

1. No dia 13 de setembro de 2017 foi publicado o Decreto nº 2.639 (“Decreto”), da lavra do chefe do Poder Executivo do Município de Goiânia.
2. O Decreto modifica o Decreto nº 728, de 14 de março de 2016, que regulamenta a Lei nº 9.498, de 19 de novembro de 2014. Esta dispõe sobre a cobrança de preço público decorrente da prestação de serviços de coleta, transporte e destinação final de resíduos sólidos produzidos por grandes geradores.
3. A principal norma do Decreto amplia o conceito de “grandes geradores” que consta da Lei nº 9.498/2014. Tal alteração mostra-se relevante porque, na forma do art. 1º daquela Lei, os resíduos sólidos caracterizados como resíduos de Classe 2 produzidos por grandes geradores, “poderão ser coletados e transportados, pelos interessados, para o local de tratamento e destinação final, previamente designado pelo ente gerenciador dos serviços públicos de limpeza urbana da municipalidade ou coletados, transportados, tratados e destinados por este ente, **mediante a cobrança de preço público específico**, fixado por ato do Chefe do Poder Executivo.”
4. Em geral, o tema pode ser analisado do ponto de vista ambiental, tributário ou administrativo-constitucional. Quanto ao primeiro aspecto, a Lei nº 12.305/2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos, atribui ao poder público, ao setor empresarial e à coletividade a responsabilidade pelas ações necessárias à realização dos objetivos definidos no mesmo regime jurídico.
5. Sob o viés tributário, pode-se examinar a questão acerca da forma e do regime de cobrança dos valores necessários ao custeio dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos.
6. Finalmente, sob o ângulo administrativo-constitucional, é possível perscrutar o Decreto sob a perspectiva de observância dos limites da atividade normativa exercida pelo chefe do Poder Executivo e sobre a natureza dos serviços de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos.
7. Na estreita via da presente manifestação, seguindo a prática que se tem adotado no âmbito desta Comissão relativamente aos temas mais relevantes de direito público que têm surgido ultimamente, o objetivo é analisar, objetivamente, se há algum indício de invalidade no Decreto sob o ponto de vista administrativo-constitucional.
8. A Constituição Federal considera competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios promover a melhoria das condições de saneamento básico (art. 23 da CF).

9. Nos termos do art. 7º da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, consideram-se “serviços públicos” as atividades de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos urbanos. E, consoante o mesmo dispositivo, o serviço público de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos urbanos é composto pelas seguintes atividades: I - de coleta, transbordo e transporte dos resíduos; II - de triagem para fins de reuso ou reciclagem, de tratamento, inclusive por compostagem, e de disposição final dos resíduos; e III - de varrição, capina e poda de árvores em vias e logradouros públicos e outros eventuais serviços pertinentes à limpeza pública urbana.

10. As atividades acima indicadas também são classificadas como “serviço público” no art. 3º, XIX, da Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010.

11. Vale notar que apenas não é considerado serviço público a “ação de saneamento executada por meio de soluções individuais, desde que o usuário não dependa de terceiros para operar os serviços, bem como as ações e serviços de saneamento básico de responsabilidade privada, incluindo o manejo de resíduos de responsabilidade do gerador” (art. 5º da Lei nº 11.445/2007).

12. Disso decorre que sobre tais atividades, em regra, há de incidir o regime jurídico aplicável aos serviços públicos, na forma do art. 175 da CF e da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995.

13. Quanto à responsabilidade do gerador, o art. 20 da Lei nº 12.305/2010 preceitua que estão sujeitos à elaboração de plano de gerenciamento de resíduos sólidos¹: (i) os geradores de resíduos dos serviços públicos de saneamento básico; (ii) os estabelecimentos comerciais e de prestação de serviços que gerem resíduos perigosos ou que, mesmo caracterizados como não perigosos, por sua natureza, composição ou volume, não sejam equiparados aos resíduos domiciliares pelo poder público municipal; (iii) as empresas de construção civil; (iv) os responsáveis pela geração de resíduos de transporte; e (v) os responsáveis por atividades agrossilvopastoris.

