

Coleta de Resíduos Sólidos: Panorama Legislativo

Introdução

O presente trabalho busca consolidar e compreender o panorama legislativo da coleta de resíduos sólidos domiciliares, comerciais e públicos na Cidade de São Paulo. Partiu-se do princípio que a coleta de resíduos sólidos, conforme a Constituição Federal¹ e a Lei Orgânica do Município de São Paulo², é assunto de interesse local e, portanto, é responsabilidade do Município.

Coletamos todas as leis pertinentes ao assunto (Anexo I) e fizemos uma triagem de quais seriam mais úteis para analisarmos no presente trabalho, tendo como base o objetivo acima exposto, qual seja, buscar entender as obrigações do poder público em relação ao meio ambiente e o seu papel na integração dos catadores de resíduos sólidos junto à cadeia produtiva do Sistema de Limpeza Urbana para Coleta Seletiva.

Apenas como forma de ilustração do problema, cabe aqui dizer que, atualmente, a cidade de São Paulo gera cerca de 15 mil toneladas de lixo diariamente (incluindo lixo residencial, de saúde, restos de feiras, podas de árvores, entulhos, etc). Sendo que, especificamente em relação aos resíduos domiciliares são coletadas mais de 9,5 mil toneladas por dia.³

¹ Constituição Federal/88 –

Art. 30 Compete aos Municípios: I - legislar sobre assuntos de interesse local; II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

² Lei Orgânica do Município de São Paulo –

Art. 123 - Os serviços públicos constituem dever do Município. Parágrafo único - Ao usuário fica garantido serviço público compatível com sua dignidade humana, prestado com eficiência, regularidade, pontualidade, uniformidade, conforto e segurança, sem distinção de qualquer espécie.

Art. 125 - Constituem serviços municipais, entre outros: I - administrar o serviço funerário e os cemitérios públicos, fiscalizando aqueles pertencentes às entidades privadas; II - administrar a coleta, a reciclagem, o tratamento e o destino do lixo; III - efetuar a limpeza das vias e logradouros públicos.

³ Informação retirada do site <http://portal.prefeitura.sp.gov.br/secretarias/servicoseobras/coletadomiciliar/0001> acessado em 3 de junho de 2009.

Sendo assim, é importante não só para a saúde da população, como também para o meio ambiente, nos atentarmos para a legislação existente e para o desempenho que Poder Público local vem apresentando com relação à efetivação de tais leis.

Consolidação da legislação pertinente (em ordem cronológica)

O marco legal do Sistema de Limpeza Urbana atual é a Lei 13.478, promulgada em 2002, a qual disciplina o tratamento dado aos resíduos sólidos na cidade de São Paulo e quem são os agentes que participam desse processo. Contudo, cabe aqui, para entendermos a lógica da legislação atual, expor como a matéria era disciplinada antes da promulgação de tal lei, de forma a observarmos como está regulada a relação do poder público com o meio ambiente e a disciplina do tratamento a ser dado aos catadores de resíduos sólidos dentro da cadeia produtiva da coleta, triagem e reciclagem dos resíduos sólidos.

- **Lei 10.315/87** - Dispõe sobre a Limpeza Pública no Município de São Paulo.
- **Lei 10.746/1989** - Introduz modificações na Lei 10.315 de 30 de abril de 1987, e dá outras providências.

A Lei 10.315, promulgada em 1987, em seu artigo 3º, reafirma a responsabilidade da prefeitura na coleta de resíduos sólidos domiciliares (inciso I), públicos e comerciais (inciso III). Segundo o artigo 16, a coleta de lixo só poderá ser realizada por particulares mediante autorização expressa da prefeitura. Em relação à triagem, a lei dispõe, em seu artigo 38, ser proibida a realização de triagem ou catação no lixo, exceto em caso de expressa autorização a critério da prefeitura.

