

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO
PUC-SP

Tamara Handfas

POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS E SUA REPERCUSSÃO NA
LEGISLAÇÃO PAULISTA E PAULISTANA

SÃO PAULO

2018

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO
PUC-SP

Tamara Handfas

POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS E SUA REPERCUSSÃO NA
LEGISLAÇÃO PAULISTA E PAULISTANA

Monografia apresentada à Banca Examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de Especialista em Direito Ambiental e Gestão para a Sustentabilidade, sob a orientação do Prof. Dr. Fernando Fernandes da Silva.

SÃO PAULO

2018

Banca Examinadora

Prof. Dr. Fernando Fernandes da Silva
Orientador

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço ao Professor Fernando Fernandes da Silva, pela orientação, disponibilidade e incentivo. Também agradeço ao advogado Fabricio Soler, grande especialista na área de resíduos sólidos, pelas valiosas contribuições para a elaboração deste trabalho.

Não poderia deixar de agradecer aos meus pais, Vânia e Benjamim Handfas, pelo apoio incondicional em todos os momentos, afinal, sem eles, eu não teria todas as oportunidades que tive, as quais me permitiram cursar Direito Ambiental e Gestão para a Sustentabilidade na PUC-COGEAE e, ao final, escrever esta monografia. Agradeço ainda à minha irmã Ariela e ao meu irmão Alexandre, que apesar de serem mais novos do que eu, serviram-me como ótimos exemplos ao brilharem na elaboração e apresentação das suas próprias monografias de conclusão da graduação em artes visuais e do Ensino Médio, respectivamente.

Ao meu noivo, Leonardo Bueno, a quem tanto admiro, mestre, no caminho para se tornar doutor, minha grande inspiração acadêmica, além de ser minha força propulsora em todos os aspectos, inclusive no incentivo para focar e escrever este trabalho.

Por fim, agradeço ao meu avô Henrique, à minha avó Mina e à minha falecida avó Fruma por sempre terem torcido por mim e pelo meu sucesso. A confiança deles em mim era maior do que a minha própria, o que me fez ter vontade de continuar me desafiando. Ao meu falecido avô Jacob, minha eterna gratidão por acreditar em mim e vibrar a cada conquista minha, nos estudos e na vida profissional, tendo sempre se disposto a me ajudar nesse sentido, inclusive no fim da sua doença quando se ofereceu para compilar a bibliografia desta monografia.

RESUMO

No contexto da crítica realidade brasileira de geração e destinação dos resíduos sólidos, que ainda conta com inúmeros municípios que jogam seus resíduos em lixões e que tem baixos indicadores de reaproveitamento e reciclagem, a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) foi um importante marco no que diz respeito à gestão dos resíduos sólidos produzidos no país. Ela criou instrumentos que consistem em verdadeiros meios de se colocar em prática seus princípios e diretrizes. Dentre eles, destacam-se a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos, a logística reversa e os acordos setoriais.

No entanto, como ela passou a fazer parte do ordenamento jurídico pátrio apenas em 2010, ano de sua promulgação, alguns estados e municípios já haviam editado suas próprias legislações a respeito do tema, valendo-se da competência concorrente para legislar sobre meio ambiente estabelecida na Constituição Federal de 1988.

Assim, impõe-se o desafio de confrontar essa legislação pré-existente com a nova Política Nacional de Resíduos Sólidos e, neste trabalho, focamos nas leis do Estado de São Paulo e do Município de São Paulo que trataram do tema, ambas anteriores à Política Nacional. O resultado a que se chega é que a política estadual é parcialmente harmônica com a Lei Federal, já a municipal é incompatível com ela porque, resumindo, desconhece a responsabilidade compartilhada e estabelece metas que não são factíveis.

Palavras-chave: PNRS; resíduos sólidos; responsabilidade compartilhada; lei estadual; lei municipal.

ABSTRACT

In the context of the critical Brazilian reality of generation and disposal of solid waste, which still has countless municipalities that throw their waste in dumps and that has low reuse and recycling indicators, the National Solid Waste Policy (NSWP) was an important legal landmark in the management of solid waste produced in the country. It has created instruments that consist of true means of putting into practice its principles and guidelines. Among them, the shared responsibility for the product lifecycle, reverse logistics and sectoral agreements stand out.

However, as it became part of the country's legal system only in 2010, year of its promulgation, some states and municipalities had already issued their own legislation on the subject, using the concurrent competence to legislate on environment established in the Federal Constitution of 1988.

Thus, arises the challenge of confronting this pre-existing legislation with the new National Solid Waste Policy and, in this work, we focus on the laws of the State of São Paulo and the Municipality of São Paulo that addressed this subject, both prior to the National Policy.

The result is that the state policy is partially harmonious with the Federal Law, and the municipal law is incompatible with it as it, in short, ignores shared responsibility and establishes goals that are not feasible.

Key Words: NSWP; solid waste; shared responsibility; state law; municipal law.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	1
1. LOCALIZAÇÃO DO TEMA DE RESÍDUOS SÓLIDOS NA LEGISLAÇÃO PÁTRIA ...	3
1.1. Embasamentos da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS)	3
1.2. O regime jurídico da PNRS	5
1.3. Processo Legislativo da PNRS	9
1.4. Alguns dados sobre resíduos sólidos no Brasil	10
1.5. Cenário de implementação da PNRS	15
1.5.1. Relatório CGU	15
1.5.2. Acordo Setorial de Embalagens	19
2. COMPETÊNCIAS NO DIREITO AMBIENTAL BRASILEIRO E COMPETÊNCIA LEGISLATIVA MUNICIPAL	25
2.1. Distribuição de competências no Direito Ambiental Brasileiro	25
2.2. Competência legislativa municipal ambiental e conflitos de competência	30
2.2.1. Competência legislativa municipal	30
2.2.2. Conflitos advindos da competência legislativa concorrente	32
3. INCOMPATIBILIDADE DA LEI Nº 13.316/2002 DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO EM FACE DA PNRS E DA POLÍTICA PAULISTA DE RESÍDUOS SÓLIDOS	40
3.1. Responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos, sistemas de logística reversa e acordos setoriais: instrumentos da PNRS	40
3.1.1. Responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos	40
3.1.2. Sistemas de logística reversa	45
3.1.3. Acordos setoriais	47
3.2. Disposições da Política de Resíduos Sólidos do Estado de São Paulo: harmonia parcial com a PNRS	48

3.3. A Lei Municipal nº 13.316/2002 de São Paulo e metas de recompra de embalagens pós-consumo	51
4. OUTROS ARGUMENTOS QUE DETERMINAM A IMPOSSIBILIDADE DA APLICAÇÃO DA LEI Nº 13.316/2002	63
4.1. O cumprimento da Lei Municipal não é possível na realidade existente	63
4.2. Novas iniciativas do Município de São Paulo em detrimento da Lei nº 13.316/2002	69
CONCLUSÃO	73
REFERÊNCIAS	75

INTRODUÇÃO

A Política Nacional de Resíduos Sólidos, que veio à lume através da Lei Federal nº 12.305/2010, é um marco inovador que concebeu uma abrangente cooperação entre o Poder Público das diferentes esferas, o setor empresarial e demais segmentos da sociedade, notadamente, os catadores de materiais recicláveis, no que diz respeito ao gerenciamento integrado dos resíduos sólidos.

Essa Lei traz um conjunto de normas que disciplinam no país a gestão e a destinação adequada dos resíduos sólidos, embasada numa série de conceitos novos e essencialmente desafiadores sob o aspecto da sua assimilação pela sociedade e pelo ordenamento jurídico até então existente. A proposta deste trabalho é justamente sistematizar os efeitos que ela provocou, especialmente, na legislação do Estado e do Município de São Paulo.

Nessa toada, abordamos a questão da competência concorrente para legislar sobre meio ambiente, afinal, o tópico de resíduos sólidos está contemplado no universo “meio ambiente”, buscando verificar especialmente como fica a competência dos municípios nesse contexto e o que ocorre em caso de divergência entre a legislação municipal e a dos demais entes federativos.

Com esse objetivo, analisamos alguns dos principais instrumentos da Política Nacional de Resíduos Sólidos e procuramos enquadrá-los na legislação paulistana sobre resíduos, passando pela análise da legislação estadual que também condiciona as leis municipais no Estado de São Paulo. Assim, tratamos do princípio da responsabilidade compartilhada, eixo central da Política Nacional, e todas suas implicações para os envolvidos na cadeia de geração e disposição dos resíduos, e também da logística reversa, que é um procedimento que enseja a aplicação da responsabilidade “pós-consumo” e representa a atuação, na prática, do princípio do poluidor-pagador. Ressaltamos, ainda, os acordos setoriais, que são importantes instrumentos participativos da Política Nacional.

Também, não deixamos de registrar a aplicação da tríplice responsabilidade ambiental nos casos de violação da norma e resultados danosos ao meio ambiente, no contexto da gestão dos resíduos sólidos.

Ainda, verificamos se há coerência entre os preceitos da PNRS e a legislação paulista e paulistana. Por fim, trazemos alguns argumentos doutrinários e de ordem prática para questionar, à luz das diretrizes da Lei Federal nº 12.305/2010, a legislação paulistana sobre resíduos, a qual afeta diretamente a atividade do setor empresarial que se utiliza de embalagens, que ao final da sua vida útil, são consideradas resíduos.

1. LOCALIZAÇÃO DO TEMA DE RESÍDUOS SÓLIDOS NA LEGISLAÇÃO PÁTRIA

1.1. Embasamentos da Política Nacional de Resíduos Sólidos¹

Pode-se dizer que, na história da legislação ambiental brasileira, o Estado reduzia sua atuação àqueles recursos ambientais naturais que pudessem ter algum valor econômico por meio de sua exploração. Somente a partir da década de 80, a legislação começou a se preocupar com o meio ambiente de uma forma global e integrada. Nessa toada, a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA - Lei Federal nº 6.938/1981) foi o primeiro instrumento legal a tratar o meio ambiente sob a ótica da preservação, tendo definido de forma avançada e inovadora os conceitos, princípios, objetivos e instrumentos para a defesa do meio ambiente, reconhecendo sua importância para a qualidade ambiental propícia à vida.

Esse importante marco legal, que foi recepcionado pela Constituição Federal de 1988, confere suporte normativo a diversas políticas ambientais subsequentes e, a partir da sua visão sistêmica, sucederam-se legislações setoriais, cada uma tratando de um aspecto do meio ambiente, tais como recursos hídricos, cobertura florestal, qualidade do ar.

Nesse sentido, afirma Fabricio Soler:

À semelhança de diversos ordenamentos jurídicos estrangeiros, o direito ambiental brasileiro é marcado por uma disciplina eminentemente setorial dos recursos naturais, traduzida na regulação dos problemas ambientais conforme os meios (ou componentes do ambiente), em que tais problemas se exteriorizam: água, atmosfera, solo, biota.

Isso fica evidente quando se atenta para as diversas normas que estabelecem padrões de qualidade e limites máximos de emissão de poluentes (no caso de recursos hídricos ou atmosféricos, por exemplo) ou protegem determinadas áreas das diferentes formas de intervenção/degradação antrópica (no caso da proteção dos recursos florestais, por exemplo).²

Com o tema de resíduos, não foi diferente. Editou-se em 2010 uma lei federal específica para tratar do tema, a Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei Federal nº 12.305/2010). Até então, a questão dos resíduos não havia sido objeto de maior atenção do legislador e da doutrina, sendo que a abordagem tradicional do tema dizia respeito apenas ao direito de eliminar os resíduos, sem qualquer preocupação com os processos e agentes envolvidos na sua geração, utilização e

¹ Neste trabalho a Política Nacional de Resíduos Sólidos poderá ser referida pela sigla “PNRS”.

² SOLER, Fabricio Dorado. **Os acordos setoriais previstos na Lei Federal n. 12.305/2010 (Política Nacional de Resíduos Sólidos – PNRS) – Desafios jurídicos para a implementação da logística reversa no Brasil.** Disponível em <https://tede2.pucsp.br/handle/handle/6630>. Acesso em 12/02/2018.

descarte, com pequenas exceções. Como se poderia esperar, a legislação existente era insuficiente para regular a realidade experimentada no tema e logo ficaram claras algumas circunstâncias que potencializavam a pressão por soluções mais adequadas: descontrolado aumento populacional, concentrações urbanas sempre mais numerosas; variedade de atividades modernas com a correspondente demanda de insumos e descarte de resíduos; excessos da sociedade de consumo e intemperança consumista; saturação dos aterros sanitários.

Ademais, o único encarregado pela eliminação dos resíduos era o Poder Público Municipal. Por meio da varrição e da coleta dos resíduos, viabilizadas pela arrecadação de tributos, a Municipalidade deveria se livrar do lixo. No entanto, diante da quantidade crescente de resíduos e também de sua periculosidade, além da rejeição da “taxa do lixo” pela população, essa atribuição do Município tornou-se cada vez mais complicada.

Diante disso, passou a ser necessária uma abordagem que se preocupasse com cerne da questão, qual seja, a geração excessiva de resíduos, os tipos de resíduos gerados e o envolvimento de todos os setores da sociedade no enfrentamento da problemática. E a Política Nacional de Resíduos Sólidos foi o instrumento legal responsável por endereçar essas preocupações no ordenamento jurídico pátrio.

Essa concepção avançada acerca da gestão integrada dos resíduos sólidos tem como marco referencial a Agenda 21, especificamente o item 21.4 da Agenda:

O manejo ambientalmente saudável de resíduos deve ir além da simples deposição ou aproveitamento por métodos seguros dos resíduos gerados e buscar desenvolver a causa fundamental do problema, procurando mudar os padrões não sustentáveis de produção e consumo. Isto implica a utilização do ciclo vital, o qual apresenta oportunidade única de conciliar o desenvolvimento com a proteção do meio ambiente.³

Assim, a PNRS, em nível nacional, caracteriza-se como o principal marco legal para o tratamento jurídico dos resíduos no país, determinando o regime jurídico a que estão sujeitas todas as pessoas físicas e jurídicas, entre particulares e entes públicos, que são responsáveis pela geração e gestão dos resíduos sólidos.

A PNRS significou um marco fundamental na transição do predomínio do sistema de comando e controle estatal, notadamente de cunho corretivo-repressivo. A Política prioriza e compartilha com todos, Poder Público das diferentes esferas, setor econômico e diferentes setores sociais

³ [CNUMAD] CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO (1992). **Agenda 21**. São Paulo: Secretaria de Estado do Meio Ambiente, 1997.

como os catadores de produtos e embalagens recicláveis, a responsabilidade pela gestão integrada dos resíduos sólidos, e se utiliza, para tanto, de instrumentos além do “comando e controle”, como os acordos setoriais, as diversas modalidades de planos e os instrumentos econômicos. Dessa forma, são mais favorecidas as ações vantajosas do que se desfavorecidas as ações nocivas.

Nesse sentido, ao estabelecer a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos, a PNRS afeta a todos, prevendo obrigações diferenciadas a cada elo da cadeia envolvido nas diversas etapas da existência dos produtos, desde sua concepção, passando por sua utilização, encerrando-se no seu descarte.

Segundo a Professora Consuelo Yoshida,

A corresponsabilidade e a gestão compartilhada do meio ambiente entre o Poder Público e a sociedade, para fins de sua mais eficiente proteção e defesa, é uma importante inovação situada no contexto da evolução da tutela dos direitos difusos em geral, incorporada pela Constituição Federal de 1988 (art. 225, caput) e cada vez mais pelas legislações ambientais, como é o caso da avançada e inovadora Lei nº 12.305/2010, que instituiu a PNRS.⁴

1.2. O regime jurídico da PNRS

A Lei Federal nº 12.305/2010 foi elaborada tendo como fundamento a Constituição da República, em seu art. 24, VI (proteção do meio ambiente e controle da poluição) e VIII (responsabilidade por dano ao meio ambiente e ao consumidor). Utilizou-se da competência concorrente legislativa e, em sendo uma norma geral, não excluiu a competência suplementar dos Estados (art. 24, § 2º da Constituição Federal). No que couber e havendo “interesse local”, os Municípios poderão intervir suplementando a legislação federal e estadual de resíduos sólidos (art. 30, I e II da CF), como se verá adiante com detalhes. Vale acentuar desde já, portanto, que a União não tem competência de legislar privativamente sobre resíduos sólidos.

É comum na técnica legislativa que uma norma que estabelece uma política traga logo em seus primeiros artigos a definição de seus princípios, objetivos e instrumentos, e a PNRS obedeceu a essa lógica. Em seu artigo 6º, estão inseridos princípios tradicionais do direito ambiental, tais

⁴ YOSHIDA, Consuelo. **Competência e as Diretrizes da PNRS: conflitos e critérios de harmonização entre as demais legislações e normas**. In: JARDIM, Arnaldo; VALVERDE, José; YOSHIDA, Consuelo. **Política Nacional, Gestão e Gerenciamento de Resíduos Sólidos**. São Paulo. Manole, 2012, p. 18.

como prevenção, precaução, poluidor-pagador, desenvolvimento sustentável, direito à informação e ao controle social.

Como novidades, a PNRS traz o princípio do protetor-recebedor e da ecoeficiência, pretendendo compatibilizar o fornecimento de bens e serviços, que satisfaçam as necessidades humanas e tragam a qualidade de vida e a redução do impacto ambiental e do consumo de recursos naturais a um nível, no mínimo, equivalente à capacidade de sustentação do planeta (conforme art. 6º, V). Segundo o Professor Paulo Affonso, trata-se de uma harmonização das atividades humanas: de um lado, há o fornecimento de bens e de serviços e, de outro lado, é feita a redução do impacto ambiental e há o consumo num nível sustentável.⁵

Também inova ao reconhecer o valor do resíduo reutilizável e reciclável, tornando-o um bem econômico gerador de trabalho, renda e promotor de cidadania (art. 6º, VIII).

Ainda, elenca como um de seus princípios fundamentais, a “cooperação entre as diferentes esferas de Poder Público, o setor empresarial, e demais seguimentos da sociedade” (art. 6º, VI), destacando entre seus objetivos a “articulação entre as diferentes esferas do Poder Público, e destas com o setor empresarial, com vistas à cooperação técnica e financeira para a gestão integrada de resíduos sólidos” (art. 7º, VIII).

Passando para os objetivos da Lei (art. 7º), a saúde pública e a qualidade ambiental figuram como norte a ser seguido, entre todas as finalidades. A produção e o consumo devem buscar veementemente a razoabilidade da utilização e disposição dos materiais.

No próprio art. 7º, a Lei estabelece a ordem de prioridade a ser observada na gestão de resíduos sólidos: 1. Não geração; 2. Redução; 3. Reutilização; 4. Reciclagem; 5. Tratamento; e 6. Disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos.

Segundo o Professor Paulo Affonso, há de se colocar em evidência a primeira prioridade: a não geração de resíduos sólidos. “Essa prioridade não é apenas uma escolha técnica ou uma opção moral; é uma obrigação legal”.⁶

Por exemplo, no licenciamento ambiental há de ser analisada com a devida atenção a possibilidade de indeferimento do projeto que preveja a geração de resíduo sólido evitável.

⁵ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 20ª ed. São Paulo. Malheiros, 2012, p. 638.

⁶ Idem. P. 639.

Afinal, é um objetivo da Política Nacional de Resíduos Sólidos a não geração de resíduos sólidos (art. 7º, II).

Outra consequência prática dessa ordem de priorização diz respeito às concessões públicas para aterramento sanitário dos resíduos. Isso porque até o advento da PNRS, o modelo adotado nos processos de concorrência simples e parceria público-privada era o aterramento sem qualquer tratamento, exceção feita aos resíduos dos serviços de saúde. Após a entrada em vigor da PNRS apenas os resíduos sólidos que já passaram por todas as possibilidades de tratamento e recuperação podem ser aterrados (disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos). A PNRS criou, dessa forma, uma nova obrigação, qual seja, a avaliação do resíduo para verificar se ele pode ser reutilizado, reciclado, compostado ou aproveitado seu potencial energético, para, depois, admitir a destinação final em aterro sanitário somente dos rejeitos.

Dentre os objetivos da PNRS também é possível notar a valorização da figura do catador (art. 7º, XII), sendo que o incentivo à criação de cooperativas ou de outras formas de associação passa a figurar como instrumento da PNRS (art. 8º, IV). Além disso, o Plano Nacional de Resíduos Sólidos, assim como os Planos Estaduais e Municipais de Resíduos Sólidos devem ter metas para a eliminação e recuperação de lixões, associadas à inclusão social e à emancipação econômica de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis (art. 15, V, art. 17, V e art. 19, XI e XIV). Ademais, serão priorizados para receber recursos da União os Municípios que implantarem a coleta seletiva com a participação de cooperativas ou outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis formadas por pessoas físicas de baixa renda (art. 18, §1º, II). Também na relação com o setor privado deve haver parcerias com cooperativas, na forma do art. 33, §3º, III.

Em sintonia com a Agenda 21, a PNRS tem objetivos voltados para a fabricação mais racional de produtos e embalagens, o que demanda adaptações nos processos produtivos por parte dos fabricantes:

(Art. 7º)

(...)

III - estímulo à adoção de padrões sustentáveis de produção e consumo de bens e serviços;

IV - adoção, desenvolvimento e aprimoramento de tecnologias limpas como forma de minimizar impactos ambientais;

V - redução do volume e da periculosidade dos resíduos perigosos;

VI - incentivo à indústria da reciclagem, tendo em vista fomentar o uso de matérias-primas e insumos derivados de materiais recicláveis e reciclados;

(...)

XIII - estímulo à implementação da avaliação do ciclo de vida do produto;

XIV - incentivo ao desenvolvimento de sistemas de gestão ambiental e empresarial voltados para a melhoria dos processos produtivos e ao reaproveitamento dos resíduos sólidos, incluídos a recuperação e o aproveitamento energético;

XV - estímulo à rotulagem ambiental e ao consumo sustentável.

Há também uma diretriz para que, nas aquisições e contratações governamentais, haja prioridade para produtos reciclados e recicláveis e bens, serviços e obras que considerem critérios compatíveis com padrões de consumo social e ambientalmente sustentáveis (art. 7º, XI).

Vale ainda destacar os instrumentos da Política Nacional de Resíduos Sólidos, que vêm concentrados no art. 8º da Lei, tais como os planos de resíduos sólidos que devem ser elaborados a nível federal e também pelos estados e pelos municípios, segundo as regras estabelecidas pela Política, e ainda por determinados tipos de empreendimentos privados. Há também previsão de planos microrregionais, planos de regiões metropolitanas, e planos intermunicipais.

A coleta seletiva, os sistemas de logística reversa e outras ferramentas relacionadas à implementação da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos também são ferramentas criadas pela PNRS que serão aprofundados mais adiante neste trabalho.

Finalmente, importante lembrar aqui que, apesar de todas as inovações trazidas pela PNRS, em caso de não implementação do que é preconizado pela Lei ou descumprimento de obrigações ali estabelecidas, deverá ser aplicado o já consolidado sistema da tríplice responsabilidade ambiental: a responsabilidade civil objetiva e solidária, consagrada pela PNMA e pela Constituição Federal, e as responsabilidades administrativa e penal, firmadas na Lei Federal nº 9.605/1998 e no Decreto Federal nº 6.514/2008. Inclusive, isso tem previsão expressa no artigo 51 da PNRS.

No entanto, à medida que se consolidam a informação, a educação e a participação social previstas na PNRS, a necessidade de se utilizar o sistema de comando e controle e o da tríplice responsabilidade ambiental diminui, pois os instrumentos de autogestão e autocontrole ganham mais efetividade.

1.3. Processo Legislativo da PNRS

Passaram-se 21 anos da iniciativa do Senado Federal⁷, em 1989, à revisão da Câmara dos Deputados⁸ e à sanção da Presidência da República⁹, em 2010, para que o Congresso Nacional e o Executivo Federal resgatassem a grande dívida com o país e colocassem em vigor as normas gerais que estabelecem uma nova referência para a gestão dos resíduos sólidos.

Na Câmara, a complexidade do tema gerou impasses e mais de uma centena de projetos de lei surgiram e foram apensados ao PL 203/91. Duas comissões especiais foram constituídas, contudo, não conseguiram êxito na construção de um consenso sobre a matéria que proporcionasse um cenário para sua aprovação.

A primeira Comissão Especial foi constituída por meio de ato da Presidência da mesa diretora da Câmara dos Deputados, em 24 de agosto de 2000. A segunda foi constituída por meio de ato da Presidência no Plenário da Câmara dos Deputados, em 9 de agosto de 2005.

Em 2001, realizou-se o “Primeiro Congresso Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis”, mostrando a luta do setor pela conquista de direitos. Ainda, no ano de 2003 ocorreu, no estado do Rio Grande do Sul, em Caxias do Sul, o I Congresso Latino-Americano de Catadores, cujos requerimentos envolviam erradicação dos lixões, responsabilização dos geradores de resíduos e capacitação profissional.

Já em 2005, criou-se um grupo na Secretaria de Qualidade nos Assentamentos Humanos do Ministério do Meio Ambiente com a finalidade especial de consolidar todo o conteúdo de anteprojetos de lei criados no âmbito do Congresso Nacional, bem como demais conteúdos elaborados por outros setores atuantes no tema dos resíduos sólidos. A partir disto, surgiu o anteprojeto de lei da “Política Nacional de Resíduos Sólidos”, analisado por diversos Ministérios, a exemplo do da Saúde, das Cidades e do Meio Ambiente.

No ano de 2007, foi proposto pelo Executivo o Projeto de Lei da Política Nacional dos Resíduos Sólidos, o PL 1991/2007. O referido projeto faz referências a diversas legislações pré-

⁷ Origem no Senado como PLS 354/89, dispõe sobre o acondicionamento, a coleta, o tratamento, o transporte e a destinação final dos resíduos de serviço de saúde.

⁸ Tramitou na Câmara dos Deputados como PL 203/91, dispõe sobre o acondicionamento, a coleta, o tratamento, o transporte e a destinação final dos resíduos de serviço de saúde.

⁹ Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências.

existentes, a exemplo da de Saneamento Básico, da Política Nacional de Meio Ambiente, da relativa à Educação Ambiental, a Recursos Hídricos, a Promoção de Inclusão social etc.

Desse modo, o texto estava completo e foi enviado à Casa Civil. Em seguida, em 2008, foram realizadas audiências públicas das quais participaram a CNI, o Movimento Nacional de Catadores de Materiais Recicláveis e outros.

O ciclo de audiências públicas levou cerca de um ano para se completar, até que, em 2009, uma minuta do relatório final foi apresentada para que demais contribuições fossem acrescentadas.

Finalmente, em 2010, no dia onze de março, um substitutivo do Projeto de Lei nº 203/1991 foi aprovado pelo Plenário da Câmara dos Deputados, seguindo ao Senado, onde foi examinado por quatro Comissões e, posteriormente, aprovado no dia sete de julho em plenário. Então, a PNRS foi sancionada pela Presidência da República.

No mesmo ano, no dia vinte e três de dezembro, foi publicado o Decreto nº 7.404/2010, regulamentador da Lei nº 12.305/2010, criando-se o Comitê interministerial da Política Nacional de Resíduos Sólidos e o Comitê Orientador para Implantação de Sistemas de Logística Reversa.

O estabelecimento dessa legislação contou com ampla participação de diferentes setores, recolhendo os diferentes olhares, aglutinando inúmeros Projetos de Lei (quase 150), sendo que alguns abordavam o tema de forma localizada, enquanto outros com uma reflexão específica que surgiu ao longo dos anos de tramitação da matéria no Congresso Nacional e que foram se somando, sendo unificados e de alguma forma reconhecidos na nova legislação.

1.4. Alguns dados sobre resíduos sólidos no Brasil

Para se entender a relevância de colocar em prática o que preceitua a PNRS, apresentamos aqui algumas informações sobre a realidade atual do país no que diz respeito à geração, coleta e disposição de resíduos sólidos urbanos (RSU). Não estão no enfoque, portanto, os resíduos de serviços de saúde (RSS) e resíduos de construção e demolição (RCC). Os dados são referentes ao ano de 2016 e disponibilizados pela ABRELPE – Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais.¹⁰

¹⁰ [ABRELPE] ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE EMPRESAS DE LIMPEZA PÚBLICA E RESÍDUOS ESPECIAIS. **Panorama dos Resíduos Sólidos no Brasil 2016**. São Paulo. 2016. Disponível em

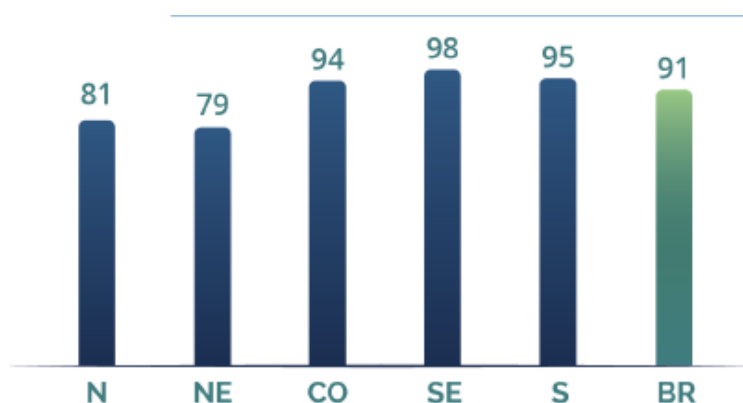
Os números referentes à geração de RSU revelam um total anual de quase 78,3 milhões de toneladas no país, sendo que o montante coletado em 2016 foi de 71,3 milhões de toneladas, considerando a cobertura de coleta de 91% no país, o que evidencia que 7 milhões de toneladas de resíduos não foram objeto de coleta e, conseqüentemente, tiveram destino impróprio.

A cobertura de coleta nas regiões e no Brasil apresentou ligeiro avanço e a região Sudeste continua respondendo por cerca de 52,7% do total e apresenta o maior percentual de cobertura dos serviços de coleta do país. Abaixo mostramos um gráfico e uma tabela nesse sentido.

PARTICIPAÇÃO DAS REGIÕES DO PAÍS NO TOTAL DE RSU COLETADO

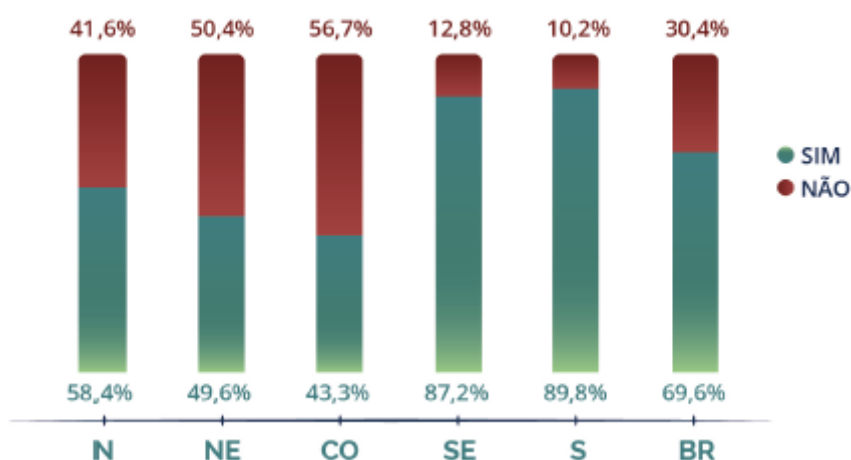


ÍNDICE DE COBERTURA DA COLETA DE RSU (%)



No que diz respeito à coleta seletiva, cuja implementação é dever do titular do serviço público de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, em conformidade com o plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos (art. 36, II da PNRS), temos um quadro bastante aquém do desejado, principalmente nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Abaixo seguem um gráfico e uma tabela que ilustram essa realidade. Cabe ressaltar que, para o correto entendimento das informações apresentadas a seguir, em muitos municípios as atividades de coleta seletiva não abrangem a totalidade de sua área urbana.

DISTRIBUIÇÃO DOS MUNICÍPIOS COM INICIATIVAS DE COLETA SELETIVA NO BRASIL



QUANTIDADE DE MUNICÍPIOS COM INICIATIVAS DE COLETA SELETIVA

Região	Norte		Nordeste		Centro-Oeste		Sudeste		Sul		Brasil	
	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016
Sim	258	263	884	889	200	202	1.450	1.454	1.067	1.070	3.859	3.878
Não	192	187	910	905	267	265	218	214	124	121	1.711	1.692

No que diz respeito ao destino dos RSU, em 2016, 41,7 milhões de toneladas de RSU foram enviadas para aterros sanitários. O caminho da disposição inadequada continuou sendo trilhado por 3.331 dos 5.570 municípios brasileiros, que enviaram mais de 29,7 milhões de toneladas de resíduos, correspondentes a 41,6% do coletado em 2016, para lixões ou aterros controlados, conforme demonstrado a seguir.

Importante esclarecer aqui os conceitos de lixão, aterro controlado e aterro sanitário. Os lixões são vazadouros a céu aberto, que não fornecem nenhum tratamento adequado para o lixo. Isso significa que nos lixões os resíduos vindos de diversos lugares, como de residências, indústrias, hospitais e feiras, são simplesmente jogados, amontoados em grandes depósitos a céu aberto

que geralmente ficam longe dos centros urbanos, apresentando-se como uma falsa solução à população. Inclusive muitos lixões são clandestinos.

Visto que essa destinação não possui nenhum critério sanitário de proteção ao meio ambiente, o resultado é que todo esse lixo contamina a água, o ar, o solo, o lençol freático, atraindo vetores de doenças, como germes patológicos, moscas, mosquitos, baratas e ratos, além de liberar gás natural metano, um dos agravadores do efeito estufa. Entre as doenças que são geradas pelo acúmulo de lixo estão: dengue, febre amarela, febre tifoide, cólera, disenteria, leptospirose, malária, esquistossomose, giardíase, peste bubônica, tétano e hepatite A.

Para piorar ainda mais a situação, nesses locais existem pessoas que estão ali para coletar matérias-primas para sobreviverem, incluindo crianças, que separam papelões, jornais, embalagens e assim por diante. Além das doenças mencionadas, essas pessoas correm o risco de contrair doenças com objetos cortantes, alimentos contaminados, de se ferirem com fogo, caminhões e máquinas presentes na região, além da poeira.

Já os aterros sanitários são cobertos com solo e compactados com tratores, o que dificulta o acesso de agentes vetores de doenças e de oxigênio, o que diminui a possibilidade da proliferação de determinadas bactérias. As construções desses aterros são pautadas em normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT). Há também poços de monitoramento abertos próximo aos aterros para que se avalie constantemente a qualidade da água e haja verificação de eventuais contaminações.

Entretanto, apesar de apresentar esses aspectos positivos e de ser economicamente viável, os aterros sanitários têm vida curta (cerca de 20 anos) e, mesmo depois de desativados, continuam produzindo gases e chorume. Se não forem bem preparados, podem resultar nos mesmos problemas que os vazadouros a céu aberto. Além disso, é necessário haver um controle do tipo de lixo que recebem, porque senão também podem acabar recebendo tipos de lixos perigosos, como resíduos hospitalares e nucleares. Assim, os aterros sanitários necessitam de controle e manutenção, o que nem sempre é feito.

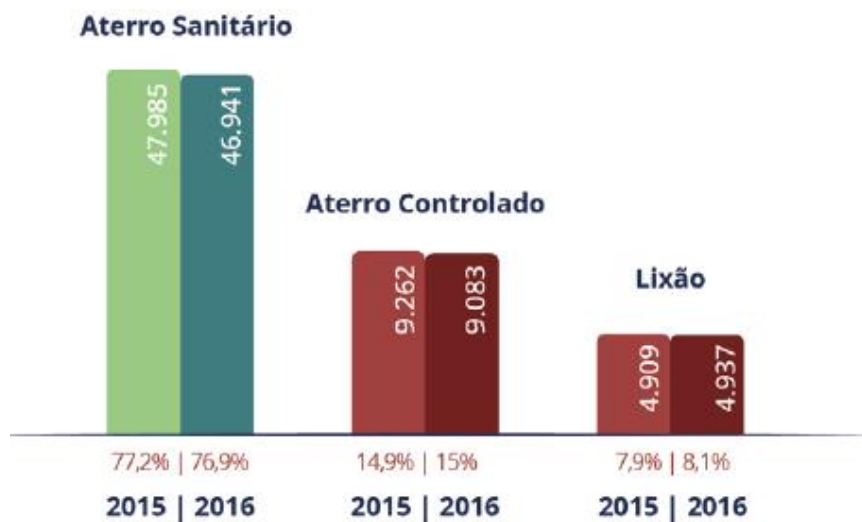
Existem ainda os aterros controlados, que são lugares onde o lixo é disposto de forma controlada e os resíduos recebem uma cobertura de solo. No entanto, os aterros controlados não recebem impermeabilização do solo nem sistema de dispersão de gases e de tratamento do chorume gerado, ou seja, os aterros controlados são uma categoria intermediária entre o lixão

o aterro sanitário, sendo geralmente uma célula próxima ao lixão, que foi remediada, recebendo cobertura de grama e argila.¹¹

DISPOSIÇÃO FINAL DOS RSU COLETADOS NO BRASIL (T/ANO)



DISPOSIÇÃO FINAL DE RSU NO ESTADO DE SÃO PAULO (T/DIA)



¹¹ FOGAÇA, Jennifer Rocha Vargas. **Diferença entre lixão, aterro controlado e aterro sanitário**. Disponível em: <http://mundoeducacao.bol.uol.com.br/quimica/diferenca-entre-lixao-aterro-controlado-aterro-sanitario.htm>. Acesso em: 13/02/2018.

QUANTIDADE DE MUNICÍPIOS POR TIPO DE DISPOSIÇÃO FINAL ADOTADA

Disposição Final	Brasil 2015	2016 - Regiões e Brasil					
		Norte	Nordeste	Centro-Oeste	Sudeste	Sul	Brasil
Aterro Sanitário	2.244	92	458	161	822	706	2.239
Aterro Controlado	1.774	112	500	148	644	368	1.772
Lixão	1.552	246	836	158	202	117	1.559
Brasil	5.570	450	1.794	467	1.668	1.191	5.570

Assim, podemos concluir que a Política Nacional de Resíduos Sólidos está em vigor há oito anos, mas ainda carece de aplicação prática em vários pontos. A geração de resíduos se mantém em patamares elevados, a coleta seletiva está longe de ser universal e o país tem mais de três mil municípios com destinação inadequada, apesar de o art. 54 da PNRS determinar que disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos deveria ter sido implantada até quatro anos após a sua publicação, ou seja, o prazo se encerrou em agosto de 2014 (está tramitando no Congresso Nacional o Projeto de Lei 2289/15, que estende esse prazo para entre 2018 e 2021, conforme as características de cada município).

Fica evidente, portanto, que a coleta de resíduos pelo Poder Público na forma como é feita hoje não se sustenta, de modo que a implementação de sistemas de logística reversa com a participação do setor privado e dos consumidores é de extrema importância para que os objetivos da Lei Federal nº 12.305/2010 sejam alcançados. No entanto, a logística reversa deve ser aplicada conforme as diretrizes da própria PNRS e não de forma diversa, como propõe uma lei municipal de São Paulo, que será estudada no terceiro capítulo deste trabalho.

1.5. Cenário de implementação da PNRS

1.5.1 Relatório CGU

Para ilustrar o atual estágio de implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos, trazemos os resultados do trabalho de auditoria que foi realizado pelo Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União (Relatório nº 201602951)¹² com o objetivo de

¹² BRASIL. Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União. **Relatório nº 201602951**. Disponível em: <https://auditoria.cgu.gov.br/?draw=3&colunaOrdenacao=dataPublicacao&direcaoOrdenacao=DESC&tamanhoPagina=15&offset=0&titulo=201602951&linhaAtuacao=&de=&ate=&ministerios=&orgaos=&estados=&municipios=>

avaliar a atuação do Ministério do Meio Ambiente, por meio de sua Secretaria de Recursos Hídricos e Qualidade Ambiental, e do Ministério das Cidades, por meio da sua Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, quanto ao cumprimento da PNRS, especificamente, quanto à meta de eliminação dos lixões.

Afirma-se no Relatório que, com o advento da Lei Federal nº 12.305/2010, devidamente regulamentada pelo Decreto Federal nº 7.404/2010, houve a disponibilização de instrumentos importantes para permitir o avanço necessário ao país no enfrentamento dos principais problemas ambientais, sociais e econômicos decorrentes do manejo inadequado dos resíduos sólidos. A Lei também criou metas relevantes que contribuem para a eliminação dos lixões e instituiu instrumentos de planejamento nos níveis nacional, estadual, microrregional, intermunicipal, metropolitano e municipal, além de impor aos particulares a elaboração de planos de gerenciamento de resíduos sólidos, reforçando que as responsabilidades em relação a gestão de resíduos sólidos devem ser compartilhadas.

Especificamente no que se refere ao atingimento das metas envolvendo a eliminação dos lixões, a busca por soluções reflete uma demanda da sociedade que pressiona por mudanças devido aos elevados custos socioeconômicos e ambientais dos lixões. Em paralelo, o desenvolvimento de Planos de Gestão tende a potencializar reflexos positivos no âmbito social, ambiental e econômico, pois não só tende a diminuir o consumo dos recursos naturais, como proporciona a abertura de novos mercados, gera trabalho, emprego e renda, conduz à inclusão social e diminui os impactos ambientais provocados pela disposição inadequada dos resíduos.

A Lei nº 12.305/2010 concedeu prazo de até quatro anos após a data de sua publicação para que fosse materializada a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos, ou seja, em até quatro anos os municípios teriam que realizar a disposição ordenada de rejeitos em aterros, observando normas operacionais específicas de modo a evitar danos ou riscos à saúde pública e à segurança e a minimizar os impactos ambientais e sociais adversos.

Dessa maneira, voltam-se as atenções para a necessidade de eliminação dos lixões por representarem uma forma de destinação final ambientalmente inadequada, e que por sua

solução apresentar altos custos, juntamente com dificuldades administrativas, restrições fiscais, e quadro técnico despreparado, de modo que merecem um acompanhamento dos processos por parte dos órgãos de controle interno como maneira de se alcançar resultados mais tempestivos e efetivos.

Ressalta-se no Relatório que em relação à Diretriz de “Eliminar os lixões e aterros controlados e promover a Disposição Final Ambientalmente Adequada de Rejeitos”, no âmbito da União, as responsabilidades de implementação se dividem entre o Ministério do Meio Ambiente, o Ministério das Cidades e a Fundação Nacional de Saúde - Funasa. Entretanto, considerando que o Tribunal de Contas da União já realizou trabalho sobre o tema na Funasa, conforme Acórdãos nº 2.067/2008, nº 2697/2011 e nº 813/2016, a auditoria que aqui se refere abarcou somente a análise da atuação dos Ministérios do Meio Ambiente e das Cidades.

Nessa auditoria realizada pela CGU foram elencados alguns questionamentos direcionados aos Ministérios envolvidos e um deles dizia respeito ao Plano Nacional de Resíduos Sólidos, previsto no art. 15 da PNRS. Esse dispositivo estabelece que a União elaborará, sob a coordenação do Ministério do Meio Ambiente, o Plano Nacional de Resíduos Sólidos, com vigência por prazo indeterminado e horizonte de 20 (vinte) anos, a ser atualizado a cada 4 (quatro) anos, tendo como conteúdo mínimo o descrito nos incisos do artigo.

A primeira versão do Plano Nacional foi concluída em agosto de 2012, entretanto, o Plano não foi publicado em decorrência da sua não apreciação pelo Conselho Nacional de Política Agrícola (órgão que assessora o MAPA), procedimento exigido no Decreto nº 7.414/2010.

Assim, apesar de o MMA considerar que o Plano existe, ele não foi publicado e, portanto, não é válido. Desse modo, a União até o momento não tem um instrumento legítimo para orientar e exigir que os Estados e Municípios elaborem seus próprios planos.

Nessa toada, um estudo do MMA de 2015 apontou que apenas 2325 Municípios (41% do total) tinham Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos. Também, sabe-se que apenas 14 Estados possuem Plano Estadual de Resíduos Sólidos.

Outro questionamento formulado pela CGU tratava justamente do apoio do MMA aos entes federados e consórcios públicos para elaboração de seus próprios planos. Apesar de recursos

terem sido repassados a Estados, Municípios e consórcios públicos via Caixa Econômica Federal, eles não tiveram continuidade.

Ainda, no que concerne às ações de capacitação de gestores para elaboração dos planos de resíduos, a atuação do MMA tem ocorrido por meio de ensino à distância, no entanto, foi verificado um baixo aproveitamento nas capacitações realizadas.

Outro tema abordado diz respeito ao SINIR (Sistema Nacional de Informações sobre a Gestão dos Resíduos Sólidos), que teve o prazo de dois anos para ser implementado após a publicação do Decreto Federal nº 7.404/2010 (art. 71, par. único). O Sistema atualmente não atende plenamente à sua finalidade, pois não disponibiliza estatísticas e indicadores que possam guiar a sociedade sobre a implementação da PNRS, sequer oferece um inventário nacional acerca da quantidade de lixões e aterros sanitários, bem como sobre a elaboração dos planos.

Outro ponto importante se refere ao apoio e aporte de recursos para os catadores. De acordo com as informações encaminhadas pelo Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis – MNCR, estima-se que existe mais de um milhão e meio de catadores no Brasil. Cerca de 85.000 catadores vinculam-se ao MNCR por meio de associações e cooperativas e mais de 200.000 catadores estão vinculados indiretamente pela participação em projetos, encontros, formações ou outras atividades desenvolvidas pelo Movimento.

Nesse contexto, a principal dificuldade apontada pelo MNCR para que os catadores deixem os lixões foi a falta de implementação pelos municípios da coleta seletiva solidária, com a contratação de associações e cooperativas de catadores prevista na Lei Federal nº 11.445/2007 (Política Federal de Saneamento Básico), assegurada a inclusão dos catadores no sistema formal de limpeza urbana.

Diante do exposto, conclui-se no Relatório da CGU que a PNRS não obteve o avanço esperado, entretanto, por se tratar de uma política extremamente complexa que envolve diversos atores, inclusive a sociedade, são necessários mais esforços para que não haja estagnação, tendo em vista que a temática tem perdido a prioridade no planejamento de médio prazo do Governo Federal, bem como não há clareza dos papéis de cada Pasta Ministerial envolvida por se tratar de uma política transversal.

Outrossim, foi verificado baixa efetividade nas ações desenvolvidas até o momento, que pode ser em parte atribuída à descontinuidade de aportes orçamentários e financeiros, bem como em razão da multiplicidade de atores executando diversas ações ao mesmo tempo e sem a

necessária coordenação de esforços e comunicação para aproveitamento das expertises desenvolvidas por cada qual (MMA, Ministério das Cidades, Ministério da Saúde e Ministério do Trabalho e Emprego), papel que poderia ser aperfeiçoado pelo Comitê Interministerial da Política Nacional de Resíduos Sólidos, que não tem se reunido com frequência.

1.5.2 Acordo Setorial de Embalagens em Geral

Além de avaliar a atuação dos Ministérios do Meio Ambiente e das Cidades, é importante verificar também como a iniciativa privada tem se comportado no que diz respeito ao atendimento ao estipulado na PNRS. Nesse sentido, trazemos como exemplo o Acordo Setorial de Embalagens firmado por parte do setor empresarial (Coalizão) e o Ministério do Meio Ambiente em novembro de 2015¹³, que será especialmente importante para o desenvolvimento do terceiro capítulo deste trabalho. Por “Coalizão” entenda-se o conjunto das empresas relacionadas no Acordo que está realizando ações para viabilizar o retorno de embalagens que compõem a fração seca dos resíduos sólidos urbanos ou equiparáveis, para fins de destinação final ambientalmente adequada.

No Acordo Setorial estão definidas as responsabilidades para os diferentes setores que compõem a Coalizão, sendo: fabricantes e importadores de produtos comercializados em embalagens, fabricantes e importadores de embalagens, distribuidores e comerciantes. O Acordo menciona também a responsabilidade legal atribuída pela PNRS aos titulares dos serviços públicos de limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos.

As ações propostas para cumprimento das metas podem ser realizadas conjunta ou isoladamente pelas Associações ou empresas da Coalizão e visam promover a melhoria contínua das cadeias de reciclagem no país, respeitando as conquistas históricas do setor. Também pretendem evitar ações que criem instabilidade nas cadeias e prejudiquem o amadurecimento das cooperativas de catadores, sendo estes os atores prioritários na estruturação da cadeia da reciclagem.

¹³BRASIL. **Acordo Setorial para Implantação do Sistema de Logística Reversa de Embalagens em Geral.** Disponível em: <http://www.sinir.gov.br/web/guest/embalagens-em-geral>. Acesso em 13/02/2018.

Nesse contexto, apresentamos abaixo alguns resultados do sistema de logística reversa adotado por meio do Acordo Setorial a fim de mostrar uma forma possível de se alcançar os objetivos pretendidos pela Lei Federal nº 12.305/2010.

As ações e metas relacionadas à implementação do Sistema de Logística Reversa de Embalagens pelas empresas da Coalizão, na Fase 1, que terminou em novembro de 2017, tinham como prioridade as Cidades Sede da Copa do Mundo de Futebol de 2014 (Belo Horizonte, Cuiabá, Curitiba, Distrito Federal, Fortaleza, Manaus, Natal, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro, Salvador e São Paulo), os municípios que integram as Regiões Metropolitanas das Cidades Sede e determinadas cidades classificadas como Aglomerações Urbanas ou Regiões Integradas de Desenvolvimento – RIDE.

Assim, as empresas da Coalizão podem realizar investimentos diretamente, em conjunto ou individualmente, em projetos que visam atender aos objetivos e metas do Acordo Setorial, direcionados para essas cidades. Nesse sentido, a Fase 1 consistiu na realização das ações relacionadas ao sistema de logística reversa de embalagens em geral, observado o princípio da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos, quais sejam:

- (i) Adequação e ampliação da capacidade produtiva das Cooperativas e Associações de catadores de materiais recicláveis nas cidades previstas na Fase 1, com vistas a atender as metas estabelecidas no Acordo;
- (ii) Viabilização das ações necessárias para a aquisição de máquinas e de equipamentos, a serem destinados às Cooperativas e Associações de catadores nas cidades previstas na Fase 1;
- (iii) Viabilização das ações necessárias para a capacitação dos catadores das cooperativas e associações de catadores de materiais recicláveis participantes da Fase 1, visando a melhoria da qualidade de vida, capacidade empreendedora, utilização adequada das técnicas necessárias à atividade, visão de negócio e sustentabilidade;
- (iv) Fortalecimento da parceria indústria/comércio para triplicar e consolidar os pontos de entrega voluntária (PEV), os quais são implementados de acordo com critérios técnicos e operacionais estabelecidos pelas empresas signatárias;

(v) Compra direta ou indireta, a preço de mercado, por meio do Comércio Atacadista de Materiais Recicláveis e/ou das recicladoras, das embalagens triadas pelas Cooperativas, centrais de triagem ou unidades equivalentes, respeitando critérios de localização, volume, qualidade e capacidade instalada das empresas envolvidas no processo de reciclagem, em todas as etapas;

(vi) Atuação, prioritariamente, em parceria com Cooperativas ou Associações de catadores de materiais recicláveis, incluindo centrais de triagem ou unidades equivalentes, bem como priorização do pagamento às Associações e Cooperativas, tanto individualmente quanto organizadas em rede, segundo preços negociados com base nos valores de referência de mercado, considerando os critérios de localização, volume, qualidade e capacidade instalada da indústria;

(vii) Investimento em campanhas de conscientização com o objetivo de sensibilizar os consumidores para a correta separação e destinação das embalagens, podendo ser realizadas através de mídia televisiva, rádio, cinema entre outras mídias.

Todas essas ações previstas no Acordo Setorial resumem-se à implementação do Sistema de Logística Reversa objeto do Acordo, ilustrado pelo esquema abaixo, apresentado no Relatório Técnico do Acordo Setorial de Embalagens em Geral de Novembro de 2017¹⁴ (com destaque pelo tracejado laranja os elos principais envolvidos nas ações deste Acordo Setorial):

¹⁴ **Relatório Técnico - Acordo Setorial de Embalagens em Geral. Acordo Setorial para Implementação do Sistema de Logística Reversa de Embalagens em Geral. Relatório Final - Fase 1** – Novembro de 2017. Disponível em: <http://separenaopare.com.br/wp-content/uploads/2017/10/RELATORIOFINALFASE1.pdf>. Acesso em 20/02/2018. A figura, o mapa e a tabela deste item 1.5.2 foram retirados deste Relatório Técnico.



Objetivamente, o Acordo Setorial estabeleceu, em sua cláusula sétima, a meta de reduzir em, no mínimo, 22% o número de embalagens dispostas em aterros até 2018, o que corresponde ao acréscimo da taxa de recuperação da fração seca dos resíduos em 20%.¹⁵

Para tanto, foram realizadas uma diversidade de ações, das quais ressaltamos alguns aspectos. Por exemplo, entre 2012 e novembro de 2017, foram apoiadas um total de 802 organizações de catadores - Cooperativas e Associações, sendo 355 localizadas naqueles municípios definidos como prioritários e que compõem a Fase 1 e 447 em outras regiões.

Ainda, foram realizadas 4.487 ações nessas organizações de catadores, voltadas para capacitação, gestão, estruturação, adequação, sendo 2.305 em municípios prioritários e 2.182 em outras regiões. Essas ações incluem, por exemplo:

(i) assessoria, composta por: adequação da situação administrativa, ambiental (licenças), contábil, financeira, gerencial, governança (o que inclui gerenciamento de indicadores), legalização, regularização documental;

¹⁵ O Acordo foi assinado em 2015 e previu no parágrafo primeiro da cláusula sétima que as ações implementadas pelas empresas signatárias durante os anos de 2012, 2013, 2014 e 2015 poderão ser contabilizadas para atingimento das metas, assim como também poderão ser contabilizados resultados de ações realizadas em outros municípios que não aqueles abrangidos pela Fase 1.

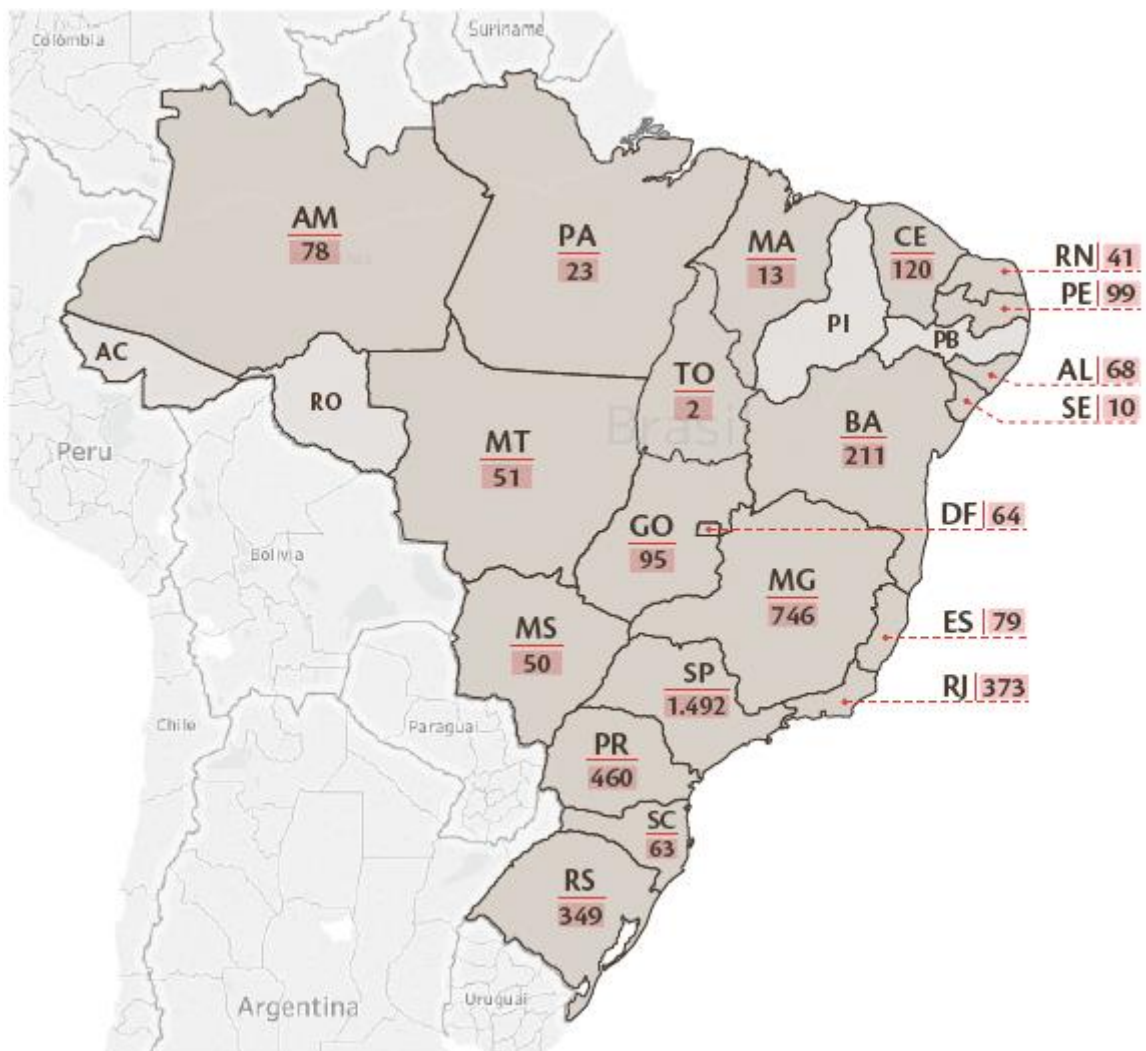
(ii) qualificação, que abrange gestão administrativa, pessoal financeira e educação ambiental básica;

(iii) processos: adequação logística, operação do galpão, valorização e classificação dos materiais, intercâmbios e visitas a outros grupos produtivos;

(iv) treinamentos: capacitação para acesso a linhas de crédito e financiamento, capacitação para formatar projetos;

(v) fornecimento de equipamentos, tais quais balança, bebedouro, big bag, caçamba estacionária, câmera de segurança, carrinhos, computador, contêiner, elevador de fardos, empilhadeira, guindaste, impressora, prensa hidráulica, entre outros.

O mapa abaixo mostra o número de ações realizadas por estado:



Já em relação aos PEVs, no período de 2012 a outubro de 2017, foram implantados 2.082 PEVs, sendo 1.502 PEVs localizados naqueles municípios definidos como prioritários e que compõem a Fase 1 e 548 em outras localidades.

Outro grande objetivo do Acordo Setorial de Embalagens em Geral diz respeito à conscientização para sensibilizar os consumidores para a correta separação e destinação das embalagens. Abaixo segue tabela indicando as campanhas realizadas.

Tipos de atividades desenvolvidas em Campanha	Número de Ações
Informações sobre como descartar os recicláveis nos PEV	8
Informações sobre a composição dos produtos e a reciclabilidade dos materiais	175
Educação Ambiental com foco em coleta seletiva ou reciclagem	319
Informações para identificação e separação de materiais plásticos pós-consumo	8
Informações sobre o Acordo Setorial de Embalagens em Geral - PNRS	27
Plataforma de fomento à logística reversa de resíduos plásticos	4

Afinal, a meta de reduzir em 20% as embalagens pós-consumo destinadas a aterros sanitários foi superada em 9,2% e chegou a 29%, sendo que os investimentos do setor no período chegaram a R\$2,9 bilhões, conforme constatado pelo Ministério do Meio Ambiente¹⁶.

Dito isso, passaremos a abordar, dentro de todo o contexto exposto até aqui, a Lei nº 13.316/2002 do Município de São Paulo que trata sobre a coleta, destinação final e reutilização de embalagens, garrafas plásticas e pneumáticos. Todavia, para tanto, será necessário explicitar primeiramente a competência do Município de São Paulo para legislar a respeito e contextualizar essa lei municipal diante da PNRS e da Política Estadual de Resíduos Sólidos de São Paulo.

¹⁶Notícia veiculada em 28/11/2017 no site: <http://www.mma.gov.br/index.php/comunicacao/agencia-informma?view=blog&id=2718>. Acesso em 26/02/2018.

2. COMPETÊNCIAS NO DIREITO AMBIENTAL BRASILEIRO E COMPETÊNCIA LEGISLATIVA MUNICIPAL

2.1. Distribuição de competências no Direito Ambiental Brasileiro

Ingo Sarlet e Tiago Fensterseifer afirmam que a Constituição Federal de 1988 estabeleceu um mapa institucional distribuindo atribuições e competências para os diversos entes estatais com o propósito de assegurar efetividade à proteção ecológica, e não há como estabelecer uma adequada compreensão das competências constitucionais (legislativas e executivas) sem conhecer os contornos normativos do sistema federativo delineado na Lei Maior.

Seguem os autores revelando que a história político-institucional (e também constitucional) brasileira seguiu no passado um modelo federativo centralizado no ente federal, entretanto, essa perspectiva não se coaduna mais com a atual ordem constitucional, que preconiza um Estado Democrático de Direito (*caput* do art. 1º), com entes federativos dotados de autonomia (arts. 1º e 18, *caput* da CF). Ficou superado, portanto, o centralismo e autoritarismo estatal e surgiu um caminho a ser trilhado no sentido da descentralização e afirmação de um modelo democrático-participativo.

Diante da arquitetura federativa inaugurada pela CF/88, o sistema nacional de distribuição de competências está embasado numa lógica de “verticalização” segundo a qual todos os entes federativos têm competências legislativa e material para atuarem nas matérias essenciais da nossa estrutura político-administrativa, entre elas a proteção ao meio ambiente. O art. 23, parágrafo único, da Constituição corrobora essa perspectiva cooperativa ao determinar que “as leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional”.¹⁷

Nessa perspectiva, o federalismo brasileiro é o que se chama de cooperativo, de origem alemã, em que se estabelece um condomínio entre atribuições administrativas e competências legiferantes, indicando-se, no texto constitucional, os critérios de coordenação entre os entes federativos, em contraposição ao federalismo dual, de matriz norte americana, segundo o qual

¹⁷ SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Princípios do Direito Ambiental**. São Paulo. Saraiva, 2014, p. 36-37.

as competências legislativas e político-administrativas são distribuídas de maneira estanque entre os entes federados.¹⁸

Segundo a Professora Consuelo Yoshida, o arcabouço constitucional brasileiro tem a vantagem de propiciar uma ampla tutela do meio ambiente pelos diferentes poderes e níveis federativos, porém, em contrapartida, essa mesma estrutura constitucional tem a desvantagem de ser o cerne de conflitos normativos, de concepção e implementação de políticas, planos, programas e projetos descoordenados, de superposição de jurisdições, competências e atribuições, em prejuízo da eficiência, da economicidade e da agilidade da tutela ambiental, notadamente por pressuporem atuação coordenada e integrada dos poderes, órgãos e esferas administrativas, de difícil implementação na prática, mormente na realidade brasileira.¹⁹

No mesmo sentido é a opinião de Bessa Antunes. Segundo o autor, “a repartição de competências em matéria ambiental, no atual momento brasileiro, é uma das principais questões a serem resolvidas para que, de fato, a proteção do meio ambiente possa ser efetivada”.²⁰ Há uma inegável disputa de poder entre os órgãos ambientais, de modo que, repetidamente, mais de um atribui a si a mesma competência legislativa e material, porém a definição das competências é essencial do ponto de vista político e também da vida prática para que o cidadão ou a pessoa jurídica possa identificar a qual legislação e à fiscalização de qual órgão está submetido no exercício de suas atividades.

O sistema de repartição de competências, em tese, não admite superposição, já que somente um dos entes federativos possui competência para expedir a lei geral, outro para complementá-la e assim por diante, mas o fato é que a nossa realidade concreta aponta a existência de uma verdadeira superposição legislativa, com normas que se atropelam.

Para elucidar o acima exposto, explicitaremos nominalmente as previsões constitucionais sobre competência.

No que diz respeito à competência administrativa, também chamada de executiva ou material, o art. 21 da CF estabelece o que é de competência exclusiva da União, ou seja, somente essa pessoa política (União), com exclusão das demais, pode realizar determinada atividade, por

¹⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida cautelar na arguição de descumprimento de preceito fundamental 234-DF. J. 28/09/2011. Disponibilizado em 06/02/2012.

¹⁹ YOSHIDA, Consuelo. **A tutela estatal ambiental e os critérios de definição de competência**. Revista do Advogado, 102, 2009, p. 29-30.

²⁰ ANTUNES, Paulo de Bessa. **Federalismo e Competências Ambientais no Brasil**. 2ª ed. São Paulo. Atlas, 2015, p. 66.

exemplo, declarar a guerra e celebrar a paz, explorar os serviços e instalações nucleares. Já o art. 23 da CF determina a competência administrativa comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, que implica a cooperação administrativa recíproca. Aqui temos alguns incisos que se relacionam com o meio ambiente, são eles:

III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;

IV - impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural;

VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

VII - preservar as florestas, a fauna e a flora;

Quanto à competência legislativa, que mais nos interessa neste trabalho, pode-se dizer que ela observa a seguinte lógica: enumeram-se os poderes da União e dos Municípios, restando aos Estados-Membros os poderes remanescentes que não lhes tenham sido negados. A competência legislativa pode ser (i) exclusiva, a exemplo do inciso I do art. 30, que determina que cabe ao Município legislar sobre assuntos locais; (ii) privativa, ou seja, apenas uma pessoa política está incumbida de legislar, mas pode delegar essa função por meio de lei complementar (por exemplo, o art. 22 da CF); (iii) concorrente, situação em que várias pessoas políticas podem legislar sobre o mesmo tema.

Essa última competência é a espinha dorsal do sistema de competência legislativa na seara ambiental. É o que se nota a partir da leitura do art. 24 da CF que contém três dispositivos relacionadas ao tema do meio ambiente:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

(...)

VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;

VII - proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico;

VIII - responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;

A CF/88 segue delineando o sistema de competência concorrente nos parágrafos do art. 24:

§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

§ 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.

§ 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.

Assim, na competência concorrente, verifica-se que as normas gerais são nacionais e o detalhamento está disposto em normas estaduais e municipais, e essas últimas, em matéria ambiental, não podem ser mais brandas que as nacionais, as quais, por sua vez, devem criar um patamar mínimo de proteção ao meio ambiente. Dessa forma, o direito federal tem prevalência sobre o direito estadual/distrital/municipal desde que esteja dentro do campo da normatividade genérica que lhe é próprio, sem se imiscuir na disciplina das particularidades regionais/estaduais e do interesse local dos Municípios. “Se o direito federal invadir a esfera de competência dos Estados ou dos Municípios, ele não prevalece. Aqui não é uma questão de hierarquia, mas de definição de competência constitucional”.²¹

Logo, pode-se depreender que, embora todos os entes federativos disponham de competência legislativa em matéria ambiental, Estados e Municípios, em grande parte, estarão adstritos às normas gerais editadas pela União, atuando no sentido de preenchê-las ou detalhá-las.

Tércio Ferraz Júnior adverte que a competência suplementar é para a edição de legislação decorrente e não de legislação concorrente, e, por ser uma legislação de regulamentação, seria inconstitucional qualquer concorrência entre a legislação dos Estados e do Distrito Federal e as normas gerais da União. Trata-se de um tipo de competência que deve ser exercido em concordância com as normas gerais da União, e não na ausência delas.²²

A legislação sobre resíduos sólidos se encontra no âmbito da competência legislativa concorrente ambiental e a PNRS consiste em norma geral editada pela União a ser detalhada e complementada pela legislação dos demais entes federativos, com observância das diretrizes

²¹ YOSHIDA, Consuelo. **Competência e as Diretrizes da PNRS: conflitos e critérios de harmonização entre as demais legislações e normas**. In: JARDIM, Arnaldo; VALVERDE, José; YOSHIDA, Consuelo. **Política Nacional, Gestão e Gerenciamento de Resíduos Sólidos**. São Paulo. Manole, 2012, p. 22.

²² FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. **Normas gerais e competência concorrente: uma exegese do art. 24 da Constituição Federal**. Revista da faculdade de direito da Universidade de São Paulo, v. 90, p. 245-251, 1995. Apud: BIM, Eduardo Fortunato; FARIAS, Talden.

gerais por ela traçadas, as quais devem constituir o patamar mínimo nacional no que se refere à gestão integrada e ao gerenciamento ambientalmente adequado dos resíduos sólidos.

Considerando os longos anos de tramitação no Congresso Nacional dos projetos de lei que resultariam na PNRS, quando finalmente ela foi sancionada, muitos Estados (precisamente 15 Estados), valendo-se de permissivo da atual Constituição, já haviam editado suas políticas estaduais de resíduos sólidos. Vários Municípios também já tinham legislação tratando localmente a matéria, tal como o Município de São Paulo, e a dificuldade consiste justamente na harmonização dessa legislação precedente com os ditames da PNRS.

Nesse sentido, o critério determinado pela Constituição Federal para evitar incompatibilidade de normas emanadas de diferentes entes federativos, tal como ocorre no tema de resíduos sólidos, é o seguinte:

- (a) a União tem competência para legislar sobre normas gerais, porém de forma limitada, já que não pode a União extrapolar o caráter geral da norma e usurpar competência suplementar dos Estados;
- (b) cabe aos Estados legislar de forma suplementar, observando as normas gerais da União, isto é, sem contrariá-las, detalhando a legislação federal ou preenchendo lacunas e somente nas matérias descritas no artigo 24 da Constituição Federal;
- (c) podem os Estados exercer de forma plena (incluindo as normas gerais) a competência legislativa na ausência de norma federal;
- (d) aos Municípios compete (i) suplementar as normas federais e estaduais “no que couber”, o que significa estar bastante limitada a competência legislativa municipal acerca de tema já regulamentado nos âmbitos federal e estadual, pois também os Municípios não podem contrariar normas dos demais entes federativos; ou (ii) legislar sobre assuntos de interesse local de forma plena, isto é, sem as limitações de normas gerais federais e estaduais.²³

Dessa maneira, avaliar os efeitos que o advento PNRS pode ter sobre a legislação dos Estados e Municípios depende necessariamente de como se interpretar os limites legislativos de cada ente federativo, os quais estão definidos pelas normas gerais e normas suplementares, de interesse estadual ou local. Nesse mesmo sentido, o art. 9º, §2º, da PNRS determina que as políticas de resíduos sólidos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios serão compatíveis com o disposto na Lei Federal.

²³ CASTRO, Fernando Botelho Penteado de; SOUZA, André Viva. **Política de Resíduos Sólidos é um marco abrangente**. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2010-ago-19/politica-nacional-residuos-solidos-marco-regulatorio-abrangente>. Acesso em: 14/02/2018.

Assim, o disposto nas políticas estaduais e municipais de resíduos sólidos que contrariar estes e outros preceitos da Lei Federal terá sua eficácia suspensa, nos exatos termos do art. 24, parágrafo 4º, da Constituição Federal. “Daí a primeira e importante tarefa que surge com a promulgação da PNRS: identificar quais os dispositivos de leis estaduais e municipais perdem a validade, por não estarem de acordo com a PNRS”.²⁴ E é isso que faremos em relação às Lei nº 12.300/2006 do Estado de São Paulo e nº 13.316/2002 do Município de São Paulo no terceiro capítulo a seguir.

2.2. Competência legislativa municipal ambiental e conflitos de competência

2.2.1. Competência legislativa municipal

Conforme já destacado acima, a nossa federação está organizada em três níveis de governo, quais sejam, federal, estadual e municipal, sendo que o status constitucional dos Municípios é uma novidade em relação às cartas anteriores. No que diz respeito à proteção do meio ambiente, conforme previsto no já mencionado art. 23 da CF, os Municípios têm competência administrativa (comum) para defender o meio ambiente e combater a poluição.

Entretanto, como afirma Bessa Antunes,

(...) merece destaque o fato de que os municípios não estão arrolados entre as pessoas jurídicas de direito público interno competentes para legislar sobre meio ambiente. No entanto, seria incorreto e insensato dizer-se que os Municípios não têm competência legislativa em matéria ambiental, visto que teriam que abrir mão de sua autonomia constitucional para cumprir os próprios mandamentos constitucionais de proteger o meio ambiente e combater a poluição.

(...)

Por sua vez, o art. 30 da Constituição Federal atribui aos Municípios competência para legislar sobre: assuntos de interesse local; suplementar a legislação federal e estadual no que couber; promover adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle de uso, do parcelamento e ocupação do solo urbano; promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observadas a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

Está claro, em *minha opinião*, que o meio ambiente está incluído dentre o conjunto de atribuições legislativas e administrativas municipais.²⁵

²⁴ Idem.

²⁵ ANTUNES, Paulo de Bessa. **Federalismo e Competências Ambientais no Brasil**. 2ª ed. São Paulo. Atlas, 2015, p. 74-75.

Na mesma direção é o posicionamento do Professor José Afonso da Silva:

A Constituição não inseriu os Municípios no campo da legislação concorrente estabelecido no art. 24, em cujos parágrafos normatiza sobre a relação entre normas gerais e legislação suplementar. No entanto, admite, no inciso II do art. 30, a competência municipal para legislar suplementarmente à legislação federal e estadual, no que couber. É certo que o art. 24 não comporta legislação suplementar à legislação estadual, porque aí a suplementação é exclusivamente em face de norma geral federal. É certo também que nem toda matéria prevista no art. 24 tolera interferência municipal, para que se pudesse inserir os Municípios lá, juntamente com Estados e Distrito Federal. Mas em matéria de educação, cultura, ensino e desporto, assim como nas hipóteses de defesa do meio ambiente, é viável a suplementação municipal de legislação federal como de legislação estadual. Em síntese, a competência suplementar do Município só pode verificar-se em torno de assuntos que sejam também de interesse local, além de sua dimensão federal ou estadual.²⁶

O Município pode legislar protegendo e defendendo determinado aspecto do meio ambiente, inclusive de maneira plena, caso não haja legislação federal ou estadual sobre o tema. É o que ocorreu na situação descrita no acórdão abaixo.

ACÇÃO CIVIL PÚBLICA - Meio ambiente - Utilização de animais em espetáculos circenses - Obrigação de não-fazer – Proibição da utilização e exibição de animais nos espetáculos circenses – Constitucionalidade do artigo 21 da Lei Estadual nº 11.977/2005 - Recurso desprovido.

(...)

A proibição de utilização de animais em espetáculos circenses mostra-se revestida de constitucionalidade, na medida em que não contraria legislação federal.

Não há que se falar em inconstitucionalidade do artigo 21 da Lei nº 11.977/05.

(...)

Ademais, a alegação que os animais são bem tratados não merece prosperar. É incontroverso que os animais submetidos à vida circense sofrem abusos cotidianos, sendo subjugados pelos interesses e conveniências econômicas daqueles que exploram tal atividade. A sujeição de animais a comportamentos anômalos a sua espécie configura abuso”.²⁷

Ainda quanto à delimitação da competência legislativa do Município, segundo o Professor Paulo Affonso, há muito é empregada a expressão “interesse” para a mensuração da competência municipal, a qual significa conveniência, lucro, proveito, vantagem ou utilidade

²⁶ SILVA, José Afonso da. **Comentário Contextual à Constituição**. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 309.

²⁷ BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Apelação Cível nº 704.103 5/1. Câmara Especial do Meio Ambiente. Relator: Desembargador Samuel Júnior, j. 31/01/2008.

que alguém encontra em alguma coisa. Antes utilizava-se a expressão “peculiar interesse” e a Constituição Federal de 1988 passou a usar “interesse local”. Este não precisa incidir ou compreender, necessariamente, todo o território do Município, mas uma localidade ou várias localidades, de que se compõem um Município. Assim, “foi feliz a expressão usada pela Constituição Federal de 1988. Portanto, pode ser objeto de legislação municipal aquilo que seja de conveniência de um quarteirão, de um bairro, de um subdistrito ou de um distrito”.²⁸

O conceito de interesse local não é unívoco. Haverá interesses locais em choque e, por diversas vezes, encontraremos o interesse local pelo desenvolvimento econômico não sustentado ou imediatista, em antagonismo com o interesse local pela conservação do meio ambiente. Também, o interesse que é local pode ser ao mesmo tempo regional ou nacional. Ou ainda, e mais provavelmente, o interesse nacional ou regional será também local. “Celso Bastos, José Cretella Júnior, Hely Lopes Meirelles, dentre outros de nossos publicistas eminentes, manifestam-se no sentido de que o interesse local não se caracteriza pela exclusividade do interesse, mas pela sua predominância”.²⁹

No mesmo sentido é o posicionamento do Professor José Afonso da Silva: o princípio geral que norteia a repartição de competência entre as entidades componentes do Estado federal é o da predominância do interesse, segundo o qual à União caberão aquelas matérias e questões de predominante interesse geral, nacional, ao passo que aos Estados tocarão as matérias e assuntos de predominante interesse regional, e aos Municípios concernem os assuntos de interesse local.³⁰

2.2.2. *Conflitos advindos da competência legislativa concorrente*

Em situações de divergência entre normas emanadas por diferentes entes federativos, uma solução frequentemente apontada é a que afirma que se deve considerar a prevalência da norma que melhor defenda o direito fundamental tutelado, no caso, o meio ambiente (*in dubio pro natura*).

²⁸ MACHADO, Paulo Afonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 20ª ed. São Paulo. Malheiros, 2012, p. 445.

²⁹ Idem, p. 445-446.

³⁰ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 32ª ed. São Paulo. Malheiros, 2009, p.478.

Ora, mesmo que uma lei aparentemente atenda melhor ou de forma mais completa o meio ambiente, para ela ser válida, ela deve ser constitucional, ou seja, estar em conformidade com o que determina a Lei Maior, bem como deve ter sido editada segundo o procedimento/forma estabelecido pela Constituição. Logo, falhas quanto à competência ou quanto ao cumprimento das formalidades procedimentais viciam o processo de formação da lei, tornando-a formalmente inconstitucional. