidos deverá ser revisto periodicamente, pelo menos, antes da elaboração do PPA, porque, como visto anteriormente, as ações contidas no plano regional para o aperfeiçoamento do manejo de resíduos sólidos deverão ser compatíveis com essa lei orçamentária (art. 19, §4º, da LDNSB). Antes mesmo da sua elaboração, deverá ser submetido a um regime de transparência, ou seja, deverá ser discutido com a população, a qual poderá exercer o controle social sobre o planejamento do sistema (art. 19, §5º, da LDNSB). Trata-se da implementação da gestão pública participativa, em que a população poderá influir nas diretrizes do serviço que lhe é afeto.

Por fim, o prestador do manejo de resíduos sólidos, que for criado ou contratado no decorrer da implementação do plano regional, estará obrigado a observá-lo, cabendo a entidade reguladora e/ou fiscalizadora proceder a fiscalização sobre aquele e os atuais prestadores, aferindo se estão cumprindo as normas do planejamento regional, nos termos legais, regulamentares e contratuais, conforme o caso (art. 19, §6º; e, parágrafo único, do art. 20, da LDNSB). Assim, por exemplo, se um dos Municípios inseridos no processo de regionalização promove a terceirização da coleta/transporte de resíduos sólidos urbanos no decorrer da implementação do seu plano regional, o terceirizado, que acaba de ser contratado, deverá observá-lo, sendo indispensável que a entidade regional reguladora e/ou fiscalizadora fiscalize o cumprimento das normas do planejamento pelo novo prestador.

5.2. Regulação regional do manejo de resíduos sólidos

Em apertada síntese, é possível afirmar que a regulação, que não se confunde com a mera “regulamentação” da lei (art. 84, inc. IV, da CRFB/88), possibilita a expedição de diretrizes de ordem técnica – e, portanto, pretensamente isenta de carga política – para a efetiva implementação e/ou integração de política pública voltada para o manejo de resíduos sólidos. Mais do que isso, a regulação abriga, de forma indissociável, as funções normativa, que constitui a edição de normas técnicas sobre o manejo de resíduos sólidos (leia-se, expedição de atos regulatórios), judicante, que permite composição de conflito entre os usuários, os prestadores e o titular do serviço, e, por fim, executiva, que autoriza tanto a fiscalização sobre a atividade do prestador quanto a imposição de sanções a este por descumprimento dos atos regulatórios.

Apesar de a fiscalização estar encartada, de forma indissociável, na regulação posto que aquela integra a função executiva inerente a esta última, a LDNSB tratou de apartá-las, permitindo, inclusive, que fossem delegadas pelo titular de forma desassociada no âmbito da gestão associada (art. 8º). Seguindo a mesma tendência, o Decreto n.º6.017/07 disciplina, de forma separada, a regulação e a fiscalização, reiterando, portanto, a viabilidade de delegação diferenciada, no âmbito gestão associada, dessas atividades estatais pelo titular. Com efeito, o art. 2º, inc. IX, do Decreto n.º6.017/07 define a regulação como *“todo e qualquer ato, normativo ou não, que discipline ou organize um determinado serviço público, incluindo suas características, padrões de qualidade, impacto sócio-ambiental, direitos e obrigações dos usuários e dos responsáveis por sua oferta ou prestação e fixação e revisão do valor de tarifas e outros preços públicos”* (art. 2º, inc. IX). Percebe-se, portanto, que a definição trazida pelo Decreto n.º6.017/07 restringe o conteúdo da regulação, especificando, apenas, o seu cunho normativo.

De qualquer forma, ainda que a LDNSB e o Decreto n.º6.017/07 permitam a segregação da atividade de regulação da fiscalizatória, nada impede que elas possam ser desempenhadas, de forma conjunta, pelo titular em prol da eficiência e, por conseguinte, da eficácia na gestão dos serviços de saneamento básico, especialmente o serviço de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos.

Não existe, apenas, uma única maneira de concretizar a regulação, mas, tradicionalmente, vem sendo modelada por intermédio das agências reguladoras, as quais são, na verdade, autarquias submetidas a um regime especial de independência, que abriga os seguintes pressupostos: (1) funcional, que impede a revisão da decisão da agência pela Secretaria ou Ministério que a tutele; (2) organizacional, que confere mandatos fixos aos membros da diretoria da agência não coincidente com a autoridade nomeante; e, porque não dizer, (3) financeiro, que assegura a auto-suficiência financeira da agência, seja por intermédio da taxa de regulação (tributo decorrente do exercício de poder de polícia pela agência) cobrada dos agentes regulados seja em decorrência da possibilidade de elaborar a sua proposta orçamentária parcial alocando recursos para fazer frente às suas despesas.

No âmbito da regionalização do manejo de resíduos sólidos, a regulação e a fiscalização poderão ser exercidas pelo consórcio público de Direito Público ou, ainda, por órgão ou entidade da Administração Pública da unidade federada que tenha firmado convênio de cooperação com os titulares do serviço (art. 15, incs. I e II, da LDNSB).

Em outras palavras, os Municípios, titulares do manejo de resíduos sólidos, podem contratar consórcio público de Direito Público, que constitui, na verdade, associação pública que tem natureza de autarquia interfederativa por integrar a Administração Pública indireta de todos os consorciados, para promover a regulação e fiscalização sobre o serviço. Caso contrário, os Municípios ou, ainda, eles e o Estado podem firmar convênio de cooperação para concretizar a gestão associada em prol da regulação e fiscalização do manejo de resíduos sólidos. No âmbito do próprio convênio, já podem realizar a designação de órgão ou entidade integrante da Administração Pública dos conveniados para realizar a regulação e a fiscalização de fato em âmbito regional; o que, em regra, vem ocorrendo por intermédio das agências reguladoras estaduais.

Independentemente de quem seja a entidade reguladora em âmbito regional, é indispensável que exerça, de forma uniforme, a função de regulação e fiscalização pautada nos seguintes princípios: (1) independência decisória, incluindo autonomia administrativa, orçamentária e financeira; e, (2) transparência, tecnicidade, celeridade e objetividade das decisões, a teor do art. 21, incs. I e II, da LDNSB.

Em que pese o cunho principiológico estabelecido pela própria norma, parece que há uma forte aproximação com o regime especial de independência endereçado, em regra, para as agências reguladoras, que abrange, repita-se, os pressupostos organizacional, funcional e financeiro.

É certo, porém, que não há como a LDNSB, ainda que tenha natureza de cunho geral, adentrar em peculiaridades a serem definidas pelos Municípios, em âmbito regional, sobre a regulação e fiscalização do manejo de resíduos sólidos, que está encartado na sua competência constitucional. Portanto, **o conjunto de Municípios é quem deve designar a sua entidade reguladora e, mais do que isso, estabelecer a sua modelagem, observando, é claro, os princípios positivados pela LDNSB;** o que

deverá ser feito de acordo com o caso concreto, sendo possível a aproximação ou não com o regime especial de independência destinado às agências reguladoras.

Além de uma atuação pautada nos princípios mencionados, a entidade reguladora deverá perseguir objetivos específicos em prol da regulação e fiscalização, notadamente em âmbito regional, a saber (art. 22, incs. I a IV, da LDNSB):

1. Promover padrões e normas para a adequada prestação do manejo de resíduos sólidos e para a satisfação dos usuários;
2. Assegurar o cumprimento das condições e metas estabelecidas no plano setorial de manejo de resíduos sólidos;
3. Prevenir e reprimir o abuso do poder econômico, ressalvada a competência dos órgãos integrantes do sistema nacional de defesa da concorrência, no caso, o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE); e, por fim,
4. Definir tarifas que assegurem o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos, levando-se em consideração a modicidade da tarifa. Para tanto, deverão ser adotados mecanismos que induzam a eficiência e eficácia do serviço e, mais do que isso, assegurem a apropriação social dos ganhos de produtividade.

Afora as atribuições de regulação e fiscalização a serem desempenhadas pela entidade reguladora (art.23, da LDNSB), deverá estabelecer, no âmbito regional, tarifa ou taxa uniforme para toda a região onde o manejo de resíduos sólidos será prestado (art.14, inc. II, parte final, da LDNSB) e, ainda, estatuir regras e critérios que venham a viabilizar a implantação de sistema contábil pelo prestador pormenorizando os custos e as receitas com cada serviço e em cada Município (parágrafo único, do art. 18, da LSB). Vale ressaltar, ainda, que deverão ser adotados os mesmos critérios econômicos, sociais e técnicos para regulação em âmbito regional (art. 24, da LDNSB).

5.3. Fiscalização regional do manejo de resíduos sólidos

Como já exposto, a regulação foi tratada pela LDNSB e pelo Decreto n.º6.017/07 de forma apartada da fiscalização, permitindo-se, inclusive, a delegação de forma desassociada dessas atividades no âmbito da gestão associada. Daí, a fiscalização foi definida pelo art. 2º, inc. XII, do Decreto n.º6.017/07 como o conjunto de atividades de acompanhamento, monitoramento, controle ou avaliação, no sentido de garantir a utilização, efetiva ou potencial, do serviço público.

Em que pese o exposto, é salutar, à luz do princípio da eficiência e, mais do que isso, da eficácia, que a regulação seja desempenhada de forma agregada à fiscalização, possibilitando, portanto, que a entidade reguladora as desempenhe de forma conjunta em prol da gestão adequada do manejo de resíduos sólidos em âmbito regional.

5.4. Prestação regional do manejo de resíduos sólidos

Sem adentrar na tormentosa discussão sobre a noção contemporânea de serviço público, é possível afirmar que a sua prestação vai representar a execução propriamente dita de atividades, de cunho econômico, essenciais para os usuários, que os usufruirão mediante dada contraprestação ou não.

A prestação poderá se dar de forma direta ou indireta. Na primeira forma, prestação direta, o titular presta, de per si, o serviço, sendo-lhe lícito, ainda, criar um órgão administrativo, como, por exemplo, uma Secretária, ou buscar a via da terceirização (leia-se, buscar suporte da iniciativa privada para fornecimento de serviço técnico especializado mediante prévio processo licitatório) para tanto. Na segunda forma, o titular, sem perder a titularidade do serviço, o transfere para outrem, cabendo a este realizá-lo, por sua conta e risco. A prestação indireta se concretiza pelas seguintes modalidades: (1) delegação legal, que enseja, por meio de lei, a criação de autarquia, empresa pública e sociedade de economia mista para fazê-lo; (2) delegação contratual, que autoriza a realização de contrato de concessão, inclusive Parceria Público-Privada (PPP), e de permissão; e, agora, (3) a gestão associada, que, como já visto, constitui forma de cooperação federativa na vertente cooperação concretizada por consórcio público ou por convênio de cooperação, que, depois de concretizada, permite a promoção de contrato de programa para a execução propriamente dita do serviço.

O Decreto n.º 6.017/07, em seu art. 2º, inc. XIII, define a prestação de serviço público em âmbito regional da seguinte forma: *“execução, por meio de cooperação federativa, de toda e qualquer atividade ou obra com o objetivo de permitir aos usuários o acesso a um serviço público com características e padrões de qualidade determinados pela regulação ou pelo contrato de programa, inclusive quando operada por transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos”*.

No âmbito regional, a prestação do manejo de resíduos sólidos, calcada na gestão associada, poderá ser promovida de forma direta e indireta e, mais do que isso, o prestador, seja quem for, deverá atender ao conjunto de Municípios envolvidos (art. 14, inc. I, da LDNSB). Explique-se.

A prestação regionalizada poderá ser promovida, inicialmente, por órgão administrativo, autarquia, fundação de Direito Público, empresa pública e sociedade de economia mista estadual ou municipal (art. 16, inc. I, da LDNSB). Para tanto, os Municípios e/ou o Estado deverão firmar entre si convênio de cooperação para concretizar o ambiente de gestão associada. Posteriormente, o órgão ou a entidade da Administração Pública estadual ou municipal conveniada, que, nesse caso, será considerado prestador, firmará contrato de programa com os titulares do serviço, a fim de executá-lo para o conjunto deles.

De outra feita, os Municípios e o Estado podem firmar consórcio público para efetivar o ambiente de gestão associada. Neste caso, o consórcio público terá função precípua de entidade reguladora, podendo desempenhar a função de planejamento, regulação e fiscalização sobre os serviços. Concretiza a gestão associada, um órgão ou uma

entidade das mencionados acima das unidades federadas consorciadas poderá, por intermédio de contrato de programa, executar o manejo de resíduos sólidos também para o conjunto dos consorciados.

Nada impede, ainda que os Municípios com a participação ou não do Estado contratem um consórcio público que tenha a função exclusiva de prestar o manejo de resíduos sólidos (art. 16, inc. I, da LDNSB). Repita-se que o consórcio, nesse caso, só desempenhará papel de prestador para o conjunto de consorciados, pois não lhe é deferido a realização também das funções de planejamento, regulação e fiscalização em virtude do princípio segregação de funções, segundo o qual quem presta o serviço não poderá desempenhar atividade de planejamento, regulação e fiscalização sobre o mesmo serviço.

Por fim, o manejo de resíduos sólidos, em âmbito regional, poderá ser executado mediante contrato de concessão, inclusive PPP (art. 16, inc. I, da LDNSB). Para isso, a entidade reguladora, que receberá dos Municípios delegação para desempenhar papel de Poder Concedente, promoverá prévio processo licitatório para realizar a concessão do manejo de resíduos sólidos, cabendo ao concessionário promover a prestação do serviço para o conjunto de Municípios contemplados na licitação.

Percebe-se, assim, que prestação regionalizada encarta no âmbito da cooperação federativa, notadamente a gestão associada, as formas de prestação direta e indireta de serviço público, no caso, manejo de resíduos sólidos, possibilitando o seu fornecimento para o conjunto de Municípios da região.

Vale ressaltar, ainda, que é indispensável que o prestador tenha sistema contábil que pormenorize os custos e as receitas de cada serviço prestado para cada um dos Municípios atendidos (art. 18, da LDNSB)

5.5. Controle social sobre o manejo de resíduos sólidos

Em que pese a LDNSB não ter tratado do controle social no âmbito da regionalização, é certo que ele, o controle social, se faz presente em toda a gestão do manejo de resíduos sólidos, influenciando sobre o planejamento, a regulação, a fiscalização e a prestação dessas atividades. Até porque, o inc. X, do art. 2º, da LDNSB estatui o controle social como um dos princípios fundamentais dos serviços de saneamento básico, razão pela qual serve de fator interpretativo, integrador e vinculador da gestão em exame.

O inc. IV, do art. 3º, da LDNSB define o controle social como “*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*”.

Em última análise, pode-se extrair dessa definição da LDNSB que controle social constitui forma de concretização de gestão administrativa participativa, segundo a qual a população, que é titular do poder estatal, passa a deter informação e capacitação para dizer como a coisa pública deve ser gerida e, mais do que isso, atua, de forma direta e

concreta, nessa gestão. Com isso, confere-se empoderamento à população e, além disso, legitimidade, credibilidade às ações estatais, notadamente às políticas públicas.

A LDNSB não traz uma única forma de definição de controle social, mas indica que uma delas poderá ocorrer mediante a criação de conselho consultivo de saneamento básico (art. 47) ou, ainda, aproveitamento de um que já exista, com as devidas adaptações (§1º, do art. 47).

Em pese o caráter facultativo da criação desse conselho (leia-se, órgão administrativo interno integrante da Administração Pública direta de cunho pluripessoal por ser integrado por agentes públicos, pessoas físicas ou jurídicas do setor), é certo que deverá ser criado, a fim de conferir, ainda mais, empoderamento à população. Ademais, não há como negar que a LDNSB incorreu em enorme equívoco por conferir mero caráter consultivo ao conselho, e não deliberativo, esvaziando, assim, as suas atribuições. Nada impede, porém, que o Município, ao instituir o seu conselho de saneamento básico, estabeleça um com caráter deliberativo, vinculando as decisões administrativas à vontade popular.

No processo de elaboração da política pública de saneamento básico, o Município deverá fazer inserir mecanismos de controle social (art. 9º, inc. V, da LDNSB), como, por exemplo, criação de ouvidorias sobre os serviços de saneamento básicos, que servirão para receber as reclamações da população e, por conseguinte, dar o seguimento necessário para a resolução delas.

O art. 19, §5º, da LDNSB prevê que será assegurada ampla divulgação das propostas dos planos de saneamento básico e dos estudos que as fundamentem, inclusive com a realização de audiências ou consultas públicas. Ou seja, será indispensável assegurar transparência na fase de elaboração do planejamento regional do manejo de resíduos sólidos por meio de audiências e/ou consultas públicas.

No âmbito da regulação, o controle social se efetivará mediante a edição de atos regulatórios pela entidade reguladora voltados para a inserção da população, especialmente os usuários, na gestão dos serviços de saneamento (art. 23, inc. X, da LDNSB). Em outras palavras, a entidade reguladora deverá editar normas específicas que garantam a efetiva concretização do controle social, como, por exemplo, normas que tratem do padrão de atendimento ao público.

No tocante à prestação do manejo de resíduos sólidos, o edital e o contrato de concessão, assim com o de programa deverão ser submetidos à consulta e a audiência pública (art. 11, inc. IV, da LDNSB), a fim de conferir transparência aos instrumentos regulatórios da prestação dessas atividades. Sem contar que o marco regulatório que disciplinar os contratos de concessão e de programa deverá estatuir mecanismos de controle social nas atividades de planejamento, regulação e fiscalização (art. 11, §2º, inc. V, da LDNSB).

Além de outras normas espalhadas na LDNSB a respeito do controle social incidente sobre o manejo de resíduos sólidos, é certo que a concretização e manutenção dos

direitos e deveres dos usuários, especialmente mediante a sua ampla divulgação (art. 27, incs. I a IV), representarão importantes meios de conferir consciência política à população, que estará apta a reclamar os seus direitos e ciente no cumprimento de seus deveres.

5.6. Remuneração do serviço de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos: implicações no plano regional

O art. 29, inc. II, da LDNSB prevê que o serviço de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos será remunerado por taxa, tarifa e outros preços públicos, segundo o seu regime de prestação. É certo que o serviço de limpeza urbana, que, em verdade, constitui a limpeza pública urbana, não poderá ser remunerado por taxa, tarifa ou preço público, pois, por ter natureza não específica e indivisível, deverá ser remunerado pelos cofres públicos municipais.

O manejo de resíduos sólidos é que poderá ser remunerado por taxa, tarifa ou preço público, segundo o seu regime de execução. Percebe-se que a LDNSB tentou buscar uma diferenciação entre essas formas de remuneração calcada no regime jurídico, a que as atividades de manejo forem submetidas para fins de execução. Com efeito, será taxa quando o serviço for prestado pela própria Administração Pública sob regras de Direito Público. Por outro lado, será tarifa quando prestado pela iniciativa privada sob regras de Direito Privado com influxo de princípios publicistas. Por fim, será preço público quando a própria Administração Pública prestar, na qualidade de agente econômico, uma atividade do manejo de resíduos sólidos tida como especial, como, por exemplo, coleta/transporte de resíduos sólidos especiais, cobrando, portanto, pela prestação extraordinária do serviço.

De qualquer forma, independentemente de ser taxa, tarifa ou preço público a forma de remuneração das atividades de manejo de resíduos sólidos, deverão ser norteadas, quando da sua modelagem e cobrança, pelas seguintes diretrizes (incs. I a VIII), a saber:

1. Prioridade para atendimento das funções essenciais relacionadas à saúde pública;
2. Ampliação do acesso dos cidadãos e localidades de baixa renda aos serviços;
3. Geração dos recursos necessários para realização dos investimentos, objetivando o cumprimento das metas e objetivos do serviço;
4. Inibição do consumo supérfluo e do desperdício de recursos. Há, portanto, indicação da possibilidade de emprego da sobretaxa ou sobretarifa pelo consumo desmedido pelo consumidor;
5. Recuperação dos custos incorridos na prestação do serviço, em regime de eficiência;
6. Remuneração adequada do capital investido pelos prestadores dos serviços;
7. Estímulo ao uso de tecnologias modernas e eficientes, compatíveis com os níveis exigidos de qualidade, continuidade e segurança na prestação dos serviços;

8. Incentivo à eficiência dos prestadores dos serviços.

Sem prejuízo dessas diretrizes, a formatação do regime remuneratório do manejo de resíduos sólidos deverá levar em consideração, ainda, os seguintes fatores (art. 30, incs. I a VI, da LSB):

1. Categorias de usuários, distribuídas por faixas ou quantidades crescentes de utilização ou de consumo;
2. Padrões de uso ou de qualidade requeridos;
3. Quantidade mínima de consumo ou de utilização do serviço, visando à garantia de objetivos sociais, como a preservação da saúde pública, o adequado atendimento dos usuários de menor renda e a proteção do meio ambiente;
4. Custo mínimo necessário para disponibilidade do serviço em quantidade e qualidade adequadas;
5. Ciclos significativos de aumento da demanda dos serviços, em períodos distintos; e
6. Capacidade de pagamento dos consumidores.

A contraprestação do serviço de limpeza urbana, além de ter que levar em consideração a adequada disposição final dos resíduos sólidos, poderá se basear em um, dois ou todos os seguintes critérios: (1) nível de renda da população atendida; (2) característica dos lotes urbanos e as áreas que podem ser neles edificadas; e/ou (3) peso ou volume médio coletado por habitante ou por domicílio (art. 35, incs. I a III, da LDNSB).

No processo de formatação do regime remuneratório do manejo de resíduos sólidos, os grandes geradores podem negociar as suas contraprestações, diretamente, com o prestador, após a oitiva da entidade reguladora, nos termos dos atos regulatórios expedidos por este último (art. 41, da LDNSB).

Os usuários de baixa renda poderão ser beneficiados por tarifas subsidiadas ou, ainda, serem contemplados pelo manejo de resíduos sólidos, que, por sua vez, será alvo de subsídios de outras formas (art. 29, §2º, da LDNSB). Tais subsídios, sejam tarifados ou não, deverão observar a formatação prevista nos incs. I a III, do art. 31, da LSB.

No âmbito regional, a taxa, tarifa ou preço público pelo manejo de resíduos sólidos, além de serem modeladas com respaldo no regime jurídico de execução dessas atividades observadas as diretrizes, os atores e as normas mencionadas, deverão ter caráter uniforme para o conjunto dos Municípios da região.

III. DIAGNÓSTICO DA LEGISLAÇÃO ESTADUAL SOBRE O SERVIÇO DE LIMPEZA URBANA E DE MANEJO DE RESÍDUOS SÓLIDOS

1. LEGISLAÇÃO ESTADUAL SOBRE RESÍDUOS SÓLIDOS: PANORAMA GERAL

Conforme já mencionado¹⁴, o Estado, no exercício de sua competência constitucional suplementar para dispor sobre saneamento básico (art. 23, inc. IX, da CRFB/88), já podia legislar sobre a matéria para adequar a sua realidade regional, antes mesmo do advento da LDNSB. Entretanto, com a edição desta última, os diplomas legais estaduais que conflitassem com ela, teriam a sua eficácia suspensa. Sem contar que, após a edição da LDNSB, as leis estaduais que a contrariarem restarão gravadas de inconstitucionalidade quanto à forma por inobservar a competência da União para estatuir, de forma privativa, diretrizes sobre a matéria.

A Constituição do Estado do Espírito Santo de 1989 (CEES/89) reconhece e reitera a competência suplementar do Estado (art. 19, incs. II e III) para dispor sobre o saneamento básico. Tanto é assim que tem uma Seção, de n.ºVI, a respeito do Saneamento Básico, a qual positiva as diretrizes fundamentais a respeito do tema, que devem ser seguidas no âmbito estadual.

O art. 244, da CEES/89 prevê que a “*política e as ações de saneamento básico são de natureza pública, competindo ao Estado e aos Municípios a oferta, a execução, a manutenção e o controle de qualidade dos serviços delas decorrentes*”, constituindo, por conseguinte, direito de todos o recebimento desses serviços (§1º). Tanto o Estado quanto o Município devem ter a sua política de saneamento básico, sendo assegurada a participação popular no estabelecimento dessas políticas e suas diretrizes, assim como na fiscalização e no controle dos serviços prestados (art. 244, §7º, da CEES/89).

O Estado, ao instituir a sua política de saneamento básico, deverá integrá-la à política de desenvolvimento estadual, abrangendo as áreas urbanas e rurais (art. 244, §2º, da CEES/89).

O Município, por sua vez, também deverá ter política de saneamento básico, observadas as diretrizes do Estado e da União (art. 244, §3º, da CEES/89), compatibilizando-a com a do Estado (art. 244, §6º, da CEES/89); o que vai ao encontro da LDNSB (art. 9º). A política municipal deverá assegurar, dentre outras garantias ligadas ao saneamento, a instituição, a manutenção e controle de sistemas de limpeza pública, de coleta e disposição adequada de lixo domiciliar (art. 244, §3º, inc. II, alínea “b”, da CEES/89). No intuito de conferir efetividade à política municipal, o Município deverá incentivar e apoiar o desenvolvimento dos sistemas de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, compatibilizando-os com as características dos ecossistemas (art. 244, §4º, da CEES/89). No mesmo sentido, o Estado prestará assistência técnica e financeira aos Municípios que a solicitarem (art. 244, §5º, da CEES/89).

¹⁴ Ver: item “2. Impacto da LDNSB sobre as leis estaduais e municipais de serviço de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos”, que integra o “Diagnóstico da Legislação Federal sobre Serviço de Limpeza Urbana e Manejo de Resíduos Sólidos”.

Além da política municipal de saneamento básico, o art. 192, da CEES/89, que se encontra fora da Seção VI, atribui aos Municípios a elaboração de planos e programas para a coleta, transporte, tratamento e disposição final de resíduos sólidos urbanos, com ênfase aos processos que envolvam sua reciclagem; o que também vai ao encontro da LDNSB (art. 19).

Em que pese não haver uma política estadual de resíduos sólidos em plena vigência¹⁵, o Estado, no exercício de sua competência constitucional, ao dar efetividade ao art. 244, da CEES/89, editou a Lei n.º9.096/08, Política Estadual de Saneamento Básico (PESB), a qual reproduz, em grande parte, normas da LDNSB. Apesar da PESB se ocupar, na maior parte, dos serviços de abastecimento de água potável e de esgotamento sanitário, traz normas importantes para a limpeza pública urbana e o manejo de resíduos sólidos; o que será objeto de exame mais adiante.

A Lei n.º2.282/67 criou a Companhia Espírito Santense de Saneamento CESAN), a qual foi alterada por leis posteriores. Dentre elas, destaca-se a Lei n.º6.863/01, que, ao alterar a lei de criação da CESAN, estatui como seu objetivo planejar, projetar, executar, ampliar, remodelar e explorar, industrialmente, serviços de abastecimento de água, esgotos sanitários, coleta e tratamento de lixo e combate a vetores (art. 4º).

A respeito dos serviços de abastecimento de água potável e de esgotamento sanitário, é imperioso ressaltar que a Lei n.º6.871/01, ao dispor sobre o regime de prestação do serviço público de saneamento básico (leia-se, abastecimento de água potável e esgotamento sanitário), confirmou a CESAN como concessionária desses serviços pelo prazo de 50 anos (art. 3º), cabendo à Agência Estadual de Serviços Público do Estado do Espírito Santo (AGESP) promover a regulação sobre esses serviços (art. 2º).

Ao que parece a AGESP foi sucedida pela Agência Reguladora de Saneamento Básico e Infra-estrutura Viária do Espírito Santo (ARSI), cuja competência precípua, na área de saneamento básico, é voltada para a regulação dos serviços de abastecimento de água potável e esgotamento sanitário (art. 4º, da Lei n.º477/08). De toda a feita, vale o registro que as agências, sejam executivas sejam reguladoras, não são figuras novas no ordenamento jurídico do Estado, pois a Lei Complementar n.º 158/99 já disciplinava essas duas figuras, ainda que de forma genérica sem qualquer vinculação a um dado serviço público.

Tal qual já mencionado também¹⁶, o Estado do Espírito Santo, no exercício de sua competência constitucional para criar regiões metropolitanas (art. 25, § 3º, da CRFB/88) – espécie de cooperação federativa intitulada coordenação pelo caráter cogente de associação –, instituiu, por meio da Lei Complementar n.º 318/05, a Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV), a qual congrega os Municípios de Cariacica, Fundão,

¹⁵ Tramita na Assembléia Legislativa do Estado do Espírito Santo o Projeto de Lei sem número de 2007, Política Estadual de Resíduos Sólidos - PERS, o qual foi submetido ao controle social por meio da audiência pública realizada em 14 de junho de 2007, no auditório do SESI. Em anexo encontra-se um texto que faz uma análise da minuta do projeto de lei da política estadual de resíduos sólidos do Espírito Santo.

¹⁶ Ver: item “3. *Titularidade dos serviços de saneamento básico: cooperação federativa como forma de resolução da indefinição da titularidade*”, que integra o “*Diagnóstico da Legislação Federal sobre Serviço de Limpeza Urbana e Manejo de Resíduos Sólidos*”.

Guarapari, Serra, Viana, Vila Velha e Vitória (art. 1º), tendo por finalidade atender funções públicas de interesse comum, dentre elas, saneamento básico (art. 4º, § 1º, inc. IV), voltadas para o conjunto desses Municípios.

Além disso, o Conselho Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória (COMDEVIT), integrado por representantes do Estado, dos Municípios e da sociedade civil, será responsável por promover o desenvolvimento, a integração, a compatibilização de ações, de estudos e de projetos pertinentes às funções públicas de interesse comum da RMGV (art. 5º, da LC n.º318/05), podendo, inclusive, definir outras funções dessa mesma natureza (§1º, do art. 4º, da LC n.º318/05). O suporte financeiro ao planejamento integrado e às ações conjuntas de interesse comum do Estado e dos Municípios integrantes do COMDEVIT fica por conta do Fundo Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória (FUMDEVIT) (art. 11, da LC n.º318/05), cuja composição financeira decorre das mais diversas fontes de receitas (art. 12, incs. I a IX, da LC n.º318/05).

Ao Decreto estadual n.º1511/05 coube regulamentar a LC n.º318/05, pormenorizando a atuação do COMDEVIT, assim como o gerenciamento e aplicação dos recursos do FUMDEVIT.

Sem prejuízo do desenvolvimento da região metropolitana, o Estado, de forma consensual por intermédio da cooperação, tem estimulado e, até mesmo, participado da formulação de consórcios públicos voltados para a temática de resíduos sólidos, buscando implementar o seu programa “Espírito Santo sem Lixão”, o qual, como o nome já dá a entender, busca o tratamento e a disposição técnica e ambientalmente adequada desses resíduos. Para tanto, elaborou e, por conseguinte, conseguiu a aprovação, por meio de lei, dos seguintes protocolos de intenções para as diversas regiões do Estado:

- 1) Lei n.º8868/08, que ratifica o protocolo de intenções para a criação de Associação Pública denominada Consórcio Público para o Tratamento e a Disposição Final Adequada de Resíduos Sólidos voltada para Região Doce Oeste do Estado do Espírito Santo (CONDOESTE);
- 2) Lei n.º8869/08, que ratifica o protocolo de intenções para a criação de Associação Pública denominada Consórcio Público para o Tratamento e a Disposição Final Adequada de Resíduos Sólidos voltada para Região Norte do Estado do Espírito Santo (CONORTE);
- 3) Lei n.º8981/08, que ratifica o protocolo de intenções para a criação de Associação Pública denominada Consórcio Público para o Tratamento e a Disposição Final Adequada de Resíduos Sólidos voltada para Região Litoral Sul do Estado do Espírito Santo (CONLISUL);
- 4) Lei n.º8982/08, que ratifica o protocolo de intenções para a criação de Associação Pública denominada Consórcio Público para o Tratamento e a Disposição Final Adequada de Resíduos Sólidos voltada para Região Sul Serrana do Estado do Espírito Santo (CONSUL).

Os protocolos de intenções dos consórcios públicos mencionados acima já foram ratificados pela Assembléia Legislativa do Estado do Espírito, mas não há certeza absoluta quanto aos Municípios se já adotaram a mesma providência. Caso positivo, os consórcios públicos, sob o ponto de vista legal, já existem. Bastará, agora, que sejam operacionalizados. Adite-se que o Município de Guarapari integra o CONLISUL.

Não há como negar que os serviços de saneamento básico, no caso em exame, o de limpeza urbana e o manejo de resíduos sólidos têm relação direta com a preservação e a proteção ambiental, sem contar com a conservação e o uso racional de recursos hídricos. Com efeito, o Estado do Espírito Santo conta com importantes diplomas legais relativos ao meio ambiente ou, ainda, aos recursos hídricos que norteiam, direta ou indiretamente, os resíduos sólidos. Senão, vejamos.

A Lei n.º4.126/88 estabelece a política estadual de proteção, conservação e melhoria do meio ambiente, cabendo ao Sistema Estadual do Meio Ambiente implantá-la (art. 1º). Entretanto, vários dos dispositivos dessa lei foram derogados (revogados em parte) com o advento de leis subseqüentes, que tratavam da mesma matéria, tal como segue.

A Lei n.º4.701/02, Política Estadual de Meio Ambiente (PEMA), estatui normas para o gerenciamento de resíduos sólidos especiais e, ainda, submete as unidades de tratamento e de disposição final desses resíduos ao prévio licenciamento ambiental, exigindo o correspondente Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EPIA) e o Relatório de Impacto Ambiental (RIMA); o que será visto mais adiante.

A Lei n.º5.818/98, Política de Gerenciamento de Recursos Hídricos do Estado do Espírito Santo (PGRHEES), estatui diretrizes e normas sobre a política estadual de recursos hídricos (art. 1º) e, ainda, a respeito dos instrumentos para efetivação dessa política, dentre eles, o plano estadual de recursos hídricos e de bacias hidrográficas (art.7º, incs. I e II). Coube à Lei n.º8.960/08 instituir o Fundo Estadual de Recursos Hídricos do Estado do Espírito Santo (FUNDÁGUA), que tem por finalidade conferir suporte financeiro e auxiliar na implantação da PGRHEES (art. 1º), contando com diversas fontes de recursos para tanto (3º).

A PGRHEES não traz regras expressas atinentes aos resíduos sólidos. Entretanto, como o plano setorial de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos também deve ser compatível com o plano de bacia hidrográficas, é evidente que a PGRHEES constitui importante marco regulatório a nortear o setor.

A Lei Complementar n.º248/02 cria o Instituto Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (IEMA), autarquia dotada de autonomias técnica, administrativa e financeira, vinculado à Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Recursos Hídricos (SEAMA) (art. 1º). Ao IEMA compete, dentre outras atividades, implantar e executar a política estadual de meio ambiente e de recursos hídricos, assim como os planos relativos aos dois setores (art. 5º, inc. I). Mais do que isso, é a entidade dotada de competência para promover o prévio licenciamento ambiental das atividades geradoras de impacto ambiental (art. 5º, inc. IV), sem prejuízo de promover, quando cabível, a delegação dessa atribuição aos Municípios, orientando-os e apoiando-os para tanto (art. 5º, inc. VII).

Percebe-se, assim, que o IEMA tem um papel fundamental na temática dos resíduos sólidos, pois, além de ser a entidade responsável pelo licenciamento das unidades de tratamento e disposição final desses resíduos, promove a implantação e execução dos planos de recursos hídricos e, até mesmo, de bacias hidrográficas, que nortearão o plano setorial de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos.

Vale ressaltar, por fim, que o Governo do Estado debate a criação do imposto sobre circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação – ICMS de cunho ecológico que representará mecanismo de fomento para conservação da biodiversidade, da recuperação de áreas de degradadas, de comunidades tradicionais etc. Os Municípios, por meio desse tributo, poderão acessar mais recursos estaduais advindos de transferências constitucionais, aplicando-os, nos termos da legislação pertinente, em ações e atividades voltadas para a preservação e conservação do meio ambiente, dentre elas, o manejo de resíduos sólidos.

2. SERVIÇO DE LIMPEZA URBANA E DE MANEJO DE RESÍDUOS SÓLIDOS À LUZ DA LEGISLAÇÃO ESTADUAL PERTINENTE

2.1. Conceito

Tal qual já mencionado no item anterior, a Lei n.º9.096/08, Política Estadual de Saneamento Básico (PESB) reproduz, em grande parte, as normas da LDNSB, inclusive reiterando o conceito de serviço de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos desta última, nos seguintes termos: “conjunto de atividades, infra-estruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, tratamento e disposição final do lixo doméstico e do lixo originário da varrição e limpeza de logradouros e vias públicas” (art. 3º, inc. I, alínea “c”).

2.2. Atividades do serviço de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos

O art. 3º, inc. I, alínea “c” c/c art. 10, incs. I a III, da PESB também reiteram as atividades que compõem o serviço de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos previstas na LDNSB, estatuinto como tais: (1) coleta, transporte, transbordo; (2) triagem para fins de reuso ou reciclagem, tratamento, inclusive compostagem, e disposição final; (3) varrição, capina, poda de árvores em vias e logradouros públicos e outros eventuais serviços pertinentes à limpeza pública urbana.

A PESB, a exemplo da LDNSB, também não chega a detalhar o conteúdo ou, ainda, a modelar cada uma dessas atividades; o que deverá ser feito pelo titular do serviço dada a sua competência precípua na estruturação da gestão dele.

2.3. Classificação quanto à origem dos resíduos sólidos

Tal qual a LDNSB, a PESB, ainda que de forma não expressa, leva a crer que optou pela classificação quanto à origem, porque faz referência aos resíduos sólidos urbanos, domiciliares, comerciais, industriais e de serviços (art. 3º, inc. I, alínea “c” c/c art. 10 c/c art. 11).

2.4. Responsabilidade do gerador

O art. 11, da PESB reproduz o comando do art. 6º, da LDNSB, possibilitando que o Município chame para si a responsabilidade pelo manejo dos resíduos sólidos originários de atividades comerciais, industriais e de serviços (usualmente, chamados de resíduos sólidos especiais) de competência originária do gerador, quando, então, passarão a ser submetidos ao mesmo regime jurídico da gestão dos resíduos sólidos urbanos. Caso o Município não o faça, o gerador continuará responsável pelo manejo dos resíduos sólidos especiais, segundo as normas técnicas e legais aplicáveis à espécie.

No mesmo sentido exposto, o art. 58, da Lei n.º4.701/92, Política Estadual de Meio Ambiente, prevê que a responsabilidade pela disposição final de resíduos poluentes, perigosos ou nocivos é do gerador. Ou seja, a PEAM reitera a responsabilidade do gerador na gestão dos resíduos especiais, notadamente os poluentes, perigosos ou nocivos. Ressalte-se que a norma, nesse caso, incide tanto sobre os resíduos sólidos quanto sobre os líquidos.

2.5. Atividades do serviço de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos em espécie¹⁷

Como já mencionado, a PESB segue o exemplo da LDNSB, não dispendo de forma detalhada sobre o conteúdo ou, ainda, a modelagem de cada uma das atividades do manejo de resíduos sólidos.