Segundo o artigo 42, compete às seguintes secretarias, concorrentemente, a fiscalização e imposição de multas relacionadas à limpeza pública de São Paulo: Secretaria de Serviços e Obras, Secretaria das Administrações Regionais e Secretaria Municipal de Defesa Social, esta por meio da Guarda Civil Metropolitana.

- **Decreto 28.649/90** – Reconhece o trabalho organizado dos catadores de papel, papelão e assemelhados no Município de São Paulo, e dá outras providências.

O Decreto 28.649, de 5 de abril de 1990, regulamenta a coleta regular de lixo praticada por particulares, reconhecendo o trabalho organizado dos catadores de papel, papelão e assemelhados no Município de São Paulo. Em seu artigo 1º, parágrafo 2º, dispõe que “a coleta poderá ser realizada apenas por associação legalmente constituída sem fins lucrativos e, em caráter precário, por pessoa física civilmente capaz que tenha sido indicada por entidade social credenciada junto à Secretaria do Bem-Estar Social”. A coleta praticada por associação depende da celebração de um Termo de Permissão de Uso entre a associação e o Administrador Regional da respectiva circunscrição territorial e administrativa. Quanto à triagem ou catação no lixo, é esta ainda vedada, podendo ser esta realizada em caráter excepcional, exclusivamente nas áreas previamente indicadas pela Administração Regional respectiva. A implementação das medidas necessárias para a operacionalização do Decreto é competência do Departamento de Limpeza Urbana - LIMPURB da Secretaria de Serviços e Obras-SSO e das Administrações Regionais, da Secretaria das Administrações Regionais – SAR.

- **Decreto 35.657/95** – Dispõe sobre a coleta, transporte e destinação final de resíduos sólidos em aterros sanitários ou em incineradores municipais não abrangidos pela coleta regular e dá outras providências.

O Decreto 35.657, promulgado em 09 de novembro de 1995, regulamenta a prestação dos serviços de coleta, transporte e destinação final dos resíduos sólidos em aterros sanitários ou em incineradores municipais não abrangidos pela coleta regular. As empresas.

Conclusão

Como visto, a legislação anterior à lei 13.478/02 possuía uma lógica diferente da atual, já que o serviço de coleta de resíduos sólidos era prestado exclusivamente pelo Poder Público. Ocorre que a Constituição Federal de 1988, em seu art 30, abaixo transcrito, permitiu a prestação do serviço de coleta através de outras pessoas (físicas ou jurídicas), o que influenciou de certa forma a mudança legislativa que observamos, qual seja, a introdução do ente privado na coleta dos resíduos sólidos.

“Art. 30 Compete aos Municípios: I - legislar sobre assuntos de interesse local; II - complementar a legislação federal e a estadual no que couber; V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial”.

Vejamos agora quais foram as principais inovações trazidas pela nova lei que organiza o Sistema de Limpeza Urbana do Município de São Paulo.

Novo marco legal

A Lei 13.478/02

Lei 13.478/02 e 13.522/03 – Dispõe sobre a organização do Sistema de Limpeza Urbana do Município de São Paulo; cria e estrutura seu órgão regulador; autoriza o Poder Público a delegar a execução dos serviços públicos mediante concessão ou permissão; institui a taxa de resíduos sólidos domiciliares – TRSD, a Taxa de Resíduos Sólidos de Serviços de Saúde – TRSS e a Taxa de Fiscalização dos Serviços de Limpeza Urbana- FISLURB; cria o Fundo Municipal de Limpeza Urbana – FMLU, e dá outras providências.