14. Os artigos 26 e 27 da Lei nº 12.305/2010 dispõem sobre a responsabilidade dos geradores e do poder público. De acordo com o primeiro, “[o] titular dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos é responsável pela organização e prestação **direta ou indireta** desses serviços, observados o respectivo

¹ Art. 3º, X, da Lei nº 12.305/2010 define gerenciamento de resíduos sólidos como sendo o “conjunto de ações exercidas, direta ou indiretamente, nas etapas de coleta, transporte, transbordo, tratamento e destinação final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos e disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos, de acordo com plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos ou com plano de gerenciamento de resíduos sólidos, exigidos na forma desta Lei”.

plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos, a Lei nº 11.445, de 2007, e as disposições desta Lei e seu regulamento”.

15. Consoante o disposto no art. 27 da Lei nº 12.305/2010, as pessoas físicas e jurídicas mencionadas no art. 20 são responsáveis pela implementação e operacionalização integral do plano de gerenciamento de resíduos sólidos aprovado pelo órgão competente. Nesse contexto, tais pessoas estão autorizadas a contratar serviços de coleta, armazenamento, transporte, transbordo, tratamento ou destinação final de resíduos sólidos, ou de disposição final de rejeitos (art. 27, § 1º, da Lei nº 12.305/2010).

16. E mais, ainda sob regência do plano de gerenciamento de resíduos, as etapas sob responsabilidade do gerador que forem realizadas pelo poder público serão devidamente remuneradas pelas pessoas físicas ou jurídicas responsáveis (art. 27, § 2º, da Lei nº 12.305/2010).

17. Logo, para o que interessa à polêmica gerada pelo Decreto, tem-se que os estabelecimentos comerciais e de prestação de serviços que gerem resíduos perigosos ou que, mesmo caracterizados como não perigosos, por sua **natureza, composição ou volume**, não sejam equiparados aos resíduos domiciliares pelo poder público municipal são responsáveis pela implementação e operacionalização integral do plano de gerenciamento de resíduos sólidos e estão autorizadas a contratar serviços de coleta, armazenamento, transporte, transbordo, tratamento ou destinação final de resíduos sólidos, ou de disposição final de rejeitos.

18. Nesse sentido, a Lei nº 9.498/2014 dispõe, no âmbito do Município de Goiânia, acerca da cobrança de preço público decorrente da prestação de serviços de coleta, transporte e destinação final de resíduos sólidos produzidos por **grandes geradores**.

19. De acordo com o art. 2º daquela Lei, consideram-se grandes geradores:

I - proprietários, possuidores ou titulares de estabelecimentos públicos, institucionais, de prestação de serviços, comerciais e industriais, entre outros, geradores de resíduos sólidos caracterizados como resíduos da Classe 2, pela NBR 10.004, da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), em volume superior a 200 (duzentos) litros diários;

II - proprietários, possuidores ou titulares de estabelecimentos públicos, institucionais, de prestação de serviços, comerciais e industriais, dentre outros, geradores de resíduos sólidos inertes, tais como entulhos, terra e materiais de construção, com massa superior a 150 (cento e cinquenta)

quilogramas diários, considerada a média mensal de geração, sujeitos à obtenção de alvará de aprovação e/ou execução de edificação, reforma ou demolição;

III - condomínios de edifícios não residenciais ou de uso misto, cuja soma dos resíduos sólidos, caracterizados como resíduos Classe 2, pela NBR 10.004, da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), gerados pelas unidades autônomas que os compõem, seja em volume médio diário igual ou superior a 1.000 (mil) litros;

IV - condomínios horizontais, geradores de resíduos sólidos caracterizados como resíduos da Classe 2, pela NBR 10.004, da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT).

20. E pelos serviços prestados pelo Poder Público municipal, o art. 3º da mesma Lei dispõe:

Art. 3º O preço público a ser pago pelos grandes geradores, em virtude da prestação dos serviços de coleta, transporte, tratamento e/ou destinação final dos resíduos sólidos de que trata esta Lei será calculado em conformidade com o disposto no regulamento.

21. A propósito, cumpre assinalar que o Enunciado nº 19 da Súmula Vinculante do Supremo Tribunal Federal preceitua que “[a] taxa cobrada exclusivamente em razão dos serviços públicos de coleta, remoção e tratamento ou destinação de lixo ou resíduos provenientes de imóveis não viola o artigo 145, II, da Constituição Federal.”

22. O indício de invalidade surge no momento em que, por força o Decreto nº 2.639/2017, que modifica o conceito de grande gerador do Decreto nº 728/2016, extrapola os limites da atividade regulamentar definidos na Lei nº 9.498/2014, como se verifica no quadro abaixo:

LEI Nº 9.498/2014:	DECRETO Nº 728/2014, com redação dada pelo DECRETO Nº 2.639/2017:
Art. 2º Consideram-se grandes geradores de resíduos sólidos, para os fins desta Lei:	Art. 3º Para os fins da Lei 9.498/2014 e deste Decreto, consideram-se Grandes Geradores de resíduos sólidos:

I - proprietários, possuidores ou titulares de estabelecimentos públicos, institucionais, de prestação de serviços, comerciais e industriais, entre outros, geradores de resíduos sólidos caracterizados como resíduos da Classe 2, pela NBR 10.004, da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), em volume superior a 200 (duzentos) litros diários;

II - proprietários, possuidores ou titulares de estabelecimentos públicos, institucionais, de prestação de serviços, comerciais e industriais, dentre outros, geradores de resíduos sólidos inertes, tais como entulhos, terra e materiais de construção, com massa superior a 150 (cento e cinquenta) quilogramas diários, considerada a média mensal de geração, sujeitos à obtenção de alvará de aprovação e/ou execução de edificação, reforma ou demolição;

III - condomínios de edifícios não residenciais ou de uso misto, cuja soma dos resíduos sólidos, caracterizados como resíduos Classe 2, pela NBR 10.004, da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), gerados pelas unidades autônomas que os compõem, seja em volume médio diário igual ou superior a 1.000 (mil) litros;

IV - condomínios horizontais, geradores de resíduos sólidos caracterizados como resíduos da Classe 2, pela NBR 10.004, da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT).

I - proprietários, possuidores ou titulares de estabelecimentos públicos, institucionais, de prestação de serviços, comerciais e industriais, terminais rodoviários, ferroviários e aeroportuários, eventos públicos e privados, entre outros, cujo volume de resíduos sólidos gerados, caracterizados como classe II pela NBR 10.004, da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) e Classe D, conforme NBR 8843 da ABNT, for igual ou superior à média semanal de 1.400 (um mil e quatrocentos) litros ou 200 (duzentos) litros diários.

II - proprietários, possuidores ou titulares de estabelecimentos públicos, institucionais, de prestação de serviços, comerciais e industriais, dentre outros, geradores de resíduos sólidos inertes, tais como entulhos, terra e materiais de construção, com massa superior a 150 (cento e cinquenta) quilogramas diários ou volume igual ou superior a 2 m³ (dois metros cúbicos) diários, considerada a média mensal de geração, sujeitos à obtenção de Alvará de Aprovação e/ou execução de edificação, reforma ou demolição;

III - condomínios de edifícios não residenciais, residenciais ou de uso misto, horizontais e verticais, cuja soma dos resíduos sólidos caracterizados como resíduos Classe II, pela NBR 10.004, da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), gerados pelas unidades autônomas que os compõem, seja em volume médio semanal igual ou superior a 7.000 (sete mil) litros ou 1.000 (um mil) litros diários.

23. Com a alteração, ampliou-se o rol de grandes geradores sujeitos à cobrança de contraprestação pecuniária pelos serviços de que cuidava a Lei, o que implicou violação ao princípio da legalidade e aos limites que marcaram a atividade regulamentar do chefe do Poder Executivo municipal (art. 37, caput, art. 84, IV, da CF e art. 115, IV da Lei Orgânica do Município de Goiânia).

24. Finalmente, o Decreto nº 3.156, de 14 de novembro de 2017 restabeleceu a redação original do Decreto nº 728/2016.

Goiânia, 19 de dezembro de 2017.

Assinam a presente manifestação os membros da Comissão Especial de Direito Administrativa da Ordem dos Advogados do Brasil, Seção Goiás, e o seu presidente, Dr. Bruno Belem.