Apesar da omissão legislativa mencionada, a PEAM prevê que a coleta, o armazenamento, o transporte, o tratamento, a disposição final ou a reutilização de resíduos, sólidos ou líquidos, de cunho poluente, perigoso ou nocivo, sujeitar-se-ão ao prévio licenciamento perante a autoridade ambiental estadual (art. 54, primeira parte). Além disso, a instalação e operação de incineradores de resíduos sólidos de qualquer natureza também deverão ser submetidos ao prévio licenciamento perante a autoridade ambiental estadual, que estabelecerá os padrões de emissão das cinzas e, por conseguinte, sua disposição final (art. 57). A autoridade a que se refere o PEAM é o IEMA, que, segundo prevê o art. 5º, inc. IV, da LC n.º248/02, tem competência para tanto.

Em conformidade com a exigência de prévio licenciamento ambiental, é indispensável à elaboração do Estudo Prévio de Impacto Ambiental e o respectivo Relatório de Impacto Ambiental sobre atividades de tratamento e de disposição final de resíduos sólidos urbanos, tóxicos ou perigosos, devendo-se, por conseguinte, submete-los, o EPIA e o RIMA, à apreciação do IEMA (art. 75, inc. X).

¹⁷ Apresenta-se neste item o exame individualizado de cada atividade que compõe o serviço público de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos.

Vale ressaltar que as atividades do manejo dos resíduos em exame serão processadas de forma e em condições que não constituam perigo imediato ou potencial para saúde humana e o bem-estar público nem causem prejuízos para o meio ambiente (art. 54, parte final, da PEAM).

A PEAM, em seu art. 54, parágrafo único, atribui ao Estado competência para realizar cadastro que identifique os locais e as condições para disposição final de resíduos, sólidos ou líquidos, de natureza poluente, perigosa ou nociva (parágrafo único, do art; 54, da PEAM). Vai além, veda a disposição final desses resíduos nos seguintes locais: (1) inapropriados, sejam em áreas urbanas sejam rurais; (2) águas superficiais ou subterrâneas e, ainda, em áreas erodidas; e, por fim, (3) a céu aberto. Também é vedada a incineração dos resíduos sólidos mencionados (art. 55, incs. I a III).

3. REGIONALIZAÇÃO DO MANEJO DE RESÍDUOS SÓLIDOS: BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE O ÂMBITO ESTADUAL

Preliminarmente, é importante reiterar que PESB reproduz, em grande parte, o disposto na LDNSB, mas foca a gestão dos serviços de abastecimento de água potável e esgotamento sanitário, tratando, de forma tímida, de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos e, ainda, de drenagem e o manejo de águas pluviais. Com efeito, houve uma preocupação no disciplinamento e, porque não dizer, uma reserva da gestão dos serviços de abastecimento de água potável e esgotamento sanitário em âmbito estadual, relegando-se os demais serviços para segundo plano. Dessa forma, é possível afirmar que a PESB não avançou da mesma forma que a LDNSB, que buscou reconhecer, ainda que parcialmente, a noção de saneamento ambiental.

Além disso, a PESB, de forma não explícita, buscou estabelecer parâmetros para definir a competência do Estado e dos Municípios na gestão dos serviços de saneamento básico. Isso se explica porque de acordo com o disposto na PESB, caracterizaria como serviço de saneamento básico de interesse local aquele que atenda a um único Município no âmbito de seu território (art. 5º), enquanto que o de função pública de interesse comum será identificado por atender a dois ou mais Municípios no âmbito da região metropolitana criada pelo Estado (art. 6º). Portanto, não há como negar a PESB tenta, de certo modo, definir a gestão dos serviços de saneamento básico em âmbito municipal, quando, então, estarão atrelados ao interesse e ao território local, e, ainda, em âmbito estadual, em que terão relação direta com a função pública de interesse comum na esfera metropolitana.

Essa divisão de competência entre gestão estadual e municipal acaba por nortear toda a estrutura do PESB, a qual, ao tratar do processo de regionalização, disciplina o planejamento, a regulação, a fiscalização e a prestação no âmbito estadual e regional, sendo que este último abrange tanto o estadual quanto o municipal.

Há, portanto, um claro conflito da PESB com a LDNSB, que não chegou a estabelecer, a priori, o titular do serviço, permitindo a articulação federativa na solução desse impasse.

Ademais, reitera-se que a definição da competência da gestão dos serviços de saneamento básico tem sede constitucional, cabendo ao STF explicitá-la; o que já vem fazendo.

De qualquer forma, a PESB busca positivar o processo de regionalização, prevendo que poderá abarcar tanto a gestão municipal quanto a estadual dos serviços de saneamento básico (art. 7º). Vai além, reitera a modelagem de regionalização positivada pela LDNSB, a qual delimita a gestão associada. Isso porque, a PESB informa quais são as condicionantes da prestação do serviço (art. 20, incs. I a III), quem pode desempenhar papel de prestador (art. 22, incs. I e II e seu parágrafo único) e, mais adiante, informa a entidade de regulação e de fiscalização com as respectivas atribuições (21, incs. I e II). Sem prejuízo do exposto, cuida, finalmente, dos limites do planejamento regional uniforme (art. 23 e seu parágrafo único). Tudo isso em ambiente de cooperação federativa que se dará com base na gestão associada, abrangendo a gestão municipal e a estadual, nos moldes expostos.

Vale ressaltar, porém, que há uma peculiaridade na PESB, pois, em dados momentos, a gestão associada cede espaço para a cooperação federativa na forma de região metropolitana. Até porque, é dessa forma que o Estado concretiza a sua competência para promover a gestão dos serviços de abastecimento de água potável e esgotamento sanitário. Tanto é assim que chega a determinar que a regionalização poderá abranger os serviços de saneamento básico de âmbito municipal e da esfera estadual (art. 7º).

3.1. Planejamento do manejo de resíduos sólidos

O art. 23, da PESB, ao reiterar o art. 17, da LDNSB, prevê que, no âmbito do processo de regionalização, deverá ser elaborado um plano regional, o qual deverá ser uniforme para o conjunto dos Municípios inseridos nesse processo. O Estado poderá ofertar o apoio técnico necessário aos Municípios para a elaboração do plano regional, sendo incumbência dos prestadores o fornecimento das informações necessárias (§2º, do art. 21). Diga-se, de passagem, que o mesmo serve para os planos municipais, isto é, o Estado poderá dar o apoio técnico necessário para a elaboração dos planos municipais (art. 32, inc. V). Conforme mencionado anteriormente¹⁸, as normas sobre planejamento previstas no art. 25 e seus parágrafos, da PESB – que, em última análise, são endereçadas aos planos municipais – se aplicam, no que couber, ao plano regional mencionado.

Caso o Estado participe, direta ou indiretamente, desse processo de regionalização, será responsável pela elaboração do plano regional (arts. 23, parágrafo único, PESB). Mais do que isso, o art. 26, inc. I; e seus §2º e §3º, da PESB reitera a competência do Estado para realizar plano regional para os serviços de saneamento básico integrantes da gestão estadual, isto é, aqueles afetos à função pública de interesse comum prestados para Municípios integrantes da Região Metropolitana da Grande Vitória. O plano em questão deverá observar os comandos positivados nos arts. 21 a 25, da PESB, que tratam desde

¹⁸ Vale conferir os comentários feitos no item “5.1. Plano regional de manejo de resíduos sólidos”, que integra o “*Diagnóstico da Legislação Federal sobre Serviço de Limpeza Urbana e Manejo de Resíduos Sólidos*”.

o processo de regionalização até o planejamento propriamente dito. Incumbirá ao COMDEVIT promover a análise prévia desse plano para fins de sua aprovação. Sem embargo do exposto, os Municípios, notadamente da região metropolitana, participarão da elaboração desse plano (§3º, do art. 26)

Independentemente do plano regional feito pelo Estado para a região metropolitana, deverá elaborar plano estadual de saneamento básico, o qual abrigará, inclusive, os serviços de saneamento básico prestados aos Municípios da RMGV. Tal qual o plano regional destinado à região metropolitana, o plano estadual será elaborado com observância, no que couber, dos comandos dos arts. 21 a 25, da PESB e, ainda, será submetido à análise prévia do COMDEVIT. Os Municípios, notadamente da região metropolitana, atuarão no processo de elaboração do plano estadual.

Vale ressaltar que o Estado, por meio da Secretaria de Estado de Saneamento, Habitação e Desenvolvimento Urbano (SEDURB), tem o prazo de 2 anos a contar de 30.12.08 (data da publicação da PESB), para elaborar o plano estadual de saneamento básico, que abrangerá todo território do Estado, inclusive programas e ações voltados para o saneamento de localidades de pequeno porte, quando for viável (art. 25, §13). Cabe ao Estado, ainda, definir as regiões e sub-regiões para fins de planejamento e estabelecimento de metas, observados o interesse comum e local (leia-se, gestão estadual e municipal), sugerindo as alterações e adaptações necessárias à sua formalização (art. 32, inc. VII).

Tanto o plano regional endereçado para região metropolitana quanto o plano estadual terão a sua elaboração coordenada pela SEDURB (art. 26, §5º).

Todos os planos em exame serão disponibilizados, na íntegra, a qualquer interessado, inclusive por meio de internet e audiência pública (art. 60).

No tocante às demais regras da PESB que, na verdade, repetem o disposto sobre o planejamento disciplinado na LDNSB, remetemo-nos aos comentários feitos ao item “5.1. Planejamento regional de manejo de resíduos sólidos”, do “*Diagnóstico da Legislação Federal sobre Serviço de Limpeza Urbana e de Manejo de Resíduos Sólidos*”.

3.2. Regulação do manejo de resíduos sólidos

Conforme já mencionado¹⁹, não é recomendável que a regulação seja desassociada da fiscalização, em que pese seja possível nos termos da LDNSB – o que, inclusive, foi reiterado pela PESB (art. 12). Isso se explica porque, a fiscalização é inerente e, mais do que isso, está encartada na noção de regulação.

Vale repetir, ainda, que não existe apenas uma forma de concretizar-se a atividade regulatória, mas sim várias. A mais utilizada é a instituição de agência reguladora²⁰. A figura da agência reguladora não é tema novo no cenário jurídico do Estado do Espírito

¹⁹ Vale conferir os comentários feitos no item “5.2. Regulação regional de manejo de resíduos sólidos”, que integra o “*Diagnóstico da Legislação Federal sobre Serviço de Limpeza Urbana e de Manejo de Resíduos Sólidos*”.

²⁰ *Idem*.

Santo. Tal como mencionado na introdução, a Lei Complementar n.º158/99 já previa, de forma genérica, a instituição de agência reguladora no âmbito estadual. O art. 2º, da Lei n.º6.871/01 fazia referência à AGESP, a qual, ao que parece, foi sucedida pela ARSI, a teor da Lei n.º477/08, vez que esta última lei é posterior àquela.

A ARSI, por sua vez, tem a sua atividade regulatória voltada para os serviços de abastecimento de água potável e esgotamento sanitário (art. 4º, da Lei n.º477/08). Isso é reiterado pelo §2º, do art. 24, da PESB, que reserva à entidade estadual competência regulatória sobre os serviços referidos da gestão estadual, isto é, aqueles tidos como de função pública de interesse comum prestados aos Municípios da região metropolitana.

Além disso, a entidade estadual desempenhará regulação e fiscalização sobre os serviços de saneamento básico prestados pela CESAN, que sempre terão cunho regional. Excepcionalmente, a entidade estadual não desempenha regulação sobre esses serviços nos seguintes casos: (1) houver disposição em contrário do titular do serviço; e, (2) entidade reguladora específica já existente (§1º, do art. 21).

Quando os serviços de saneamento básico, no caso, os de abastecimento de água potável e de esgotamento sanitário, forem prestados pela CESAN e, mais do que isso, o convênio de cooperação firmado entre o Estado e o Município definir que a atividade de regulação e fiscalização ficará por conta deste último, deverão ser atendidas as seguintes condicionantes para realização desse instrumento: (1) apresentação prévia de laudo que ateste a viabilidade econômico-financeira, assim como capacidade técnica para desempenho da atividade regulatória sobre os serviços; e, (2) compatibilidade com a política estadual e, ainda, os planos regional endereçado para região metropolitana e o estadual de saneamento básico (art. 30). Nada impede, ainda, que a entidade reguladora estadual atue como árbitro no conflito existente entre a CESAN e a entidade reguladora municipal.

Há uma forte presunção de inconstitucionalidade do art. 30, da PESB, que, ao tratar da designação da entidade reguladora municipal para os serviços de saneamento, submete o Município ao constrangimento de ter que apresentar um atestado de capacidade técnica dele. Trata-se, a nosso ver, de violação expressa da autonomia municipal (art. 29, caput, da CRFB/88) e, mais do que isso, da isonomia federativa (art. 19, inc. III, da CRFB/88).

Com efeito, os serviços de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos e, ainda, de drenagem e água potável podem ser submetidos a outro tipo de modelagem regulatória, nos termos da PESB.

O art. 21, inc. I e II, da PESB reitera o disposto no art. 15, incs. I e II, da LDNSB, prevendo que, no âmbito da regionalização, a regulação e a fiscalização poderão ser exercidas por consórcio público de Direito Público, que será composto pelos Municípios abrangidos pela regionalização e/ou pelo próprio Estado do Espírito Santo. Este, inclusive, irá integrar o consórcio público para conferir apoio no processo de regionalização do manejo de resíduos sólidos, no caso em espécie, dar ênfase na regulação e fiscalização (art. 20, §4º).

Além do consórcio público, os Municípios ou, ainda, eles e o Estado do Espírito Santo podem firmar convênio de cooperação para concretizar a gestão associada em prol da regulação e fiscalização do manejo de resíduos sólidos. No âmbito do próprio convênio, já podem realizar a designação de órgão ou entidade integrante da Administração Pública dos conveniados para realizar a regulação e a fiscalização de fato em âmbito regional. O art. 29, da PESB já dá autorização para o Estado do Espírito Santo firmar, por intermédio da SEDURB, convênio de cooperação com os Municípios, a fim promover as atividades de regulação e fiscalização, seja da gestão municipal seja da estadual, sobre os serviços de saneamento básico.

No tocante às demais regras da PESB que, na verdade, repetem o disposto sobre atividade regulatória e fiscalizatória disciplinada na LDNSB, remetemo-nos aos comentários feitos ao item “5.2. *Regulação regional de manejo de resíduos sólidos*”, do “*Diagnóstico da Legislação Federal sobre Serviço de Limpeza Urbana e de Manejo de Resíduos Sólidos*”.

3.3. Fiscalização do manejo de resíduos sólidos

Tal qual já mencionado²¹, é recomendável que a regulação seja desempenhada de forma agregada à fiscalização, possibilitando, portanto, que a entidade reguladora, quem quer que seja, promova uma gestão adequada do manejo de resíduos sólidos, notadamente no plano regional, estadual e municipal.

3.4. Prestação do manejo de resíduos sólidos

Preliminarmente, é importante ressaltar que os serviços de abastecimento de água potável e de esgotamento sanitário que envolvam, direta ou indiretamente, o Estado, no caso, a gestão estadual (leia-se, serviços de função pública de interesse comum prestados aos Municípios da região metropolitana), serão prestados, exclusivamente, pela CESAN (parágrafo único, do art. 22, da PESB). Aliás, a prestação de serviços de saneamento pela CESAN será considerada, sempre, como prestação regionalizada (§1º, do art. 20, da PESB).

Repita-se a Lei n.º6.863/01, ao alterar a Lei n.º2.282/67, estatui como objetivo da CESAN planejar, projetar, executar, ampliar, remodelar e explorar, industrialmente, serviços de abastecimento de água, esgotos sanitários, coleta e tratamento de lixo e combate a vetores (art. 4º). Portanto, não resta dúvida, pelo menos sob o ponto de vista legal, que a CESAN pode ser apontada como prestadora do manejo de resíduos sólidos, especialmente das atividades de coleta e tratamento. Todavia, como visto no parágrafo anterior e será examinado nos seguintes deste item, a PESB foca a atuação da CESAN para os serviços de abastecimento de água potável e esgotamento sanitário.

Segundo o inc. I, do art. 20, da PESB, que reproduz o disposto no inc. I, do art. 14, da LDNSB, um único prestador, em âmbito regional, deverá atender a vários Municípios

²¹ Ver: item “5.3. Fiscalização regional de manejo de resíduos sólidos”, que integra o “*Diagnóstico da Legislação Federal sobre Serviço de Limpeza Urbana e de Manejo de Resíduos Sólidos*”.

contíguos ou não. Os prestadores poderão ser aqueles arrolados nos incs. I e II, do art. 22, da PESB que reitera o disposto nos incs. I e II, do art. 16, da LDNSB. Senão, vejamos.

Os Municípios e/ou o Estado (§4º, do art. 20, da PESB), no âmbito do processo de regionalização, poderão contratar consórcio público para prestar os serviços de saneamento básico, especialmente limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos.

Os serviços referidos poderão ser prestados por órgão, autarquia, fundação de Direito Público, empresa pública ou sociedade de economia mista estadual ou municipal. Para tanto, os Municípios e/ou o Estado, após a concretização de ambiente de gestão associada seja por meio de consórcio público seja por intermédio de convênio de cooperação, deverão firmar contrato de programa, para que os órgãos ou entidades mencionados possam executar, de fato, os serviços; o que pode ser feito por intermédio da CESAN, a qual tem competência para prestar as atividades de coleta e de tratamento de resíduos sólidos, nos termos do art. 3º, da Lei n.º2.282/67.

Por fim, os serviços de saneamento básico poderão ser concedidos, inclusive por meio de Parcerias Público-Privadas (PPP's), para a iniciativa privada. Para isso, a entidade reguladora (que pode ser um consórcio público), que receberá delegação para desempenhar papel de Poder Concedente, promoverá prévio processo licitatório para realizar a concessão do manejo de resíduos sólidos, cabendo ao concessionário promover a prestação do serviço para o conjunto de Municípios contemplados na licitação.

No tocante às PPP's para prestação dos serviços de saneamento básico da gestão municipal, isto é, serviços de interesse local prestados em território municipal, dependerão de prévia autorização do Prefeito para sua realização, não podendo ultrapassar o prazo do contrato de programa, sem prejuízo do atendimento das normas da Lei n.º11.079/04, Lei das PPP's (art. 31, *caput*, da PESB). Mais do que isso, o contrato de PPP deverá ser antecedido de estudo de impacto tarifário elaborado pela entidade reguladora (§1º, do art. 31, da PESB). Caso o estudo de impacto tarifário mencionado indique a necessidade de elevação da tarifa para manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, a sua celebração deverá ser precedida de revisão tarifária, ainda que para vigência futura (§2º, do art. 31, da PESB).

Não há como negar que o art. 31 e seus §1º e §2º, da PESB, ao estatuírem novas exigências para contratação de PPP'S, podem estar gravados de inconstitucionalidade formal por violação do pacto federativo (arts. 1 e 18, da CRFB/88), pois cabe à União, de forma reservada, legislar sobre licitações e contratos administrativos (art. 22, incs. XXVII, da CRFB/88). Sem contar que há claro desrespeito à autonomia municipal (art. 29, *caput*, da CRFB/88), vez que impõem de forma desmedida restrições à contratação dessas parcerias pelo Município.

Como já mencionado²², a prestação regionalização, em regra, se pauta na forma de prestação dos serviços públicos, a qual ocorre de forma direta ou indireta. Na primeira forma, prestação direta, o titular presta, de per si, o serviço, sendo-lhe lícito, ainda, criar um órgão administrativo, como, por exemplo, uma Secretaria, ou buscar a via da terceirização (leia-se, buscar suporte da iniciativa privada para fornecimento de serviço técnico especializado mediante prévio processo licitatório) para tanto. Na segunda forma, o titular, sem perder a titularidade do serviço, o transfere para outrem, cabendo a este realizá-lo, por sua conta e risco. A prestação indireta se concretiza pelas seguintes modalidades: (1) delegação legal, que enseja, por meio de lei, a criação de autarquia, empresa pública e sociedade de economia mista para fazê-lo; (2) delegação contratual, que autoriza a realização de contrato de concessão, inclusive parceria público-privada, e de permissão; e, agora, (3) a gestão associada, que, como já visto, constitui forma de cooperação federativa na vertente cooperação concretizada por consórcio público ou por convênio de cooperação, que, depois de concretizada, permite a promoção de contrato de programa para a execução propriamente dita do serviço.

A PESB, de certa forma, mantém a mesma lógica. Contudo, estabelece que a prestação direta abrange também a delegação legal, pois define que os serviços prestados diretamente “*são aqueles prestados por entidade de direito público ou privado, inclusive sociedade de economia mista ou autarquia que integre a administração do titular dos serviços de interesse local ou de interesse comum*” (art. 3º, inc. IX, da PESB).

Nesse contexto, o art. 26, inc. IV, da PESB atribuiu ao Estado competência para prestar, direta ou indiretamente, isolado ou associado com outros entes da Federação, serviços regionalizados de saneamento básico, especificamente àqueles encartados na gestão estadual, isto é, os serviços de saneamento básico caracterizados como função pública de interesse comum prestados para Municípios integrantes da região metropolitana.

No tocante às demais regras da PESB que, na verdade, repetem o disposto sobre a prestação regionalizada disciplinada pela LDNSB, remetemo-nos aos comentários feitos ao item “5.4. *Prestação regional de manejo de resíduos sólidos*”, do “*Diagnóstico da Legislação Federal sobre Serviço de Limpeza Urbana e de Manejo de Resíduos Sólidos*”.

3.5. Controle social sobre o manejo de resíduos sólidos

Conforme já mencionado, o controle social, que constitui forma de gestão pública participativa, norteia a gestão dos serviços de saneamento básico, influenciando sobre o planejamento, regulação, fiscalização e prestação, em que pese a LDNSB não ter tratado dela no âmbito da regionalização. O inc. X, do art. 2º, da PESB, ao reproduzir o disposto no inc. X, do art. 2º, da LDNSB reitera o controle social como princípio fundamental dos serviços de saneamento básico, inclusive no âmbito estadual e regional, razão pela qual pode ser considerada vertente interpretativa e integrativa da gestão desses serviços.

O inc. IV, do art. 3º, da PESB também reproduz o inc. IV, do art. 3º, da LDNSB, conceituando o controle social como “*conjunto de mecanismos e procedimentos que*

²² Ver: “5.4. *Prestação regional de manejo de resíduos sólidos*”, que integra o “*Diagnóstico da Legislação Federal sobre Serviço de Limpeza Urbana e de Manejo de Resíduos Sólidos*”.

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”.

Tal qual a LDNSB, a PESB apresenta formas diversas de exercício do controle social, destacando-se, dentre elas, a instituição do Conselho Estadual de Saneamento Básico – CONSAN (art. 56, da PESB), o qual é constituído por 7 membros nomeados pelo Governador, que são: (a) 1 titular do SEDURB; (b) 1 representante dos Municípios da RMGV, indicado pelo COMDEVIT; (c) 1 representante dos Municípios situados fora da RMGV indicado pela Associação dos Municípios do Estado do Espírito Santo (AMUNES); (d) 1 representante da CESAN; (e) 1 representante da sociedade civil, indicado pelo Governador; e, (f) 2 representantes do Governo do Estado, sendo 1 da Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Recursos Hídricos (SEAMA); e, 1 da Secretaria de Estado de Saúde (SESA) (art. 28, inc. I a VI). Cada conselheiro terá um suplente, indicado da mesma forma que o titular (§1º, do art. 28, da PESB). A atividade dos conselheiros é considerada serviço público relevante, devendo se exercida de forma gratuita e sem prejuízo das funções próprias originárias (§3º, do art. 28, da PESB).

As decisões do CONSAN serão tomadas por maioria simples (§2º, do art. 28, da PESB). A SEDURB exercerá as funções de direção e secretaria-executiva do CONSAN, devendo propiciar a estrutura financeira e administrativa para operacionalização desse conselho (§4º, do art. 28, da PESB).

Ao CONSAN compete, dentre outras funções: (1) acompanhar a elaboração e implementação da política estadual de saneamento básico; (2) analisar e opinar sobre os planos estadual e regional de saneamento básico; (3) emitir parecer sobre assuntos referentes a saneamento básico, encaminhados pela SEDURB; (4) conhecer e emitir sugestões sobre o programa, atividades e ações decorrentes ou integrantes dos planos estadual e regional de saneamento básico; e, (5) exercer as funções de participação e controle social perante o Estado, inclusive os planos estadual e regional de saneamento básico (art. 27, incs. I a V da PESB).

Além do CONSAN, o controle social será exercido por meio de consultas e audiências públicas, pelo acesso às informações arroladas na PESB e, ainda, outros processos e meios definidos pelo Estado e pela entidade reguladora estadual (parágrafo único, do art. 56, da PESB).

A PESB avançou no campo da gestão pública participativa por ter instituído o CONSAN, não permanecendo, apenas, no campo da facultatividade estabelecida pela LDNSB. Contudo, poderia ter ido mais além. Seria recomendável que tivesse conferido caráter deliberativo ao conselho, ao invés de tê-lo mantido no campo meramente consultivo, segundo se extrai do inc. IV, do art. 27, da PESB.

No tocante às demais regras da PESB que, na verdade, repetem o disposto sobre controle social disciplinada pela LDNSB, remetemo-nos aos comentários feitos ao item “5.5. Controle social sobre o manejo de resíduos sólidos”, do “*Diagnóstico da Legislação Federal sobre Serviço de Limpeza Urbana e de Manejo de Resíduos Sólidos*”.

No campo específico da gestão participativa em resíduos sólidos, o principal instrumento é o Comitê Gestor de Resíduos Sólidos (COGERES). Este comitê foi criado por meio do Decreto nº. 1730, de 1º de setembro de 2006. Naquela época, o IEMA cria a Comissão Interna de Resíduos Sólidos Urbanos e da Construção Civil (CIRSUCC) e, em parceria com o Sebrae e o Instituto Idéias, realiza o 1º Seminário Nacional de Resíduos Sólidos. A CIRSUCC foi criada por meio de Instrução de Serviço nº 006-R, de 13 de janeiro de 2005.

3.6. Remuneração do serviço de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos

O inc. II, do art. 40, da PESB incorre no mesmo equívoco do inc. II, do art. 29, da LDNSB, o qual prevê que o serviço de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos será remunerado por taxa, tarifa e outros preços públicos, segundo o seu regime de prestação. Como já exposto²³, o serviço de limpeza urbana, que, em verdade, constitui a limpeza pública urbana, não poderá ser remunerado por taxa, tarifa ou preço público, pois, por ter natureza não específica e indivisível, deverá ser remunerado pelos cofres públicos municipais.

O manejo de resíduos sólidos é que poderá ser remunerado por taxa, tarifa ou preço público, segundo o regime jurídico a que as atividades do manejo forem submetidas. Com efeito, será taxa quando o serviço for prestado pela própria Administração Pública sob regras de Direito Público. Por outro lado, será tarifa quando prestado pela iniciativa privada sob regras de Direito Privado com influxo de princípios publicistas. Por fim, será preço público quando a própria Administração Pública prestar, na qualidade de agente econômico, uma atividade do manejo de resíduos sólidos tida como especial, como, por exemplo, coleta/transporte de resíduos sólidos especiais, cobrando, portanto, pela prestação extraordinária do serviço.

A PESB não trata da base de cálculo, nem sequer dos critérios correspondentes para fixação da taxa ou da tarifa do manejo de resíduos sólidos contemplados nos incs. I a III, do art. 35, da LDNSB. Todavia, determina que a taxa ou tarifa no âmbito do processo de regionalização deverá ser instituída de forma a contemplar o conjunto de Municípios inseridos nesse processo (art. 20, inc. II).

Vale ressaltar que a PESB traz comandos específicos endereçados à remuneração dos serviços de abastecimento de água potável e esgotamento sanitário, inclusive em âmbito regional, prestados pela CESAN (arts. 43, 44 e 45, da PESB). No mais, repete as demais regras da LDNSB sobre a remuneração dos serviços de saneamento básico, razão pela qual nos remetemos aos comentários feitos no item “5.6. *Remuneração do serviço de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos: implicações no plano regional*”, do “*Diagnóstico da Legislação Federal sobre Serviço de Limpeza Urbana e de Manejo de Resíduos Sólidos*”.

²³ Ver: item “5.6. *Remuneração do serviço de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos: implicações no plano regional*”, do “*Diagnóstico da Legislação Federal sobre Serviço de Limpeza Urbana e Manejo de Resíduos Sólidos*”.

IV. DIAGNÓSTICOS LEGAIS DOS MUNICÍPIOS DA REGIÃO METROPOLITANA DA GRANDE VITÓRIA

1. DIAGNÓSTICOS LEGAIS MUNICIPAIS SOBRE O SERVIÇO DE LIMPEZA URBANA E DE MANEJO DE RESÍDUOS SÓLIDOS

MUNICÍPIO DE VITÓRIA

1. LEGISLAÇÃO MUNICIPAL SOBRE RESÍDUOS SÓLIDOS: PANORAMA GERAL

Conforme já mencionado²⁴, o Município, no exercício de sua competência constitucional para dispor sobre interesse local e complementar a legislação federal e estadual sobre saneamento básico (art. 23, inc. IX, da CRFB/88), já podia legislar sobre a matéria para adequar a sua realidade local, antes mesmo do advento da LDNSB e da PESB. Entretanto, com a edição destas últimas, os diplomas legais municipais que conflitassem com elas, teriam a sua eficácia suspensa. Sem contar que, após a edição da LDNSB e da PESB, as leis municipais que as contrariarem restarão gravadas de inconstitucionalidade quanto à forma por inobservarem a competência da União e do Estado para, segundo a competência constitucional de cada um, também dispor sobre a matéria.

A Lei Orgânica do Município de Vitória de 1990 (LOMV/90) , com as atualizações posteriores, reitera a competência do Município em promover a sua gestão do saneamento básico, conferindo-lhe, com colaboração do Estado e da União, competência para realizar a coleta e disposição adequadas dos esgotos e do lixo, a drenagem urbana de águas pluviais e o controle dos fatores transmissíveis de doenças e atividades relevantes para a promoção da qualidade de vida (art. 190). Ademais, o parágrafo único, do art.190, da LOMV/90 proíbe que o meio ambiente e o cidadão sejam prejudicados pelo lançamento inadequado de efluentes líquidos e resíduos sólidos ou pela criação de obstáculos ao livre escoamento das águas pluviais.

O art. 191 da LOMV/90 prevê que todos os esgotos, bem como os efluentes líquidos de origem industrial deverão ser previamente tratados, antes de serem despejados nos curso d'água, lagoas ou mares, de maneira a assegurar a sua não nocividade.

No intuito de integrar a eficácia dos dispositivos da LOM, o Município editou a Lei n.º5.086/00, que institui o Código de Limpeza Pública (CLP), que, em síntese, trata da gestão do serviço de limpeza pública urbana e manejo de resíduos sólidos urbanos, inclusive domiciliares, e especiais (leia-se, hospitalares, industriais e outros perigosos). Posteriormente, o Município editou a Lei n.º6.073/03, que dispõe sobre a organização do sistema de limpeza pública, estrutura o ente regulador municipal, autoriza o Poder Público local a promover a concessão dos serviços, institui a Taxa de Fiscalização de Limpeza Urbana (FISLIMP) e cria o Fundo Municipal de Limpeza Pública (FUMLIMP).

²⁴ Ver: item “2. Impacto da LDNSB sobre as leis estaduais e municipais de serviço de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos”, que integra o “Diagnóstico da Legislação Federal sobre Serviço de Limpeza Urbana e Manejo de Resíduos Sólidos”.

Percebe-se, assim, que a Lei n.º6079/03 disciplina, ainda que parcialmente, a mesma matéria da Lei n.º5.086/00, sendo aquela posterior a esta. Com efeito, é possível afirmar que a Lei n.º6.079/03 revogou, parcialmente, a Lei n.º5.086/00, pois, repita-se, aquela, que é mais nova, trata de algumas matérias desta. O tema e a análise dessas leis serão retomados adiante.

Além da legislação mencionada que disciplina, especificamente, a gestão do serviço de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, o Município editou a Lei n.º6.080/03, Código de Posturas e Atividades Urbanas do Município de Vitória (CPAUVM), que, apesar de tratar de temas diversos sobre o ordenamento da Cidade, traz importantes normas sobre o serviço referido.

O Município também editou a Lei n.º5.814/02, que só entrou em vigor em 2003, para disciplinar a Taxa de Coleta de Resíduos Sólidos(TCRS) em substituição à taxa de limpeza urbana; o que será visto posteriormente. Em 2005, o Município editou a Lei n.º6.526 que concedia isenção, dentre outros tributos, da TCRS para os imóveis objeto de desapropriação e de cessão para a União decorrente do convênio firmado entre o Município e a Empresa Brasileira de Infra-estrutura Aeroportuária (INFRAERO).

Ainda em relação ao aspecto tributário da gestão do serviço de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, o Município editou a Lei n.º3998/03, que disciplina o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN), possuindo como fato gerador a prestação de serviços (art. 1º), dentre eles, o serviço de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos de qualquer natureza, inclusive a incineração desse material (itens 12, 14 e 17); o que será visto em detalhes mais adiante.

A Lei n.º7.099/07 autoriza o Município, por meio do Prefeito, a firmar convênio com cooperativas e associações de reciclagem e de resíduos sólidos, assim com empresas afins.

Embora o Município de Vitória disponha de importante arcabouço legal para disciplinar a gestão do serviço de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, destaca-se que a Lei n.º7.099/07, ao tratar genericamente de “associações e cooperativas de reciclagem e de resíduos sólidos, assim como empresas afins”, não garante por imposição legal a inclusão dos catadores como agentes econômicos e ambientais relevantes para a cadeia produtiva de materiais recicláveis. Analisando esta matéria comparativamente à LDNSB, o Município de Vitória avança timidamente com o diploma legal em análise no que tange à política inclusiva dos catadores no sistema de gestão dos resíduos sólidos. O art. 57, da LDNSB altera o art. 24, da LLCA ao disciplinar a contratação sem licitação de associações e/ou cooperativas de catadores, desde que respeitados os parâmetros estabelecidos no referido artigo.

O Prefeito, por sua vez, com base na legislação municipal sobre gestão de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos mencionada editou o Decreto n.º11.055/01, que estatui normas sobre acondicionamento, armazenamento e disposição de resíduos sólidos domiciliares e comerciais para coleta regular gerenciada pelo Município. Vale

ressaltar que o Decreto n.º11.055/01 revogou, expressamente, o Decreto n.º10.705/00, que tratava da mesma matéria.

Além disso, o Prefeito também editou o Decreto n.º10.311/00, que regulamenta a atividade de prestação do serviço de limpeza e manutenção de sistemas individuais de tratamento de esgotos domésticos no âmbito municipal.

No campo ambiental, o Município tem competência constitucional para proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas (art. 23, inc. VI, da CRFB/88), assim como preservar as florestas, a fauna e a flora (art. 23, inc. VII, da CRFB/88). Mais do que isso, o Município também possui competência para suplementar a legislação federal e municipal sobre proteção do meio ambiente e controle da poluição (art.24, incs. VI, parte final, da CRFB/88). Tudo isso representa um poder-dever do Município em prol das presentes e futuras gerações (art. 225, da CFFB/88).

O arcabouço normativo constitucional mencionado é reiterado pela LOMV/90. Daí porque, o Município, no exercício de sua competência para fiscalizar e proteger o meio ambiente, assim com o legislar de forma suplementar a matéria, editou a Lei n.º4438/97, Código Municipal de Meio Ambiente (CMMA), que traz, em seu âmbito, regras importantes para a gestão do serviço de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos. Dentre os instrumentos concretizados pelo CMMA para assegurar a proteção do meio ambiente, destacam-se (art. 4º, incs. V, VI, VIII e IX):

1. licenciamento ambiental, que, em regra, é acompanhado do Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EPIA) e o correspondente Relatório de Impacto Ambiental (RIMA), a fim de viabilizar ou não a implantação de atividade ou empreendimento que seja, potencial ou efetivamente, causador de degradação ambiental (arts. 42 a 60, do CMMA);
2. auditoria ambiental, que, em síntese, constitui processo administrativo prévio de inspeção, análise e avaliação sistemática das condições gerais e específicas de funcionamento de atividades ou empreendimentos que possam, potencial ou efetivamente, causar dano ambiental (art. 61, do CMMA). Tanto o tratamento quanto a disposição final de resíduos sólidos tóxicos e perigosos estão submetidos à auditoria ambiental (art. 64, inc. VIII, do CMMA);
3. Sistema Municipal de Informações e Cadastros Ambientais (SICA), que, em suma, constitui banco de dados de interesse do sistema municipal de meio ambiente, cuja responsabilidade é da Secretaria Municipal de Meio Ambiente (SEMMAM), para que possa ser utilizado pelo Município e pela população (art. 68, do CMMA);
4. Fundo Municipal de Meio Ambiente (FUNDAMBIENTAL), a ser criado por lei específica.

Posteriormente à edição do CMMA, o Município editou a Lei n.º5.131/00, que disciplina o licenciamento ambiental, a avaliação de impactos ambientais e cadastro ambiental.

As atividades ou empreendimentos constantes no Anexo I da Lei n.º 5.131/00, que possam causar, efetiva ou potencialmente, degradação ambiental, ficam sujeitas ao licenciamento ambiental (art. 1º), como, por exemplo, àquelas atinentes aos resíduos sólidos urbanos, industriais e de serviços de saúde. Acompanha o licenciamento ambiental o EPIA e o RIMA, que são exigidos para àquelas atividades e empreendimentos constantes no Anexo III da Lei n.º 5.131/00 (art. 36), destacando-se as seguintes: (1) beneficiamento e tratamento de resíduos sólidos urbanos, assim como o beneficiamento de resíduos sólidos industriais classe III; e, (2) disposição final de resíduos sólidos urbanos, provenientes de fossas, industriais de classe III e, ainda, de serviços de saúde.

Caso a atividade ou o empreendimento possa causar impacto no meio ambiente e não conste no rol do Anexo III da Lei n.º 5.131/00, mas sim do Anexo II, deverá ser objeto de Declaração de Impacto Ambiental (DIA), sem prejuízo do prévio licenciamento ambiental (art. 33). Dentre as atividades submetidas ao DIA, destacam-se as seguintes: (1) classificação/seleção de resíduos sólidos; (2) o tratamento de resíduos sólidos tóxicos ou perigosos; e, (3) disposição final de resíduos sólidos tóxicos ou perigosos.

Compete à SEMMAM promover o licenciamento ambiental (art. 1º), determinando, ainda, a realização EPIA/RIMA, restando ao Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente (COMDEMA) realizar a sua aprovação (arts 36, §1º; e, 45, §3º). O mesmo entendimento se estende à DIA, pois o SEMMAM o exigirá, mas a sua aprovação dependerá do COMDEMA (art. 33).

O SICA, criado pelo CMMA, será integrado pelo cadastro ambiental, cuja responsabilidade será da SEMMAM, a fim de abarcar as atividades e empreendimentos, potencial ou efetivamente, poluidores constantes do ANEXO I da Lei n.º 5.131/00. Este é o comando previsto no art. 22 da Lei n.º 5.131/00.

Uma vez que a Lei n.º 5.131/00 é posterior ao CMMA e, além disso, disciplina, de forma integral, o rito do licenciamento ambiental, é possível afirmar que àquela, a Lei n.º 5.131/00, derogou em parte o CMMA.

No intuito de conferir eficácia ao art.72, do CMMA, o Município editou a Lei n.º 5.440/01, que disciplina o FUNDAMBIENTAL.

Vale ressaltar que o Município, ao buscar formas de assegurar o pagamento das multas aos infratores ambientais e, ao mesmo tempo, estatuir medidas compensatórias em prol do meio ambiente, já havia editado, pouco depois do CMMA, a Lei n.º 4.629/98, que estabelece normas e critérios para homologação de acordo para a redução do valor de penalidades pecuniárias como medida de compensação ambiental.

O Prefeito, com respaldo na legislação ambiental, especialmente o CMMA, editou o Decreto n.º 10.023/97, que disciplina o poder de polícia ambiental pertinente à aplicação de sanções decorrentes da prática de infrações de natureza ambiental.

Por fim, vale ressaltar que a Lei n.º 4.167/94, que dispõe sobre o plano diretor urbano, não traz normas muito claras sobre localização das unidades dos serviços de limpeza

urbana e de manejo de resíduos sólidos. Contudo, o projeto de lei que estatuirá o novo plano diretor urbano dispõe sobre as áreas para instalação e operação de unidades de tratamento e disposição final de resíduos sólidos; o que, porém, só passará a valer se e quando for editado.

2. SERVIÇO DE LIMPEZA URBANA E DE MANEJO DE RESÍDUOS SÓLIDOS À LUZ DA LEGISLAÇÃO MUNICIPAL PERTINENTE

2.1. Conceito

O CLP não chega a definir o serviço de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos. A Lei n.º6.079/03 também não traz conceito desse serviço em si. Contudo, vai além. Define a gestão do serviço de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, o qual chama de sistema de limpeza urbana, como “*o conjunto integrado pelo Poder Público, pelos usuários, pelos operadores, pelo ente regulador, pelos bens e processos que, de forma articulada e interrelacionada, concorrem para a oferta à coletividade dos serviços de limpeza pública no Município de Vitória*” (art. 7º).

Diante dessa omissão legislativa a respeito da definição do serviço de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, é possível afirmar que o ordenamento jurídico municipal integra-se à definição posta pela LDNSB e pela PESB, as quais trazem a noção legal do serviço em exame.

2.2. Atividades do serviço de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos

O CLP, em seu art. 38, incs. I a VII, elenca as atividades que compõem o serviço de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos. Contudo, a Lei n.º6.079/03, que é posterior ao CLP, traz, de forma diferenciada e ampla, as atividades que integram o serviço de limpeza urbana e o manejo de resíduos sólidos. Com efeito, a Lei n.º6.079/03 derogou (leia-se, revogou em parte) os dispositivos da CLP sobre assunto.

Assim sendo, é possível afirmar, com respaldo no art. 9º, incs. I a IX, da Lei n.º6.079/03, que as atividades do serviço de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos são as seguintes:

1. a coleta simples ou seletiva, transporte, tratamento, beneficiamento e destinação final de resíduos sólidos de qualquer natureza;
2. a varrição, conservação e asseio de vias, ruas, túneis, abrigos, monumentos, sanitários, viadutos, elevados, escadarias, passagens, vielas, praças, morros, praias, mercados e demais logradouros públicos, inclusive aqueles em que se realizem feiras públicas e outros eventos de acesso público;
3. a raspagem e remoção de terra, areia e quaisquer materiais carregados pelas águas para as vias e logradouros públicos;

4. a limpeza de bueiros, bocas-de-lobo, e correlatos;
5. a implantação e operação de transbordo, bem como de unidades de processamento, tratamento e destinação final, necessárias à execução das atividades do item 1;
6. a remoção de móveis, de animais mortos e outros resíduos inservíveis abandonados nos logradouros públicos;
7. a capina, a raspagem, a pintura de meio fio e a roçada, bem como o acondicionamento e coleta dos resíduos provenientes dessas atividades, visando à salubridade ambiental e a promoção da estética urbana do Município;
8. a irrigação das vias e logradouros não pavimentados localizados na área urbana do Município; e
9. a implantação e operação de sistemas de triagem e separação dos resíduos sólidos.

Vale ressaltar que, em tese, não há uma distinção muito grande entre as atividades arroladas acima e as elencadas pela LDNSB ou pela PESB. Isso se explica porque, em última análise, as atividades dos itens 2,3, 4,7 e 8 integram o serviço de limpeza pública urbana, enquanto as demais constituem o serviço de manejo de resíduos sólidos, tal qual apregoa a LDNSB e a PESB.

2.3. Classificação dos resíduos sólidos

A Lei n.º6.079/03 não trata da classificação dos resíduos sólidos. O art. 37, incs. I a IV e seu parágrafo único do CLP, porém, traz definições a respeito de resíduos sólidos, indicando que a sua classificação se baseia na origem dos resíduos. Eis, o conteúdo dessas regras legais:

“Art. 37. Para os efeitos deste Código, resíduo sólido é o conjunto heterogêneo de materiais resultantes das atividades humanas:

I - definem-se como resíduos públicos, os resíduos sólidos provenientes dos serviços de limpeza urbana, executados nas vias e logradouros públicos;

II - definem-se como resíduos domiciliares e comerciais, para fins de coleta regular, os resíduos sólidos produzidos em imóveis residenciais, comerciais e prestadores de serviços, que possam ser acondicionados em sacos plásticos;

III - definem-se como resíduos especiais os resíduos sólidos que, por sua composição, peso ou volume, necessitem de tratamento específico, no acondicionamento, coleta, transporte e destinação final;

IV - definem-se como resíduos perigosos, os resíduos sólidos que apresentem as seguintes características de periculosidade:

inflamabilidade, corrosividade, reatividade, toxicidade ou patogenicidade, conforme definições contidas na NBR 10004 da ABNT.

Parágrafo Único. Os resíduos sólidos hospitalares e industriais não perigosos são considerados, para efeito de acondicionamento, coleta e destinação final, como domiciliares e comerciais”.

Repita-se, assim, que o CLP segue a mesma linha legislação da LDNSB e da PESB, as quais classificam os resíduos sólidos quanto à origem. Portanto, não há qualquer incompatibilidade entre as leis em exame.

2.4. Responsabilidade do gerador

O CLP imputa as unidades de saúde responsabilidade pela segregação na origem, acondicionamento, armazenamento e oferta para remoção até a disposição final dos resíduos sólidos que sejam tidos como perigosos (arts. 52 e 55). Vale ressaltar que caberá à Secretaria de Saúde expedir as normas técnicas adequadas para a triagem dos resíduos sólidos.

Além disso, o CLP também impõe responsabilidade às indústrias pelo acondicionamento, armazenamento, transporte e disposição final dos resíduos sólidos que gerarem (art. 57).

Percebe-se, assim, que a CLP reitera a responsabilidade do gerador de resíduos sólidos especiais, no caso, de unidades de saúde e industriais; tal qual previsto na LDNSB e na PESB.

A Lei n.º6.079/03 não estatui de forma objetiva responsabilidade do gerador de resíduos sólidos especiais. Contudo, positiva os princípios do poluidor-pagador e da responsabilidade pós-consumo como informadores do serviço de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos (art. 3º, incs. IV e V). Vai além e reitera o princípio da responsabilidade pós-consumo como uma diretriz a ser perseguida no âmbito da gestão desse serviço (art. 4º, inc. IV). Portanto, é possível afirmar que, apesar da omissão da Lei n.º6.079/063, é certo que os princípios e as diretrizes ou objetivos mencionados influenciarão de forma imperativa a gestão do serviço de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos.

3. PLANEJAMENTO MUNICIPAL DO SERVIÇO DE LIMPEZA URBANA E DE MANEJO DE RESÍDUOS SÓLIDOS

Conforme já mencionado²⁵, tanto a LDNSB quanto a PESB prevêm que constitui atribuição do Município promover o planejamento do serviço de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, com respaldo na eficiência e visando a eficácia da gestão.

²⁵ Vale conferir os comentários feitos no item “5.1. Plano do manejo de resíduos sólidos”, que integra o “*Diagnóstico da Legislação do Estado do Espírito Santo sobre Serviço de Limpeza Urbana e Manejo de Resíduos Sólidos*”.

O ordenamento jurídico municipal não chega a estatuir um diploma ou texto legal específico para orientar o planejamento da organização do serviço de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos do Município. Contudo, a Lei n.º6.079/03 estabelece algumas regras que nortearão o planejamento municipal, nos termos arts. 2º, inc. VI; 4º, inc. II; e, 45, inc. I. Em resumo, pode-se afirmar que o Município tem o dever de promover a integração urbana em conformidade com as políticas estabelecidas no plano diretor municipal. Sem contar que a gestão desse serviço será orientada por, dentre outros objetivos e diretrizes, àqueles estabelecidos no plano diretor municipal destinados aos resíduos sólidos, restando ao ente regulador municipal implementá-los.

Além das regras específicas sobre resíduos sólidos previstas no plano diretor municipal, é indispensável que o Município observe, ao elaborar o seu plano municipal ou regional setorial do serviço de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, as normas da LDNSB e da PESB. A respeito do tema, vale conferir o item “5.1. Plano do Manejo de Resíduos Sólidos”, que integra o “*Diagnóstico da Legislação do Estado do Espírito Santo sobre Serviço de Limpeza Urbana e de Manejo de Resíduos Sólidos*”.

4. REGULAÇÃO E FISCALIZAÇÃO MUNICIPAL DO SERVIÇO DE LIMPEZA URBANA E DE MANEJO DE RESÍDUOS SÓLIDOS

Conforme já mencionado²⁶, a regulação não pode ser tratada de forma desassociada da fiscalização, pois esta última é, ao mesmo tempo, inerente e encartada naquela. Sem contar que, como já exposto²⁷, não existe, apenas, uma forma de exercício da regulação, mas sim várias, sendo a mais usual a instituição de agências reguladoras.

Num primeiro momento, o Município, por meio do art. 63, da CLP, atribuiu à Secretaria Municipal de Serviços a fiscalização pela gestão do serviço de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos. Sem prejuízo do exposto, a Secretaria Municipal de Saúde editaria normas técnicas para orientar a gestão do manejo de resíduos sólidos de saúde (art. 52, parte final). A regulação do manejo de resíduos sólidos industriais seria promovida, de forma conjunta, pelas Secretarias Municipais de Meio Ambiente, de Saúde e de Serviços, segundo o disposto no art. 59, da CLP.

Ocorre que a Lei n.º6.079/03, que é posterior à CLP, derogou as normas colacionadas, pois instituiu entidade reguladora, a ser criada por lei específica, para realizar atividades de regulação, fiscalização e controle sobre toda a gestão do serviço de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos (art. 11). Caberá à lei específica determinar a forma dessa entidade reguladora, a qual poderá ser pessoa jurídica autônoma ou, ainda, órgão ou entidade da Administração Pública municipal já existente (art. 12).

²⁶ Vale conferir os comentários feitos no item “5.2. Regulação do manejo de resíduos sólidos”, que integra o “*Diagnóstico da Legislação do Estado do Espírito Santo sobre Serviço de Limpeza Urbana e Manejo de Resíduos Sólidos*”.

²⁷ *Idem*.

Esta definição legal deverá ser necessariamente considerada no modelo de gestão associada a ser proposto no âmbito do Plano Diretor de Resíduos Sólidos da Região Metropolitana da Grande Vitória.

A entidade reguladora, com respaldo nos princípios da legalidade, imparcialidade, impessoalidade e da proporcionalidade, realizará medidas voltadas para o interesse público e o desenvolvimento da gestão do serviço de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, especialmente as que seguem (art. 45, incs. I a XXVI, da Lei n.º 6.079/03):

1. implementar a política governamental para a gestão do serviço de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, assim como as metas e objetivos do plano diretor municipal;
2. proteger os direitos dos usuários;
3. elaborar e propor ao Poder Executivo as medidas de política governamental que considerar cabíveis;
4. expedir normas específicas quanto à outorga, contratação, prestação e fruição dos serviços;
5. organizar e fiscalizar a prestação dos serviços;
6. definir penalidades, cuja gradação deverá estar de acordo com o potencial lesivo da infração e, conseqüentemente, impor as sanções cabíveis às infrações estatuída na Lei n.º 6.079/03;
7. reprimir as infrações praticadas contra os direitos dos usuários;
8. editar atos de outorga e extinção do direito de exploração dos serviços prestados mediante concessão, permissão ou autorização;
9. licitar, celebrar e gerenciar contratos de concessão, de permissão ou de terceirização, controlando e fiscalizando o serviço prestado no regime público, aplicando sanções e realizando intervenções;
10. recomendar ao Poder Executivo a intervenção na concessão, permissão ou terceirizada, bem como adotar as medidas necessárias à sua concretização;
11. manter atualizado o cadastro dos operadores de limpeza pública;
12. expedir normas visando a adequada operação dos serviços;
13. expedir e extinguir autorização para a prestação, no regime privado, dos serviços;
14. estabelecer parâmetros gerais para a verificação da prestação adequada dos serviços;

15. expedir normas e padrões a serem cumpridos pelos operadores quanto aos equipamentos que utilizarem;
16. fiscalizar a geração, o acondicionamento, o armazenamento, a utilização, a coleta, o trânsito, o tratamento e o destino final de material radioativo empregado em finalidades de cunho medicinal, de pesquisa e industrial, bem como substâncias, produtos e resíduos em geral, prevenindo seus efeitos sobre a população;
17. participar da elaboração, em articulação com as autoridades competentes, da política ambiental para a gestão dos serviços;
18. exercer como delegado do Município as atividades de polícia sobre os serviços e as condutas dos operadores e usuários;
19. coibir a prestação clandestina dos serviços, aplicando as sanções cabíveis;
20. submeter ao Prefeito propostas de declaração de utilidade pública, para fins de desapropriação ou instituição de servidão administrativa, dos bens necessários à implantação ou manutenção dos serviços;
21. decidir quanto à celebração, alteração ou extinção dos contratos;
22. formular sua proposta de orçamento, encaminhando-a ao Prefeito Municipal;
23. aprovar seu regimento interno;
24. elaborar o plano anual de trabalho, o plano plurianual de investimentos, o plano diretor de recursos e, por conseguinte, enviá-los ao Prefeito Municipal;
25. dirimir na esfera administrativa os conflitos de interesses entre operadores e entre operadores e usuários;
26. planejar e instituir política de subsídios diretos à prestação dos serviços, com vistas ao atendimento dos objetivos sócio-econômicos da sua gestão.

Vale ressaltar que, enquanto não for instituída a entidade reguladora, as suas funções serão desempenhadas pela Secretaria Municipal de Serviços ou, ainda, por àquela que lhe suceder, assim como pela Companhia de Desenvolvimento de Vitória (art. 52, da Lei n.º6.079/03). Esta, por sua vez, exercerá suas atribuições única e exclusivamente em relação a eventual planejamento, regulação, licitação e celebração de contratos de concessão ou de permissão (parágrafo único, do art. 52, da Lei n.º6.079/03).

Não há como negar que a figura da entidade reguladora municipal prevista na Lei n.º6.079/03 se aproxima daquela prevista na LDNSB e na PESB. Sem prejuízo dos princípios constantes no art. 45, *caput*, da Lei n.º6.079/03, é indispensável que a entidade reguladora municipal desempenhe suas funções pautada, ainda, nos seguintes princípios: (1) independência decisória, incluindo autonomia administrativa, orçamentária

e financeira; e, (2) transparência, tecnicidade, celeridade e objetividade das decisões, a teor do art. 21, incs. I e II, da LDNSB.

Vale ressaltar, ainda, que as funções da entidade reguladora estabelecidas na Lei n.º6.079/03 se aproximam, em muito, daquelas estabelecidas no art. 23, da LDNSB, razão pela qual se coaduna com o ordenamento jurídico.

5. PRESTAÇÃO MUNICIPAL DO SERVIÇO DE LIMPEZA URBANA E DE MANEJO DE RESÍDUOS SÓLIDOS

O art. 39, da CLP prevê que o Município prestará, direta ou indiretamente, o serviço de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos observada a legislação em vigor. A respeito das formas de prestação desse serviço remetemo-nos ao item “5.4. *Prestação regional do manejo de resíduos sólidos*”, do “*Diagnóstico da Legislação Federal sobre Serviço de Limpeza Urbana e de Manejo de Resíduos Sólidos*”.

A Lei n.º6.079/03, por sua vez, submete o serviço de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos a um regime público, que será executado mediante concessão, permissão e terceirização, e outro privado, que será prestado por meio de autorização, sem, porém, determinar quais as atividades que integram cada regime.

O serviço de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos submetido ao regime público impõe ao prestador a observância das obrigações, metas de continuidade, igualdade e universalidade, cabendo à entidade reguladora fixá-las (art. 12 e seu parágrafo único, da Lei n.º6.079/03). Entendem-se como metas de continuidade, igualdade, universalidade e qualidade norteadoras do serviço de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos as que seguem (art. 13, da Lei n.º6.079/03):

1. universalidade: aquelas que objetivam oferecer o serviço à totalidade dos usuários;
2. igualdade: aquelas que objetivam permitir o acesso e a fruição do serviço a qualquer pessoa, independentemente da sua condição pessoal, social ou econômica;
3. continuidade: aquelas que objetivam permitir ao usuário a fruição do serviço de forma ininterrupta, sem penalizações injustificadas;
4. Qualidade: aquelas que objetivam que a prestação do serviço atinja determinados indicativos de adequação, segurança, regularidade e modernidade.

O manejo de resíduos sólidos submetido ao regime privado, que será orientado pelos princípios norteadores da atividade econômica, visa o atendimento de interesses específicos e determinados, estando sujeito à regulamentação, poder de polícia, fiscalização e prévia autorização da entidade reguladora municipal (arts. 14 e 16, da Lei n.º6.079/03). Com efeito, o serviço submetido ao regime privado deverá perseguir os seguintes objetivos: (1) a manutenção das condições de higiene e segurança; (2) a promoção da qualidade de vida; (3) a rigorosa proteção dos usuários, do meio ambiente e

da saúde pública; e, (4) o estímulo à competição entre prestadores com vista a aumentar a qualidade do serviço e reduzir o seu custo.

A autorização para a prestação do serviço em regime privado tem sede nos arts. 18 a 23, da Lei n.º6.079/03. Em relação às autorizações, a entidade reguladora deverá assegurar que as proibições, restrições e interferências do Município constituam exceções, voltadas primordialmente para os interesses e os direitos dos usuários e para a proteção do interesse público envolvido. Não haverá limites ao número de autorizações outorgadas, salvo situações excepcionais, devidamente motivadas, sempre que a preservação do serviço ou de interesse público relevante assim determinar (art. 16, §1º e §2º).

Vale ressaltar, por fim, que a exploração do serviço em regime privado não afastará o prestador da subordinação à atividade de regulação da entidade reguladora, nem impedirá a imposição de condicionamentos administrativos que sejam necessários a garantir os princípios e objetivos constantes da Lei n.º 6.079/03.

6. CONTROLE SOCIAL MUNICIPAL SOBRE O SERVIÇO DE LIMPEZA URBANA E DE MANEJO DE RESÍDUOS SÓLIDOS

O art. 2º, inc. VIII, da Lei n.º6.079/03 estatui como dever do Município a garantia e manutenção de controle social sobre a gestão do serviço de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos. Além disso, constitui princípio orientador e integrador dessa gestão a transparência, a participação e o controle social (art. 3º, inc. III, da Lei n.º6.079/03).

Em que pese não haver previsão legal da existência de um conselho municipal de saneamento básico, é certo que o COMDEMA terá um papel fundamental na gestão do serviço de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, vez que é responsável pela aprovação dos estudos ambientais que subsidiarão o licenciamento ambiental das atividades que, efetiva ou potencialmente, possam provocar degradação ambiental, notadamente àquelas atinentes aos resíduos sólidos.

7. REMUNERAÇÃO DO SERVIÇO DE LIMPEZA URBANA E DE MANEJO DE RESÍDUOS SÓLIDOS

A Lei n.º3.998/03 disciplina o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN), que tem o seu fato gerador calcado na prestação de serviços (art. 1º), dentre eles, o serviço de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos de qualquer natureza, inclusive a incineração desse material (itens 12, 14 e 17).

O contribuinte do ISSQN será o prestador dos serviços mencionados, seja empresa (art. 9º, inc. II, alínea “a”, “c” e “d”, da Lei n.º 3998/03) seja profissional autônomo (art. 9º, inc. I, da Lei n.º 3998/03), que exercer em caráter permanente ou eventual quaisquer deles, os serviços (art. 8º, da Lei n.º3998/03).

A base de cálculo do ISSQN é o preço do serviço, sem qualquer dedução, observadas as exceções constantes na própria Lei n.º3.998/03 (art. 5º). Entende-se como preço tudo que for cobrado em virtude da prestação do serviço em dinheiro, bens, serviços ou direitos, seja na conta ou não, inclusive a título de reembolso, reajustamento ou dispêndio de qualquer natureza (art. 6º, § 1º). Incluem-se, ainda, na base de cálculo do ISSQN as vantagens financeiras decorrentes da prestação de serviço, inclusive as relacionadas com a retenção periódica de valores recebidos (art. 6º, § 2º). Os descontos ou abatimentos concedidos sob condição integram o preço dos serviços (art. 6º, § 3º).

A Lei n.º5.814/02 institui a Taxa de Coleta de Resíduos Sólidos (TCRS), que possui como fato gerador a utilização, efetiva ou potencial, dos seguintes serviços (art. 1º, incs. I a III)

1. coleta, remoção, transbordo e transportes de resíduos domiciliares em um limite de até 40 (quarenta) litros/ dia e de resíduos sólidos originários de estabelecimentos de prestação de serviços comerciais até 200 (duzentos) litros/dia, ficando o remanescente, neste caso, sob responsabilidade do contribuinte;
2. tratamento dos resíduos sólidos domiciliares e comerciais;
3. destinação final dos resíduos sólidos domiciliares e comerciais.

As quantidades de resíduos sólidos excedentes na execução das atividades do manejo mencionadas poderão ser coletadas pelo Município mediante a cobrança de preço público específico a ser fixado por ato do Prefeito (art. 1º, §2º, da Lei n.º5.814/02).

Considera-se contribuinte da TCRS o proprietário do imóvel, o titular do seu domínio útil, ou seu possuidor a qualquer título, entendendo-se como possuidor também aquele que estiver ocupando propriedade da União, do Estado ou do Município na condição de comodatário, concessionário, permissionário ou arrendatário (art. 2 e seu parágrafo único, da Lei n.º5.814/02).

A base de cálculo da TCRS é o custo do serviço utilizado ou colocado à disposição do contribuinte, e será calculada em função da localização, do tipo de ocupação e do porte do imóvel (art. 3º, da Lei n.º5.814/02). A TCRS será calculada pelo resultado da multiplicação entre o Valor Unitário de Referência (*VUR*), o Fator de Localização (*Floc*) e o Fator de Porte (*Fpor*), segundo o disposto no Anexo I da Lei n.º5.814/02 e o que segue (art. 4º, incs. I a IV, da Lei n.º5.814/02):

$$TCRS = VUR \times Floc \times Fporte$$

Onde:

a) TCRS - Taxa Coleta de Resíduos Sólidos;

b) VUR - Valor Unitário de Referência corresponde ao rateio do custo total do serviço, pelo respectivo número de cadastros tributáveis (unidades autônomas), considerando-se os pesos relativos aos fatores utilizados na fórmula e será publicado anualmente pelo Prefeito;

c) Floc - Fator de Localização: é dado em função do bairro em que o imóvel se localiza, podendo o Prefeito, por meio de decreto, reclassificar o bairro de modo a tornar possível a sua melhor caracterização e, por conseguinte, inclusão em outra área que surgirem no tecido urbano e a redistribuir os pesos utilizados (parágrafo único, do art. 4º, da Lei n.º5.814/02);

d) Fporte - Fator de Porte: é dado em função do potencial de produção de lixo, definido por faixas de tamanho da edificação e as características dos resíduos produzidos, expressos pelo uso do imóvel.

Cabe ressaltar que os parâmetros adotados na referida lei dizem respeito às características do imóvel com relação à sua localização e ao tipo de ocupação. De certa forma, pode-se dizer que este parâmetro aproxima-se do parâmetro adotado pela LDNSB, art.35, inciso II que dispõe sobre “as características dos lotes urbanos e as áreas que podem ser neles edificadas”. O fator de porte, adotado na lei municipal, dado em função do potencial de produção de lixo, associado ao tamanho e à categoria de uso do imóvel, aproxima-se do parâmetro adotado no inciso III que dispõe sobre “o peso ou volume médio coletado por habitante ou por domicílio”. No entanto, a lei municipal pode implicar em cálculos menos precisos porque dependem de associações entre vários parâmetros, diferente do que estabelece a lei federal, ao definir uma estrutura de taxa e/ou tarifa que correlaciona claramente três parâmetros distintos entre si, quais sejam: (i) nível de renda do usuário do serviço; (ii) tipologia do domicílio em termos de tamanho(área) e de uso e ocupação do solo (se residencial, se comercial, se industrial, se público,etc.) e; (iii) quantidade de resíduos gerada pelo usuários ou domicílio (em peso ou volume).

Vale ressaltar que a Lei n.º6.526 concedeu isenção para, dentre outros tributos, a TCRS para os imóveis objeto de desapropriação e de cessão para a União decorrente do convênio firmado entre o Município e a INFRAERO.

A Lei n.º6.079/03, em seu art. 43, institui, ainda, a Taxa de Fiscalização de Limpeza Urbana (FISLIMP), que tem como fato gerador o exercício da atividade de polícia, controle e fiscalização sobre a prestação do serviço de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos submetido ao regime público ou privado. Com efeito, é contribuinte da FISLIMP os concessionários, permissionários, terceirizados e autorizatários (art. 49, da Lei n.º6.079/03).

A base de cálculo da FISLIMP é equivalente ao custo das atividades de fiscalização e poder de polícia que competem à entidade reguladora (art. 48, da Lei n.º6.079/03). Acrescente-se que a base de cálculo da FISLIMP será rateada entre os contribuintes na proporção da quantidade e espécie de atividades de fiscalização que demandarem seus respectivos serviços (parágrafo único, do art. 48, da Lei n.º6.079/03).

O art. 41, da Lei n.º6.079/03 institui o Fundo Municipal de Limpeza Urbana (FUMLIMP), visando custear o serviço de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos submetido ao regime público e, ainda, custear as atividades da entidade reguladora.

O FUMLIMP contará com os seguintes recursos públicos: (1) TCRS; (2) FISLIMP; (3) preços públicos inerentes à gestão do serviço eventualmente criados; (4) dotações orçamentárias próprias; (5) contribuições ou doações de outras origens; (6) os de origem orçamentária da União e do Estado destinados ao serviço; (7) os provenientes de operações de empréstimo internas e externas; (8) juros e resultados de aplicações financeiras; e, (9) o produto da execução de créditos inscritos na dívida ativa relacionados às taxas e aos preços públicos inerentes ao serviço. Ressalte-se que as receitas decorrentes da cobrança da TCRS e as demais receitas provenientes de outras fontes serão destinadas ao custeio das atividades do manejo de resíduos sólidos divisíveis arroladas nos incs. I a III, do art. 1º, da Lei n.º5.814/02 (art. 43, §1º).

Afora o FUMLIMP, o Município, por meio da Lei n.º5.440/01, integrou a eficácia do art. 72, do CMMA, instituindo o FUNDAMBIENTAL, que visa apoiar, em caráter suplementar, a implementação de projetos ou atividades necessárias à preservação, conservação, recuperação e controle do meio ambiente e melhorias da qualidade de vida no Município (art. 2º).

O FUNDAMBIENTAL conta com os seguintes recursos públicos: (1) transferências feitas pelos Governos Federal e Estadual e outras entidades públicas; (2) dotações orçamentárias específicas do Município; (3) produto resultante de convênios, contratos e acordos celebrados com entidades públicas ou privadas, nacionais e internacionais; (4) rendas provenientes de multas por infrações às normas ambientais; (5) rendas provenientes das taxas de licenciamento ambiental; (6) recolhimentos feitos por pessoa física ou jurídica correspondente ao pagamento de fornecimento de mudas e prestação de serviços de assessoria e treinamento; (7) doações e quaisquer outros repasses efetivados por pessoas físicas ou jurídicas; (8) resultado de operações de crédito; e, (9) outros recursos, créditos e rendas que lhes possam ser destinados (art. 3º, incs. I a IX, da Lei n.º5.440/01).

Os recursos do FUNDAMBIENTAL serão alocados consoante as diretrizes, metas do plano estratégico, a agenda 21 de Vitória e o plano de ação municipal aprovado pelo COMDEMA (art. 4º, da Lei n.º5.440/01). Dentre as atividades prioritárias para aplicação dos recursos do FUNDAMBIENTAL, destaca-se a elaboração e implementação de planos de gestão de saneamento básico (art. 4º, parágrafo único, incs. VII, da Lei n.º5.440/01).

MUNICÍPIO DE VILA VELHA

1. LEGISLAÇÃO MUNICIPAL SOBRE RESÍDUOS SÓLIDOS: PANORAMA GERAL

Conforme já mencionado²⁸, o Município, no exercício de sua competência constitucional para dispor sobre interesse local e complementar a legislação federal e estadual sobre saneamento básico (art. 23, inc. IX, da CRFB/88), já podia legislar sobre a matéria para adequar a sua realidade local, antes mesmo do advento da LDNSB e da PESB. Entretanto, com a edição destas últimas, os diplomas legais municipais que conflitassem com elas, teriam a sua eficácia suspensa. Sem contar que, após a edição da LDNSB e da PESB, as leis municipais que as contrariarem restarão gravadas de inconstitucionalidade quanto à forma por inobservarem a competência da União e do Estado para, segundo a competência constitucional de cada um, também dispor sobre a matéria.

Nesse sentido, a Lei Orgânica Municipal de Vila Velha (LOMVV) ratifica a competência do Município para gerir os seus serviços de saneamento básico, vez que lhe permite promover a limpeza das vias e dos logradouros públicos, assim como a remoção e disposição final de resíduos sólidos domiciliares, hospitalares e de resíduos de qualquer natureza (art. 3º, inc. XVII).

A LOMVV determina que o Município, em consonância com a sua política de desenvolvimento e o plano diretor, promoverá programas de saneamento básico destinados à melhoria das condições sanitárias e ambientais e dos níveis de saúde da população, garantido-se a instituição, a manutenção e o controle de sistemas de limpeza pública urbana, de coleta e de disposição final de resíduos sólidos domiciliares e hospitalares (art. 165, inc. II, alínea “b”). Para tanto, o Município deverá buscar concretizar os seguintes objetivos: (1) a oferta, a execução, a manutenção e o controle da qualidade dos serviços de abastecimento de água e esgoto sanitário; (2) a execução de programas de saneamento, atendendo prioritariamente à população de baixa renda, com soluções adequadas e de baixo custo para o abastecimento de água e esgoto sanitário, devendo o Município incentivar e apoiar iniciativas de pesquisas dos sistemas compatíveis com as características dos ecossistemas; (3) a execução de programas de educação sanitária e melhoria do nível de participação das comunidades na solução de seus problemas de saneamento; e, (4) IV - praticar, através das autoridades competentes, tarifas sociais no serviço de água (art. 166, incs. I a IV, da LOMVV).

As entidades representativas da comunidade participarão do estabelecimento de diretrizes e da política de saneamento básico do Município, assim como da fiscalização e do controle da prestação dos serviços de saneamento (art. 168, da LOMVV).

A LOMVV, em seu art. 169, estatui que o Município manterá articulação permanente com os demais Municípios de sua região e com o Estado, visando à racionalização da utilização dos recursos hídricos e das bacias hidrográficas, respeitadas as diretrizes estabelecidas pela União.

Trata-se de uma diretriz relevante para o estudo de gestão associada dos serviços de resíduos sólidos com vistas ao compartilhamento entre municípios de algumas etapas e atividades.

²⁸ Ver: item “2. Impacto da LDNSB sobre as leis estaduais e municipais de serviço de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos”, que integra o “Diagnóstico da Legislação Federal sobre Serviço de Limpeza Urbana e Manejo de Resíduos Sólidos”.

No intuito de integrar a eficácia dos dispositivos da LOM sobre o serviço de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, o Município editou a Lei n.º2.915/94, Código Municipal de Limpeza Urbana (CMLU), que estabelece as normas, diretrizes da gestão desse serviço; o que será objeto de análise ao longo deste diagnóstico.

Além do CMLU, destaque-se que o Município expediu, ainda, a Lei n.º2.012/81, Código de Posturas do Município de Vila Velha (CPMVV), que traz normas importantes para a prestação da limpeza pública urbana, a teor dos arts. 31 a 41. Em apertada síntese, pode-se afirmar que atribui ao Município, direta ou indiretamente, por meio de concessão, a prestação da limpeza pública urbana, devendo os usuários se responsabilizarem pela limpeza interna e limdeiras de seus imóveis. Sem contar que qualquer pessoa usuária ou não deverá zelar pelos equipamentos afetos aos serviços, contribuir para a preservação da higiene pública e, ainda, agir com urbanidade na prestação do serviço, sob pena de apenações administrativas.

Outro importante diploma legal que tem relação, ainda que indireta, com a gestão do serviço de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos é a Lei n.º2886/94, Código Sanitário Municipal de Vila Velha (CSMVV), que, por sua vez, foi regulamentado pelo Decreto municipal n.º052/95, que estabelece, dentre outras regras sobre o armazenamento, remoção e disposição final de resíduos sólidos, a obrigatoriedade dos estabelecimentos, que fabriquem, preparem, vendam ou depositem alimentos, tenham recipientes adequados para armazenamento de resíduos (art. 84).

Cabe observar que os diplomas legais referentes ao CMLU e ao CSMVV datam de mais de quinze anos, sendo aplicável, portanto, a avaliação de sua pertinência técnica com relação ao novo quadro de regulamentação dos serviços de saneamento básico em nível federal e estadual.

A Lei n.º4.297/05 proíbe a permanência de caçambas estacionárias para recolha de resíduos sólidos de entulho, de construção civil e de demolição nos logradouros públicos sem a observância das especificações legais exigíveis.

No tocante à triagem, é importante ressaltar que o Município editou a Lei n.º4.595/08, que estabelece o dia da reciclagem do lixo. Além disso, a Lei n.º4.593/08 declarou de utilidade pública a Associação de Reciclagem Vila Velha (REVIVE), a fim de obter todos os direitos de ordem tributária previstos em lei.

O Município editou a Lei n.º4.560/07, que dispõe sobre a coleta seletiva de óleo de cozinha, considerando-se como tal o processo de separação e acondicionamento do material em recipiente adequado para fins de remoção pela Administração Pública municipal (art. 1º). Por conseguinte, o Município poderá doar o material para entidades ou cooperativas de catadores, a fim de realizarem a sua reutilização sem que haja degradação ambiental (arts. 5º e 6º). Para tanto, essas pessoas serão fiscalizadas pela Secretaria Municipal de Meio Ambiente (art. 6º, parte final).

A Lei n.º4299/05 prevê que os recursos obtidos com os “royalties” de petróleo pelo Município serão investidos, dentre outros fins, em saneamento básico.

A Lei n.º4.575/07, Plano Diretor Municipal de Vila Velha (PDMVV), estatui normas pormenorizadas sobre saneamento ambiental, especialmente sobre plano setorial de gestão integrada de resíduos sólidos, segundo o disposto nos arts. 44 a 52; o que será visto mais adiante.

A Lei n.º3375/97, Código Tributário Municipal de Vila Velha (CTMVV), disciplina o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN), que tem como fato gerador a prestação, por empresa ou profissional autônomo, com ou sem estabelecimento fixo, de serviços não compreendidos na competência da União e dos Estados (art. 162), destacando-se, dentre eles, o serviço de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, inclusive a sua incineração (itens 13, 14 e 17).

Além disso, o CTMVV institui a taxa de coleta de lixo (art. 293) e a taxa de limpeza e conservação de vias e logradouros públicos (art. 307). Ambas serão objeto de estudo mais adiante. A Lei n.º4604/08 concede isenção de taxa de limpeza e conservação de vias e logradouros públicos às entidades religiosas e filantrópicas, assim como às associações de moradores e movimentos comunitários, desde que possuam título de utilidade pública concedido por lei específica (art. 1º).

2. SERVIÇO DE LIMPEZA URBANA E DE MANEJO DE RESÍDUOS SÓLIDOS À LUZ DA LEGISLAÇÃO MUNICIPAL PERTINENTE

2.1. Conceito

O CMLU não traz qualquer definição sobre o serviço de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, nem sequer sobre a sua gestão, razão pela qual o ordenamento jurídico municipal pode e deve ser integrado pela definição contemplada na LDNSB e na PESB.

2.2. Atividades do serviço de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos

O CMLU, em seu art. 2º, incs. I a IV, estatui como atividades do serviço de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos as seguintes:

1. coleta, transporte e disposição final do lixo público, ordinário, domiciliar e especial;
2. conservação da limpeza de vias, praias, balneários, sanitários públicos, áreas verdes, parques e outros logradouros e bens de uso comum do povo do Município de Vila Velha;
3. remoção de bens móveis abandonados nos logradouros públicos;
4. outros serviços concernentes à limpeza da Cidade.

Vale ressaltar que, em tese, não há uma distinção muito grande entre as atividades arroladas acima e as elencadas pela LDNSB ou pela PESB. Isso se explica porque, em

última análise, as atividades do item 1 constituem o manejo de resíduos sólidos, enquanto as demais integram a limpeza urbana, tal qual apregoa a LDNSB e a PESB.

2.3. Classificação dos resíduos sólidos

O CMLU classifica os resíduos sólidos quanto à origem, vez que disciplina os seguintes tipos de resíduos:

1. públicos, provenientes do serviço de limpeza pública urbana executado em vias e logradouros (art. 3º);
2. domiciliares, que são produzidos em imóveis, residenciais ou não, que possam ser acondicionados em recipientes adequados, para fins de recolha por coleta regular (art. 4º); e,
3. especiais, que, por conta de sua composição, peso ou volume, necessitam de tratamento específico, compreendo as seguintes subespécies (art. 5º, incs. I a VI):
 - a) resíduos produzidos em imóveis, residenciais ou não, que não possam ser dispostos na forma estabelecida para a coleta regular;
 - b) resíduos provenientes de estabelecimentos que prestam serviços de saúde;
 - c) resíduos gerados em estabelecimentos que realizam o abastecimento público (a exemplo do mercado público municipal);
 - d) resíduos produzidos por atividades ou eventos instalados em logradouros públicos;
 - e) resíduos gerados pelo comércio ambulante;
 - f) outros que, por sua composição, se enquadrem à classificação em exame, inclusive veículos inservíveis, excetuando-se o lixo industrial e radioativo, objeto de legislação própria.

O CMLU segue a mesma linha legislativa da LDNSB e da PESB, as quais classificam os resíduos sólidos quanto à origem. Portanto, não há qualquer incompatibilidade entre as leis em exame.

2.4. Responsabilidade do gerador

Consoante o CMLU, caberá ao gerador de resíduos sólidos especiais, notadamente de imóveis residenciais que não possam ser atendidos pela coleta regular, promover o seu acondicionamento, remoção, disposição final, podendo o Município, por meio da Secretaria Municipal de Serviços Urbanos (SMUR), executá-los, mediante prévia solicitação e pagamento de preço público (arts. 17 e 18).

Os geradores de resíduos sólidos dos serviços de saúde deverão, às suas expensas, incinerá-los, desde que não sejam rejeitos radioativos, quando, então, deverão observar as normas técnicas e legais específicas (art. 20, CMLU). Os demais geradores de resíduos sólidos especiais deverão promover o adequado acondicionamento desse material, para fins de remoção posterior (arts. 24, 25, 27e 31, CMLU).

Vale ressaltar que o acondicionamento, a coleta e o transporte de resíduos sólidos especiais não especificados anteriormente serão feitos, obrigatoriamente, pelo gerador correspondente (art. 35, CMLU), podendo o Município, por meio da SMUR, executá-los, desde que previamente solicitado e, ainda, pago o preço público devido (parágrafo único, do art. 35, da CMLU).

Percebe-se, assim, que o CMLU reitera a responsabilidade do gerador de resíduos sólidos especiais tal qual previsto na LDNSB e na PESB.

3. PLANEJAMENTO MUNICIPAL DO SERVIÇO DE LIMPEZA URBANA E DE MANEJO DE RESÍDUOS SÓLIDOS

Conforme já mencionado²⁹, tanto a LDNSB quanto a PESB prevêm que constitui atribuição do Município promover o planejamento da organização dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, com respaldo na eficiência e visando a eficácia da gestão.

O PDMVV, como já mencionado, estatui normas sobre a gestão dos serviços de saneamento ambiental, especialmente sobre plano setorial de gestão integrada de resíduos sólidos. Destaque-se que os planos setoriais complementares ao sistema de saneamento ambiental deverão contemplar (art. 48, inc.I a V):

1. as ações voltadas à promoção do saneamento ambiental, assegurando os benefícios da salubridade ambiental à totalidade da população do Município;
2. as bacias hidrográficas como unidades de planejamento em harmonia com as Políticas Nacionais de Saúde Pública, de Desenvolvimento Urbano, de Recursos Hídricos e de Meio Ambiente;
3. a integração das políticas públicas e articulação institucional para a formulação, execução e atualização das ações voltadas à promoção do Saneamento Ambiental e demais disposições desta Lei;
4. a regularização das ligações de esgotamento sanitário, como forma de garantir o adequado funcionamento da atual rede implantada, cabendo a lei municipal definir o prazo e as condições para tanto (parágrafo único, do art. 48);

²⁹ Vale conferir os comentários feitos no item “5.1. Plano do manejo de resíduos sólidos”, que integra o “*Diagnóstico da Legislação do Estado do Espírito Santo sobre Serviço de Limpeza Urbana e Manejo de Resíduos Sólidos*”.

5. a prestação dos serviços públicos de saneamento para o alcance de níveis crescentes de desenvolvimento técnico, gerencial, econômico e financeiro e melhor aproveitamento das condições existentes no Município.

Por outro lado, os planos setoriais prioritários para a promoção da qualidade do saneamento ambiental deverão contemplar, minimamente, o que segue (art. 51, incs.I a VII, do PDMVV):

1. diagnóstico socioambiental que caracterize e avalie a situação de salubridade ambiental no Município, por meio de indicadores sanitários, epidemiológicos e ambientais;
2. metas e diretrizes gerais da política de saneamento ambiental para a compatibilização, integração e coordenação dos planos setoriais de água, esgoto, drenagem, resíduos sólidos;
3. definição dos recursos financeiros necessários à implementação das ações prioritizadas;
4. caracterização e quantificação dos recursos humanos, materiais, tecnológicos, institucionais e administrativos necessários à execução das ações propostas;
5. indicação dos instrumentos de planejamento e controle ambiental;
6. programa de investimento em obras e outras medidas relativas à utilização, recuperação, conservação e proteção do sistema de saneamento ambiental;
7. indicação de ações para implantação das Zonas de Especial Interesse Ambiental (ZEIA) destinadas ao lazer, dispendo sobre:
 - a) tratamento paisagístico a ser conferido de forma a garantir as suas funções para atender às demandas sociais;
 - b) os critérios para definição da vegetação a ser empregada no paisagismo urbano, garantindo sua diversificação e adequação à especificidade de Vila Velha.

Vale ressaltar que o PDMVV estatui, ainda, que o aperfeiçoamento do saneamento ambiental será garantido por, dentre outras medidas, o controle e a fiscalização da qualidade dos serviços prestados por empresas públicas e privadas (art. 52, inc. III).

Além das regras específicas sobre plano setorial de gestão integrada de resíduos sólidos previstas no PMDVV, é indispensável que o Município observe, ao elaborar o seu plano municipal ou regional setorial do serviço de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, as normas da LDNSB e da PESB. A respeito do tema, vale conferir o item “5.1. Plano do Manejo de Resíduos Sólidos”, que integra o “*Diagnóstico da Legislação do Estado do Espírito Santo sobre Serviço de Limpeza Urbana e de Manejo de Resíduos Sólidos*”.

4. REGULAÇÃO E FISCALIZAÇÃO MUNICIPAL DO SERVIÇO DE LIMPEZA URBANA E DE MANEJO DE RESÍDUOS SÓLIDOS

Conforme já mencionado³⁰, a regulação não pode ser tratada de forma dissociada da fiscalização, pois esta última é, ao mesmo tempo, inerente e encartada naquela. Sem contar que, como já exposto³¹, não existe, apenas, uma forma de exercício da regulação, mas sim várias, sendo a mais usual a instituição de agências reguladoras.

O CMLU, em seu art. 42, atribuiu a fiscalização do serviço de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos à SMUR, sem chegar, porém, a atribuir-lhe, de forma clara, atividade regulatória. Apesar disso, o CMLU prevê que a SMUR e a Secretaria Municipal de Meio Ambiente (SMMA) indicarão, de forma conjunta, métodos para disposição final de resíduos sólidos de qualquer natureza (art. 7º). Ademais, o Executivo deverá indicar as características e especificações necessárias para que o usuário utilize o recipiente adequado para armazenamento de seu resíduo sólido, sem prejuízo das normas expedidas pela Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) (art. 8º).

Considerando que no quadro atual a SMUR exerce a atividade fiscalizatória, é indispensável que esta função esteja associada à regulação quando for criada uma entidade específica, em nível municipal ou regional e que atenda aos princípios de: (1) independência decisória, incluindo autonomia administrativa, orçamentária e financeira; e, (2) transparência, tecnicidade, celeridade e objetividade das decisões, a teor do art. 21, incs. I e II, da LDNSB. Ademais, deverá ser contemplada com atividade regulatória, nos termos do art. 23, da LDNSB. A respeito do tema, remetemo-nos ao item “5.2. Regulação do manejo de resíduos sólidos”, que integra o “*Diagnóstico da Legislação do Estado do Espírito Santo sobre Serviço de Limpeza Urbana e de Manejo de Resíduos Sólidos*”.

5. PRESTAÇÃO MUNICIPAL DO SERVIÇO DE LIMPEZA URBANA E DE MANEJO DE RESÍDUOS SÓLIDOS

Como já mencionado, a LOMVV atribuiu ao Município competência para promover a limpeza das vias e dos logradouros públicos, assim como a remoção e disposição final de resíduos sólidos domiciliares, hospitalares e de resíduos de qualquer natureza (art. 3º, inc. XVII). Mais do que isso, autoriza o Município integrar consórcio público com outros Municípios para solução de problemas comuns (art. 3º, inc. XV). Trata-se de relevante diretriz para o estudo de alternativas de gestão associada no âmbito do Plano Diretor de Resíduos Sólidos da Região Metropolitana da Grande Vitória (PDRS-RMGV).

O CPMVV, em seu art. 31, atribui ao Município, direta ou indiretamente, por meio de concessão, a prestação da limpeza pública urbana. O CMLU, por sua vez, atribui à

³⁰ Vale conferir os comentários feitos no item “5.2. Regulação do manejo de resíduos sólidos”, que integra o “*Diagnóstico da Legislação do Estado do Espírito Santo sobre Serviço de Limpeza Urbana e Manejo de Resíduos Sólidos*”.

³¹ *Idem*.

SMUR competência para promover, diretamente ou pela via da terceirização, a prestação do serviço de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos (art. 1º), notadamente a coleta, o transporte e a disposição final de resíduos sólidos públicos e domiciliares (arts. 10 e 11), possibilitando que o Município preste serviços em prol dos geradores de resíduos sólidos especiais mediante prévia solicitação e pagamento do devido preço público (parágrafo único, do art. 35).

A LDNSB consagra o princípio da segregação de funções, segundo o qual a entidade reguladora não pode desempenhar papel de prestador, ou seja, é indispensável a separação, inclusive física da atividade de planejamento, regulação e fiscalização, de um lado, e a de prestação, de outro. Nesse contexto, o papel da SMUR como prestador deverá ser revisto, caso venha a ser confirmada sua função de entidade reguladora.

6. CONTROLE SOCIAL MUNICIPAL SOBRE O SERVIÇO DE LIMPEZA URBANA E DE MANEJO DE RESÍDUOS SÓLIDOS

A LOMVV, em seu art. 69, inc. I, assegura a participação popular, mediante audiência pública, nos projetos de licenciamento que impliquem impactos negativos ambiental e urbanístico. A audiência referida deverá ser divulgada em pelo menos um órgão de imprensa de circulação municipal com, no mínimo, 15 dias de antecedência, através de divulgação sonora ou, ainda, por meio de distribuição de panfletos (parágrafo único, do art. 69).

Além dessas e de outras formas de participação popular previstas na LOMVV, admite-se a constituição de conselhos municipais, compreendidos como representações institucionais de participação nas diversas áreas de interesse da população, notadamente meio ambiente e desenvolvimento urbano, sendo reconhecidos como organismos de consulta, opinião e fiscalização (art. 64, da LOMVV). Acrescente-se que o Município buscará, por todos os meios, a participação e a cooperação das entidades representativas da sociedade civil no planejamento municipal (art. 143, da LOMVV).

O PDMVV, ao integrar a eficácia da LOMVV, concretiza importantes instrumentos de participação popular norteadores da gestão pública urbanística, nos termos dos arts. 384 a 392. Em síntese, a PDMVV estatuiu como formas de participação popular a conferência municipal, audiência pública, iniciativa popular e, ainda, plebiscito e referendo.

Em que pese não haver previsão legal da existência de um conselho municipal de saneamento básico, é certo que os instrumentos de participação popular constantes na LOMVV e no PDMVV poderão ser utilizados de forma efetiva na implementação do controle social sobre a gestão do serviço de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos.

7. REMUNERAÇÃO DO SERVIÇO DE LIMPEZA URBANA E DE MANEJO DE RESÍDUOS SÓLIDOS

Como já visto o CTMVV disciplina o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN), que tem como fato gerador a prestação, por empresa (art. 168, inc. I, alínea “a” a “d”) ou profissional autônomo (art. 168, inc. II, alíneas “a” e “b”), com ou sem estabelecimento fixo, de serviços não compreendidos na competência da União e dos Estados (art. 162), destacando-se, dentre eles, o serviço de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, inclusive a sua incineração (itens 13, 14 e 17).

Os contribuintes do ISSQN são os prestadores desses serviços (art. 167, do CTMVV), não se considerando como tal, porém, aqueles que prestam os serviços em relação de emprego, trabalho avulso, assim como os diretores e membros de conselho consultivo ou fiscal de sociedade (parágrafo único, do art. 167, do CTMVV).

A base de cálculo do ISSQN é o preço do serviço, ressalvadas as hipóteses de sua prestação sob a forma de trabalho pessoal do próprio contribuinte ou de sociedade de profissional liberal (art. 169, do CTMVV). Entende-se como preço do serviço o valor total a ele correspondente, expresso em moeda ou não, sem nenhuma dedução (art. 169, § 1º, primeira parte, do CTMVV). Vale ressaltar que quando o ISSQN tiver como base de cálculo o preço do serviço ou movimento econômico será aplicada a alíquota de 5% para os serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, inclusive incineração desse material (art. 169, § 2º, do CTMVV). Os descontos ou abatimentos concedidos sob condição integram o preço dos serviços (art. 169, § 4º).

Além disso, o CTMVV, em seu art. 293, institui a taxa de coleta de lixo, que tem como fato gerador a utilização, efetiva ou potencial, dos serviços de remoção e disposição final de resíduos sólidos, produzidos por imóveis edificadas ou não, que possam ser acondicionamentos em recipientes adequados. Ultrapassado o limite de geração de 100 litros/dia de resíduos sólidos, o excedente ficará por conta do contribuinte.

Também ficarão por conta do gerador de resíduos sólidos especiais as atividades de manejo desse material, não estando obrigados a pagar a taxa de coleta de lixo (art. 293, §1º, do CTMVV). O Município, mediante prévia solicitação, poderá promover a execução dessas atividades, sujeitando o gerador de resíduos sólidos especiais ao pagamento da taxa ou da tarifa específica (art. 293, §2º, do CTMVV).

O contribuinte da taxa de coleta de lixo é o proprietário, titular de domínio útil ou possuidor, a qualquer título, de imóvel edificado ou não, constante do Cadastro Técnico Imobiliário do Município, beneficiado pelas atividades de manejo de resíduos sólidos (art. 296, do CTMVV).

A taxa de coleta de lixo terá como base de cálculo o custo anual das atividades de manejo, prestados ou postos à disposição dos contribuintes, aplicando-se, na apuração do valor a ser pago, a seguinte fórmula (art. 294, da CTMVV):

$$TC = Fc \times Fp \times Fu \times Fa$$

Onde:

TC = Taxa de Coleta de Lixo

- a) Fc = Fator de coleta, que corresponde ao valor unitário referencial relativo ao custo anual das atividades de manejo dividido pelo número total de contribuintes tributáveis, existentes no cadastro imobiliário, conforme Tabela 01, do CTMVV;
- b) Fp = Fator de passadas; peso aplicável em função do número de passadas semanais, na realização dos serviços, conforme Tabela 02, do CTMVV;
- c) Fu = Fator de uso; peso aplicável em função do uso do imóvel, subdividido em residencial, não residencial e territorial, conforme Tabela 03, do CTMVV;
- d) Fa = Fator de área; variável em função da faixa de área construída, quando tratar-se de imóvel edificado ou da faixa de área do terreno, quando trata-se de imóvel não edificado; segundo o enquadramento do imóvel, conforme Tabela 04, da CTMVV;

No intuito de viabilizar a aplicação da base de cálculo mencionada, classificam-se como imóveis:

1. Residenciais: os imóveis construídos e efetivamente utilizados para fins de moradia;
2. Não Residenciais: os imóveis edificados para fins de uso comercial, serviço, industrial e demais utilizações de imóveis edificados, não classificados como residencial ou de estabelecimentos de serviços de saúde;
3. Territoriais: os imóveis não edificados, com construção em andamento ou em ruínas;
4. Estabelecimentos que prestam serviços de saúde: farmácias, clínicas, consultórios, postos de saúde, hospitais e demais estabelecimentos, que prestam serviços na área de saúde.

A taxa de coleta de lixo será arrecada juntamente com o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU), promovendo-se o seu recolhimento isolado quando se tratar de imunidade ou isenção (art. 295, §1º, do CTMVV).

Além da taxa de coleta de lixo, o CTMVV, em seu art. 307, incs. I a III, institui a taxa de limpeza e conservação de vias e logradouros públicos que tem como fato gerador a utilização, efetiva ou potencial, das seguintes atividades: (1) varrição, capina e limpeza em vias e logradouros públicos; (2) conservação do calçamento ou pavimento das vias e logradouros públicos, inclusive recondicionamento dos meios fios; e, (3) conservação de vias e logradouros não pavimentados.

A taxa de limpeza e conservação de vias e logradouros públicos tem como base de cálculo o custo anual das atividades do serviço público de limpeza urbana prestado ou posto à disposição dos contribuintes, aplicando-se, na apuração do valor a ser pago, as seguintes fórmulas:

1. $TCL = K \times [(FLi) + (FCo)] \times Fr \times Ft$

2. $FLi = K^1 \times L$

3. $FCo = K^2 \times Tpa$

Onde:

TCL = Taxa de Conservação e Limpeza;

K = Valor fixo: corresponde ao valor unitário referencial, relativo ao custo anual das atividades do serviço público de limpeza urbana dividido pelo número total de contribuintes tributáveis, existente no cadastro imobiliário, conforme Tabela 05, do CTMVV;

FLi = Fator de Limpeza;

FCo = Fator de Conservação;

K¹ = índice, que corresponde ao percentual de K, relativo aos custos da das atividades de varrição, capina e limpeza em vias e logradouros públicos, conforme Tabela 05, do CTMVV;

L = índice de limpeza; aplicável de acordo com a existência ou não das atividades do serviço de limpeza pública urbana no logradouro, sendo 1.0 (um ponto zero), quando houver o serviço, e 0 (zero), quando não houver o serviço;

K² = índice, que corresponde ao percentual de K, relativo aos custos dos serviços de conservação do calçamento ou pavimento das vias e logradouros públicos, assim como de vias e logradouros públicos não pavimentados, conforme Tabela 05, do CTMVV;

Tpa = Tipo de pavimentação; peso aplicável em função do tipo de pavimentação do logradouro em que se situa o imóvel beneficiado pelos serviços de conservação, conforme Tabela 06, do CTMVV;

Fr = Fator de região; peso aplicável em função do enquadramento do imóvel, na respectiva região, conforme Tabela 07, do CTMVV.

Ft = Fator de testada; peso, correspondente a 0,06 (zero virgula zero seis), aplicável sobre a testada do imóvel edificado ou não, ou sobre a testada ideal, em se tratando de diversas unidades autônomas edificadas em um mesmo terreno, servido pelos serviços constantes deste artigo.

A testada ideal, no caso de várias unidades autônomas edificadas em um mesmo terreno, ou em condomínios, será obtida pelo produto da testada do imóvel e da área edificada da unidade autônoma, dividido pela área total edificada, conforme a fórmula:

$Fi = Ti \times Ae$

Ate

Onde:

Fi = fração ideal;

Ti = testada Ideal;

Ae = área edificada da unidade autônoma;

At = área total edificada.

A Lei n.º4604/08 concede isenção de taxa de limpeza e conservação de vias e logradouros públicos às entidades religiosas e filantrópicas, assim como às associações de moradores e movimentos comunitários, desde que possuam título de utilidade pública concedido por lei específica (art. 1º).

Tomando por referência de análise os parâmetros estabelecidos na LDNSB para composição da taxa/tarifa decorrente da prestação de serviço público de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, constata-se que a base de cálculo adotado pelo Município de Vila Velha desconsidera o parâmetro referente ao nível de renda da população atendida pelo serviço. Os demais parâmetros vinculados às características dos lotes urbanos, as áreas que podem neles ser edificadas, bem como o volume e/ou peso médio coletado por domicílio encontram equiparação semelhante aos parâmetros adotados na legislação municipal.

MUNICÍPIO DE SERRA

1. LEGISLAÇÃO MUNICIPAL SOBRE RESÍDUOS SÓLIDOS: PANORAMA GERAL

Conforme já mencionado³², o Município, no exercício de sua competência constitucional para dispor sobre interesse local e suplementar a legislação federal e estadual sobre saneamento básico (art. 23, inc. IX, da CRFB/88), já podia legislar sobre a matéria para adequar a sua realidade local, antes mesmo do advento da LDNSB e da PESB. Entretanto, com a edição destas últimas, os diplomas legais municipais que conflitassem com elas, teriam a sua eficácia suspensa. Sem contar que, após a edição da LDNSB e da PESB, as leis municipais que as contrariarem restarão gravadas de inconstitucionalidade quanto à forma por inobservarem a competência da União e do Estado para, segundo a competência constitucional de cada um, também dispor sobre a matéria.

Nesse sentido, a Lei Orgânica Municipal de Serra (LOMS) reitera a competência reservada do Município para prover, organizar e executar, dentre outros serviços públicos, limpeza pública urbana, coleta e disposição final de resíduos sólidos (art. 30, inc. XXIII, alínea “i”). Consoante o art. 270, da LOMS a política de desenvolvimento

³² Ver: item “2. Impacto da LDNSB sobre as leis estaduais e municipais de serviço de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos”, que integra o “Diagnóstico da Legislação Federal sobre Serviço de Limpeza Urbana e Manejo de Resíduos Sólidos”.

urbano, a ser executada pelo Município segundo as diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o plano de desenvolvimento das funções sociais da Cidade e garantir o bem estar dos habitantes. Na formulação dessa política, deverão ser observadas, dentre outras diretrizes, a integração com a política de saneamento básico, mediante planos e programas específicos (art. 270, parágrafo único, inc. II, da LOMS).

No tocante à gestão do saneamento básico, a LOMS, em seu art. 291, estatui que as políticas e as ações de saneamento básico têm natureza pública, competindo ao Município a oferta, a execução, a manutenção e o controle da qualidade dos serviços delas decorrentes.

A política de saneamento básico, de responsabilidade do Município, respeitadas as diretrizes da União e do Estado, deverá assegurar a instituição, a manutenção e o controle de sistemas de limpeza pública, de coleta e disposição adequada de lixo domiciliar, (art. 291, § 2º, inc. II, alínea “b”, da LOMS). Neste último caso, o Município incentivará e apoiará o desenvolvimento de pesquisas dos sistemas do serviço de limpeza pública urbana e de manejo de resíduos sólidos compatíveis com as características do ecossistema (art. 291, § 3º, da LOMS). A política de saneamento básico do Município deverá ser compatibilizada com a do Estado (art. 291, § 4º, da LOMS).

A LOMS assegura a todos o recebimento dos serviços de saneamento básico, autorizando a participação da população no estabelecimento das diretrizes e da política desses serviços, bem como na sua fiscalização e controle (art. 291, § 1º e § 5º, da LOMS).

No intuito de integrar a eficácia das normas da LOMS, o Município editou a Lei n.º1522/91, Código de Posturas de Serra (CPS), que estatui, de forma pormenorizada, normas sobre a gestão do serviço de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, nos termos dos arts. 94 a 199. Em apertada síntese, pode-se afirmar que o CPS ao dispor sobre a forma de prestação da limpeza pública urbana e o manejo de resíduos sólidos domiciliares e públicos, atribui responsabilidade ao gerador de resíduos sólidos especiais, classificação dos resíduos sólidos e, ainda, impõe sanções de ordem administrativa aos infratores.

A Lei n.º2018/97, editada pelo Município, obriga os estabelecimentos comerciais a possuírem cestos coletores, segundo as especificações estabelecidas em suas normas, para armazenamento de resíduos sólidos de pequeno porte proveniente do uso descartável e transitório dos seus clientes, sob pena de imposição de sanções administrativas (arts. 1º e 2º). Caberá à Secretaria Municipal de Serviços Públicos promover a fiscalização e controle das instalações desses equipamentos, consoante as normas da Lei n.º2018/97 (art. 3º).

O Município expediu a Lei n.º3140/07, que obriga os estabelecimentos vendedores de pilhas e baterias a disponibilizarem cestas coletoras apropriadas para o armazenamento desse material, a fim de, posteriormente, ser encaminhado à remoção (art. 1º), sob pena de sanção de natureza administrativa (art. 4º). Vale ressaltar que o recolhimento desses

resíduos é de inteira responsabilidade dos fabricantes, importadores, distribuidores e revendedores, que não poderão encaminhá-los para disposição final em aterros sanitários, nos termos da Resolução n.º257/99, do Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA)³³ (art. 2º).

A Lei n.º3141/07, editada pelo Município, obriga os estabelecimentos comerciais de aparelhos celulares e seus acessórios, sejam vendedores sejam de assistência técnica, a disponibilizarem para seus clientes recipientes adequados, segundo as especificações estabelecidas em suas normas, para armazenamento desse material, visando, posteriormente, a sua recolha (art. 1º), sob pena de sanções de ordem administrativa (art. 4º). Vale ressaltar que o recolhimento desses resíduos é de inteira responsabilidade dos fabricantes, importadores, distribuidores, estabelecimentos de assistência técnica e revendedores, que não poderão encaminhá-los para disposição final em aterros sanitários, nos termos da Resolução n.º257/99, do CONAMA (art. 2º).

A Lei n.º2.143/98 proíbe a realização de tratamento de resíduos sólidos nas áreas de proteção de mananciais, sob pena de sanção de ordem administrativa (arts. 1º e 2º). Excepcionalmente, se a atividade não importar em degradação ambiental, poderá ser explorada normalmente (art. 1º, parágrafo único).

A Lei n.º2555/02 autoriza o Prefeito a repassar, mediante convênio, recursos públicos, na forma de subvenção social, para a Associação dos Catadores de Lixo Reciclável para a Geração de Renda (Recuper Lixo) (art. 1º), a qual, por sua vez, deverá cumprir condições legais exigíveis previstas no art. 2º.

O Município editou a Lei n.º2966/06, que institui o dia 16 de maio de cada ano como o “*dia do garf*”.

O Município expediu a Lei n.º2356/00, que, ao disciplinar a estrutura administrativa da Prefeitura Municipal, imputou à Secretaria Municipal de Serviços (SMS) planejar e coordenar a execução das atividades de limpeza pública urbana, assim como planejar e organizar as atividades de coleta, transporte, tratamento e disposição final de resíduos sólidos (art.48, incs. VI e VII). Vale ressaltar que a SMS conta com um Departamento de Limpeza Urbana (DLU), que, em síntese, tem por objetivo realizar a prestação propriamente dita do serviço, uma Divisão de Planejamento de Limpeza Pública (DPLP), que, em suma, tem por objetivo promover a elaboração dos planos e programas para o desenvolvimento do serviço, e, ainda, uma Divisão de Fiscalização da Limpeza Pública (DFLP), que tem por objetivo realizar a fiscalização pelo cumprimento da legislação municipal sobre o assunto.

A Lei n.º2452/01 autoriza o Prefeito a participar de consórcio público intermunicipal da Bacia dos Reis Magos, a fim de promover, dentre outras ações, programas ou medidas destinadas a recuperação, conservação e prevenção do meio ambiente na região que

³³ Vale ressaltar que a Resolução n.º257/99, do CONAMA foi revogada pela Resolução n.º. 401/08, também do CONAMA que estabelece os limites máximos de chumbo, cádmio e mercúrio para pilhas e baterias comercializadas no território nacional e os critérios e padrões para o seu gerenciamento ambientalmente adequado.

estiver compreendido o consórcio. O Município, por meio da Lei n.º2632/03, também está autorizado a participar de Consórcio Intermunicipal de Políticas Sociais Integradas (COINPS) para atuar, em síntese, no campo, da assistência social.

No campo ambiental, o Município tem competência constitucional para proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas (art. 23, inc. VI, da CRFB/88), assim como preservar as florestas, a fauna e a flora (art. 23, inc. VII, da CRFB/88). Mais do que isso, o Município também possui competência para suplementar a legislação federal e municipal sobre proteção do meio ambiente e controle da poluição (art.24, incs. VI, parte final, da CRFB/88). Tudo isso representa um poder-dever do Município em prol das presentes e futuras gerações (art. 225, da CFFB/88).

O arcabouço normativo constitucional mencionado é reiterado pela LOMF. Daí porque, o Município, no exercício de sua competência para fiscalizar e proteger o meio ambiente, assim com o legislar de forma suplementar, editou a Lei n.º2199/99, Código Municipal de Meio Ambiente de Serra (CMMAS).

O CMMAS traz, em seu âmbito, regras importantes para a gestão do serviço de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos. Dentre os instrumentos concretizados pelo CMMAS para assegurar a proteção do meio ambiente, destacam-se (art. 7º, incs. V, VII, IX e XI):

1. licenciamento ambiental, que, em regra, é acompanhado do Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EPIA) e o correspondente Relatório de Impacto Ambiental (RIMA), a fim de viabilizar ou não a implantação de atividade ou empreendimento que seja, potencial ou efetivamente, causar de degradação ambiental (arts. 32 a 59, do CMMAS)
2. auditoria ambiental, que, em síntese, constitui processo administrativo prévio de inspeção, análise e avaliação sistemática das condições gerais e específicas de funcionamento de atividades ou empreendimentos que possam, potencial ou efetivamente, causar dano ambiental (art. 60, do CMMAS). Tanto o tratamento quanto a disposição final de resíduos sólidos tóxicos e perigosos e, ainda, hospitalares e industriais estão submetidos à auditoria ambiental (art. 64, inc. VIII, do CMMAS);
3. Sistema Municipal de Informações e Cadastros Ambientais (SICA), que, em suma, constitui banco de dados de interesse do sistema municipal de meio ambiente, cuja responsabilidade é da Secretaria Municipal de Meio Ambiente (SEMMA), para que possa ser utilizado pelo Município e pela população (art. 94, do CMMAS)
4. Fundo Municipal de Conservação Ambiental destina-se à implantação de Planos, Programas e Projetos de recuperação ambiental e à implementação da Política Municipal de Meio Ambiente, observados os demais comandos dos arts. 97 a 101.

Repita-se o licenciamento ambiental será exigido de atividades ou de empreendimentos, que possam causar, efetiva ou potencialmente, degradação ambiental, sendo acompanhado, quando couber, do EPIA/RIMA. Compete à SEMMA promover o

licenciamento ambiental (art. 32), determinando, ainda, a realização EPIA/RIMA, restando ao Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente de Serra (COMDEMAS) fazer a aprovação desses estudos (arts 32, §1º, do CMMAS).

Não há como negar, ainda, que o serviço de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos tenha relação com a preservação, proteção da saúde da população. Daí porque, o Município editou a Lei n.º2915/05, Código de Saúde do Município de Serra (CSMS), que estabelece normas importantes para a gestão do serviço de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos. Nesse sentido, o CSMS, em seu art. 8º, atribui ao órgão municipal de direção do Sistema Único de Saúde (SUS), qual seja, a Secretaria de Saúde, tem competência para participar das políticas e planos de saneamento básico, que tenham relação direta com saúde da população (art. 8º, inc.II). Ademais, prevê que o manejo de resíduos sólidos deverá ser feito sem prejuízo ou malefícios à saúde da população (art. 9º), cabendo às unidades de serviços de saúde promover o armazenamento dos seus resíduos sólidos consoante as normas específicas ou, se não houver, da associação brasileira de normas técnicas (ABNT), sob pena de sanção de ordem administrativa. Ainda segundo o CSMS, em seu art. 24, inc. II, a vigilância sanitária incidirá sobre os serviços de saneamento básico.

Por fim, vale ressaltar que o Município editou a Lei n.º2662/03, Código Tributário Municipal de Serra (CTMS), que disciplina o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN), que tem como fato gerador a prestação de serviços, ainda que esses não constituam atividade preponderantemente do prestador (art. 225), destacando-se, dentre eles, o serviço de limpeza urbana e o manejo de resíduos sólidos (itens 7.09 e 7.10, do art. 257). Além disso, o CTMS disciplina as taxas de limpeza pública urbana (art. 349) e de coleta de resíduos sólidos domiciliares, comerciais e industriais (art. 351). Ambas serão objeto de estudo mais adiante.

2. SERVIÇO DE LIMPEZA URBANA E DE MANEJO DE RESÍDUOS SÓLIDOS À LUZ DA LEGISLAÇÃO MUNICIPAL PERTINENTE

2.1. Conceito

O ordenamento jurídico municipal, em especial do CPS, não traz qualquer definição sobre o serviço de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, nem sequer sobre a sua gestão, razão pela qual pode e deve ser integrado pela definição contemplada na LDNSB e na PESB.

2.2. Atividades do serviço de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos

Extrai-se do disposto nos arts. 30, inc. XXIII, alínea “i” e 292,inc. II, alínea “b” da LOM que o serviço de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos é composto pelas atividades de limpeza pública urbana, coleta e disposição final de resíduos sólidos. No mesmo sentido, o CPS, em seus arts. 94, 98 e 99, reitera as atividades desse serviço contempladas na LOMS, isto é, estatui como tais a limpeza pública urbana,

acondicionamento, remoção (leia-se, coleta regular e transporte) e disposição final de resíduos sólidos. Vale trazer à colação, ainda, que o CSMS, em seu art. 9º, também trata das atividades do serviço de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, prevendo como tais a coleta, o transporte e a disposição final de resíduos sólidos.

Diante de todo o exposto, percebe-se do ordenamento jurídico municipal que, em tese, não há uma distinção muito grande entre as atividades arroladas acima e as elencadas pela LDNSB ou pela PESB.

2.3. Classificação dos resíduos sólidos

Consoante o disposto no art. 98, incs. I a III, do CPS os resíduos sólidos são classificados quanto à origem, pois os classifica em domiciliares, públicos e especiais.

Os resíduos sólidos domiciliares são aqueles produzidos pela ocupação de imóveis públicos ou particulares, residenciais ou não, acondicionados de forma adequada (art. 98, § 1º, do CPS). Os resíduos sólidos públicos, por sua vez, são aqueles resultantes das atividades da limpeza urbana em passeios, vias e logradouros públicos e do recolhimento dos resíduos depositados em cestos públicos (art. 98, § 2º, do CPS).

Além disso, os resíduos sólidos especiais são aqueles cuja produção diária exceda o volume ou peso fixado para a coleta regular ou os que, pela sua composição qualitativa e/ou quantitativa, requeiram cuidados especiais em, pelo menos, uma das seguintes fases: acondicionamento, coleta, transporte e disposição final. Os resíduos sólidos especiais abrangem os subtipos previstos nos incs. I a XVIII, do § 3º, do art. 98, do CPS. Eis o teor desse dispositivo.

“Art. 98. *Omissis.*

/.../

§ 3º. *Omissis*

I - resíduos sólidos declaradamente contaminados, considerados contagiosos ou suspeitos de contaminação, provenientes de estabelecimentos hospitalares, laboratórios, farmácias, drogarias, clínicas, maternidades, ambulatórios, casas de saúde, necrotérios, pronto-socorro, sanatórios, consultórios e congêneres;

II - materiais biológicos, assim considerados restos de tecidos orgânicos, restos de órgãos humanos ou animais, restos de laboratórios de análises clínicas e de anatomia patológica, animais de experimentação e outros materiais similares;

III - cadáveres de animais de peso acima de 15Kg;

IV - restos de matadouros de aves e pequenos animais, restos de entrepostos de alimentos, restos de alimentos sujeitos a rápida deterioração provenientes

de feiras públicas permanentes, mercados, supermercados, açougues e estabelecimentos congêneres, alimentos deteriorados ou condenados, ossos, sebos, vísceras e resíduos sólidos tóxicos em geral;

V - substâncias e produtos venenosos ou envenenados, restos de material farmacológico e drogas condenadas;

VI - resíduos contundentes ou perfurantes, cuja produção exceda o volume de 50 (cinquenta) litros ou 50 (cinquenta) quilos por período de 24 horas;

VII - veículos inservíveis ou irrecuperáveis, abandonados nas vias e logradouros públicos, carcaças, pneus e acessórios de veículos, bens móveis domésticos imprestáveis e resíduos volumosos;

VIII - lama proveniente de postos de lubrificação ou lavagem de veículos e similares;

IX - resíduos sólidos provenientes de limpeza ou de esvaziamento de fossas ou poços absorventes e outros produtos pastosos que exalem odores desagradáveis;

X - resíduos provenientes de limpeza de terrenos não edificadas;

XI - resíduos sólidos provenientes de aterros, terraplenagem em geral, construções e/ou demolições;

XII - lixo industrial ou comercial, cuja produção exceda o volume de 200 (duzentos) litros ou 100 (cem) quilos por período de 24 horas;

XIII - resíduos sólidos provenientes de calamidades públicas;

XIV - valores, documentos e material gráfico, apreendidos pela polícia;

XV - resíduos sólidos poluentes, corrosivos e químicos em geral;

XVI - resíduos sólidos de material bélico, de explosivo e inflamáveis;

XVII - resíduos sólidos nucleares e/ou radioativos; e,

XVIII - outros que pela sua composição, se enquadrem na presente classificação.”

O CPS segue a mesma linha legislativa da LDNSB e da PESB, as quais classificam os resíduos sólidos quanto à origem. Portanto, não há qualquer incompatibilidade entre as leis em exame.

2.4. Responsabilidade do gerador

A parte final, do art. 99, do CPS atribui ao gerador de resíduos sólidos especiais, notadamente as subespécies mencionados nos incs. I a XVIII, do § 3º, do art. 98, responsabilidade pelo manejo desse material. Nada impede, porém, que o Município, por meio do órgão competente, preste essas atividades, desde que previamente solicitado e pago o devido preço público (art. 100, do CPS). As atividades de manejo de resíduos sólidos especiais tidos como contaminados e materiais biológicos deverão ser incinerados (art. 100, parágrafo único, inc. I, do CPS). Excepcionalmente, o Município não poderá realizar o manejo dos resíduos sólidos poluentes, corrosivos e químicos, assim como de material bélico, explosivo e inflamáveis e, ainda, nucleares e/ou radioativos, os quais deverão ser executados pelos próprios geradores (art. 100, parágrafo único, inc. I, do CPS).

Ademais, repita-se que as leis n.º2018/97, 3140/07 e 3141/07 atribuem, respectivamente, aos estabelecimentos comerciais geradores de resíduos de pequeno porte descartável e transitório, aos estabelecimentos vendedores de pilhas e baterias e, ainda, aos estabelecimentos vendedores ou de assistência técnica de celulares e acessórios a realizarem o acondicionamento adequado dos resíduos sólidos correspondentes.

Percebe-se, assim, que o CPS e as demais leis municipais reiteram a responsabilidade do gerador de resíduos sólidos especiais tal qual previsto na LDNSB e na PESB.

3. PLANEJAMENTO MUNICIPAL DO SERVIÇO DE LIMPEZA URBANA E DE MANEJO DE RESÍDUOS SÓLIDOS

Como já mencionado, o inc. II, do parágrafo único, do art. 270, da LOMS prevê que a elaboração da política de desenvolvimento urbano deverá levar em consideração, dentre outras diretrizes, a integração com a política de saneamento básico mediante planos e programas específicos.

A Lei n.2.100/98, Plano Diretor Urbano de Serra (PDUS), não chegar a trata da temática dos planos de saneamento no âmbito do planejamento urbano. Apesar disso, a Divisão de Planejamento de Limpeza Pública (DPLP), órgão da SMS, tem com objetivo principal promover a elaboração dos planos e programas para o desenvolvimento do serviço de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, segundo prevê o Anexo I, da Lei n.º2356/00. Além disso, a DPLP tem competência para promover as seguintes ações:

1. planejar e programar atividades técnicas específicas de coleta, limpeza pública e destinação final do lixo;
2. elaborar e propor a programação periódica dos trabalhos de limpeza pública, verificando itinerários fixados para a coleta, limpeza pública e remoção do lixo;
3. desenvolver estudos e projetos para melhoria da qualidade, produtividade e da limpeza pública;

4. cadastrar e manter atualizadas as informações e documentos relativos à limpeza pública;
5. acompanhar a implantação dos projetos; e,
6. desempenhar outras atribuições afins.

De qualquer forma, é certo que o Município, por meio da DPLP, em decorrência do disposto na LDNSB e na PESB, deverá elaborar, pelo menos, o seu plano setorial de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, observando a legislação federal e estadual aplicável. A respeito do tema, vale conferir o item “5.1. Plano do Manejo de Resíduos Sólidos”, que integra o “*Diagnóstico da Legislação do Estado do Espírito Santo sobre Serviço de Limpeza Urbana e de Manejo de Resíduos Sólidos*”.

4. REGULAÇÃO E FISCALIZAÇÃO MUNICIPAL DO SERVIÇO DE LIMPEZA URBANA E DE MANEJO DE RESÍDUOS SÓLIDOS

Conforme já mencionado³⁴, a regulação não pode ser tratada de forma dissociada da fiscalização, pois esta última é, ao mesmo tempo, inerente e encartada naquela. Sem contar que, como já exposto³⁵, não existe, apenas, uma forma de exercício da regulação, mas sim várias, sendo a mais usual a instituição de agências reguladoras.

Ademais, A LDNSB consagra o princípio da segregação de funções, segundo o qual a entidade reguladora não pode desempenhar papel de prestador, ou seja, é indispensável a separação, inclusive física, da atividade de planejamento, regulação e fiscalização, de um lado, e a de prestação, de outro.

No âmbito do ordenamento jurídico municipal, a Divisão de Fiscalização da Limpeza Pública (DFLP), órgão do SMS, tem por objetivo precípuo realizar a fiscalização sobre o cumprimento da legislação local acerca de resíduos sólidos, segundo prevê o Anexo I, da Lei n.º 2.356/00. Além disso, a DFLP tem competência para promover as seguintes ações:

1. supervisionar e fiscalizar as atividades de limpeza da cidade, imprimindo tarefas de varrição, coleta, transporte e destinação final do lixo domiciliar e nas vias públicas;
2. controlar tarefas de varrição, coleta, transporte e destinação final do lixo domiciliar e nas vias públicas;
3. fiscalizar os veículos utilizados na limpeza pública;
4. lavrar autos de infração e expedir notificações;
5. fiscalizar o lançamento do lixo e de águas servidas em logradouros públicos;

³⁴ Vale conferir os comentários feitos no item “5.2. Regulação do manejo de resíduos sólidos”, que integra o “*Diagnóstico da Legislação do Estado do Espírito Santo sobre Serviço de Limpeza Urbana e Manejo de Resíduos Sólidos*”.

³⁵ *Idem*.

6. controlar e fiscalizar os serviços de limpeza pública contratados de empreiteiros, no que se refere ao cumprimento de programações, itinerários e horários;
7. desempenhar outras atribuições afins.

Percebe-se, assim, que não se trata de uma entidade reguladora, mas sim fiscalizadora. Com efeito, é indispensável que se defina melhor o papel dessa entidade, outorgando-lhe, se possível, competência regulatória, em razão da exigência da própria LDNSB quando o Município for realizar contratos administrativos para prestação dos serviços de saneamento. De qualquer forma, deverá desempenhar as suas funções pautadas nos seguintes princípios: (1) independência decisória, incluindo autonomia administrativa, orçamentária e financeira; e, (2) transparência, tecnicidade, celeridade e objetividade das decisões, a teor do art. 21, incs. I e II, da LDNSB. Ademais, deverá ser contemplada com atividade regulatória, nos termos do art. 23, da LDNSB.

A respeito do tema, remetemo-nos ao item “5.2. Regulação do manejo de resíduos sólidos”, que integra o “Diagnóstico da Legislação do Estado do Espírito Santo sobre Serviço de Limpeza Urbana e de Manejo de Resíduos Sólidos”.

5. PRESTAÇÃO MUNICIPAL DO SERVIÇO DE LIMPEZA URBANA E DE MANEJO DE RESÍDUOS SÓLIDOS

O CPS, em seu art. 94, atribui à Prefeitura, diretamente ou indiretamente, por meio de concessão, a prestação do serviço de limpeza pública urbana. Ao lado disso, estatui também que a Prefeitura realizará a prestação das demais atividades do manejo de resíduos sólidos domiciliares e públicos (art. 99).

Sem prejuízo do exposto, o órgão competente da Prefeitura poderá realizar a prestação do manejo de resíduos especiais, desde que haja prévia solicitação e pagamento do preço público correspondente (art. 100, CPS), ressalvados os resíduos sólidos especiais poluentes, corrosivos e químicos, assim como de material bélico, explosivos e inflamáveis e, ainda, nucleares e/ou radioativos, os quais deverão ser executados pelos próprios geradores (art. 100, parágrafo único, inc. I, do CPS).

Consoante o Anexo I, da Lei n.º2356/00, o Departamento de Limpeza Urbana (DLU), órgão do SMS, tem por objetivo realizar a prestação propriamente dita do serviço de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos. Além disso, a DLU tem competência para promover as seguintes ações:

1. coordenar e supervisionar o cumprimento de planejamentos e programações de atividades de coleta de lixo, varrição e serviços complementares;
2. coordenar, supervisionar e promover a execução da coleta regular, extraordinária ou especial do transporte do lixo, desde os pontos de produção até os locais de destino final;

3. coordenar, supervisionar, controlar e fiscalizar a execução dos serviços de limpeza pública e remoção de lixo executados por empresas e por veículos alugados;
4. controlar as empresas particulares, que transportam lixo e similares, que prestam serviço ao Município;
5. viabilizar e controlar os serviços de coleta e transporte de lixo domiciliar, hospitalar e de resíduos especiais e/ou perigosos;
6. promover a execução de remoções especiais;
7. promover ações de atendimento às comunidades;
8. promover a colocação, nas vias públicas, de cestos e vasilhames coletores de lixo, de acordo com os critérios e normas;
9. coordenar campanhas educativas relacionadas à educação sanitária; e,
10. desempenhar outras atribuições afins.

Tendo em vista o princípio da segregação de funções contemplado na LDNSB, é certo que a DLU, por ser órgão prestador do serviço de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, não poderá desempenhar funções de planejamento, coordenação e fiscalização que são inerentes à entidade reguladora. Daí porque, as funções contempladas nos itens 1, 2, 3, 4, 5, e 9 devem ser revistas.

6. CONTROLE SOCIAL MUNICIPAL SOBRE O SERVIÇO DE LIMPEZA URBANA E DE MANEJO DE RESÍDUOS SÓLIDOS

O §5º, do art. 291, da LOMS assegura a participação da população no estabelecimento das diretrizes da política dos serviços de saneamento básico, notadamente de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos. É certo, portanto, que a LOMS estatui o modelo de gestão administrativa participativa no saneamento básico, autorizando o controle social sobre os serviços mencionados.

Dentre os instrumentos de gestão administrativa participativa constante no ordenamento jurídico municipal, destaque-se o Conselho Municipal de Política Urbana (CMPU), que é responsável por desenvolver, dentre outras ações, a proposição de medidas para concretizar a política pública urbana, que, como já visto, deve ser adequada ao planejamento do saneamento básico (art. 5º, do PDUS).

Em que pese não haver previsão legal da existência de um conselho municipal de saneamento básico, é certo que os instrumentos de participação popular constantes na LOMS e no PDUS poderão ser utilizados de forma efetiva na implementação do controle social sobre a gestão do serviço de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos.

7. REMUNERAÇÃO DO SERVIÇO DE LIMPEZA URBANA E DE MANEJO DE RESÍDUOS SÓLIDOS

O CTMS, em seu art. 225, disciplina o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN), que tem como fato gerador a prestação de serviços, ainda que esses não constituam atividade preponderantemente do prestador (art. 225), destacando-se, dentre eles, o serviço de limpeza urbana e o manejo de resíduos sólidos (itens 7.09 e 7.10, do art. 257).

O contribuinte do ISSQN é qualquer pessoa, física ou jurídica, que realiza operações de prestação de serviços, diretamente ou através de terceiros, independentemente da existência de estabelecimento fixo (art. 230, do CTMS).

A alíquota do ISSQN pela prestação do serviço de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos será de 5%, segundo prevê o art. 258, inc. IV, do CTMS.

A base de cálculo do ISSQN sobre o serviço prestado por pessoa jurídica será determinada, mensalmente, com base no preço do serviço (art. 237, do CTMS). O contribuinte que exercer atividade tributável, independentemente de receber pelo serviço prestado, fica obrigado ao pagamento do imposto, na forma e nos prazos fixados no CTMS (art. 237, §1º, do CTMS).

O preço do serviço é a receita bruta a ele correspondente, sem nenhuma dedução (art. 237, §2º, do CTMS). Na falta deste preço ou não sendo ele desde logo conhecido, será fixado mediante estimativa ou através de arbitramento (art. 237, §3º, do CTMS). Considera-se recebida a importância, quando estipulada pelo prestador (art. 237, §4º, do CTMS).

Quando o contribuinte, antes ou durante a prestação dos serviços, receber dinheiro, bens ou direitos, como sinal, adiantamento ou pagamento antecipado do preço, deverá pagar o ISSQN sobre os valores recebidos, na forma e nos prazos fixados na CMTS (art. 238, do CTMS). Incluem-se nessa obrigação, as permutas de serviços ou quaisquer outras contraprestações compromissadas pelas partes em virtude da prestação de serviços (parágrafo único, do art. 238, do CTMS).

No caso de omissão do registro de operações tributáveis ou dos recebimentos mencionados, considera-se devido o ISSQN no ato da prestação dos serviços (art. 239, do CTMS).

Quando a prestação do serviço for dividida em etapas e o preço em parcelas, considera-se devido o imposto (art. 240, incs. I e II, do CTMS): (1) no mês em que for concluída qualquer etapa a que estiver vinculada a exigibilidade de uma parte do preço; ou, (2) no mês de vencimento de cada parcela, se o preço tiver que ser pago ao longo da execução do serviço. O saldo do preço do serviço compõe o movimento do mês em que for concluída e cessada a sua prestação, no qual deverão ser integradas as importâncias

que o prestador tiver que receber, a qualquer título (parágrafo único, do art. 240, do CTMS).

Além disso, o CTMS institui a taxa de limpeza pública urbana, que tem como fato gerador a prestação dos serviços de varrição, lavagem e capina de vias e logradouros públicos, inclusive limpeza de galerias pluviais e bueiros (art. 349). A taxa em exame incidirá sobre: (1) cada uma das economias autônomas; (2) os imóveis não edificados de forma unitária; e, (3) a soma das testadas, nos imóveis com mais de uma frente (art. 350, incs. I a III, do CTMS).

O CTMS, em seu art. 351, institui, ainda, a taxa de coleta de lixo, que tem como fato gerador a utilização efetiva ou potencial do serviço de coleta domiciliar de resíduos sólidos. A taxa em exame incidirá sobre: (1) cada uma das economias autônomas; (2) os imóveis não edificados de forma unitária; e, (3) a soma das testadas, nos imóveis com mais de uma frente (art. 352, incs. I a III, do CTMS). Tratando-se de imóvel edificado de uso misto, quando não desmembrado em unidades autônomas, será utilizada a alíquota maior, dentre as existentes no imóvel (art. 353, do CTMS).

O contribuinte das taxas mencionadas é o proprietário ou possuidor a qualquer título, de propriedade localizada em logradouros públicos, situados no perímetro urbano do Município, beneficiados pelos serviços de limpeza urbana e coleta de resíduos sólidos domiciliares (art. 343, do CTMS).

As regras pertinentes ao IPTU são aplicáveis, no que couber, às taxas mencionadas, a teor do art. 347, do CTMS.

No entanto, cabe destacar que os parâmetros adotados pelo Município de Serra, com base no CTMS, não coadunam com as diretrizes nacionais da LDNSB. O art. 35, da LDNSB estabelece os seguintes parâmetros para fins do cálculo das taxas ou tarifas decorrentes da prestação do serviço público de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos: (i) o nível de renda da população da área a ser atendida; (ii) as características dos lotes urbanos e as áreas que podem ser nele edificadas; (iii) o peso ou o volume médio coletado por habitante ou por domicílio.

MUNICÍPIO DE VIANA

1. LEGISLAÇÃO MUNICIPAL SOBRE RESÍDUOS SÓLIDOS: PANORAMA GERAL

Conforme já mencionado³⁶, o Município, no exercício de sua competência constitucional para dispor sobre interesse local e suplementar a legislação federal e estadual sobre saneamento básico (art. 23, inc. IX, da CRFB/88), já podia legislar sobre a matéria para

³⁶ Ver: item “2. Impacto da LDNSB sobre as leis estaduais e municipais de serviço de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos”, que integra o “Diagnóstico da Legislação Federal sobre Serviço de Limpeza Urbana e Manejo de Resíduos Sólidos”.

adequar a sua realidade local, antes mesmo do advento da LDNSB e da PESB. Entretanto, com a edição destas últimas, os diplomas legais municipais que conflitassem com elas, teriam a sua eficácia suspensa. Sem contar que, após a edição da LDNSB e da PESB, as leis municipais que as contrariarem restarão gravadas de inconstitucionalidade quanto à forma por inobservarem a competência da União e do Estado para, segundo a competência constitucional de cada um, também dispor sobre a matéria.

Nesse sentido, a Lei Orgânica Municipal de Viana (LOMV) ratifica a competência reservada do Município para prover sobre limpeza das vias e logradouros públicos, remoção e disposição final de resíduos sólidos de qualquer natureza (art. 7º, inc. XIII).

No tocante à gestão do saneamento básico, a LOMV, em seu art. 149, estatui que a políticas e as ações de saneamento básico têm natureza pública, competindo ao Município a oferta, a execução, a manutenção e o controle de qualidade dos serviços dele decorrentes. A política de saneamento básico, a ser promovida pelo Município, respeitadas as diretrizes fixadas pela União, deverá assegurar a instituição, a manutenção e o controle de sistemas de limpeza pública, de coleta e disposição adequada de lixo urbano (art. 149, § 2º, inc. II, alínea “b”, da LOMV). Neste último caso, o Município incentivará e a apoiará o desenvolvimento de pesquisas dos sistemas do serviço de limpeza pública urbana e manejo de resíduos sólidos, podendo adotar orçamento de baixo custo e compatíveis com as características dos ecossistemas (art. 149, § 3º, da LOMC).

A política de saneamento básico será executada diretamente pelo Município ou, através de contrato ou outra forma de ajuste, com o Estado (art. 149, § 4º, da LOMC).

A LOMC assegura a todos o recebimento dos serviços de saneamento básico, autorizando a participação da população no estabelecimento das diretrizes e das políticas desses serviços, bem como na sua fiscalização e controle (arts. 149, § 1º; e, 150).

No intuito de integrar a eficácia dos dispositivos da LOMC, o Município editou a Lei n.º1898/06, Código de Limpeza Pública do Município de Viana (CLPMV), que estabelece as normas, diretrizes gerais da gestão do serviço de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos; o que será objeto de exame ao longo desse diagnóstico.

Além do CPLMV, o Município editou a Lei n.º1897/06, Código de Posturas e de Atividades Urbanas do Município de Viana (CPAUMV), que traz importantes normas sobre ordenamento da Cidade, sem, porém, dispor sobre a gestão do serviço de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, reservando àquela, o CPLMV.

No campo ambiental, o Município tem competência constitucional para proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas (art. 23, inc. VI, da CRFB/88), assim como preservar as florestas, a fauna e a flora (art. 23, inc. VII, da CRFB/88). Mais do que isso, o Município também possui competência para suplementar a legislação federal e municipal sobre proteção do meio ambiente e controle da poluição (art.24, incs. VI, parte final, da CRFB/88). Tudo isso representa um poder-dever do Município em prol das presentes e futuras gerações (art. 225, da CFFB/88).

O arcabouço normativo constitucional mencionado é reiterado pela LOMC. Daí porque, o Município, no exercício de sua competência para fiscalizar e proteger o meio ambiente, assim com o legislar de forma suplementar, editou a Lei n.º1.388/97, Código Ambiental de Viana (CAV).

O CAV traz, em seu âmbito, regras importantes para a gestão do serviço de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos. Dentre os instrumentos concretizados pelo CAV para assegurar a proteção do meio ambiente, destacam-se (art. 14º, incs. V, VI e IX):

1. licenciamento ambiental, que, em regra, é acompanhado do Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EPIA) e o correspondente Relatório de Impacto Ambiental (RIMA), a fim de viabilizar ou não a implantação de atividade ou empreendimento que seja, potencial ou efetivamente, causar de degradação ambiental (arts. 34 a 50, do CMMA)
2. auditoria ambiental, que, em síntese, constitui processo administrativo prévio de inspeção, análise e avaliação sistemática das condições gerais e específicas de funcionamento de atividades ou empreendimentos que possam, potencial ou efetivamente, causar dano ambiental (art. 223, do CMMA);
3. Sistema Municipal de Informações e Cadastros Ambientais (SICA), que, em suma, constitui banco de dados de interesse do sistema municipal de meio ambiente, cuja responsabilidade é da Secretaria Municipal de Meio Ambiente (SEMMA), para que possa ser utilizado pelo Município e pela população (arts. 61 a 63, do CMMA);
4. Fundo Especial de Meio Ambiente (FEMA), que, dentre outras finalidades, visa financiar planos, programas, projetos, pesquisas e atividades ambientais (arts. 51 a 57, do CMMA).

Repita-se o licenciamento ambiental será exigido de atividades ou de empreendimentos, que possam causar, efetiva ou potencialmente, degradação ambiental, sendo acompanhado, quando couber, do EPIA/RIMA. Compete à SEMMA promover o licenciamento ambiental (art. 9º, inc. VII, do CMMA), determinando, ainda, a realização EPIA/RIMA (art. 9º, inc. XIV, do CMMA), restando ao Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente de Viana (COMDEMA) fazer a aprovação desses estudos (art. 8º, inc. II, do CMMA).

Além de todo o exposto, o CMMA traz, ainda, normas específicas relativas à gestão do serviço de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, nos termos dos arts. 156 a 166. Em apertada síntese, é possível afirmar que o CMMA reserva ao Município competência para prestar o serviço de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos domiciliares e públicos, assim como para controlar e fiscalizar o manejo de resíduos sólidos especiais – que abrangem comerciais, industriais, de serviços de saúde, de construção civil e outros perigosos –, que deve ser promovido pelo gerador, diretamente ou por meio da contratação de empresa credenciada junto à Prefeitura, ou se houver prévia solicitação, pela própria Prefeitura.

Sem embargo do exposto, o CMMA imputa ao Município responsabilidade pela elaboração de plano diretor de gerenciamento de resíduos sólidos. Por fim, o CMMA reserva à SEMMA competência para controlar e fiscalizar as atividades de manejo de resíduos sólidos que importem em degradação ambiental, assim como para promover programas específicos de diminuição da geração, de segregação e de reciclagem de resíduos sólidos.

Ocorre, porém, que o CPLMV, além de tratar, quase que integralmente, da gestão do serviço de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, é posterior ao CMMA, vez que este foi editado em 1998 e aquele em 2006. Daí porque, é forçoso concluir que as normas específicas sobre o serviço em questão tratadas no CMMA foram derogadas pelo CPLMV.

O Município editou a Lei n.º1876/06, Plano Diretor do Município de Viana (PDMV), que, ao dispor sobre o ordenamento sustentável da Cidade, traz regras articuladas e fundamentais sobre saneamento ambiental, inclusive sobre seu planejamento e controle social; o que será visto mais adiante.

Por fim, vale ressaltar que o Município editou a Lei 1.629/02, Código Tributário do Município de Viana (CTMV), o qual disciplina o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN), que, por sua vez, tem como fato gerador a prestação de serviços realizados por empresa ou por profissional autônomo, com ou sem estabelecimento fixo (art. 138), destacando-se, dentre eles, o serviço de limpeza urbana e o manejo de resíduos sólidos, inclusive incineração (itens 12 e17, do art. 148). Além disso, o CTMV disciplina a taxa de limpeza pública urbana e coleta de resíduos sólidos (art. 239), a qual será examinada mais adiante.

2. SERVIÇO DE LIMPEZA URBANA E DE MANEJO DE RESÍDUOS SÓLIDOS À LUZ DA LEGISLAÇÃO MUNICIPAL PERTINENTE

2.1. Conceito

O ordenamento jurídico municipal, em especial do CLPMV, não traz qualquer definição sobre o serviço de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, nem sequer sobre a sua gestão, razão pela qual pode e deve ser integrado pela definição contemplada na LDNSB e na PESB.

2.2. Atividades do serviço de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos

Os incs. I a VII, do art. 38, do CLPMV estatuem como atividades do serviço de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos as que seguem:

1. coleta, transporte, tratamento e disposição final do resíduo sólido público, domiciliar, comercial e especial;

2. conservação da limpeza de vias, praias, balneários, sanitários públicos, viadutos, áreas verdes, parques e outros logradouros e bens de uso comum dos munícipes;
3. remoção de bens móveis abandonados nos logradouros públicos;
4. remoção de animais mortos;
5. a raspagem e remoção de terra, areia e material carregado pelas águas pluviais para as vias e logradouros públicos;
6. a capina do leito das ruas e a remoção do produto resultante, assim como a irrigação das vias e logradouros públicos não pavimentados dentro da área urbana;
7. outros serviços concernentes à limpeza da cidade.

Vale ressaltar que, em tese, não há uma distinção muito grande entre as atividades arroladas acima e as elencadas pela LDNSB ou pela PESB. Isso se explica porque, em última análise, as atividades dos itens 2,3, 4,5, 6 e 7 integram o serviço de limpeza urbana, enquanto àquela do item 1 tem relação com o serviço de manejo de resíduos sólidos, tal qual apregoa a LDNSB e a PESB.

2.3. Classificação dos resíduos sólidos

O art. 37, incs. I a IV e seu parágrafo único, do CLPMV trazem definições a respeito de resíduos sólidos, indicando que a sua classificação se baseia na origem dos resíduos. Eis, o conteúdo dessas regras legais:

“Art. 37. Para os efeitos deste Código, resíduo sólido é o conjunto heterogêneo de materiais resultantes das atividades humanas:

I - definem-se como resíduos públicos, os resíduos sólidos provenientes dos serviços de limpeza urbana, executados nas vias e logradouros públicos;

II - definem-se como resíduos domiciliares e comerciais, para fins de coleta regular, os resíduos sólidos produzidos em imóveis residenciais, comerciais e prestadores de serviços, que possam ser acondicionados em sacos plásticos;

III - definem-se como resíduos especiais os resíduos sólidos que, por sua composição, peso ou volume, necessitem de tratamento específico, no acondicionamento, coleta, transporte e destinação final;

IV - definem-se como resíduos perigosos, os resíduos sólidos que apresentem as seguintes características de periculosidade: inflamabilidade, corrosividade, reatividade, toxicidade ou patogenicidade, conforme definições contidas na NBR 10004 da ABNT.

Parágrafo Único. Os resíduos sólidos hospitalares e industriais não perigosos são considerados, para efeito de acondicionamento, coleta e destinação final, como domiciliares e comerciais”.

Repita-se, assim, que o CLPMV segue a mesma linha legislação da LDNSB e da PESB, as quais classificam os resíduos sólidos quanto à origem. Portanto, não há qualquer incompatibilidade entre as leis em exame.

2.4. Responsabilidade do gerador

O CLPMV imputa as unidades de saúde responsabilidade pela segregação na origem, acondicionamento, armazenamento e oferta para remoção até a disposição final dos resíduos sólidos que sejam tidos como perigosos (arts. 51 e 54). Vale ressaltar que caberá à Secretaria de Saúde expedir as normas técnicas adequadas para a triagem dos resíduos sólidos.

Além disso, o CLP também impõe responsabilidade às indústrias pelo acondicionamento, armazenamento, transporte e disposição final dos resíduos sólidos que gerarem (art. 57).

Percebe-se, assim, que a CLP reitera a responsabilidade do gerador de resíduos sólidos especiais, no caso, de unidades de saúde e industriais; tal qual previsto na LDNSB e na PESB.

3. PLANEJAMENTO MUNICIPAL DO SERVIÇO DE LIMPEZA URBANA E DE MANEJO DE RESÍDUOS SÓLIDOS

Conforme já mencionado³⁷, tanto a LDNSB quanto a PESB prevêm que constitui atribuição do Município promover o planejamento da organização do serviço de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, com respaldo na eficiência e visando a eficácia da gestão.

O art. 129, da LOMV prevê que o Município, ao elaborar sua política de desenvolvimento urbano, respeitará as diretrizes fixadas pela União, promovendo, de forma articulada, plano e programa específico de saneamento básico.

O PDMV ao estatuir diretrizes e ações estratégicas em prol da política municipal de saneamento básico prevê a elaboração e implementação de sistema de gestão de resíduos sólidos, assegurando a coleta seletiva, reciclagem e redução da geração desse material (art. 13, inc. VII). No intuito de concretizar a ação estratégica pertinente aos resíduos sólidos, estabelece a obrigatoriedade de elaboração e implementação de plano municipal de saneamento ambiental, abarcando, inclusive, a limpeza urbana e o manejo de resíduos sólidos (art. 14, do PDMV).

³⁷ Vale conferir os comentários feitos no item “5.1. Plano do manejo de resíduos sólidos”, que integra o “*Diagnóstico da Legislação do Estado do Espírito Santo sobre Serviço de Limpeza Urbana e Manejo de Resíduos Sólidos*”.

Nesse contexto, é certo que tanto a LOMC quanto o PMDC são instrumentos fundamentais para o Município elaborar o seu planejamento de saneamento básico, especialmente o setorial de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, observadas as normas da LDNSB e da PESB. A respeito do tema, vale conferir o item “5.1. Plano do Manejo de Resíduos Sólidos”, que integra o “*Diagnóstico da Legislação do Estado do Espírito Santo sobre Serviço de Limpeza Urbana e de Manejo de Resíduos Sólidos*”.

4. REGULAÇÃO E FISCALIZAÇÃO MUNICIPAL DO SERVIÇO DE LIMPEZA URBANA E DE MANEJO DE RESÍDUOS SÓLIDOS

Conforme já mencionado³⁸, a regulação não pode ser tratada de forma dissociada da fiscalização, pois esta última é, ao mesmo tempo, inerente e encartada naquela. Sem contar que, como já exposto³⁹, não existe, apenas, uma forma de exercício da regulação, mas sim várias, sendo a mais usual a instituição de agências reguladoras.

Ademais, a LDNSB consagra o princípio da segregação de funções, segundo o qual a entidade reguladora não pode desempenhar papel de prestador, ou seja, é indispensável a separação, inclusive física, da atividade de planejamento, regulação e fiscalização, de um lado, e a de prestação, de outro.

Consoante o art. 62, do CLPMV, a Secretaria Municipal de Serviços Urbanos é responsável pela fiscalização da gestão do serviço de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos. Sem prejuízo do exposto, a Secretaria Municipal de Saúde deve normas técnicas para orientar a gestão do manejo de resíduos sólidos de saúde (art. 51, parte final). A regulação do manejo de resíduos sólidos industriais seria promovida, de forma conjunta, pelas Secretarias Municipais de Meio Ambiente, de Saúde e de Serviços Urbanos, segundo o disposto no art. 58, da CLP.

Percebe-se, assim, que atividade de fiscalização está concentrada, legalmente, na Secretaria Municipal de Serviços Urbanos, enquanto a regulatória está compartilhada entre as secretarias municipais correlacionadas. Contudo, o ideal, à luz da eficiência, é concentrar essas funções numa única entidade ou órgão, sendo, portanto, necessário que se defina melhor quem desempenhará o papel de entidade reguladora municipal. Feito isso, a entidade mencionada deverá pautar suas funções nos seguintes princípios: (1) independência decisória, incluindo autonomia administrativa, orçamentária e financeira; e, (2) transparência, tecnicidade, celeridade e objetividade das decisões, a teor do art. 21, incs. I e II, da LDNSB. Ademais, deverá ser contemplada com atividade regulatória, nos termos do art. 23, da LDNSB.

A respeito do tema, remetemo-nos ao item “5.2. Regulação do manejo de resíduos sólidos”, que integra o “*Diagnóstico da Legislação do Estado do Espírito Santo sobre Serviço de Limpeza Urbana e de Manejo de Resíduos Sólidos*”.

³⁸ Vale conferir os comentários feitos no item “5.2. Regulação do manejo de resíduos sólidos”, que integra o “*Diagnóstico da Legislação do Estado do Espírito Santo sobre Serviço de Limpeza Urbana e Manejo de Resíduos Sólidos*”.

³⁹ *Idem*.

5. PRESTAÇÃO MUNICIPAL DO SERVIÇO DE LIMPEZA URBANA E DE MANEJO DE RESÍDUOS SÓLIDOS

O art. 39, da CLPMV prevê que o Município prestará, direta ou indiretamente, o serviço de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, observada a legislação em vigor. Ressalte-se que, na prática, tanto o serviço de limpeza pública urbana quanto às atividades de manejo de resíduos sólidos são executados pela via da terceirização, isto é, contratação de empresa especializada mediante prévio processo licitatório.

A respeito das formas de prestação desse serviço remetemo-nos ao item “5.4. *Prestação regional do manejo de resíduos sólidos*”, do “*Diagnóstico da Legislação Federal sobre Serviço de Limpeza Urbana e de Manejo de Resíduos Sólidos*”.

6. CONTROLE SOCIAL MUNICIPAL SOBRE O SERVIÇO DE LIMPEZA URBANA E DE MANEJO DE RESÍDUOS SÓLIDOS

O art. 150, da LOMV assegura a participação da população no estabelecimento das diretrizes da política dos serviços de saneamento básico, notadamente de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos. É certo, portanto, que a LOMC estatui o modelo de gestão administrativa participação no saneamento básico, autorizando o controle social sobre os serviços mencionados.

Nesse contexto, o PDMV, ao integrar a eficácia da LOMV, concretiza importantes instrumentos de participação popular norteadores da gestão democrática e participação urbana, nos termos dos arts. 206 a 210. Em síntese, a PDMC estatuiu como formas de participação popular debates, audiências e consultas públicas, iniciativa popular de proposição, de planos e de programas e, ainda, plebiscito e referendo (art.182, inc. V, alíneas “a” a “c”), sem prejuízo da existência de Conselho Municipal do Plano Diretor de Viana (CMPDV) (arts. 183 e 189).

Em que pese não haver previsão legal da existência de um conselho municipal de saneamento básico é certo que os instrumentos de participação popular constantes na LOMV e no PDMV poderão ser utilizados de forma efetiva na implementação do controle social sobre a gestão do serviço de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos.

7. REMUNERAÇÃO DO SERVIÇO DE LIMPEZA URBANA E DE MANEJO DE RESÍDUOS SÓLIDOS

O CTMV, em seu art. 138, disciplina o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN), que, por sua vez, tem como fato gerador a prestação de serviços realizados por empresa ou por profissional autônomo, com ou sem estabelecimento fixo, destacando-se, dentre eles, o serviço de limpeza urbana e o manejo de resíduos sólidos, inclusive incineração (itens 12 e 17, do art. 148).

O contribuinte do ISSQN é o prestador de serviços, não se considerando, porém, aqueles que prestam os serviços em relação de emprego, os trabalhadores avulsos, os diretores e membros de conselho consultivo ou fiscal da sociedade (art. 141 e seu parágrafo único, do CTMV).

A base de cálculo do ISSQN é preço do serviço, sem qualquer dedução, observadas as exceções legais (art. 142, do CTMV). Considera-se preço do serviço tudo que for cobrado em virtude da sua prestação, em dinheiro, bens, serviços ou direitos, seja na conta ou não, inclusive a título de reembolso, reajustamento ou dispêndio de qualquer natureza (art.142, §1º, do CTMV). Incluem-se, na base de cálculo, as vantagens financeiras decorrentes da prestação de serviços, inclusive relacionadas com a retenção periódica de valores recebidos (art.142, §2º, do CTMV). Os abatimentos e descontos sob condição integram a base de cálculo do ISSQN (art. 142, §3º, do CTMV). Na falta de preço será tomado como base de cálculo o valor cobrado dos usuários ou contratantes de serviços similares (art.142, §5º, do CTMV).

A alíquota do ISSQN incidente sobre o serviço de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos é de 3%, enquanto que o de incineração de resíduos sólidos é de 2%, a teor do art. 148, do CTMV.

Além disso, o CTMV, em seu art. 239, disciplina a taxa de limpeza pública urbana e de resíduos sólidos, a qual possui como fato gerador a prestação, efetiva ou potencial, das atividades de varrição, coleta, lavagem e capina das vias públicas e logradouros públicos, inclusive limpeza de galerias pluviais, bueiros e disposição final de resíduos sólidos.

A cobrança dessa taxa objetiva manter o equilíbrio econômico-financeiro de eventuais contratos e/ou convênios pelo Poder Público com terceiros, a fim de promoverem a execução das atividades mencionadas acima (art.239, §1º, do CTMV). No caso de prédio residencial ou não, com mais de um pavimento, embora possuindo uma só economia, a taxa será devida em relação a cada pavimento ou apartamento, exceto os prédios industriais (art.239, §3º, do CTMV).

A base de cálculo da taxa em exame tem relação direta com a classificação imobiliária, seja categoria seja dimensão, segundo consta na tabela legal, em anexo ao CTMV (art.239, §32º). Resta, portanto, a necessidade de se realizar análise sobre a estrutura de composição da taxa de acordo com o referido anexo comparativamente aos parâmetros estabelecidos no art. 35 da LDNSB.

MUNICÍPIO DE CARIACICA

1. LEGISLAÇÃO MUNICIPAL SOBRE RESÍDUOS SÓLIDOS: PANORAMA GERAL

Conforme já mencionado⁴⁰, o Município, no exercício de sua competência constitucional para dispor sobre interesse local e suplementar a legislação federal e estadual sobre saneamento básico (art. 23, inc. IX, da CRFB/88), já podia legislar sobre a matéria para

⁴⁰ Ver: item “2. Impacto da LDNSB sobre as leis estaduais e municipais de serviço de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos”, que integra o “Diagnóstico da Legislação Federal sobre Serviço de Limpeza Urbana e Manejo de Resíduos Sólidos”.

adequar a sua realidade local, antes mesmo do advento da LDNSB e da PESB. Entretanto, com a edição destas últimas, os diplomas legais municipais que conflitassem com elas, teriam a sua eficácia suspensa. Sem contar que, após a edição da LDNSB e da PESB, as leis municipais que as contrariarem restarão gravadas de inconstitucionalidade quanto à forma por inobservarem a competência da União e do Estado para, segundo a competência constitucional de cada um, também dispor sobre a matéria.

Nesse sentido, a Lei Orgânica Municipal de Cariacica (LOMC) reitera a competência reserva do Município para organizar e prestar, direta ou indiretamente, por meio de concessão ou permissão, sempre precedida de licitação, o serviço de limpeza pública urbana, remoção e disposição final de resíduos sólidos de qualquer natureza (art. 9º, inc. I, item 4, alínea “I”). Ademais, a LOMC reproduz a competência constitucional comum do Município para, juntamente com os demais entes políticos, promover melhorias das condições de saneamento básico (art. 10, inc. X).

No tocante à gestão do saneamento básico, a LOMC, em seu art. 198, estatui que a políticas e as ações de saneamento básico têm natureza pública, competindo ao Município, no âmbito de sua atuação, a oferta, a execução, a manutenção e o controle de qualidade dos serviços deles decorrentes. A política de saneamento básico, a ser promovida pelo Município, respeitadas as diretrizes da União, deverá assegurar a instituição, a manutenção e o controle de sistemas de limpeza pública, de coleta, de tratamento e de disposição adequada de lixo domiciliar e hospitalar (art. 198, § 2º, inc. II, alínea “b”, da LOMC). Neste último caso, o Município incentivará e apoiará o desenvolvimento de pesquisas dos sistemas do serviço de limpeza pública urbana e de manejo de resíduos sólidos, podendo adotar tecnologia de baixo custo e compatíveis com as características do ecossistema (art. 198, § 3º, da LOMC).

A LOMC assegura a todos o recebimento dos serviços de saneamento básico (art. 198, § 1º, da LOMC), autorizando a participação da população no estabelecimento das diretrizes e das políticas desses serviços, bem como na sua fiscalização e controle (art. 199, da LOMC).

Antes mesmo da vigência da LOMC, o Município já havia editado a Lei n.º546/71, Código de Obras e Posturas de Cariacica (COPC), com alterações posteriores, que, certamente, tem influência sobre a gestão do serviço de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos⁴¹.

O Município editou a Lei n.º4.614/08, que dispõe sobre o recolhimento de pneus inservíveis, sua reciclagem e utilização. Em apertada síntese, a Lei n.º4.614/08 cria o programa de recolhimento de resíduos sólidos pneumáticos inservíveis, arrecadados pelas empresas fabricantes e importadoras, em atendimento à Resolução n.º 258/99, do CONAMA. Esses resíduos sólidos deverão ser destinados à pavimentação asfáltica, em processo úmido ou em processo seco, na proporção mínima de 80% (oitenta por cento) do total de pneumáticos recolhidos, observando a quantidade e os prazos fixados pela Resolução. À Secretaria Municipal de Meio Ambiente (SEMMA), por meio de uma

⁴¹ Vale ressaltar que não obtivemos acesso à íntegra do CPG, o que pode prejudicar, ainda que parcialmente, a análise integral e sistemática desse diploma legal.

entidade do terceiro setor, compete realizar levantamento da demanda dos resíduos sólidos pneumáticos para fins de pavimentação asfáltica e priorizar as regiões com carência de asfalto.

A Lei n.º3923/01, editada pelo Município, proíbe a disposição em território local de resíduos sólidos de outros Municípios. Em síntese, veda-se no território municipal o depósito de resíduos sólidos urbanos, hospitalares, químicos e outros tóxicos provenientes de outros Municípios. Essa vedação não se aplica aos resíduos sólidos gerados no próprio Município, que deverão ser manejados segundo as normas técnicas e legais cabíveis. O Município, diretamente ou por meio de terceirizada, pode realizar a coleta dos resíduos sólidos hospitalares, químicos ou tóxicos, devendo providenciar a imediata esterilização. As terceirizadas devem buscar manejar os resíduos sólidos com segurança, cabendo ao Município adotar as medidas necessárias para responsabilizar àquelas que provocarão degradação ambiental.

Este diploma legal do Município de Cariacica deverá ser objeto de análise pormenorizada no desenho e na discussão das proposições regionais que consubstanciarão as alternativas de gestão associada a serem estudadas no âmbito do Plano Diretor de Resíduos Sólidos da Região Metropolitana da Grande Vitória.

O Município editou a Lei n.º4.548/07, que institui o Pegamóvel – coleta programa de objetos volumosos. Em resumo, o Pegamóvel é um programa de coleta de resíduos sólidos volumosos, entendendo-se como tais os objetos móveis e eletrodomésticos, como, por exemplo, fogões, geladeiras, sofás, colchões, aparelhos de som, camas, mesas, cadeiras, televisores etc. Caberá aos órgãos de limpeza pública e de meio ambiente gerenciar e fiscalizar o projeto, disponibilizando telefones para solicitação desse serviço. A execução desse projeto será feito por terceirizada, que já detenha responsabilidade pela prestação desse tipo de serviço. O material em bom estado de conservação será separado e, por conseguinte, doado para famílias carentes e/ou para entidades sociais sem fins lucrativos cadastrados em projetos firmados em parceria com a Secretaria Municipal de Ação Social (SMAS). Os resíduos sólidos separados, que forem considerados rejeitados, serão encaminhados para unidade de triagem, onde serão segregados e, posteriormente, levados para disposição final ou comercializados para fins de reciclagem.

A Lei n.º4.526/07, editada pelo Município, dispõe sobre a criação de usina ou unidade de triagem. Em resumo, possibilita que o Município crie usina ou unidade triagem, cujo processo de reciclagem deverá observar as normas técnicas e legais pertinentes. A implantação da unidade de triagem tem como objetivo a incorporação dos catadores que vivem nos lixões, a venda de material reciclável tornando rentável e resolução de questões sanitárias e ambientais. Além da instalação da usina, poderão ser construídos casas e equipamentos sociais para atender aos catadores. No intuito de financiar o presente projeto, o Município pode realizar parcerias com instituições governamentais ou não.

Sobre este aspecto em particular, que trata de política inclusiva dos catadores, caberá analisar junto ao Município a possibilidade de se trabalhar com a proposta de galpões/unidades de triagem ao invés de usinas de triagem, bem como a avaliação do potencial de se inserir esta alternativa em um contexto regional de gestão associada.

Ainda no âmbito da gestão do serviço de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, o Município editou a Lei n.º4.226/04, que, ao criar o programa “Feira Limpa” a ser implantado nas feiras livres municipais, determina a colocação de recipientes adequados para acondicionamento dos resíduos sólidos gerados nas feiras, cabendo à Secretaria Municipal de Serviços Urbanos e a de Meio Ambiente gerenciarem o projeto em exame.

No campo ambiental, o Município tem competência constitucional para proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas (art. 23, inc. VI, da CRFB/88), assim como preservar as florestas, a fauna e a flora (art. 23, inc. VII, da CRFB/88). Mais do que isso, o Município também possui competência para suplementar a legislação federal e municipal sobre proteção do meio ambiente e controle da poluição (art.24, incs. VI, parte final, da CRFB/88). Tudo isso representa um poder-dever do Município em prol das presentes e futuras gerações (art. 225, da CFFB/88).

O arcabouço normativo constitucional mencionado é reiterado pela LOMC. Daí porque, o Município, no exercício de sua competência para fiscalizar e proteger o meio ambiente, assim com o legislar de forma suplementar, editou a Lei Complementar n.º05/02, Código Municipal de Meio Ambiente (CMMA), o qual foi regulamentado pelo Decreto n.º 177/02 em relação ao exercício do poder de polícia em matéria ambiental.

O CMMA traz, em seu âmbito, regras importantes para a gestão do serviço de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos. Dentre os instrumentos concretizados pelo CMMA para assegurar a proteção do meio ambiente, destacam-se (art. 4º, incs. V, VI, VIII e IX):

1. licenciamento ambiental, que, em regra, é acompanhado do Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EPIA) e o correspondente Relatório de Impacto Ambiental (RIMA), a fim de viabilizar ou não a implantação de atividade ou empreendimento que possa, potencial ou efetivamente, causar degradação ambiental (arts. 54 a 77, do CMMA)
2. auditoria ambiental, que, em síntese, constitui processo administrativo prévio de inspeção, análise e avaliação sistemática das condições gerais e específicas de funcionamento de atividades ou empreendimentos que possam, potencial ou efetivamente, causar dano ambiental (art. 78, do CMMA). Tanto o tratamento quanto a disposição final de resíduos sólidos tóxicos e perigosos e, ainda, hospitalares e industriais estão submetidos à auditoria ambiental (art. 81, inc. VIII, do CMMA);
3. Sistema Municipal de Informações e Cadastros Ambientais de Cariacica (SICAC), que, em suma, constitui banco de dados de interesse do sistema municipal de meio ambiente, cuja responsabilidade é da Secretaria Municipal de Meio Ambiente

(SEMMA), para que possa ser utilizado pelo Município e pela população (art. 85, do CMMA);

4. Fundo Municipal de Conservação Ambiental (FMCA) destina-se à implantação de projetos de recuperação ambiental, observados os demais comandos dos §1º a §3º, do art. 89, do CMMA.

Repita-se o licenciamento ambiental será exigido de atividades ou de empreendimentos, que possam causar, efetiva ou potencialmente, degradação ambiental, sendo acompanhado, quando couber, do EPIA/RIMA. Compete à SEMMA promover o licenciamento ambiental (art. 65, do CMMA), determinando, ainda, a realização do EPIA/RIMA, restando Conselho Municipal de Meio Ambiente de Cariacica (CONSEMAC) fazer a aprovação desses estudos (art. 64, do CMMA).

A Lei Complementar n.º18/07, Plano Diretor Municipal de Cariacica (PDMC), que tem, dentre os seus objetivos, a universalização dos serviços de saneamento ambiental, notadamente de coleta e disposição de resíduos sólidos (art. 7º, inc. V), traz importantes normas legais a respeito de planejamento e controle social que influenciarão a gestão do serviço de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos; o que será visto mais adiante.

Por fim, vale ressaltar que o Município editou a Lei Complementar n.º16/06, Código Tributário Municipal de Cariacica (CTMC), que disciplina o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN), que tem como fato gerador a prestação de serviços, previstos em listagem legal, ainda que esses não se constituam como atividade preponderantemente do prestador (art. 86), destacando-se, dentre eles, o serviço de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos (itens 7.09 e 7.10). Além disso, o CTMC disciplina a taxa coleta de lixo de qualquer natureza (art. 291), a qual será examinada posteriormente.

2. SERVIÇO DE LIMPEZA URBANA E DE MANEJO DE RESÍDUOS SÓLIDOS À LUZ DA LEGISLAÇÃO MUNICIPAL PERTINENTE

2.1. Conceito

O ordenamento jurídico municipal não traz qualquer definição sobre o serviço de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, nem sequer sobre a sua gestão, razão pela qual pode e deve ser integrado pela definição contemplada na LDNSB e na PESB.

2.2. Atividades do serviço de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos

Extrai-se do disposto nos arts. 9º, inc. I, item 4, alínea “i”; e, 198, § 2º, inc. II, alínea “b”, todos da LOMC, que as atividades do serviço de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos compreendem: limpeza pública urbana; remoção (leia-se, coleta e transporte); tratamento; e, disposição final de resíduos sólidos. Além disso, o próprio CTMC, ao dispor sobre serviços que compõem o fato gerador da taxa de coleta de lixo, indica como atividades desses serviços, as seguintes: coleta; transporte; tratamento; e, disposição final de resíduos sólidos.

Em suma, o ordenamento jurídico municipal estatui como atividades do serviço de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, as seguintes: coleta; transporte; tratamento; e, disposição final de resíduos sólidos. Além dessas atividades, adite-se também a triagem, a ser concretizada pela via de usinas ou de unidades de triagem.

Diante de todo o exposto, percebe-se do ordenamento jurídico municipal que, em tese, não há uma distinção muito grande entre as atividades arroladas acima e as elencadas pela LDNSB ou pela PESB.

2.3. Classificação dos resíduos sólidos

O ordenamento jurídico municipal, ainda que de forma dispersa, por meio de diferentes diplomas legais, classifica os resíduos sólidos quanto à origem. Isto se explica porque, a LOM trata dos resíduos sólidos domiciliares e de hospitais (art. 198, § 2º, inc. II, alínea “b”) e a Lei n.º3923/01, por sua vez, dispõe sobre os resíduos sólidos domiciliares, hospitalares (art. 1º).

O ordenamento municipal, portanto, segue a mesma linha legislativa da LDNSB e da PESB, as quais classificam os resíduos sólidos quanto à origem. Portanto, não há qualquer incompatibilidade entre as leis em exame.

2.4. Responsabilidade do gerador

Aparentemente, o ordenamento jurídico municipal não trata da responsabilidade do gerador de resíduos sólidos especiais. Entretanto, é indispensável que o Município, por força dos princípios do poluidor pagador, da prevenção ambiental e, ainda, da responsabilidade fiscal, impute ao gerador responsabilidade no seu manejo desses resíduos.

3. PLANEJAMENTO MUNICIPAL DO SERVIÇO DE LIMPEZA URBANA E DE MANEJO DE RESÍDUOS SÓLIDOS

Sem adentrar especificamente na temática do saneamento básico, o art. 102, da LOMC prevê que o Município deverá organizar sua administração, exercer suas atividades e promover sua política de desenvolvimento urbano, dentro de um processo de planejamento permanente, atendendo aos objetivos e às diretrizes estabelecidas no Plano Diretor Urbano e mediante adequado Sistema de Planejamento. Entende-se como sistema de planejamento o conjunto de órgãos, normas, recursos humanos e técnicos, voltados à coordenação da ação planejada da Administração Municipal (art. 102, § 2º, da

LOMC), assegurando-se a participação da sociedade civil organizada (art. 102, § 3º, da LOMC).

O PDMC, com respaldo nas características locais e nos objetivos da política de ordenamento territorial do Município, tem como tema prioritário o patrimônio ambiental, dentre outros (art. 9º, inc. II). O patrimônio ambiental, por sua vez, será objeto de uma política municipal específica, que tem por objetivo a promoção do meio ambiente ecologicamente equilibrado, como um bem comum a toda população 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 atuais e futuras gerações. Dentre as diretrizes que orientarão a política sobre o patrimônio ambiental, destaca-se a busca da universalização dos serviços de saneamento básico, notadamente a coleta e a disposição final de resíduos sólidos (art. 12, inc. XII, do PDMC).

Nesse contexto, é certo que tanto a LOMC quanto o PMDC são instrumentos fundamentais para o Município elaborar o seu planejamento de saneamento básico, especialmente o setorial de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, observadas as normas da LDNSB e da PESB. A respeito do tema, vale conferir o item “5.1. Plano do Manejo de Resíduos Sólidos”, que integra o “*Diagnóstico da Legislação do Estado do Espírito Santo sobre Serviço de Limpeza Urbana e de Manejo de Resíduos Sólidos*”.

4. REGULAÇÃO E FISCALIZAÇÃO MUNICIPAL DO SERVIÇO DE LIMPEZA URBANA E DE MANEJO DE RESÍDUOS SÓLIDOS

Conforme já mencionado⁴², a regulação não pode ser tratada de forma dissociada da fiscalização, pois esta última é, ao mesmo tempo, inerente e encartada naquela. Sem contar que, como já exposto⁴³, não existe, apenas, uma forma de exercício da regulação, mas sim várias, sendo a mais usual a instituição de agências reguladoras.

Ademais, A LDNSB consagra o princípio da segregação de funções, segundo o qual a entidade reguladora não pode desempenhar papel de prestador, ou seja, é indispensável a separação, inclusive física da atividade de planejamento, regulação e fiscalização, de um lado, e a de prestação, de outro.

No âmbito do ordenamento jurídico municipal, não está muito claro quem é a entidade reguladora ou fiscalizadora, pois, como já dito, não se obteve a íntegra do CPC, nem sequer os decretos que dispõem sobre a estrutura administrativa da Prefeitura. Ao que tudo indica é a Secretaria Municipal de Serviços Urbanos e Transporte (SEMSUT), que desempenha papel de entidade fiscalizadora, pois tem como principal atividade a manutenção da infra-estrutura de saneamento básico do Município.

⁴² Vale conferir os comentários feitos no item “5.2. Regulação do manejo de resíduos sólidos”, que integra o “*Diagnóstico da Legislação do Estado do Espírito Santo sobre Serviço de Limpeza Urbana e Manejo de Resíduos Sólidos*”.

⁴³ *Idem*.

É indispensável que se defina melhor quem desempenhará o papel de entidade reguladora municipal, que deverá pautar suas funções nos seguintes princípios: (1) independência decisória, incluindo autonomia administrativa, orçamentária e financeira; e, (2) transparência, tecnicidade, celeridade e objetividade das decisões, a teor do art. 21, incs. I e II, da LDNSB. Ademais, deverá ser contemplada com atividade regulatória, nos termos do art. 23, da LDNSB.

A respeito do tema, remetemo-nos ao item “5.2. Regulação do manejo de resíduos sólidos”, que integra o “*Diagnóstico da Legislação do Estado do Espírito Santo sobre Serviço de Limpeza Urbana e de Manejo de Resíduos Sólidos*”.

5. PRESTAÇÃO MUNICIPAL DO SERVIÇO DE LIMPEZA URBANA E DE MANEJO DE RESÍDUOS SÓLIDOS

A LOMC, em seu art. art. 9º, inc. I, item 4, alínea “I”, atribuiu ao Município competência para prestar, direta ou indiretamente, por meio de concessão ou permissão, sempre precedida de licitação, o serviço de limpeza pública urbana, remoção e disposição final de resíduos sólidos de qualquer natureza.

Além disso, a Lei n.º3923/01, ao proibir a disposição em território local de resíduos sólidos de outros Municípios, possibilita que o Município, direta ou por meio de terceirizada, realize a coleta dos resíduos sólidos hospitalares, químicos ou tóxicos, devendo providenciar a imediata esterilização. A Lei n.º4.548/07, ao instituir o programa Pegamóvel que trata da coleta programa de objetos volumosos, atribui à terceirizada a prestação dessa atividade.

Tudo indica que a SEMSUT, além de desempenhar atividade fiscalizatória, também presta o serviço de limpeza pública urbana e de manejo de resíduos sólidos, sem prejuízo de buscar a via da terceirização para tanto.

Tendo em vista o princípio da segregação de funções contemplado na LDNSB, é certo que a SEMSUT, por ser órgão de fiscalização do serviço de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, não poderá promover a sua prestação. Daí porque, as suas funções devem ser revistas. Destaca-se a necessária observância deste aspecto por ocasião da formulação da proposta de gestão associada que subsidiará o Plano Diretor de Resíduos Sólidos da Região Metropolitana da Grande Vitória.

6. CONTROLE SOCIAL MUNICIPAL SOBRE O SERVIÇO DE LIMPEZA URBANA E DE MANEJO DE RESÍDUOS SÓLIDOS

O art. 199, da LOMC assegura a participação da população no estabelecimento das diretrizes da política dos serviços de saneamento básico, notadamente de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos. É certo, portanto, que a LOMC estatui o modelo de gestão administrativa participação no saneamento básico, autorizando o controle

social sobre os serviços mencionados. Além disso, o art. 102, §3º, da LOMC garante a participação da sociedade civil organizada no sistema de planejamento municipal, que balizará os objetivos e as diretrizes para a política de desenvolvimento urbano.

Nesse contexto, o PDMC, ao integrar a eficácia da LOMC, concretiza importantes instrumentos de participação popular norteadores da gestão democrática e participação urbana, nos termos dos arts. 29 a 38. Em síntese, a PDMC estatuiu como formas de participação popular debates, audiências e consultas públicas, iniciativa popular e, ainda, plebiscito e referendo (art. 20, incs. I a V), sem prejuízo da existência de Conselho Municipal do Plano Diretor de Cariacica (CMPDC) (arts. 27 e 28).

Em que pese não haver previsão legal da existência de um conselho municipal de saneamento básico, é certo que os instrumentos de participação popular constantes na LOMC e no PDMC poderão ser utilizados de forma efetiva por meio de outro instrumento, a exemplo do próprio CMPDC, de maneira a garantir a efetiva implementação do controle social sobre a gestão do serviço de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos.

7. REMUNERAÇÃO DO SERVIÇO DE LIMPEZA URBANA E DE MANEJO DE RESÍDUOS SÓLIDOS

O CTMC, em seu art. 86, que disciplina o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN), que tem como fato gerador a prestação de serviços, previstos em listagem legal, ainda que esses não se constituam como atividade preponderantemente do prestador (art. 86), destacando-se, dentre eles, o serviço de limpeza urbana e o de manejo de resíduos sólidos (itens 7.09 e 7.10). Acrescente-se que o fato gerador do ISSQN ocorre no momento da prestação do serviço, sendo irrelevante para sua caracterização: (1) a denominação dada ao serviço prestado; (2) a natureza jurídica da operação de prestação do serviço; (3) a validade jurídica do ato praticado; (4) o resultado financeiro obtido; e, (5) o pagamento dos serviços prestados (art. 91, incs. I a V, do CTMC). Ainda que o fato gerador não tenha ocorrido, poderá ser considerado presumido, nos termos das normas regulamentadoras (art. 191, §1º, do CTMC).

O sujeito passivo do ISSQN é a pessoa obrigada ao pagamento do imposto ou penalidade pecuniária, entendendo-se como tal o contribuinte (art. 95, parágrafo único, inc. I) e o responsável tributário (arts. 95, parágrafo único, inc. I; e, 96, do CTMC).

A base de cálculo do ISSQN é o preço do serviço (art. 108, do CTMC), entendendo-se como tal tudo o que for devido em virtude da sua prestação, incluído todas as importâncias, despesas acessórias, juros, acréscimos, bonificações ou outras vantagens financeiras, remuneradas em dinheiro, bens, serviços ou direitos, inclusive a título de reembolso, reajustamento ou dispêndio de qualquer natureza (§1º, do art. 108, do CTMC). Na falta do preço do serviço, a base de cálculo é o valor corrente de serviço similar (art.110, do CTMC). Adite-se que alíquota do ISSQN que incidirá sobre a prestação dos serviços é de 5% (art.114, do CTMC).

Além disso, o CTMC, em seu art. 291, disciplina a taxa coleta de lixo de qualquer natureza, que tem como fato gerador a utilização, efetiva ou potencial, dos serviços de coleta, transporte, tratamento e disposição de resíduos sólidos domiciliares prestados em regime de Direito Público, nos limites territoriais municipais (art. 292). Entende-se como utilização potencial a disponibilização dessas atividades aos usuários, os quais o usufruirão (parágrafo único, o art. 292, do CTMC).

Os sujeitos passivos da taxa de coleta de lixo são pessoas, físicas ou jurídicas proprietárias do domínio útil ou possuidores a qualquer título de imóveis edificados, localizados em logradouros beneficiados com as atividades de manejo de resíduos sólidos domiciliares de fruição obrigatória (art. 293, do CTMC). Ademais, entende-se como possuidor todo aquele que estiver ocupando propriedade da União, Estado ou Município, na condição de comodatário, concessionário, permissionário ou arrendatário (art. 293, §1º, do CTMC).

A taxa de coleta de lixo será calculada segundo os critérios previstos na Tabela XI, do Anexo III, do CTMC (art. 294). O valor dessa taxa não poderá ser superior ao do Imposto Sobre Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) (parágrafo único, do art. 294, do CTMC).

Resta, portanto, a necessidade de se realizar análise sobre a estrutura de composição da taxa de acordo com o referido anexo comparativamente aos parâmetros estabelecidos no art. 35 da LDNSB.

MUNICÍPIO DE GUARAPARI

1. LEGISLAÇÃO MUNICIPAL SOBRE RESÍDUOS SÓLIDOS: PANORAMA GERAL

Conforme já mencionado⁴⁴, o Município, no exercício de sua competência constitucional para dispor sobre interesse local e suplementar a legislação federal e estadual sobre saneamento básico (art. 23, inc. IX, da CRFB/88), já podia legislar sobre a matéria para adequar a sua realidade local, antes mesmo do advento da LDNSB e da PESB. Entretanto, com a edição destas últimas, os diplomas legais municipais que conflitassem com elas, teriam a sua eficácia suspensa. Sem contar que, após a edição da LDNSB e da

⁴⁴ Ver: item “2. Impacto da LDNSB sobre as leis estaduais e municipais de serviço de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos”, que integra o “Diagnóstico da Legislação Federal sobre Serviço de Limpeza Urbana e Manejo de Resíduos Sólidos”.

PESB, as leis municipais que as contrariarem restarão gravadas de inconstitucionalidade quanto à forma por inobservarem a competência da União e do Estado para, segundo a competência constitucional de cada um, também dispor sobre a matéria.

Nesse sentido, a Lei Orgânica Municipal de Guarapari (LOMG) reitera a competência reservada do Município para organizar e prestar, direta ou indiretamente, por meio de concessão ou permissão, os serviços de interesse local, notadamente a limpeza pública urbana, a coleta domiciliar e a disposição final de resíduos sólidos (art. 22, inc. XI, alínea “f”). Ademais, a LOMG reproduz a competência comum do Município para, juntamente com os demais entes políticos, promover melhorias das condições de saneamento básico (art.23, inc. IV). Sem prejuízo do exposto, a LOMG, em seu art. 24, também reconhece a competência do Município para suplementar a legislação federal e estadual em prol da edição de matéria para atender ao seu interesse local.

No tocante à gestão do saneamento básico, a LOM, em seu art. 286, estatui que as políticas e as ações de saneamento básico têm natureza pública, competindo ao Município a oferta, a execução, a manutenção e o controle da qualidade dos serviços delas decorrentes. A política de saneamento básico, a ser promovida pelo Município, respeitadas as diretrizes do Estado e da União, deverá assegurar a instituição, a manutenção e o controle de sistemas de limpeza pública, de coleta e disposição adequada de lixo domiciliar, industrial e hospitalar (art. 286, § 2º, inc. II, alínea “b”, da LOMG). Neste último caso, o Município incentivará e apoiará o desenvolvimento de pesquisas dos sistemas do serviço de limpeza pública urbana e de manejo de resíduos sólidos compatíveis com as características do ecossistema (art. 286, § 3º, da LOMG).

A LOMG assegura a todos o recebimento dos serviços de saneamento básico, autorizando a participação da população no estabelecimento das diretrizes e na formulação das políticas desses serviços, bem como na sua fiscalização e controle (art. 286, § 1º e § 4º, da LOMG).

Com respaldo na competência deferida pela LOMG a respeito da gestão do serviço de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, o Município editou a Lei n.º1746/98, que dispõe sobre os atos de limpeza pública urbana. Em síntese, a Lei n.º1746/98 estatui vedações ao lançamento de resíduos sólidos nas vias e logradouros públicos, disciplina o armazenamento de resíduos sólidos gerados por estabelecimentos comerciais, ambulantes e feiras livres para fins de remoção e, ainda, imputa ao Poder Público local em parceria com a sociedade obrigação de realizar políticas e ações diversas em prol conscientização da população para preservação do asseio público e dos bons hábitos.

Além disso, o Município editou também a Lei n.º1258/90, Código de Posturas de Guarapari (CPG), que estatui, ainda que indiretamente, normas específicas sobre o serviço de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos. Destaque-se o art. 144, do CPG, o qual imputa ao gerador de resíduos sólidos especiais, notadamente industriais de oficinas, construção civil, inclusive de entulho de obras e demolição, restos de atividades podas domésticas e, ainda, forragens de coqueiras e estábulos, responsabilidade pelo seu manejo, não podendo depositá-los na via pública. Admite-se, porém, que o Município

promova o seu manejo, desde que previamente solicitado e mediante pagamento do preço público devido⁴⁵.

No tocante à triagem, o Município editou a Lei 1908/99 que institui, no âmbito das escolas municipais de ensino de 1º e 2º graus, a coleta seletiva de lixo a ser implementada pela Secretaria Municipal de Educação com o apoio dos órgãos responsáveis pela gestão do serviço de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos e, ainda, da Secretaria Municipal de Meio Ambiente (SEMMA) (arts. 1º e 2º, § 1º e § 2º).

A Lei n.º2018/00 concedeu título de utilidade pública para a Associação de Catadores de Materiais Recicláveis de Guarapari (ASCAMARG), a fim de obter os direitos de ordem tributária daí decorrentes.

O Município também editou a Lei n.º2245/02, que, ao disciplinar a distribuição de equipamento de proteção para os catadores de resíduos sólidos, atribui a SEMMA competência para fazê-lo em prol dos trabalhadores das cooperativas devidamente cadastradas no Município (arts. 1º e 2º). A aquisição desse material será feita com os recursos públicos do Fundo Municipal de Defesa do Meio Ambiente de Guarapari (FUMDEMAG).

Em relação ao FUMDEMAG, vale ressaltar que foi criado pela Lei n.º2475/05, que estabelece que os seus recursos, aplicados segundo as diretrizes da política municipal de meio ambiente após a oitiva do Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente de Guarapari (COMDEMAG), serão destinados, dentre outras ações, aos programas e projetos de meio ambiente (arts. 1º e 2º, inc. I).

A Lei n.º2354/03, editada pelo Município, disciplina o uso pelos estabelecimentos, que comercializem ferros-velhos, a terem livros de entrada, saída e de inventário desse material. Destaque-se, dentre as normas desse diploma legal, a proibição de comercializarem objetos, peças e demais materiais do mobiliário urbanos afetados aos serviços públicos municipais (art. 2º e seu parágrafo único), sob pena de apenação de ordem administrativa.

O Município expediu a Lei n.º2508/05, que disciplina o uso de caçambas estacionárias para armazenamento de resíduos sólidos de entulho, terra e sobra de construção civil. Em síntese, a Lei n.º2508/05 atribui ao Prefeito, observadas as suas diretrizes basilares sobre tamanho, transporte, tempo de permanência nas vias públicas desses equipamentos etc., competência para editar decreto, a fim de regulamentá-la.

A Lei 1764/98, editada pelo Município, autoriza o Executivo a conceder a exploração da sistematização e do gerenciamento de resíduos sólidos domiciliares, assim como da disposição final desses resíduos (art. 1º). Essa concessão foi adjudicada à Companhia de Melhoramento e Desenvolvimento Urbano de Guarapari (CODEG), que poderá explorá-lo direta ou pela via da terceirização, auferindo os recursos cabíveis (parágrafo único, do art. 1º).

⁴⁵ Vale ressaltar que não obtivemos acesso à íntegra do CPG, o que pode prejudicar, ainda que parcialmente, a análise integral e sistemática desse diploma legal.

Vale ressaltar que o Município editou a Lei n.º1868/99, que, ao disciplinar a delegação de serviços públicos municipais, pormenoriza as Leis n.º8.666/93, Lei de Licitações e Contratos Administrativos (LLCA) e, ainda, as Leis n.º8.987/95 e 9.075/95, Leis de Concessões e Permissões, adequando as suas normas à realidade municipal.

A Lei n.º2174/01 autoriza o Prefeito municipal a promover convênio de parcerias com um ou mais Municípios da Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV), a fim de promover ações conjuntas em prol do serviço de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos.

A Lei Complementar n.º03/06, ao dispor sobre a estrutura administrativa da Prefeitura Municipal de Guarapari, atribui à Secretaria Municipal de Obras Públicas e Serviços Urbanos (SEMOP) competência para planejar e garantir a prestação de serviços urbanos de modo a solucionar os problemas municipais existentes, compondo-se, dentre outros, pela Gerência de Limpeza Pública e, ainda, Sub-Gerências de Coleta de Lixo e de Varrição (art. 11, inc. IX, XIX e XX).

No campo ambiental, o Município tem competência constitucional para proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas (art. 23, inc. VI, da CRFB/88), assim como preservar as florestas, a fauna e a flora (art. 23, inc. VII, da CRFB/88). Mais do que isso, o Município também possui competência para suplementar a legislação federal e municipal sobre proteção do meio ambiente e controle da poluição (art.24, incs. VI, parte final, da CRFB/88). Tudo isso representa um poder-dever do Município em prol das presentes e futuras gerações (art. 225, da CFFB/88).

O arcabouço normativo constitucional mencionado é reiterado pela LOMV/90. Daí porque, o Município, no exercício de sua competência para fiscalizar e proteger o meio ambiente, assim com o legislar de forma suplementar, editou a Lei n.º2670/06, que disciplina o licenciamento ambiental, a avaliação de impacto ambiental e o cadastramento ambiental.

Em síntese, pode-se afirmar que a Lei n.º2670/06 estatui que as atividades ou empreendimentos constantes do seu Anexo I, que possam causar, efetiva ou potencialmente, degradação ambiental, ficam sujeitas ao licenciamento ambiental (art. 1º), como, por exemplo, àquelas atinentes aos resíduos sólidos urbanos, industriais e de serviços de saúde. Acompanha o licenciamento ambiental o EPIA e o RIMA, que são exigidos para àquelas atividades e empreendimentos constantes no Anexo III, da Lei n.º2670/06 (art. 37), destacando-se as seguintes: (1) beneficiamento e tratamento de resíduos sólidos urbanos, assim como o beneficiamento de resíduos sólidos industriais classe III; e, (2) disposição final de resíduos sólidos urbanos, provenientes de fossas, industriais de classe III e, ainda, de serviços de saúde.

Caso a atividade ou o empreendimento possa causar impacto no meio ambiente e não conste no rol do Anexo III, da Lei n.º2670/06, mas sim do Anexo II, deverá ser objeto de Declaração de Impacto Ambiental (DIA), sem prejuízo do prévio licenciamento ambiental (art. 34). Dentre as atividades submetidas ao DIA, destacam-se as seguintes: (1)

classificação/seleção de resíduos sólidos; (2) o tratamento de resíduos sólidos tóxicos ou perigosos; e, (3) disposição final de resíduos sólidos tóxicos ou perigosos.

Compete à SEMA promover o licenciamento ambiental (art. 1º), determinando, ainda, a realização EPIA/RIMA, restando ao COMDEMAG fazer a aprovação desses estudos (arts 37, §1º; e, 46, §3º, Lei n.º2670/06). O mesmo entendimento se estende à DIA, pois a SEMA o exigirá, mas a sua aprovação dependerá do COMDEMAG (art. 34, Lei n.º2670/06).

O cadastro ambiental, que integra o Sistema de Informações e Cadastros Ambientais (SICA), cuja responsabilidade é da SEMA, abará as atividades e empreendimentos, potencial ou efetivamente, poluidores constantes do ANEXO I, da Lei n.º2670/06. Este é o comando previsto no art. 23, da Lei n.º2670/06.

Ainda no tocante á preservação do meio ambiente, vale ressaltar que o Município editou a Lei n.º2568/06, Política Municipal de Recursos Hídricos, que, apesar de não ter relação direta com os resíduos sólidos, traz importantes normas sobre o manejo de recursos hídricos, que, certamente, poderão ser usadas na elaboração do planejamento da gestão do serviço de limpeza urbana e de manejo de resíduos a ser integrado ao plano das bacias hidrográficas.

O Município expediu a Lei Complementar n.º07/2007, Plano Diretor Municipal de Guarapari (PDMG), que estatui normas, de forma pormenorizada, sobre saneamento ambiental, especialmente as diretrizes específicas da gestão integrada de resíduos sólidos, segundo o disposto nos arts. 30 a 50; o que será visto mais adiante.

Por fim, a Lei Complementar n.º08/07, Código Tributário Municipal de Guarapari (CTMG), disciplina o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN), que tem como fator gerador a prestação de serviços constante em lista, ainda que não constituam atividade preponderante do prestador (art. 225). Dentre os serviços da lista, destacam-se o serviço de limpeza pública urbana e o manejo de resíduos sólidos de qualquer natureza (itens 7.09 e 7.10, da lista legal). Além disso, o CTMG disciplina as taxas de limpeza pública urbana (art. 350) e de coleta de resíduos sólidos domiciliares, comerciais e industriais (art. 352). Ambas serão objeto de estudo mais adiante.

2. SERVIÇO DE LIMPEZA URBANA E DE MANEJO DE RESÍDUOS SÓLIDOS À LUZ DA LEGISLAÇÃO MUNICIPAL PERTINENTE

2.1. Conceito

O ordenamento jurídico municipal não traz, num primeiro momento, qualquer definição sobre o serviço de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, nem sequer sobre a sua gestão, razão pela qual pode e deve ser integrado pela definição contemplada na LDNSB e na PESB.

2.2. Atividades do serviço de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos

O PDMG, em seu art. 45, incs. I a VI, estatui as seguintes atividades do serviço de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos:

1. coleta e remoção do lixo domiciliar;
2. coleta e remoção do lixo de natureza domiciliar e dos resíduos sólidos especiais, patogênicos ou não, gerados por atividades comerciais, industriais e hospitalares;
3. coleta e remoção do lixo público, envolvendo as funções de varredura, poda, capina, caiação, limpeza de praças, áreas de feiras e cemitérios públicos, limpeza de vias hídricas, praias, remoção de animais mortos e outros serviços assemelhados;
4. tratamento e disposição final de resíduos sólidos coletados;
5. comercialização dos produtos e subprodutos, compostos e reciclados, provenientes do tratamento dos resíduos sólidos; e,
6. outros serviços, regulares ou especiais, relacionados ao cumprimento de programas e projetos de limpeza urbana e atividades afins;

Vale ressaltar que, em tese, não há uma distinção muito grande entre as atividades arroladas acima e as elencadas pela LDNSB ou pela PESB. Isso se explica porque, em última análise, as atividades dos itens 1, 2, 3 (primeira parte), 4 e 5 integram o manejo de resíduos sólidos, enquanto que a parte final, do item 3 e o item 6 fazem parte da limpeza pública urbana, tal qual apregoa a LDNSB e a PESB.

2.3. Classificação dos resíduos sólidos

Consoante se extrai da análise do disposto no art. 45, incs. I a VI, do PDMG, os resíduos sólidos são classificados quanto à origem, pois trata dos resíduos sólidos urbanos, que compreende os domiciliares e os públicos, e os especiais, que abrange os comerciais, industriais e hospitalares.

O PDMG segue a mesma linha legislativa da LDNSB e da PESB, as quais classificam os resíduos sólidos quanto à origem. Portanto, não há qualquer incompatibilidade entre as leis em exame.

2.4. Responsabilidade do gerador

Conforme já mencionado, o CPG, em seu art. 144, atribui ao gerador de resíduos sólidos especiais, notadamente industriais de oficinas, construção civil, inclusive de entulho de obras e demolição, restos de atividades podas domésticas e, ainda, forragens de cocheiras e estábulos, responsabilidade pelo seu manejo, não podendo depositá-los na via pública. Admite-se, porém, que o Município promova o seu manejo, desde que previamente solicitado e mediante pagamento do preço público devido.

Além disso, a Lei n.º1746/98, ao dispor sobre os atos de limpeza pública urbana, atribui aos estabelecimentos comerciais, ambulantes e feiras livres responsabilidade pelo

armazenamento de resíduos sólidos gerados, a fim de, posteriormente, serem recolhidos pelo Município (arts. 2º a 6º).

Percebe-se, assim, que o CPG reitera a responsabilidade do gerador de resíduos sólidos especiais tal qual previsto na LDNSB e na PESB.

3. PLANEJAMENTO MUNICIPAL DO SERVIÇO DE LIMPEZA URBANA E DE MANEJO DE RESÍDUOS SÓLIDOS

O PDMG, ao dispor sobre o saneamento ambiental que integra os serviços de abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, drenagem e manejo de águas pluviais e, ainda, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos (art. 30, incs. I a IV), prevê a elaboração de planos específicos, a serem compostos a partir de detalhamentos do diagnóstico sócio-ambiental, do planejamento e da gestão dos serviços de saneamento, respeitadas as peculiaridades geofísicas e ambientais, as diretrizes do macrozoneamento do Município e a integração com as infra-estruturas e equipamentos de suporte de nível regional (art. 33).

O plano específico de saneamento básico deverá contar, ainda, com as seguintes ações (art. 33, parágrafo único, incs. I a III, do PDMG):

1. desenvolvimento de ações efetivas de educação ambiental como instrumento para sustentação das políticas públicas ambientais, buscando a articulação com as demais políticas setoriais;
2. promoção do manejo de vegetação do Município e do investimento em reflorestamento das matas ciliares de forma a garantir a proteção e recuperação das áreas de mananciais dos cursos d'água;
3. controle rigoroso de instalação de atividades ou empreendimentos com potencial poluidor, bem como de despejo de esgotos industrial e doméstico, a montante dos mananciais de captação para abastecimento d'água e nas bacias de contribuição dos cursos d'água do Município.

Ademais, o planejamento das ações de saneamento e dos programas urbanísticos de interesse comum serão articulados em nível regional, sobretudo com os Municípios limítrofes, de forma a assegurar, entre outras medidas, a preservação dos mananciais e a efetiva solução dos problemas de drenagem urbana e esgotamento sanitário das bacias (art. 34, do PDMG). Acrescente-se que no planejamento urbano os parâmetros do adensamento e do assentamento populacional serão condicionados à previa solução dos problemas de saneamento local (parágrafo único, do art. 34, do PDMG).

Além das regras específicas sobre plano setorial de gestão integrada de resíduos sólidos previstas no PDMG, é indispensável que o Município observe, ao elaborar o seu plano setorial de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, as normas da LDNSB e da PESB. A respeito do tema, vale conferir o item "5.1. Plano do Manejo de Resíduos

Sólidos”, que integra o “*Diagnóstico da Legislação do Estado do Espírito Santo sobre Serviço de Limpeza Urbana e de Manejo de Resíduos Sólidos*”.

4. REGULAÇÃO E FISCALIZAÇÃO MUNICIPAL DO SERVIÇO DE LIMPEZA URBANA E DE MANEJO DE RESÍDUOS SÓLIDOS

Conforme já mencionado⁴⁶, a regulação não pode ser tratada de forma dissociada da fiscalização, pois esta última é, ao mesmo tempo, inerente e encartada naquela. Sem contar que, como já exposto⁴⁷, não existe, apenas, uma forma de exercício da regulação, mas sim várias, sendo a mais usual a instituição de agências reguladoras.

Ademais, A LDNSB consagra o princípio da segregação de funções, segundo o qual a entidade reguladora não pode desempenhar papel de prestador, ou seja, é indispensável a separação, inclusive física da atividade de planejamento, regulação e fiscalização, de um lado, e a de prestação, de outro.

No âmbito do ordenamento jurídico municipal não há, de forma clara, a indicação de quem desempenhe atividade regulatória sobre o serviço de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos. Contudo, o art. 46, do PDMG atribui ao Poder Executivo municipal competência para fiscalizar o cumprimento da legislação desse serviço, assim como garantir a execução e funcionamento das instalações e sistemas internos deles, os serviços. Tudo indica que é a SEMOP que realiza o papel de entidade fiscalizatória, vez que deverá planejar e garantir a execução dos serviços, segundo o disposto no art. 11, da Lei Complementar n.º03/06.

É indispensável que se defina melhor quem desempenhará o papel de entidade reguladora municipal, que deverá pautar suas funções nos seguintes princípios: (1) independência decisória, incluindo autonomia administrativa, orçamentária e financeira; e, (2) transparência, tecnicidade, celeridade e objetividade das decisões, a teor do art. 21, incs. I e II, da LDNSB. Ademais, deverá ser contemplada com atividade regulatória, nos termos do art. 23, da LDNSB.

A respeito do tema, remetemo-nos ao item “5.2. Regulação do manejo de resíduos sólidos”, que integra o “*Diagnóstico da Legislação do Estado do Espírito Santo sobre Serviço de Limpeza Urbana e de Manejo de Resíduos Sólidos*”.

5. PRESTAÇÃO MUNICIPAL DO SERVIÇO DE LIMPEZA URBANA E DE MANEJO DE RESÍDUOS SÓLIDOS

⁴⁶ Vale conferir os comentários feitos no item “5.2. Regulação do manejo de resíduos sólidos”, que integra o “*Diagnóstico da Legislação do Estado do Espírito Santo sobre Serviço de Limpeza Urbana e Manejo de Resíduos Sólidos*”.

⁴⁷ *Idem*.

O art. 45, do PDMG prevê que o Poder Executivo municipal deverá executar, direta ou indiretamente, mediante concessão, o serviço de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos.

A Lei n.º 1764/98 reitera competência do Município para prestar, direta ou indiretamente, mediante concessão, os serviços mencionados (art. 1º). Posteriormente, a própria Lei n.º 1764/98 transferiu a prestação do serviço ao CODEG, que poderá presta-lo diretamente ou por meio de terceirização (parágrafo único, do art. 1º).

Nada impede, ainda, que o Prefeito, com respaldo na autorização legal dada pela Lei n.º 2174/01, firme convênio de parcerias com um ou mais da Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV), a fim de promover ações conjuntas em prol do serviço de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos. Isso é reiterado pelo parágrafo único, do art. 45, do PDMG, que estatui que o Poder Executivo municipal poderá celebrar convênios com os Municípios limítrofes, visando à promoção de cooperação técnica e apoio logístico nos serviços afetos ao serviço de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos.

6. CONTROLE SOCIAL MUNICIPAL SOBRE O SERVIÇO DE LIMPEZA URBANA E DE MANEJO DE RESÍDUOS SÓLIDOS

A LOMG, em seu art. 139, prevê a criação de conselhos municipais, que serão disciplinados por lei específica observadas as diretrizes estabelecidas pela própria LOMG (art. 140, incs. I e II e seus §1º e §2º, da LOMG), para que possam auxiliar na análise, no planejamento e na tomada de decisão administrativa de competência do Município.

O PDMG, ao integrar a eficácia da LOMG, concretiza importantes instrumentos de participação popular norteadores da gestão pública urbanística, nos termos dos arts. 61 a 70. Em síntese, a PDMVV estatuiu como formas de participação popular a conferência municipal, audiência pública, iniciativa popular e, ainda, plebiscito e referendo, sem prejuízo da existência de Conselho Municipal do Plano Diretor de Guarapari (CMPDG) (art. 73 a 76).

Em que pese não haver previsão legal da existência de um conselho municipal de saneamento básico, é certo que os instrumentos de participação popular constantes na LOMG e no PDMG poderão ser utilizados de forma efetiva na implementação do controle social sobre a gestão do serviço de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos.

7. REMUNERAÇÃO DO SERVIÇO DE LIMPEZA URBANA E DE MANEJO DE RESÍDUOS SÓLIDOS

O CTMG, em seu art. 225, disciplina o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN), que tem como fator gerador a prestação de serviços constante em lista, ainda que não constituam atividade preponderante do prestador (art. 225). Dentre os serviços

da lista, destacam-se o serviço de limpeza pública urbana e o manejo de resíduos sólidos de qualquer natureza (itens 7.09 e 7.10, da lista legal).

O contribuinte do ISSQN é o prestador do serviço, seja empresa (art. 229, parágrafo único, inc. I, do CTMG) seja profissional autônomo (art. 229, parágrafo único, inc. II, alíneas “a” a “c”, do CTMG), que exercer em caráter permanente ou eventual quaisquer dos serviços mencionados acima (art. 29, caput, do CTMG).

A base de cálculo do ISSQN é preço do serviço, cuja alíquota é de 5% (art. 236 e seu §1º, do CTMG). Considera-se preço do serviço tudo que for cobrado em virtude da sua prestação, seja dinheiro, bens, serviços ou direitos, inclusive a título de reembolso, reajustamento ou dispêndio de qualquer natureza, cobrado na nota fiscal ou fora dela, sem nenhuma dedução (art. 236, §2º, do CTMG). Os abatimentos e descontos sob condição integram a base de cálculo do ISSQN (art. 236, §7º, do CTMG).

O CTMG, em seu art. 350, institui a taxa de limpeza pública urbana, que tem como fato gerador a prestação dos serviços de varrição, lavagem, capina das vias e logradouros públicos, raspagem do leito carroçável, inclusive a limpeza de galerias pluviais e desobstrução da rede de esgoto e bueiros. O contribuinte dessa taxa é o proprietário, o titular do domínio útil, ou o possuidor do imóvel a qualquer título, a teor do art. 351, do CTMG.

A taxa de limpeza pública urbana incidirá sobre cada uma das unidades autônomas e, ainda, os imóveis não edificadas, de forma unitária (art. 350, § 1º, do CTMG). Tratando-se de prédio não residencial, com mais de um pavimento, embora possuindo uma só unidade, a taxa referida será devida em relação a cada pavimento (art. 350, § 1º, do CTMG).

Além da taxa de limpeza pública urbana, o CTMG, em seu art. 352, institui a taxa de coleta de lixo, que tem o fato gerador a utilização, efetiva ou potencial, da atividade de coleta de resíduos sólidos domiciliares, comerciais ou industriais.

O contribuinte da taxa de coleta de lixo é o proprietário, o titular do domínio útil ou possuidor a qualquer título do imóvel edificado que esteja localizado em área que a atividade esteja à sua disposição (art. 354, do CTMG). Quando o prédio for não residencial, com mais de um pavimento embora possuindo uma só unidade, a taxa será devida em relação a cada pavimento (art. 354, § 1º, do CTMG).

A taxa de coleta de lixo incidirá sobre cada uma das unidades autônomas, conforme dispõe a tabela instituída pelo CTMG (art. 353, do CTMG). O cálculo da área edificada para prédios não residenciais, com mais de um pavimento, será apurado pela seguinte fórmula (parágrafo único, do art. 353, do CTMG):

$$\text{AMEP} = \frac{\text{ATE}}{\text{NRP}}$$

Onde:

AMEP = Área Média Edificada por Pavimento;

ATE = Área Total Edificada;

NRP = Números de Pavimentos.

A base de cálculo adotada pelo Município de Guarapari não se coaduna inteiramente com as diretrizes nacionais da LDNSB sobre a remuneração dos serviços de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos (art.35). A base de cálculo da taxa de coleta de lixo contempla apenas o parâmetro sobre as características do imóvel (se tipo residencial ou não e área média edificada). No entanto, os demais parâmetros como o nível de renda da população da área a ser atendida e o peso ou o volume médio coletado por habitante ou por domicílio não foram considerados.

MUNICÍPIO DE FUNDÃO

1. LEGISLAÇÃO MUNICIPAL SOBRE RESÍDUOS SÓLIDOS: PANORAMA GERAL

Conforme já mencionado⁴⁸, o Município, no exercício de sua competência constitucional para dispor sobre interesse local e suplementar a legislação federal e estadual sobre saneamento básico (art. 23, inc. IX, da CRFB/88), já podia legislar sobre a matéria para adequar a sua realidade local, antes mesmo do advento da LDNSB e da PESB. Entretanto, com a edição destas últimas, os diplomas legais municipais que conflitassem com elas, teriam a sua eficácia suspensa. Sem contar que, após a edição da LDNSB e da PESB, as leis municipais que as contrariarem restarão gravadas de inconstitucionalidade quanto à forma por inobservarem a competência da União e do Estado para, segundo a competência constitucional de cada um, também dispor sobre a matéria.

Nesse sentido, a Lei Orgânica Municipal de Fundão (LOMF) ratifica a competência reservada do Município para prover a limpeza das vias e logradouros públicos, remoção e disposição final de resíduos sólidos de qualquer natureza (art. 4º, inc. XXVIII). Ademais, a LOMF reproduz a competência comum do Município para, juntamente com os demais entes políticos, promover melhorias das condições de saneamento básico (art.5º, inc. IX).

No intuito de integrar a eficácia das normas da LOMF, o Município editou a Lei n.º837/94, Código de Posturas do Município do Fundão (CPMF), que estatui diretrizes e normas fundamentais norteadoras da gestão do serviço de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos; o que será vista ao longo desse diagnóstico.

A Lei n.º448/07, editada pelo Município, institui a feira de hortifrutigranjeiros, pescados, comidas e produtos não industrializadas em âmbito local. Dentre as suas normas,

⁴⁸ Ver: item “2. Impacto da LDNSB sobre as leis estaduais e municipais de serviço de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos”, que integra o “Diagnóstico da Legislação Federal sobre Serviço de Limpeza Urbana e Manejo de Resíduos Sólidos”.

destaque-se a responsabilidade imputada ao feirante para realizar a limpeza do espaço que lhe foi destinado durante e após a feira, promovendo, por conseguinte, o devido acondicionamento do material para fins de remoção (art.4º, inc. III, alínea “e”).

O Município, por meio da Lei n.º483/07, institui o Conselho Municipal de Acompanhamento e Fiscalização da Aplicação dos Royalties e Participações Especiais. Dentre as normas desse diploma legal, destaca-se a viabilidade dos recursos decorrentes dos royalties serem aplicados nos serviços de saneamento básico e, mais do que isso, na disposição final de resíduos sólidos (art. 3º, incs. IX e X).

A Lei n.º569/08, editada pelo Município, cria o título de “Empresa de Interesse Municipal”, que será concedido para as empresas, públicas ou particulares, que realizam coleta seletiva de ossos e pelancas de bovinos não destinados ao consumo humano. A concessão desse título, que se dará por meio de lei, não implicará em qualquer benefício fiscal para a empresa agraciada.

O Município editou a Lei n.º503/07, Política Municipal de Cooperativismo do Município de Fundão (PMCMF), que, apesar não trazer nenhuma regra específica sobre a gestão do serviço de limpeza e de manejo de resíduos sólidos, poderá ser importante para as cooperativas de catadores, observada, é claro, a legislação federal aplicável. Em apertada síntese, pode-se afirmar que o Município buscará promover, com respaldo na legislação federal e estadual e, ainda, nos objetivos da PMCMF, o estímulo e o incentivo às cooperativas e outras formas de associativismo. Para tanto, o Município pode firmar convênio com as cooperativas de crédito para abrir linhas de financiamento de crédito para servidores, terceirizar a folha de pagamento e, ainda, receber o pagamento de tributos. Sem contar que o Município, com respaldo na legislação pertinente, assegurará que as cooperativas participem do processo licitatório em igualdade de condições com os demais licitantes.

A Lei n.º577/08, editada pelo Município, só autoriza o pagamento de valores devidos às empresas contratadas para realização de obras e serviços públicos municipais se apresentarem comprovantes de pagamento dos seus funcionários.

A Lei n.º0182/01 autoriza o Município a participar, juntamente com os Municípios de Ibirajú e João Neiva, do Consórcio Intermunicipal de Resíduos Sólidos (CIRSO), que, em suma, visa planejar, coordenar e executar planos, programas, projetos e ações de cunho sócio-econômico em prol da população da região. Vale ressaltar que tal consórcio constitui associação civil sem fins lucrativos, sendo regido pelas normas da Lei n.º10.406/02, Código Civil (CC), e do seu próprio estatuto. Uma vez que a lei foi editada em 2001, é certo que o consórcio em questão não se amolda à formatação talhada pela Lei n.º11.107/05, Lei de Consórcios Públicos (LCP).

Posteriormente, em 2002, o Município editou a Lei n.º210, que autorizou o Prefeito a participar de consórcio público intermunicipal da Bacia Hidrografia do Rio Reis Magos, que, em síntese, visa planejar, coordenar e executar planos, programas, projetos e ações de cunho sócio-econômico e, ainda, ambiental em prol da população da região. O mesmo entendimento mencionado acima sobre a modelagem do consórcio público se aplica ao

presente, ou seja, como o Consórcio Intermunicipal da Bahia Hidrográfica do Rio Reis Magos é anterior à edição da LCP, é certo que as normas desta última não lhe alcançam.

No campo ambiental, o Município tem competência constitucional para proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas (art. 23, inc. VI, da CRFB/88), assim como preservar as florestas, a fauna e a flora (art. 23, inc. VII, da CRFB/88). Mais do que isso, o Município também possui competência para suplementar a legislação federal e municipal sobre proteção do meio ambiente e controle da poluição (art.24, incs. VI, parte final, da CRFB/88). Tudo isso representa um poder-dever do Município em prol das presentes e futuras gerações (art. 225, da CFFB/88).

O arcabouço normativo constitucional mencionado é reiterado pela LOMF. Daí porque, o Município, no exercício de sua competência para fiscalizar e proteger o meio ambiente, assim com o legislar de forma suplementar, editou a Lei n.º0183/01, Código Municipal de Meio Ambiente do Município de Fundão (CMMAMF).

O CMMAMF traz, em seu âmbito, regras importantes para a gestão do serviço de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos. Dentre os instrumentos concretizados pelo CMMAMF para assegurar a proteção do meio ambiente, destacam-se (art. 4º, incs. V, VI, VIII e IX):

1. licenciamento ambiental, que, em regra, é acompanhado do Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EPIA) e o correspondente Relatório de Impacto Ambiental (RIMA), a fim de viabilizar ou não a implantação de atividade ou empreendimento que seja, potencial ou efetivamente, causar de degradação ambiental (arts. 39 a 59, do CMMAMF);
2. auditoria ambiental, que, em síntese, constitui processo administrativo prévio de inspeção, análise e avaliação sistemática das condições gerais e específicas de funcionamento de atividades ou empreendimentos que possam, potencial ou efetivamente, causar dano ambiental (art. 60, do CMMAMF). Tanto o tratamento quanto a disposição final de resíduos sólidos tóxicos ou perigosos estão submetidos à auditoria ambiental (art. 63, inc. VII, do CMMAMF);
3. Sistema Municipal de Informações e Cadastros Ambientais (SICA), que, em suma, constitui banco de dados de interesse do sistema municipal de meio ambiente, cuja responsabilidade é da Secretaria Municipal de Desenvolvimento – SMD, para que possa ser utilizado pelo Município e pela população (arts. 67 a 70, do CMMAMF);
4. Fundo Municipal de Meio Ambiente (FUNDAMBIENTAL) será organizado será disciplinado por lei complementar (art. 70, do CMMAMF). Acrescente-se que o FUNDAMBIENTAL será gerido pela SMD, segundo diretrizes do Conselho Municipal de Meio Ambiente (COMMAM) (ar. 10, inc. XI).

Repita-se o licenciamento ambiental será exigido para atividades ou empreendimentos, que possam causar, efetiva ou potencialmente, degradação ambiental, sendo acompanhado, quando couber, do EPIA/RIMA. Compete à SMD promover o

licenciamento ambiental (art. 10, inc. XV, do CMMAMF), determinando, ainda, a realização do EPIA/RIMA (art. 10, inc. XXII, do CMMAMF), restando ao COMMAM fazer a aprovação desses estudos (art. 12, inc. VI, do CMMA).

Não há como negar, ainda, que o serviço de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos tenha relação com a preservação, proteção da saúde da população. Daí porque, o Município editou a Lei n.º874/96, Código de Saúde do Município de Fundão (CSMF), que estabelece normas importantes para a gestão desse serviço, nos termos dos arts. 6º; 39; 58; 59 a 72; e, 153. Em apertada síntese, é possível afirmar que o CSMF imputa à unidade municipal do Sistema Único de Saúde (SUS), qual seja, a Secretaria Municipal de Saúde, tem competência para fiscalizar, quando houver risco para saúde pública, os serviços de saneamento, que constituem obrigação estatal em prol da população, a qual, por sua vez, tem responsabilidade pela preservação e manutenção dos equipamentos utilizados no manejo desses serviços. Ademais, estabelece que as autoridades sanitárias, ao promoverem os estudos prévios de impacto ambiental sobre as atividades ou empreendimentos que colocarem em risco a saúde da população, deverão levar em consideração, dentre outros dados, a situação atual do saneamento básico local. O CSMF manda aplicar, ainda, as normas do CPMF ao serviço de limpeza pública urbana. Apesar disso, estatui, de forma minuciosa, regras sobre o manejo dos resíduos sólidos de serviços de saúde.

O Município editou a Lei n.º485/07, Plano Diretor do Município de Fundão (PDMF), que, ao dispor sobre o ordenamento sustentável da Cidade, traz importantes regras sobre controle social e, ainda, serviço de limpeza pública urbana.

O Município editou a Lei n.º0362/05, que, ao alterar a Lei n.º839/94, Código Tributário Municipal de Fundão (CTMF), disciplinou o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN), que tem como fato gerador a prestação de serviços constante em lista legal, ainda que esses serviços não se constituam como atividade preponderante do contribuinte (art. 2º). Além disso, a Lei n.º0362/05 instituiu a taxa de limpeza pública decorrente da utilização efetiva ou potencial dos serviços de varrição de vias e logradouros públicos, de remoção, de coleta e de disposição final de resíduos sólidos domiciliares (art. 151).

Por fim, ressalte-se que o Município editou a Lei n.º084/98, que instituiu a taxa de serviços de limpeza de terrenos baldios, que autoriza a Prefeitura a prestar o serviço de limpeza de terreno do proprietário, desde que previamente solicitado e, ainda, paga a devida taxa.

2. SERVIÇO DE LIMPEZA URBANA E DE MANEJO DE RESÍDUOS SÓLIDOS À LUZ DA LEGISLAÇÃO MUNICIPAL PERTINENTE

2.1. Conceito

O ordenamento jurídico municipal, em especial do CPMF, não traz qualquer definição sobre o serviço de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, nem sequer sobre a sua gestão, razão pela qual pode e deve ser integrado pela definição contemplada na LDNSB e na PESB.

2.2. Atividades do serviço de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos

Consoante se percebe do art. 4º, inc. XXVIII, da LOMF, o serviço de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos compreende as atividades de limpeza pública urbana, remoção (leia-se, coleta e transporte) e, por fim, disposição final. No mesmo sentido, o CPMF, em seu art. 31 c/c arts. 52 e 54 c/c art. 56, dispõe que o serviço abriga as mesmas atividades, isto é, limpeza pública urbana, remoção e disposição final, sendo que, neste último caso, é vedada a realização de incineração de resíduos sólidos domiciliares em âmbito residencial.

O art. 59, do CSMF acrescenta ainda às atividades mencionadas o acondicionamento, tratamento e triagem mediante a via da reciclagem. Vale ressaltar, ainda, que a Lei n.º0362/05, em seu art. 151, reitera as atividades colacionadas até então, ou seja, dispõe que o serviço será integrado por limpeza pública urbana, remoção e disposição final.

Em suma, o ordenamento jurídico municipal estatui como atividades do serviço de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, as seguintes: acondicionamento; coleta; transporte; tratamento; e, disposição final de resíduos sólidos. Além dessas atividades, adite-se também a triagem, a ser concretizada pela via da reciclagem.

Diante de todo o exposto, percebe-se do ordenamento jurídico municipal que, em tese, não há uma distinção muito grande entre as atividades arroladas acima e as elencadas pela LDNSB ou pela PESB.

2.3. Classificação dos resíduos sólidos

O ordenamento jurídico municipal classifica os resíduos sólidos quanto à origem, pois trata, de um lado, dos resíduos urbanos, que abrangem os domiciliares e os públicos, e, de outro, dos especiais, que abrigam os domiciliares e comerciais que ultrapassam o limite legal máximo da recolha regular (leia-se, provenientes de grandes geradores), industriais e, ainda, de serviços de saúde. Senão, vejamos.

O CPMF, ao imputar responsabilidade para o Município promover a remoção dos resíduos sólidos, trata dos seguintes tipos (art. 54, incs. I a VI):

1. domiciliar;
2. de varredura domiciliar;

3. originário de restaurantes, bares, hotéis, mercados, feiras livres, matadouros, abatedouros, cemitérios, recinto de exposições, edificações públicas em geral de até 100 litros, assim como industriais e de estabelecimentos comerciais;
4. de serviços de saúde;
5. de animais mortos de pequeno porte; e,
6. de restos de limpeza de poda de jardim, desde que caibam em recipientes de até 100 litros.

No tocante aos resíduos sólidos provenientes dos serviços de saúde, o CSMF os classifica, ainda, da seguinte forma (art. 69, incs. I a III):

1. líquidos/ pastosos, abrangendo os biológicos, químicos, radioativos e terapêuticos;
2. sólidos, abrangendo, de um lado, os cortantes e/ou perfurante e, de outro, os não cortantes e/ou não perfurantes; e, por fim,
3. comuns ou não enquadrados nos itens anteriores.

Não há como negar, portanto, que o ordenamento municipal segue a mesma linha legislativa da LDNSB e da PESB, as quais classificam os resíduos sólidos quanto à origem. Portanto, não há qualquer incompatibilidade entre as leis em exame.

2.4. Responsabilidade do gerador

O art. 53, do CPMF atribui ao gerador responsabilidade pela recolha dos resíduos sólidos industriais de oficinas, de restos de materiais de construção, de entulhos provenientes de obras ou demolições e, ainda, de galhos de árvores de quintais particulares. Ou seja, os geradores dos resíduos sólidos industriais, de construção civil e, ainda, de poda doméstica são responsáveis pelo manejo desse material.

Acrescente-se, ainda, que os incs. III e VI, do art. 54, ainda que indiretamente, atribuem ao grande gerador de resíduos sólidos responsabilidade pelo seu manejo, vez que estatui que o Município não fará a recolha dos resíduos sólidos urbanos que superem 100 litros/diários.

Mais adiante, as alíneas “a” a “d”, do inc. IV, do art. 54, do CPMF estatuem que não serão recolhidos, pelo Município, os seguintes resíduos sólidos de serviços de saúde: (1) provenientes de estabelecimentos de saúde que possuam áreas de isolamento ou infectadas, assim como com pacientes portadores de moléstias infecto-contagiosas, inclusive restos de alimentos e varreduras; (2) considerado contaminado ou suspeito, a critério do médico responsável; (3) resultante tratamento ou processo que tenham entrado em contacto direto com pacientes, tais como curativos e compressas; e, (4) de restos de tecidos e órgãos humanos ou animais. Por conseguinte, é forçoso concluir que o manejo desses resíduos sólidos será de responsabilidade do gerador, isto é, das unidades de serviços de saúde.

Contudo, os arts. 66 e 70, do CSMF prevêm que caberá às unidades de saúde realizarem, segundo orientações da Secretaria Municipal de Saúde (art. 67), a segregação e o acondicionamento dos seus resíduos sólidos para fins de oferta para remoção especial a ser promovida pelo Município, por intermédio da Secretaria Municipal de Transporte, Obras e Serviços Urbanos, a qual, por sua vez, será encarregada pela disposição final desses resíduos.

Percebe-se, assim, que o CSMF dispôs sobre a responsabilidade das unidades de saúde de forma contrária ao previsto pelo CPMF, estabelecendo, apenas, a obrigação desse gerador para realizar a segregação e o acondicionamento desse material. Uma vez que o CSMF, além de tratar de forma diversa da matéria, é posterior ao CPMF, é forçoso concluir que aquele derogou as normas desse último.

Diante de todo o exposto, o ordenamento jurídico municipal reitera, ainda que parcialmente a responsabilidade do gerador de resíduos sólidos especiais, no caso, industriais, de construção civil, de poda doméstica e, ainda, proveniente de grandes geradores, tal qual previsto na LDNSB e na PESB.

3. PLANEJAMENTO MUNICIPAL DO SERVIÇO DE LIMPEZA URBANA E DE MANEJO DE RESÍDUOS SÓLIDOS

Conforme já mencionado⁴⁹, tanto a LDNSB quanto a PESB prevêm que constitui atribuição do Município promover o planejamento da organização do serviço de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, com respaldo na eficiência e visando a eficácia da gestão.

Apesar de o Município deter o PDMF, que traz importantes normas sobre controle social e os serviços de limpeza pública urbana, é silente sobre a integração do ordenamento da Cidade com os serviços de saneamento. Afora o PDMF, não há outros diplomas legais municipais que se refiram ao planejamento dos serviços de saneamento básico.

Nesse contexto, é certo que o Município, com respaldo na LDNSB e na PES, deverá buscar elaborar o seu plano setorial de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, atendo, assim, ao princípio da eficiência e, mais do que isso, da eficácia. A respeito do tema, vale conferir o item “5.1. Plano do Manejo de Resíduos Sólidos”, que integra o *“Diagnóstico da Legislação do Estado do Espírito Santo sobre Serviço de Limpeza Urbana e de Manejo de Resíduos Sólidos”*.

4. REGULAÇÃO E FISCALIZAÇÃO MUNICIPAL DO SERVIÇO DE LIMPEZA URBANA E DE MANEJO DE RESÍDUOS SÓLIDOS

⁴⁹ Vale conferir os comentários feitos no item “5.1. Plano do manejo de resíduos sólidos”, que integra o *“Diagnóstico da Legislação do Estado do Espírito Santo sobre Serviço de Limpeza Urbana e Manejo de Resíduos Sólidos”*.

Conforme já mencionado⁵⁰, a regulação não pode ser tratada de forma dissociada da fiscalização, pois esta última é, ao mesmo tempo, inerente e encartada naquela. Sem contar que, como já exposto⁵¹, não existe, apenas, uma forma de exercício da regulação, mas sim várias, sendo a mais usual a instituição de agências reguladoras.

Ademais, A LDNSB consagra o princípio da segregação de funções, segundo o qual a entidade reguladora não pode desempenhar papel de prestador, ou seja, é indispensável a separação, inclusive física da atividade de planejamento, regulação e fiscalização, de um lado, e a de prestação, de outro.

O art. 68, do CSMF atribui à Secretaria Municipal de Transporte, Obras e Serviços Urbanos competência para promover a fiscalização sobre o serviço de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, podendo, ainda, aplicar as sanções administrativas cabíveis pela inobservância das normas técnicas e legais cabíveis. Sem prejuízo do exposto, a autoridade sanitária será competente para proceder a fiscalização sobre o serviço quando envolver aspectos que possam afetar a saúde pública, a teor do art. 59, parte final, do CSMF. A Secretaria Municipal de Saúde, por sua vez, ficou encarregada de estatuir procedimentos para orientar a gestão do manejo de resíduos sólidos de saúde (art. 67, do CSMF).

A Lei n.º447/07, ao dispor sobre a estrutura administrativa da Prefeitura Municipal de Fundão, atribui à Secretaria Municipal de Planejamento Econômico e Infra-estrutura Urbana, por meio da Gerência de Saneamento Básico, Limpeza e Iluminação Pública, do Departamento de Serviços Urbanos (art. 62, inc. V, alínea “a”), competência para planejar e coordenar a execução do serviço de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos (art. 61, inc. XXVIII).

Assim sendo, é certo que Secretaria Municipal de Planejamento Econômico e Infra-estrutura Urbana, por meio da Gerência de Saneamento Básico, Limpeza e Iluminação Pública, do Departamento de Serviços Urbano, que sucedeu a Secretaria Municipal de Transporte, Obras e Serviços Urbanos, tem competência para realizar o planejamento, a coordenação e a fiscalização do serviço em questão, a teor do art. 68, do CSMF c/c art. 62, inc. V, da Lei nº447/07. Ao lado disso, a Secretaria Municipal de Saúde mantém competência regulatória sobre a gestão do manejo de resíduos sólidos de saúde, a teor do art. 67, do CSMF.

O ideal, à luz da eficiência, é concentrar essas funções numa única entidade ou órgão, sendo, portanto, necessário que se defina melhor quem desempenhará o papel de entidade reguladora municipal. Feito isso, a entidade mencionada deverá pautar suas funções nos seguintes princípios: (1) independência decisória, incluindo autonomia administrativa, orçamentária e financeira; e, (2) transparência, tecnicidade, celeridade e objetividade das decisões, a teor do art. 21, incs. I e II, da LDNSB. Ademais, deverá ser contemplada com atividade regulatória, nos termos do art. 23, da LDNSB.

⁵⁰ Vale conferir os comentários feitos no item “5.2. Regulação do manejo de resíduos sólidos”, que integra o “*Diagnóstico da Legislação do Estado do Espírito Santo sobre Serviço de Limpeza Urbana e Manejo de Resíduos Sólidos*”.

⁵¹ *Idem*.

A respeito do tema, remetemo-nos ao item “5.2. Regulação do manejo de resíduos sólidos”, que integra o “*Diagnóstico da Legislação do Estado do Espírito Santo sobre Serviço de Limpeza Urbana e de Manejo de Resíduos Sólidos*”.

5. PRESTAÇÃO MUNICIPAL DO SERVIÇO DE LIMPEZA URBANA E DE MANEJO DE RESÍDUOS SÓLIDOS

Consoante o art. 31, do CPMF, o Município, direta ou indiretamente, por meio da concessão, prestará o serviço de limpeza pública urbana. Posteriormente, o art. 54, incs. I a VI atribui ao Município competência para realizar a remoção dos resíduos sólidos urbanos e especiais, ressalvada a competência do gerador em realizar o manejo de alguns desses últimos tipos; o que já foi visto.

O art. 66 do CPMF confere à Secretaria Municipal de Transporte, Obras e Serviços Urbanos competência para prestar o manejo de resíduos sólidos de serviços de saúde após a oferta pelo gerador do material devidamente segregado e acondicionado. Como tudo indica que a Secretaria Municipal de Transporte, Obras e Serviços Urbanos foi sucedida pela Secretaria Municipal de Planejamento Econômico e Infra-estrutura Urbana, é certo que esta é quem, atualmente, tem competência para prestar as atividades de manejo de resíduos sólidos de serviços de saúde. O mesmo entendimento pode ser estendido para os demais resíduos sólidos, ou seja, a Secretaria Municipal de Planejamento Econômico e Infra-estrutura Urbana é competente para prestar o serviço de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos de qualquer natureza, ressalvados aqueles que, à luz do ordenamento jurídico local, ficaram sob a responsabilidade do gerador.

Ocorre que, segundo o princípio da segregação de funções estabelecido na LDNSB, é certo que a Secretaria em questão não poderá desempenhar, ao mesmo tempo, atividades de planejamento, regulação, fiscalização e prestação, razão pela qual as suas atribuições devem ser revistas.

6. CONTROLE SOCIAL MUNICIPAL SOBRE O SERVIÇO DE LIMPEZA URBANA E DE MANEJO DE RESÍDUOS SÓLIDOS

O PDMF concretiza importantes instrumentos de participação popular norteadores da gestão administrativa participativa na temática urbanística, nos termos dos arts. 17 a 23. Em síntese, a PDMF estatuiu como formas de participação popular conferências, assembleias distritais, audiências públicas, iniciativa popular de proposições, programas e projetos, fóruns de orçamento participativo, programas e projetos submetidos à gestão popular (art.17, inc. I a VIII), sem prejuízo da existência de Conselho do Plano Diretor Municipal de Fundação (CPDMF) (arts. 6 a 13).

Em que pese não haver previsão legal da existência de um conselho municipal de saneamento básico, é certo que os instrumentos de participação popular constante no

PDMV poderão ser utilizados de forma efetiva na implementação do controle social sobre a gestão do serviço de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos.

7. REMUNERAÇÃO DO SERVIÇO DE LIMPEZA URBANA E DE MANEJO DE RESÍDUOS SÓLIDOS

A Lei n.º0362/05, ao alterar a Lei n.º839/94, Código Tributário Municipal de Fundão (CTMF), disciplinou o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN), que tem como fato gerador a prestação de serviços constante em lista legal, ainda que esses serviços não se constituam como atividade preponderante do contribuinte (art. 2º). Dentre os serviços constantes dessa lista, destaque-se o de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, inclusive incineração (item 7.09).

O contribuinte do ISSQN é o prestador do serviço, pessoa física (art.17, inc. II, da Lei n.º0362/05) ou jurídica (art.17, inc. I, da Lei n.º0362/05) ou a ela equiparada (art.17, §1º, da Lei n.º0362/05) para fim tributário, que exercer em caráter permanente ou eventual, quaisquer atividades constantes da lista legal, de modo formal ou informal, com atividade regularizada ou não (art. 5º, da Lei 0362/05).

A base de cálculo do ISSQN é preço do serviço, sem qualquer dedução, observadas as exceções legais (art. 20, da Lei n.º0362/05). Considera-se preço do serviço tudo que for cobrado em virtude da sua prestação, em dinheiro, bens, serviços ou direitos, seja na conta ou não, inclusive a título de reembolso, reajustamento ou dispêndio de qualquer natureza (art. 20, §1º, da Lei n.º 0362/05).

Incorpora-se na base de cálculo o seguinte: (1) valores acrescidos e os encargos de qualquer natureza; (2) os descontos e abatimentos, inclusive os concedidos sob condição; (3) o valor resultante da conversão do preço do serviço em moeda nacional ao câmbio do dia da ocorrência do fato gerador; e, (4) o valor do imposto quando cobrado em separado (art. 20, §3º, incs. I a IV, da Lei n.º 0362/05). Na falta de preço será tomado como base de cálculo o valor cobrado dos usuários ou contratantes de serviços similares (art. 20, §5º, da Lei n.º 0362/05).

Vale ressaltar, ainda, que a alíquota do ISSQN incidente sobre o serviço de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos é de 5% (art. 22, inc. III, da Lei n.º 0362/05).

Além disso, a Lei n.º0362/05 instituiu a taxa de limpeza pública decorrente da utilização efetiva ou potencial dos serviços de varrição de vias e logradouros públicos, de remoção e de disposição final de resíduos sólidos domiciliares (art. 151). A taxa incidirá sobre cada uma das unidades autônomas e, ainda, dos imóveis não edificados de forma unitária (art. 152, da Lei n.º0362/05). O contribuinte da taxa é o proprietário, o titular do domínio útil ou o possuidor do imóvel a qualquer título (art. 153, da Lei n.º0362/05). Por fim, a base de cálculo dessa taxa tem sede no CTMF.

A Lei n.º084/98 instituiu a taxa de serviços de limpeza de terrenos baldios de propriedade particular, edificados ou não, que tem como fato gerador justamente a prestação do serviço de limpeza dessas áreas pelo Município (art. 1º). O contribuinte da taxa é proprietário do terreno baldio, edificado ou não (art. 2º, primeira parte, da Lei n.º084/98). A base de cálculo dessa taxa tem sede em tabela própria estampada na Lei n.º084/98.

De acordo com esses diplomas legais que disciplinam a remuneração do serviço de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos no Município de Fundão, cabe destacar que os parâmetros adotados guardam estreita relação com o valor monetário do serviço prestado, sem observar parâmetros de outra natureza que informam sobre o usuário do serviço e a área de cobertura do mesmo. Dessa forma, pode-se afirmar que a base de cálculo adotada pelo Município de Fundão não coaduna com as diretrizes nacionais da LDNSB. O art. 35, da LDNSB estabelece os seguintes parâmetros para fins do cálculo das taxas ou tarifas decorrentes da prestação do serviço público de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos: (i) o nível de renda da população da área a ser atendida; (ii) as características dos lotes urbanos e as áreas que podem ser nele edificadas; (iii) o peso ou o volume médio coletado por habitante ou por domicílio.

2. SISTEMATIZAÇÃO

Uma sistematização dos principais aspectos examinados no diagnóstico da legislação dos municípios que integram a Região Metropolitana da Grande Vitória é apresentada a seguir. Esta sistematização tem por objetivo subsidiar a concepção das proposições regionais. Neste sentido, destacam-se das legislações municipais examinadas os aspectos relacionados a: (i) existência de Plano Diretor Municipal após a promulgação do Estatuto da Cidade e respectivos mecanismos de controle social, em 2001; (ii) o tratamento legal atribuído à função de regulação dos serviços públicos de saneamento básico; (iii) o incentivo legal ao exercício da gestão associada mediante criação de consórcios públicos e/ou convênios de cooperação; (iv) o estímulo legal a ações que configurem uma política inclusiva dos catadores de materiais recicláveis; (v) a existência de algum tipo de remuneração dos serviços de resíduos sólidos.

Destaca-se que a análise destes aspectos toma como referência a legislação federal e estadual aplicáveis.

2.1 Plano Diretor Municipal e controle social após o Estatuto da Cidade

Dos sete municípios que integram a Região Metropolitana da Grande Vitória, apenas o Município de Serra não tem Plano Diretor Municipal promulgado após o Estatuto da Cidade – Lei n.º. 10.257/2001. As leis listadas em seguida informam sobre a data e o escopo geral do plano diretor de cada município.

- Plano Diretor Urbano de Vitória: Lei n.º. 6.705/2006, trata do ordenamento da cidade de maneira a regular as atividades e porte dos empreendimentos e dos serviços nos

bairros, sob a perspectiva de redução de impactos ambientais e do nível de incomodo à vizinhança;

- Plano Diretor Municipal de Cariacica: Lei Complementar n.º18/2007, estabelece entre os objetivos a universalização dos serviços de saneamento, notadamente da coleta e disposição de resíduos sólidos;
- Plano Diretor Municipal de Vila Velha: Lei n.º4.575/07, elaborado em 2006 pelo Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), determina elaboração do Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos no prazo de dois anos, contados a partir da vigência da referida lei.
- Plano Diretor Municipal de Viana: Lei n.º1876/06, estabelece diretrizes gerais para o saneamento ambiental, além da Lei n.º1898/06 sobre o Código de Limpeza Pública do Município e a Lei n.º1897/06 sobre o Código de Posturas e de Atividades Urbanas.
- Plano Diretor Municipal de Fundão: Lei n.º485/07, dispõe sobre o ordenamento sustentável da cidade e estabelece regras sobre o serviço de limpeza urbana.
- Plano Diretor Municipal de Guarapari: Lei Complementar n.º07/2007, estabelece diretrizes específicas para a elaboração do plano setorial de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos.

Em que pese não haver nos sete municípios da RMGV previsão legal da existência de um conselho municipal de saneamento básico, é certo que os instrumentos de participação popular constantes nas leis orgânicas e, mais recentemente, nos planos diretores podem representar mecanismos para o efetivo exercício do controle social sobre a gestão do serviço de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos.

Em Vitória, Cariacica, Viana, Fundão e Guarapari existe o Conselho Municipal do Plano Diretor. Em Vila Velha, o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano. E mesmo em Serra, cujo plano diretor é anterior ao Estatuto da Cidade, existe o Conselho Municipal de Política Urbana.

Em todos os sete municípios encontram-se instalados o Conselho Municipal de Saúde e o Conselho Municipal de Meio Ambiente. Estes também são espaços da esfera pública que discutem a agenda do saneamento.

2.2 A regulação no contexto municipal

O Município de Vitória é o único na RMGV que dispõe de uma legislação própria para a regulação dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos. A Lei n.º6.079/03 institui entidade reguladora a ser criada por lei específica.

Pode-se afirmar que o Município de Vitória se estrutura para exercer em plenitude a gestão dos serviços de resíduos sólidos, e simultaneamente se dispõe a integrar iniciativas de gestão associada com os demais municípios da região metropolitana. Na

elaboração dos cenários para o PDRS-RMGV, esta situação particular do Município de Vitória em que tange a criação de uma entidade reguladora e à formulação de um plano diretor municipal de resíduos sólidos precisa ser considerada.

Caberá na concepção das proposições regionais a análise da possibilidade de ancorar na entidade de regulação do Município de Vitória algumas atividades regulatórias que demonstrem potencial para a gestão associada. Poder-se-á avaliar, por exemplo, a pertinência de um convenio de cooperação desta com o consórcio público.

2.3 Gestão associada

O exame da legislação demonstrou que vários municípios contam com diplomas legais que incentivam e/ou disciplinam ações de consorciamento. No entanto, a maioria desses antecede a Lei de Consórcios Públicos (11/107/2005).

A Lei n.º3923/01 do Município de Cariacica proíbe a disposição em território local de resíduos sólidos de outros municípios, especialmente os resíduos hospitalares, químicos e outros tóxicos. Entretanto, ressalta-se que funciona no Município de Cariacica o aterro sanitário operado pela Marca Ambiental que atualmente recebe os resíduos dos Municípios de Vitória, Serra, Fundão e Viana, além dos resíduos do próprio Município de Cariacica.

A Lei Orgânica do Município de Vila Velha estatui que o Município mantenha articulação permanente com os demais municípios de sua região e com o Estado, visando à racionalização da utilização dos recursos hídricos e das bacias hidrográficas. No Município de Serra, a Lei n.º2452/01 autoriza o Prefeito a participar de consórcio público intermunicipal da Bacia dos Reis Magos, do qual também participa o Município de Fundão, por meio da Lei n.º210/2002. Este Município também participa do Consórcio Intermunicipal de Resíduos Sólidos com os Municípios de Ibiraçu e João Neiva, por meio da Lei n.º0182/01.

De acordo com o Plano Diretor Municipal de Guarapari, o planejamento das ações de saneamento e dos programas urbanísticos de interesse comum será articulado em nível regional, sobretudo com os Municípios limítrofes, de forma a assegurar, entre outras medidas, a preservação dos mananciais e a efetiva solução dos problemas de drenagem urbana e esgotamento sanitário das bacias. A Lei n.º2174/01 autoriza o Município de Guarapari a firmar convênio de parcerias com um ou mais municípios da RMGV, a fim de promover ações conjuntas em prol do serviço de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos. Recentemente, o Município de Guarapari assinou o Protocolo de Intenções do Consórcio Público para o Tratamento e a Disposição Final Adequada de Resíduos Sólidos da Região Litoral Sul do Estado do Espírito Santo (CONLISUL), no âmbito do Programa Espírito Santo sem Lixão, coordenado pela SEDURB.

2.4 Catadores

Sobre a perspectiva de uma política inclusiva dos catadores na gestão dos serviços públicos de resíduos sólidos, a legislação federal em vigor e as ações empreendidas pela

União demarcam significativo avanço que deve ser acompanhado pelos demais entes da federação e pela sociedade.

Destacam-se do arcabouço legal o art. 57 da Lei n.º11.445/07 que institucionaliza a inclusão dos catadores na gestão dos serviços públicos de resíduos sólidos ao permitir ao poder público a contratação com dispensa de licitação de associações e cooperativas de catadores para a coleta, processamento e comercialização de resíduos sólidos urbanos recicláveis ou reutilizáveis, em áreas com sistema de coleta seletiva.

Outro avanço no campo institucional é o Comitê Interministerial de Inclusão Social dos Catadores de Materiais Recicláveis, criado por decreto presidencial em 2003. Este comitê abriga uma ação articulada do Governo federal, que envolve a participação de dez órgãos, sob a coordenação do Ministério do Desenvolvimento Social e do Ministério das Cidades. Nesta linha de apoio efetivo ao fortalecimento da coleta seletiva, destaca-se ainda o Decreto n.º5.940/06 que institui a separação dos resíduos recicláveis descartados pelos órgãos e entidades da administração pública federal direta e indireta na fonte geradora e sua destinação às associações e cooperativas de catadores de materiais recicláveis. Atividades de incentivo à implementação do decreto já foram realizadas por meio de seminários em várias regiões metropolitanas do País e em alguns estados e municípios já têm legislação similar.

A partir deste quadro, analisa-se a situação diagnosticada nos Municípios da RMGV quanto à forma de inserção dos catadores na cadeia produtiva de materiais recicláveis.

A Lei n.º7.099/07 autoriza o Município de Vitória a firmar convênios com cooperativas e associações de reciclagem e empresas afins à área de resíduos sólidos. Este diploma legal pode servir de fomento à formação de parcerias entre os vários agentes públicos, privados e comunitários envolvidos com a cadeia produtiva dos materiais recicláveis, mas por outro lado não faz referência específica às associações e cooperativas de catadores.

O Município de Cariacica prevê por meio da Lei n.º4.526/07 a criação de usina ou unidade de triagem e comercialização dos materiais recicláveis e a construção de casas e equipamentos sociais para atender aos catadores. Vê-se neste diploma legal claro incentivo a uma política inclusiva dos catadores, formulada de maneira transversal ao associar geração de trabalho e renda com política habitacional, além de positivar a cooperação entre diversos agentes para atingir os objetivos propostos. Salienta-se apenas a necessidade de se trabalhar com a proposta de unidades de triagem (galpões) ao invés de usinas de triagem, bem como a avaliação do potencial de se inserir esta alternativa em um contexto regional de gestão associada.

O Município de Vila Velha editou recentemente a Lei n.º4.595/08 que estabelece o dia da reciclagem do lixo e a Lei n.º4.593/08 que declara ser de utilidade pública a Associação de Reciclagem Vila Velha (Revive). O Município também editou em 2007 a Lei n.º4.560 que dispõe sobre a coleta seletiva de óleo de cozinha, material que poderá ser doado a entidades ou cooperativas de catadores, cabendo à Secretaria Municipal de Meio Ambiente a fiscalização quanto ao manejo adequado deste material.

No Município de Serra, a Lei n.º2555/02 autoriza o Prefeito a repassar, mediante convênio, recursos públicos na forma de subvenção social para a Associação dos Catadores de Lixo Reciclável para a Geração de Renda (Recuper Lixo).

A Lei n.º503/07 dispõe sobre a Política Municipal de Cooperativismo do Município de Fundão. Apesar de não trazer nenhuma regra específica sobre o serviço de resíduos sólidos, poderá ser importante para o incentivo às cooperativas de catadores e outras formas de associativismo, ao assegurar que as cooperativas participem do processo licitatório em igualdade de condições com os demais licitantes. No entanto, faz-se a ressalva de que a legislação federal autoriza a contratação das cooperativas e/ou associações de catadores com dispensa de licitação.

No Município de Guarapari a Lei n.º2018/00 concedeu título de utilidade pública para a Associação de Catadores de Materiais Recicláveis de Guarapari (Ascamarg). O Município também editou a Lei n.º2245/02 que disciplina a distribuição de equipamento de proteção individual (EPI) para os catadores, cuja aquisição deve ser viabilizada pelo fundo municipal de defesa do meio ambiente.

Apenas no Município de Viana não se encontrou nos diplomas legais examinados qualquer referência aos catadores.

2.5 Remuneração dos serviços de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos

O art. 35 da Lei 11.445/07 estabelece as diretrizes nacionais para a remuneração por meio de taxa ou tarifa decorrente da prestação do serviço público de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos. Os parâmetros que podem ser considerados são: (i) nível de renda da população a ser atendida; (ii) as características dos lotes urbanos e as áreas que podem ser neles edificadas; (iii) o peso ou o volume médio coletado por habitante ou por domicílio.

O exame das legislações municipais no tocante à remuneração dos serviços de resíduos sólidos demonstra que apesar de todos os sete municípios disporem de algum instrumento de cobrança, em geral a taxa de limpeza urbana e/ou de coleta de lixo, nenhuma delas atende suficientemente às diretrizes nacionais.

No Município de Vitória, a base de cálculo da taxa de coleta considera o custo do serviço utilizado ou colocado à disposição do contribuinte e o valor a ser cobrado varia de acordo com as características do imóvel (localização, tipo de ocupação e porte). Este município também possui diploma legal que institui a Taxa de Fiscalização de Limpeza Urbana, tendo como fato gerador o exercício do poder de polícia, controle e fiscalização sobre a prestação dos serviços sob regime público ou privado. Os contribuintes dessa taxa são prestadores dos serviços (concessionários, permissionários, terceirizados e autorizatários). Observa-se que esta taxa de fiscalização já antecipa parte dos custos de regulação que advirão do exercício da entidade reguladora municipal a ser criada. O Município de Vitória também conta com um diploma legal que institui o fundo municipal de limpeza urbana que visa custear o serviço submetido a regime público e as atividades da entidade de regulação.

A base de cálculo da taxa de coleta de lixo do Município de Vila Velha desconsidera o parâmetro referente ao nível de renda da população atendida pelo serviço. Os demais parâmetros vinculados às características dos lotes urbanos, as áreas que podem neles ser edificadas, bem como o volume e/ou peso médio coletado por domicílio encontram equiparação semelhante aos parâmetros adotados na legislação municipal.

Os parâmetros adotados pelo Município de Serra para cálculo da taxa de coleta de lixo não coadunam com as diretrizes nacionais da Lei 11.445/2007. Com base no Código Tributário Municipal, a taxa considera apenas características do imóvel e as regras pertinentes ao IPTU.

O Código Tributário do Município de Viana disciplina a taxa de limpeza pública urbana e de resíduos sólidos, cuja base de cálculo tem relação direta com a classificação imobiliária (número de pavimentos, número de economias, categoria de uso), não contemplando, portanto, todos os parâmetros estabelecidos no art. 35 da LDNSB.

Os diplomas legais que disciplinam a remuneração do serviço de resíduos sólidos no Município de Fundão contemplam apenas os parâmetros que guardam relação com o valor monetário do serviço prestado. No Município de Guarapari, a base de cálculo da taxa de coleta de lixo contempla apenas o parâmetro sobre as características do imóvel (se tipo residencial ou não e área média edificada).

O Município de Cariacica tem taxa de coleta de lixo e/ou de limpeza urbana, mas a legislação examinada não esclarece sobre os parâmetros adotados na base de cálculo.

ANEXOS

DOCUMENTO RESUMO SOBRE O ARCABOUÇO LEGAL E REGIONAL

Este documento tem por objetivo destacar os principais instrumentos legais que definem o contexto institucional e jurídico estadual e regional em que o Plano Diretor de Resíduos Sólidos da Região Metropolitana da Grande Vitória (PDRS-RMGV) se insere e sua correspondência com a legislação federal vigente para o setor.

No nível nacional, as principais referências são a Lei 11.445/2007, que dispõe sobre as diretrizes nacionais e a política federal de saneamento básico, a Lei 11.107/2005 sobre Consórcios Públicos e Gestão Associada, o Decreto 6.017/2007 que a regulamenta e o Projeto de Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos, com especial destaque para a logística reversa.

Os avanços e as oportunidades criadas com este novo arcabouço legal já se verificavam no Estado do Espírito Santo que vem adotando políticas, programas e projetos visando à regionalização como estratégia para conferir sustentabilidade aos serviços públicos de resíduos sólidos. Neste sentido, destacam-se o “Programa Espírito Santo sem Lixão” que propõe a regionalização da disposição final dos resíduos sólidos e o sistema de planejamento metropolitano, onde o Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana da Grande Vitória (COMDEVIT) constitui a instância de articulação entre Estado e os Municípios integrantes da região.

Passa-se em seguida à sistematização das leis estaduais abaixo relacionadas:

- Minuta da Política Estadual de Resíduos Sólidos do Espírito Santo;
- Lei Complementar nº. 318, de 17 de janeiro de 2005, que reestrutura a Região Metropolitana da Grande Vitória, cria o COMDEVIT e institui o FUMDEVIT e a Lei nº. 325, de 16 de junho de 2005, que a altera;
- Decreto nº. 1511-R, de 14 de julho de 2005, que regulamenta o Conselho Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória (COMDEVIT) e o Fundo Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória (FUMDEVIT);
- Lei nº. 9.096, de 30 de dezembro de 2008, dispõe sobre as Diretrizes e a Política Estadual de Saneamento Básico do Espírito Santo;
- Lei Complementar nº. 477, de 29 de dezembro de 2008 que cria a Agência Reguladora de Saneamento Básico e Infra-estrutura Viária do Espírito Santo (ARSI).

Das leis estaduais relacionadas, o presente documento se ocupa principalmente da análise da minuta da Política Estadual de Resíduos Sólidos do Espírito Santo.

MINUTA DO PROJETO DE LEI DA POLÍTICA ESTADUAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS

Mesmo se tratando de uma minuta é importante considerá-la no Projeto de elaboração do PDRS-RMGV, por um lado porque expressa o resultado de um processo participativo, sendo inclusive objeto de uma audiência pública, e por outro, porque representa uma boa oportunidade para harmonizar conceitos e terminologia.

Neste sentido, a análise da minuta da política estadual de resíduos sólidos tem por objetivo avaliar:

- o conceito de gestão integrada dos resíduos sólidos;
- o tratamento atribuído à gestão associada e à formação de consórcios públicos;
- as formas propostas para inclusão dos catadores;
- a distinção entre plano de gestão dos serviços de resíduos sólidos urbanos e os planos de gerenciamento dos diversos tipos de resíduos sólidos;
- os instrumentos de participação e de controle social.

O conceito de gestão integrada dos resíduos sólidos

O conceito adotado na minuta da política estadual equivale ao conceito utilizado no Projeto de Lei sobre a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PL1991). A noção de integração abarca as diversas etapas da gestão dos resíduos sólidos, sob a perspectiva das dimensões da sustentabilidade e da participação e responsabilização dos agentes públicos, privados e comunitários que atuam na área.

Gestão Integrada, Compartilhada e Participativa – a maneira de conceber, implementar e gerenciar os resíduos sólidos, considerando as dimensões políticas, econômicas, ambientais, culturais e sociais com a participação dos setores da sociedade e das áreas de governo responsáveis, no âmbito estadual e municipal, com a perspectiva do desenvolvimento sustentável (inciso II do Anexo sobre Termos e Definições).

Na busca de harmonizar conceitos e padronizar terminologia, anota-se particularmente a definição de “gestão” adotada na minuta:

Gestão: processo ou promoção de adaptações ou modificações no ambiente natural, de forma a adequá-lo às necessidades individuais ou coletivas, gerindo dessa forma o ambiente urbano nas suas mais diversas variedades de conformação e escala (inciso I do Anexo sobre Termos e Definições).

Nesta definição perde-se a idéia de gestão como um processo político-institucional de apoio à ação governamental aplicada a um determinado campo de política pública. O conceito de gestão integrada de resíduos sólidos que norteia o Projeto de elaboração do PDRS-RMGV enfatiza o conjunto das atividades de planejamento, regulação,

fiscalização, a própria prestação dos serviços e o controle social, como uma atividade que deve ser exercida de forma transversal a todas as outras, em nível regional e local.

Este conceito aplicado às especificidades do campo da política pública de resíduos sólidos, envolve o conjunto das etapas do serviço, incluindo desde a geração dos resíduos, as metodologias de coleta (convencional, diferenciada e seletiva), as alternativas de reutilização e de reciclagem, a otimização do transporte e do transbordo até a disposição final adequada. Neste ciclo, ganham relevância as ações para reduzir a geração, ampliar ao máximo o potencial da cadeia produtiva dos materiais recicláveis e promover a inclusão social dos catadores como agentes econômicos e ambientais do sistema.

Esta abordagem aproxima-se daquela estabelecida na minuta da política estadual quando define que caberá ao Poder Público articular, estimular e assegurar as ações de eliminação, redução, reutilização, reciclagem, recuperação, coleta, transporte, tratamento e disposição final dos resíduos sólidos, assim como incentivar a pesquisa e o desenvolvimento tecnológico nesta direção.

O tratamento atribuído à gestão associada e à formação de consórcios públicos

A regionalização do gerenciamento dos resíduos sólidos é um dos princípios que fundamentam a minuta da política de resíduos sólidos para o Estado do Espírito Santo. No capítulo sobre objetivos, figura o incentivo à cooperação intermunicipal, com vistas a estimular a busca de soluções conjuntas dos problemas de gestão de resíduos sólidos. A minuta faz a ressalva de que os incentivos devem contemplar especialmente os municípios que se dispuserem a implantar, ou permitir a implantação, em seus territórios, de instalações licenciadas para tratamento e disposição final de resíduos sólidos, oriundos de quaisquer outros municípios.

Segundo a minuta, os Planos de Gestão e de Gerenciamento de Resíduos Sólidos devem contemplar em seu escopo, entre outros elementos, propostas de soluções consorciadas, integradas ou compartilhadas. Entre as competências do Estado prevê-se o incentivo à criação de consórcios entre Municípios e desses com a iniciativa privada, para tratamento, processamento e comercialização dos resíduos reaproveitáveis. Especificamente sobre as unidades receptoras de resíduos de caráter regional e de uso intermunicipal, a minuta prevê que poderão dispor de incentivo e prioridade na obtenção de financiamentos pelos organismos oficiais de fomento.

De acordo com o Projeto de elaboração do PDRS-RMGV, a dimensão metropolitana que norteia o desenvolvimento do trabalho não representa um olhar único, mas permite o estudo de diversos desenhos regionais entre grupos de Municípios e o Estado e destes com os agentes privados e comunitários para o exercício integrado das diversas atividades de gestão. Ressalta-se aqui a convergência com o disposto na minuta da política estadual no aspecto do Projeto do PDRS-RMGV que atribui prioridade aos resíduos sólidos urbanos, em especial os materiais recicláveis, os resíduos de serviços de saúde (RSS) e os resíduos da construção civil (RCC).

As formas propostas para inclusão dos catadores

A inserção dos catadores no sistema de manejo de resíduos sólidos é prevista em vários capítulos da minuta da política estadual e de várias formas. Entre os princípios da política, destacam-se aqueles que tratam dos catadores:

- a integração dos catadores de materiais reutilizáveis, recicláveis em ações que envolvam o fluxo de resíduos sólidos;
- a valorização da dignidade humana e a promoção da erradicação do trabalho infanto-juvenil nas atividades relacionadas aos resíduos sólidos, com a finalidade de sua integração social e de sua família;
- a responsabilidade dos geradores, produtores ou importadores de matérias primas, de produtos intermediários ou acabados, transportadores, distribuidores, comerciantes, consumidores, catadores, coletores e operadores de resíduos sólidos em qualquer das fases de seu gerenciamento.

De acordo com a minuta, constituem objetivos da política estadual de resíduos sólidos:

- promover a inclusão social de agentes diretamente ligados à cadeia produtiva de materiais reutilizáveis, recicláveis e recuperáveis, incentivando a criação e o desenvolvimento de associações ou cooperativas de catadores e classificadores de resíduos sólidos, bem como de outros agentes que geram trabalho e renda a partir do material reciclado;
- incentivar a implementação de políticas de inclusão social para catadores;
- incentivar a criação e o desenvolvimento de cooperativas e associações de catadores de materiais reaproveitáveis.

Os Planos de Gestão e Gerenciamento de Resíduos Sólidos previstos na minuta da política devem prever programas de inclusão social na constatação da existência de pessoas em atividades de catação de resíduos. Entre estes programas, devem constar ações voltadas à inclusão dos catadores de materiais reaproveitáveis no fluxo dos resíduos sólidos reversos. O Plano Social deve prever as formas de participação dos grupos interessados ou afetados, inclusive com a indicação de como serão construídas as soluções para os problemas apresentados.

Entre as competências do Estado consta o fomento às parcerias das indústrias da cadeia produtiva com o poder público e a iniciativa privada nos programas de coleta seletiva e no apoio à implantação e desenvolvimento de associações ou cooperativas de catadores.

Especificamente sobre a logística reversa e os catadores, a minuta estabelece que os programas e as ações de logística reversa podem promover inclusão dos catadores de materiais recicláveis por meio de geração de emprego e renda, em conformidade com o § 2º do artigo 26º, que determina:

“O Estado e os Municípios, na elaboração de seus Planos de Gestão e Gerenciamento de Resíduos Sólidos, definirão os geradores instalados em seus territórios, que estarão obrigados a apresentar o Plano de Gestão e Gerenciamento de Resíduos Sólidos, em função do porte da geração, característica e volume dos resíduos sólidos gerados ou administrados, natureza do impacto à saúde e ao meio ambiente”.

A distinção entre plano de gestão dos serviços de resíduos sólidos urbanos e o plano de gerenciamento específico para os demais tipos de resíduos sólidos

A minuta da política estadual de resíduos sólidos trata dos dois tipos de planos: i) o plano de gestão dos serviços públicos de resíduos sólidos, que inclui os serviços de manejo de resíduos sólidos e de limpeza urbana, nos termos da Lei 11.445/2007; ii) o plano de gestão de resíduos sólidos, que inclui o gerenciamento dos demais tipos de resíduos, abrangendo os especiais e os diferenciados, e respectivos geradores instalados no território municipal, nos termos do art. 26º da minuta.

“Art. 26º. O Governo do Estado e os Municípios são responsáveis pela elaboração e implementação do Plano de Gestão e Gerenciamento de Resíduos Sólidos, em relação aos resíduos gerados ou administrados nos limites de suas circunscrições.

§ 2º. O Estado e os Municípios, na elaboração de seus Planos de Gestão e Gerenciamento de Resíduos Sólidos, definirão os geradores instalados em seus territórios, que estarão obrigados a apresentar o Plano de Gestão e Gerenciamento de Resíduos Sólidos, em função do porte da geração, característica e volume dos resíduos sólidos gerados ou administrados, natureza do impacto à saúde e ao meio ambiente.”

O Projeto de elaboração do PDRS-RMGV tem como principal objeto os resíduos sólidos urbanos de origem domiciliar, comercial, pública com ênfase nos materiais recicláveis; os resíduos dos serviços de saúde (RSS) e os resíduos da construção civil (RCC).

Os demais resíduos sólidos deverão ser identificados bem como seus respectivos geradores, e a estes sujeitar a necessidade de plano de gerenciamento específico.

A minuta da política estadual trata das diversas situações de responsabilização dos geradores. Em resumo, configurará:

- responsabilidade exclusiva atribuída ao gestor público, fabricantes e importadores e ao gerenciador de unidades receptoras, nos casos de ocorrências envolvendo resíduos de qualquer origem ou natureza que provoquem danos ambientais ou coloquem em risco a ambiente ou a saúde pública;
- responsabilidade solidária, nos casos que envolve terceirização;

- co-responsabilidade com o Poder Público e com o consumidor final atribuída aos fabricantes ou importadores de produtos que gerem resíduos sólidos especiais.

A logística reversa perpassa o escopo dos dois planos. As ações, os procedimentos e meios voltados para facilitar a coleta e a restituição dos resíduos sólidos a quem os produziu visando seu reaproveitamento em sua própria cadeia produtiva ou na de outros produtos aparecem nos seguintes termos da minuta:

- o reconhecimento dos resíduos sólidos reutilizáveis, recicláveis como um bem econômico, gerador de trabalho e renda;
- o incentivo sistemático às atividades de reutilização, coleta seletiva, compostagem, reciclagem e valorização de resíduos, inclusive os de natureza tributária e creditícia, com redução do primeiro e elevação das vantagens ofertadas ao segundo;
- fomentar a implantação de sistemas de coleta seletiva;
- contribuir e incentivar a logística reversa;
- fomentar o consumo, pelos órgãos e entidades públicas, de produtos constituídos total ou parcialmente de material reciclado;
- incentivar a implantação de indústrias recicladoras de resíduos sólidos;
- incentivar a informação sobre o perfil e o impacto ambiental de produtos através da auto declaração na rotulagem, análise de ciclo de vida e certificação ambiental;
- promover ações direcionadas à criação de mercados locais e regionais para os materiais reaproveitáveis;
- incentivar ações que visem ao uso racional de embalagens;
- estabelecer os meios que serão utilizados para o controle dos geradores de resíduos sólidos sujeitos ao sistema de logística reversa e os instrumentos que poderão ser aplicados para incentivar ou controlar as atividades dela decorrentes, quando couber;
- definir as obrigações e responsabilidades dos geradores dos resíduos sólidos que requeiram manuseio especial ou diferenciado, em função de suas características e do porte de sua geração;
- descrever as formas de sua participação na logística reversa;
- instituir os mecanismos para a criação de fontes de negócios, emprego e renda, mediante a valorização dos resíduos sólidos, para a criação de novos mercados para os produtos recicláveis, reciclados e remanufaturados, bem como a ampliação dos já existentes;

Os Instrumentos de Participação e de Controle Social

A minuta da política estadual atribui ao Comitê Gestor de Resíduos Sólidos (COGERES) o principal instrumento da gestão participativa.

A composição do COGERES estabelece paridade entre representantes de instituições públicas, privadas e da sociedade civil. São previstas como principais atribuições do Comitê o monitoramento e a implementação da Política Estadual de Resíduos Sólidos de forma a garantir a gestão integrada, compartilhada e participativa, e para isso o COGERES deverá adotar as providências para:

- I. articular as ações da administração estadual com os Municípios e representantes da sociedade, nas questões relativas à gestão de resíduos sólidos;*
- II. propor programas que atendam e facilitem o desenvolvimento de alternativas diferenciadas de gestão de resíduos sólidos;*
- III. propor políticas de aquisições governamentais que dêem preferência ao consumo de produtos recicláveis e reciclados;*
- IV. contribuir para o exercício do controle social nas questões relativas à gestão de resíduos sólidos.*

A minuta também prevê a descentralização do COGERES mediante instalação de Comitês Regionais.

CRIAÇÃO DA RMGV E REGULAMENTAÇÃO DO COMDEVIT E DO FUMDEVIT

A Lei Complementar nº. 318, de 17 de janeiro de 2005 reestrutura a Região Metropolitana da Grande Vitória, cria o COMDEVIT e institui o FUMDEVIT.

O Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana da Grande Vitória (COMDEVIT) foi criado na forma do art.5º da Lei Complementar nº. 318, de 17/01/2005 e alterado pela Lei Complementar nº. 325, de 16/06/2005. O Decreto nº. 1511-R, de 14 de julho de 2005, regulamenta o Conselho e o Fundo Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória (FUMDEVIT).

O COMDEVIT possui caráter deliberativo e tem a finalidade de apoiar o desenvolvimento, a integração e a compatibilização das ações, estudos e projetos de interesse comum da Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV). É formado por 17 conselheiros, sendo: 7 representantes do Governo do Estado (economia e planejamento, segurança pública, transportes, educação, desenvolvimento social, meio ambiente e saúde); 1 representante de cada um dos sete municípios da RMGV, cujo titular é preferencialmente o(a)

Prefeito(a); 3 representantes da sociedade civil, indicados pela Federação Estadual de Associações de Moradores e de Movimentos Populares (FAMOPES).

Várias propostas que constam do Plano de Trabalho do IBAM para desenvolvimento do Projeto de elaboração do PDRS-RMGV encontram respaldo legal na lei do COMDEVIT.

De acordo com o decreto, podem participar das reuniões do COMDEVIT especialistas ou convidados especiais para opinar sobre assuntos da pauta, mediante convite expresso do Presidente do Conselho, sem direito a voto. Esta cláusula referenda a proposta do IBAM de aproveitar uma reunião ordinária do Conselho para apresentar o Projeto do PDRS-RMGV.

Para cada projeto estruturante do COMDEVIT é criado um Grupo Técnico, com representantes dos Municípios que participam do projeto. O art.3º da referida lei prevê a formação de comissões técnicas ou grupo de trabalho. A metodologia adotada no Projeto de elaboração do PDRS-RMGV recomenda a criação grupos de trabalho municipais, com composição similar à estrutura da equipe local do IBAM que atuará em cada Município; qual seja: um especialista em resíduos sólidos, um especialista em mobilização social e um gestor com características de tomada de decisão. A proposta de realização de uma audiência pública para formalização do PDRS-RMGV também está amparada no decreto que prevê a realização deste tipo de mecanismo para respaldar a deliberação do Conselho sobre projetos de grande complexidade.

Uma das principais atribuições do COMDEVIT é a aprovação de instrumentos de planejamento de interesse metropolitano, entre estes Planos de Desenvolvimento, Planos Diretores e Sistema de Informações. O apoio técnico ao Conselho é exercido pelo Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN) que também desempenha a função de secretaria executiva por intermédio da Coordenação de Apoio à Gestão Metropolitana.

A mesma lei de criação do COMDEVIT criou também o FUMDEVIT que tem por principal finalidade dar suporte financeiro ao planejamento integrado e às ações conjuntas de interesse comum entre o Estado e os Municípios que integram a RMGV. O Estado contribui com 60% dos recursos transferidos ao Fundo e o conjunto dos Municípios com 40%. A aplicação dos recursos fica a cargo de um Comitê Gestor, com composição paritária entre representantes do Estado, dos Municípios e da sociedade civil.

A POLÍTICA ESTADUAL DE SANEAMENTO BÁSICO

A recente Lei nº. 9.096, de 30 de dezembro de 2008, dispõe sobre as Diretrizes e a Política Estadual de Saneamento Básico do Espírito Santo.

Em linhas gerais, esta lei estadual corrobora a estrutura da Lei Nacional de Saneamento Básico. No entanto, uma leitura cuidadosa da lei revela que as adaptações feitas ao texto original da Lei nº. 11.445/2007 visam reservar ao Governo do Estado as funções intrínsecas de titular dos serviços saneamento básico, particularmente os de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, nos casos configurados como prestação regionalizada, quando há um único prestador para vários municípios contíguos ou não.

Neste aspecto, a lei estadual confronta diretamente com a lei federal ao definir que “os serviços de saneamento básico são caracterizados como de interesse local quando as atividades, infra-estrutura e instalações operacionais se destinem exclusivamente ao atendimento de um único município e se localizem em sua integralidade dentro do seu território geográfico” (art.5º).

Ainda segundo a lei estadual (art.6º), os serviços de saneamento básico poderão constituir função pública de interesse comum, quando atenderem a 2 (dois) ou mais municípios integrantes de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e ou microrregiões, conforme o disposto no art. 25, § 3º da Constituição Federal (art.6º).

Para os serviços regionalizados de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, quando a prestação regionalizada for exercida pela Companhia Espírito Santense de Saneamento (CESAN), caberá à Secretaria de Estado de Saneamento, Habitação e Desenvolvimento Urbano (SEDURB) a função de planejamento no tocante à elaboração de planos regionais, de estudos de viabilidade e realização de consultas e audiências públicas (art.18º) e à entidade reguladora estadual a função de regulação e de fiscalização dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário.

De acordo com a lei estadual, no contexto de prestação regionalizada, o plano regional de saneamento básico será elaborado considerando a existência da abrangência metropolitana e dos serviços prestados aos demais municípios pela CESAN. Neste caso, o planejamento dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário de abrangência metropolitana será elaborado em conjunto com os municípios integrantes da RMGV e em conjunto com os demais municípios fora da RMGV, que integrem o Plano Regional.

Especificamente para os **serviços públicos de manejo de resíduos sólidos e de limpeza urbana**, a lei estadual assume a mesma definição da lei federal (alínea “c” do art.3º, art.10º e art.11º).

Estendida a prestação regionalizada para os serviços públicos de resíduos sólidos, a lei estadual estabelece que o Estado do Espírito Santo poderá constituir consórcios públicos

com outros entes da federação para apoio à prestação regionalizada dos serviços de resíduos sólidos urbanos (§ 4º do art. 20º).

Ao tratar da organização dos serviços de saneamento básico, a lei atribui ao Governo do Estado do Espírito Santo a responsabilidade de editar o plano estadual e os planos regionais de saneamento básico, que incluirão os serviços regionalizados prestados na RMGV, sendo seus dispositivos específicos objeto de análise prévia pelo COMDEVIT (§ 2º do art.26º).

No capítulo sobre os Aspectos Econômicos e Sociais, que trata principalmente da sustentabilidade econômico-financeira dos serviços de saneamento básico, apesar da lei estadual prever a possibilidade de remuneração pela cobrança dos serviços de manejo de resíduos sólidos e de limpeza urbana (inciso II do art. 40º), difere da Lei 11.445/2007 ao não contemplar o disposto no art. 35º da lei federal que estabelece os parâmetros a serem considerados na definição de taxas e tarifas, quais sejam: o nível de renda da população da área atendida; as características dos lotes urbanos e as áreas que podem ser neles edificadas; o peso ou o volume médio coletado por habitante ou por domicílio.

AGÊNCIA REGULADORA DE SANEAMENTO BÁSICO E INFRA-ESTRUTURA VIÁRIA DO ESPÍRITO SANTO

A Lei Complementar no. 477, de 29 de dezembro de 2008 cria a Agência Reguladora de Saneamento Básico e Infra-estrutura Viária do Espírito Santo (ARSI), autarquia de regime especial vinculada à SEDURB.

De acordo com os artigos que tratam das competências e funções da ARSI, fica claro que os serviços públicos de resíduos sólidos não integram o escopo de atuação desta Agência.

Sua área de atuação no campo do saneamento básico está restrita aos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário como pode ser constatado no inciso II do art.1º, art.4º; inciso VI do art.6º, incisos I, incisos I, II e II do § único do art.7º.

GLOSSÁRIO DE SIGLAS

ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas
AGESP	Agência Estadual de Serviços Público do Estado do Espírito Santo
AMUNES	Associação dos Municípios do Estado do Espírito Santo
ANVISA	Agência Nacional de Vigilância Sanitária
ARSI do Espírito Santo	Agência Reguladora de Saneamento Básico e Infra-Estrutura Viária
ASCAMARG	Associação de Catadores de Materiais Recicláveis de Guarapari
CADE	Conselho Administrativo de Defesa Econômica
CAV	Código Ambiental de Viana
CC	Código Civil
CEES/89	Constituição do Estado do Espírito Santo de 1989
CESAN	Companhia Espírito Santense de Saneamento
CIRSO	Consórcio Intermunicipal de Resíduos Sólidos
CIRSUC	Resíduos Sólidos Urbanos e da Construção Civil
CLP	Código de Limpeza Pública
CLPMV	Código de Limpeza Pública do Município de Viana
CMLU	Código Municipal de Limpeza Urbana
CMMA	Código Municipal de Meio Ambiente
CMMAMF	Código Municipal de Meio Ambiente do Município de Fundão
CMMAS	Código Municipal de Meio Ambiente de Serra
CMPDC	Conselho Municipal do Plano Diretor de Cariacica
CMPDG	Conselho Municipal do Plano Diretor de Guarapari
CMPDV	Conselho Municipal do Plano Diretor de Viana
CMPU	Conselho Municipal de Política Urbana
CNEN	Comissão Nacional de Energia Nuclear
CODEG Guarapari	Companhia de Melhoramento e Desenvolvimento Urbano de
COGERES	Comitê Gestor de Resíduos Sólidos.
COMDEMA	Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente
COMDEVIT	Conselho Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória
COINPS	Consórcio Intermunicipal de Políticas Sociais Integradas
COMDEMAG	Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente de Guarapari
COMDEMAS	Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente de Serra
CONAMA	Conselho Nacional de Meio Ambiente
CONDOESTE	Consórcio Público para o Tratamento e a Disposição Final Adequada de Resíduos Sólidos voltada para Região Doce Oeste do Estado do Espírito Santo
CONLISUL	Consórcio Público para o Tratamento e a Disposição Final Adequada de Resíduos Sólidos voltada para Região Litoral Sul do Estado do Espírito Santo
CONORTE	Consórcio Público para o Tratamento e a Disposição Final Adequada de Resíduos Sólidos voltada para Região Norte do Estado do Espírito Santo

CONSEMAC	Conselho Municipal de Meio Ambiente de Cariacica
CONSUL	Consórcio Público para o Tratamento e a Disposição Final Adequada de Resíduos Sólidos voltada para Região Sul Serrana do Estado do Espírito Santo.
COPC	Código de Obras e Posturas de Cariacica
CPAUMV	Código de Posturas e Atividades Urbanas do Município de Vitória
CPAUMV	Código de Posturas e de Atividades Urbanas do Município de Viana
CPDMF	Conselho do Plano Diretor Municipal de Fundão
CPG	Código de Posturas de Guarapari
CPMF	Código de Posturas do Município do Fundão
CPMVV	Código de Posturas do Município de Vila Velha
CPS	Código de Posturas de Serra
CRFB/88	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
CSMF	Código de Saúde do Município de Fundão
CSMS	Código de Saúde do Município de Serra
CSMVV	Código Sanitário Municipal de Vila Velha
CTMC	Código Tributário Municipal de Cariacica
CTMF	Código Tributário Municipal de Fundão
CTMG	Código Tributário Municipal de Guarapari
CTMS	Código Tributário Municipal de Serra
CTMV	Código Tributário do Município de Viana
CTMVV	Código Tributário Municipal de Vila Velha
DIA	Declaração de Impacto Ambiental
DECEX	Departamento de Operações de Comércio Exterior
DFLP	Divisão de Fiscalização da Limpeza Pública
DLU	Departamento de Limpeza Urbana
DPLP	Divisão de Planejamento de Limpeza Pública
EPI	Equipamento de Proteção Individual
EPIA	Estudo Prévio de Impacto Ambiental
E.STF	Egrégio Supremo Tribunal Federal
FAMOPES	Federação Estadual de Associações de Moradores e de Movimentos Populares
FEMA	Fundo Especial de Meio Ambiente
FISLIMP	Taxa de Fiscalização de Limpeza Urbana
FMCA	Fundo Municipal de Conservação Ambiental
FUMDEMAG	Fundo Municipal de Defesa do Meio Ambiente de Guarapari
FUMLIMP	Fundo Municipal de Limpeza Pública
FUNDÁGUA	Fundo Estadual de Recursos Hídricos do Estado do Espírito Santo
FUNDAMBIENTAL	Fundo Municipal de Meio Ambiente
IBAM	Instituto Brasileiro de Administração Municipal

IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IEMA	Instituto Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos
IJSN	Instituto Jones dos Santos Neves
INFRAERO	Empresa Brasileira de Infra-estrutura Aeroportuária
ISSQN	Imposto Sobre Serviço de Qualquer Natureza
LC	Lei Complementar
LCP	Lei dos Consórcios Públicos
LDNSB	Lei de Diretrizes Nacionais de Saneamento Básico
LLCA	Lei de Licitações e Contratos Administrativos
LOMC	Lei Orgânica Municipal de Cariacica
LOMG	Lei Orgânica Municipal de Guarapari
LOMS	Lei Orgânica Municipal de Serra
LOMF	Lei Orgânica Municipal de Fundão
LOMV	Lei Orgânica Municipal de Viana
LOMV/90	Lei Orgânica do Município de Vitória de 1990
LOMVV	Lei Orgânica Municipal de Vila Velha
NBR	Norma Brasileira
PDMC	Plano Diretor Municipal de Cariacica
PDMF	Plano Diretor do Município de Fundão
PDMV	Plano Diretor do Município de Viana
PDMVV	Plano Diretor Municipal de Vila Velha
PDRS-RMGV Grande Vitória	Plano Diretor de Resíduos Sólidos da Região Metropolitana da Grande Vitória
PDUS	Plano Diretor Urbano de Serra
PEMA	Política Estadual de Meio Ambiente
PESB	Política Estadual de Saneamento Básico
PGRHEES Espírito Santo	Política de Gerenciamento de Recursos Hídricos do Estado do Espírito Santo
PL1991	Projeto de Lei sobre a Política Nacional de Resíduos Sólidos
PMCMF	Política Municipal de Cooperativismo do Município de Fundão
PPA	Plano Plurianual
PPP	Parceria Público-Privada
PRONAR	Programa Nacional de Controle e Qualidade do Ar
RCC	Resíduos da Construção Civil
Recuper Lixo Renda	Associação dos Catadores de Lixo Reciclável para a Geração de Renda
REVIVE	Reciclagem Vila Velha
RIMA	Relatório de Impacto Ambiental
RMGV	Região Metropolitana da Grande Vitória
RSS	Resíduos de Serviços de Saúde

SEAMA	Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Recursos Hídricos
SEDURB	Secretaria de Estado de Saneamento, Habitação e Desenvolvimento Urbano
SEMMAM	Secretaria Municipal de Meio Ambiente
SEMSUT	Secretaria Municipal de Serviços Urbanos e Transporte
SESA	Secretaria de Estado de Saúde
SICA	Sistema Municipal de Informações e Cadastros Ambientais
SICAC	Sistema Municipal de Informações e Cadastros Ambientais de Cariacica
SMAS	Secretaria Municipal de Ação Social
SMMA	Secretaria Municipal de Meio Ambiente
SEMOP	Secretaria Municipal de Obras Públicas e Serviços Urbanos
SMS	Secretaria Municipal de Serviços
SMUR	Secretaria Municipal de Serviços Urbanos
SUS	Sistema Único de Saúde
TAC	Termo de Ajustamento de Conduta
TC	Taxa de Coleta de Lixo
TCL	Taxa de Conservação e Limpeza
TCRS	Taxa de Coleta de Resíduos Sólidos
ZEIA	Zonas de Especial Interesse Ambiental