Os operadores do Sistema de Limpeza Urbana

Segundo o art. 10 – São operadores do Sistema de Limpeza Urbana toda a pessoa jurídica que explore economicamente os serviços de limpeza urbana ou quaisquer das atividades que lhe são inerentes. Os operadores são divididos em 4 (quatro) categorias:

- **Concessionários:** os operadores que contratarem com a Administração Pública a prestação por sua conta e risco dos serviços divisíveis de limpeza urbana em regime público mediante

concessão. Atualmente, os trabalhos de coleta de resíduos domiciliares, seletivo e hospitalares são executados pelas duas concessionárias Ecourbis e Loga.⁴

- **Permissionários:** os operadores que, mediante permissão, prestarem os serviços divisíveis de limpeza urbana em regime público, nos termos da lei. O artigo 67 da lei prevê que a AMLURB poderá outorgar permissão às cooperativas de trabalho integradas por catadores de resíduos sólidos recicláveis para prestação de serviços de limpeza urbana e de coleta seletiva de lixo e de triagem do material coletado em regime público.
- **Autorizatários:** os operadores que, mediante autorização, prestarem os serviços de limpeza urbana em regime privado, nos termos desta lei.
- **Credenciados:** os operadores que contratem com a Administração Pública a prestação dos serviços indivisíveis de limpeza urbana em regime de empreitada regida pela Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e obtiverem o credenciamento perante o órgão regulador.

Órgão regulador

Segundo o art. 11, o órgão regulador dos serviços de limpeza urbana no Município de São Paulo é Autoridade Municipal de Limpeza Urbana (regulamentado no Livro V da lei), instituída nos termos desta lei e que exercerá as suas competências sobre todo o sistema de limpeza urbana do município. O art. 242 da lei dispõe que, no prazo máximo de 90 (noventa) dias, a contar da data de sua publicação, o Poder Executivo dará início à instalação da AMLURB, editando seu regulamento por meio de Decreto. Em seu parágrafo primeiro, estabelece que até a conclusão da

⁴ - Diariamente é percorrida uma área de 1.523 km² e estima-se que mais de 11 milhões de pessoas são beneficiadas pela coleta. Cerca de 3,2 mil pessoas trabalham no recolhimento dos resíduos e são utilizados 492 veículos (caminhões compactadores e outros específico para o recolhimento dos resíduos de serviços de saúde). A Loga realiza a coleta da região noroeste da cidade de São Paulo. Além da coleta, a Loga administra o aterro Sanitário Bandeirantes, em Perus, e o transbordo Ponte Pequena. A Ecourbis realiza a coleta da região sudeste e administra o aterro São João, na Avenida Sapopemba, e os transbordos Vergueiro e Santo Amaro. O aterro sanitário Bandeirantes está desativado desde o mês de março de 2007, mas tem captação de gás. O material coletado pela concessionária é levado para o aterro de Caieiras. O aterro São João está recebendo, parcialmente, os resíduos coletados pela Ecourbis. A outra parte está sendo levada para o CDR Pedreira (aterro particular).

- Informação retirada do site <http://portal.prefeitura.sp.gov.br/secretarias/servicoseobras/coletadomiciliar/0001> acessado em 3 de junho de 2009.

instalação da AMLURB, as competências a ela atribuídas serão exercidas pelo Departamento de Limpeza Urbana – LIMPURB, que será extinto quando da conclusão da AMLURB.

Contudo, passados 7 (sete) anos do prazo de instalação da AMLURB, não existe ainda previsão de sua instalação. Atualmente, suas competências são exercidas pela LIMPURB.

A competência da AMLURB seria o estabelecimento das modalidades de serviços de limpeza urbana, condicionando e limitando o exercício de direitos e deveres dos operadores e usuários, bem como controlando-os e fiscalizando-os. Além disso, compete à AMLURB propor para aprovação do executivo os planos de metas de universalização e qualidade.

Custeamento do Sistema de Limpeza Urbana

Conforme o artigo 78 da lei 13.478, os serviços prestados em regime público são custeados por quatro fontes distintas: (i) receitas integrantes do Fundo Municipal de Limpeza Urbana - FMLU destinadas a essa finalidade, (ii) receitas provenientes do orçamento geral do Município, (iii) recursos, obtidos mediante convênio ou forma equivalente, da União, dos Estados ou do Distrito Federal e (iv) doações efetuadas por pessoas físicas e jurídicas.

Todavia, o Fundo acima mencionado, que foi instituído pela própria lei, em seu art. 79 e regulamentado em seus artigos seguintes, até o presente momento não foi criado, ou ao menos não vem sendo utilizado para essa finalidade.

Em seu art. 83 foi também criada a Taxa de Resíduos Sólidos – TRSD, com o objetivo de custear os serviços divisíveis de coleta, transporte, tratamento e destinação final de resíduos sólidos domiciliares, mas que atualmente não vigora mais.

Os serviços prestados em regime privado

Como dito anteriormente uma grande novidade trazida pela lei foi a possibilidade de prestação de serviços de coleta por entes privados, o que era permitido, mas de fato raramente acontecia. Até mesmo os objetivos ficaram mais claros:

*“Art. 116. A regulamentação do serviço prestado no regime privado terá por objetivos:
I – a manutenção das condições de higiene e segurança ambiental;
II – a promoção da qualidade de vida;
III – a rigorosa proteção dos usuários, do meio ambiente e da saúde pública;
IV – o estímulo à concorrência entre agentes econômicos prestadores do serviço, de maneira a diversificar os serviços, a aumentar sua qualidade e reduzir o seu custo”.*

Ficou também estabelecido que a AMLURB regularia e supervisionaria a prestação dos serviços, ficando até mesmo acima do Poder Público, permitindo a intervenção deste apenas em casos específicos. Caberia ao órgão também a expedição de autorização para a prestação do serviço, que poderá se dar de forma onerosa.

Da coleta e destinação final por munícipes-usuários

O art. 153 dispõe que fica vedada a execução, pelos munícipes-usuários, da coleta regular de resíduos de qualquer natureza excetuadas as hipóteses de autorização ou permissão para a prestação de tais serviços.

Contudo, o que fica aqui para reflexão em relação a atuação dos catadores dentro da cadeia produtiva, é se a norma acima exposta não acaba proibindo a atuação dos catadores de forma individual, o que acaba indo contra a lei estadual, por exemplo, que coloca como objetivo a inclusão dos catadores de resíduos sólidos nesse processo.

Das infrações administrativas

Assim como nas leis anteriores, fica expressamente proibido a realização de triagem ou catação, no lixo, de qualquer objeto, material, resto ou sobra, mesmo que de valor insignificante, seja qual for a sua origem, fora das condições e regras constantes na lei, sendo tal prática enquadrada como infração administrativa.

Contudo, tal regra pode ser passível de questionamento, já que normalmente quem se presta a tais serviços são catadores de materiais recicláveis organizados em formas de cooperativas ou associações ou ainda individualmente. Isto posto parece ineficiente tal proibição, tendo em vista que nenhuma das penalidades previstas (art. 170) para tal infração são de fato imputáveis a eles, já que suas condições de vida assim não permitem.

• **Lei 12.300/06** - Institui a Política Estadual de Resíduos Sólidos e define princípios e diretrizes.

Esta lei, de caráter mais amplo, estabelece as diretrizes estaduais com vistas à prevenção e ao controle da poluição, à proteção e à recuperação da qualidade do meio ambiente, e à promoção da saúde pública, assegurando o uso adequado dos recursos ambientais no Estado de São Paulo. Tem, portanto, um objetivo de preservação do meio ambiente, o que, de certo, está por trás de todas as leis que tratam do assunto, mas é visto mais claramente aqui.

Esta lei estabelece como formas de atingir seus objetivos, a necessidade de articulação e estímulo às ações de eliminação, redução, reutilização, reciclagem, recuperação, coleta, transporte, tratamento e disposição final dos resíduos sólidos, bem como o incentivo a pesquisa, o desenvolvimento, a adoção e a divulgação de novas tecnologias de reciclagem, tratamento e disposição final de resíduos sólidos, inclusive de prevenção à poluição. Além disso, pretende promover a criação e o desenvolvimento de cooperativas e associações de catadores de materiais recicláveis que realizam a coleta e a separação, o beneficiamento e o reaproveitamento de resíduos sólidos reutilizáveis ou recicláveis, assim como promover ações que conscientizem e disciplinem os cidadãos para o adequado uso do sistema de coleta de resíduos sólidos urbanos.

Coloca ainda em seu art. 14, as formas de destinação e utilização de resíduos sólidos que são proibidas, mas que ainda vemos acontecendo em nossa cidade. Tais como:

- I - lançamento "in natura" a céu aberto;
- II - deposição inadequada no solo;
- III - queima a céu aberto;
- IV - deposição em áreas sob regime de proteção especial e áreas sujeitas a inundação;
- V - lançamentos em sistemas de redes de drenagem de águas pluviais, de esgotos, de eletricidade, de telecomunicações e assemelhados;
- VI - infiltração no solo sem tratamento prévio e projeto aprovado pelo órgão de controle ambiental estadual competente;
- VII - utilização para alimentação animal, em desacordo com a legislação vigente;
- VIII - utilização para alimentação humana;

IX - encaminhamento de resíduos de serviços de saúde para disposição final em aterros, sem submetê-los previamente a tratamento específico, que neutralize sua periculosidade”.

Enfim, vemos nesta lei uma efetiva preocupação com as questões ambientais e de integração entre os municípios de forma a tentar criar um sistema mais uniforme, tentando, através dele, conscientizar os agente públicos e privados da importância desse tema.

• **Lei nº 12.528/07** - Obriga a implantação do processo de coleta seletiva de lixo em "shopping centers" e outros estabelecimentos que especifica, do Estado de São Paulo.

Esta lei é importante, pois é a primeira a tratar especificamente da questão da coleta seletiva no estado de São Paulo. Em seu art. 4º obriga não apenas os *shopping centers*, a ter o sistema de coleta seletiva mas também:

Artigo 4º (...)

I - a empresas de grande porte;

II - a condomínios industriais com, no mínimo, 50 (cinquenta) estabelecimentos;

III - a condomínios residenciais com, no mínimo, 50 (cinquenta) habitações;

IV - a repartições públicas, nos termos de regulamento.

• **Lei de Saneamento Básico (11.445 de 5 de janeiro de 2007)** – Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nºs 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências.

Esta lei é de grande importância, pois estabelece as diretrizes nacionais de saneamento básico, além de estabelecer condições especiais para a contratação de cooperativas e associações de catadores e a previsão de controle social desses serviços, o que marca um importante passo na inclusão e reconhecimento dessa categoria de trabalho.

Dispõe em seu art. 10, § 1º que o vínculo entre o Poder Público e as cooperativas de catadores de material reciclável se dará por meio de convênios. Além disso, dispõe sobre as

regras gerais de prestação do serviços de saneamento, deixando a cargo dos entes públicos estaduais e municipais o desempenho e parte da regulamentação da atividade.

Conclusão

A partir de 2002 observou-se uma maior preocupação com a questão da coleta dos resíduos sólidos e de seu impacto para a sociedade e para o meio ambiente. Contudo, o que também se observa é a existência de inúmeras lacunas, uma vez que as diretivas legais existem, mas efetivamente não são aplicadas em sua totalidade, como é o caso expressivo da criação da AMLURB.

O que pretendemos com esse trabalho foi expor a legislação existente e tentar compará-la com o que existe na realidade, de forma que possamos fazer alterações legais ou ainda reivindicar a aplicação das regras já editadas.

ANEXO I – PANORAMA LEGISLATIVO COMPLETO

Leis Ordinárias

Lei Orgânica do Município de São Paulo - Art. 123 - Os serviços públicos constituem dever do Município. Parágrafo único - Ao usuário fica garantido serviço público compatível com sua dignidade humana, prestado com eficiência, regularidade, pontualidade, uniformidade, conforto e segurança, sem distinção de qualquer espécie. Art. 125 - Constituem serviços municipais, entre outros: I - administrar o serviço funerário e os cemitérios públicos, fiscalizando aqueles pertencentes às entidades privadas; II - administrar a coleta, a reciclagem, o tratamento e o destino do lixo; III - efetuar a limpeza das vias e logradouros públicos.

Lei 5764/71 – Define a Política Nacional de Cooperativismo, institui o regime jurídico das sociedades cooperativas e dá outras providências

Lei 13.478/ 30 de dezembro de 2002 – Dispõe sobre a organização do Sistema de Limpeza Urbana do Município de São Paulo; cria e estrutura seu órgão regulador; autoriza o Poder Público a delegar a execução dos serviços públicos mediante concessão ou permissão; institui a taxa de resíduos sólidos domiciliares – TRSD, a Taxa de Resíduos Sólidos de Serviços de Saúde – TRSS e a Taxa de Fiscalização dos Serviços de Limpeza Urbana-FISLURB; cria o Fundo Municipal de Limpeza Urbana – FMLU, e dá outras providências.

Lei 12.300, de 16 de março de 2006 – Institui a Política Estadual de Resíduos Sólidos e define princípios e diretrizes.

Lei 12.528, de 2 de janeiro de 2007 – Obriga a implantação do processo de coleta seletiva do lixo em shopping centers e outros estabelecimento que especifica.

Lei de Saneamento Básico (11.445/ 5 de janeiro de 2007) – estabelecimento de condições especiais para a contratação de cooperativas e associações de catadores e a previsão de controle social desses serviços

Lei 7.108 – Dispõe sobre a ampliação e reorganização da Secretaria de Serviços Municipais.

Lei 10.315 – Dispõe sobre a Limpeza Pública no Município de São Paulo.

Lei 10.746 – Introduz modificações na Lei 10.315 de 30 de abril de 1987, e dá outras providências.

Lei 10.142 - Fiscalização dos Serviços de Limpeza Pública no Município de São Paulo.

Lei 11.915 - Modifica multa da tabela anexa à Lei 10.315 (Multa de Panfletos).

Lei 13.298 - Estabelece a responsabilidade do gerador e do transportador no que tange ao manejo dos RCD.

Decretos

Decreto 18.450/82

Decreto 35.657 – Dispõe sobre a coleta, transporte e destinação final de resíduos sólidos em aterros sanitários ou em incineradores municipais não abrangidos pela coleta regular e dá outras providências.

Decreto 35.513 – Dispõe sobre autorização para utilização de bem público para distribuição de folhetos com cunho educativo e informativo.

Decreto 36.238 – Institui o Projeto Todos Somos Responsáveis.

Decreto 37.066 – Regulamenta o inciso IV do artigo 3º da Lei 10.315 (Resíduos de Saúde).

Decreto 37.241 – Regulamenta o inciso VII do artigo 4º da Lei 10.315/87 (Resíduos de Saúde).

Decreto 42.217 - Estabelece o rito de licenciamento e regra a operação de Áreas de Transbordo e Triagem (ATTs) e Pontos de Entrega Voluntária (Ecopontos) de resíduos da construção e demolição.

Decreto 46.594 - Regulamenta a coleta, o transporte, o tratamento e a disposição final de resíduos inertes.

Decreto 28.649, de 5 de abril de 1990 – reconhece o trabalho organizado dos catadores de papel, papelão e assemelhados no Município de São Paulo, e dá outras providências.

Decreto 5.940/2006, de 26 de outubro de 2006 – separação de resíduos recicláveis descartados pelos órgãos e entidades da administração pública federal e a sua destinação às associações e cooperativas dos catadores de materiais recicláveis.

Resoluções

Resolução CONAMA Nº 05 - Dispõe sobre destinação final de resíduos sólidos.
Minuta de Resolução Conjunta SES/SMA - Dispõe sobre resíduos sólidos de serviços de saúde no estado de São Paulo.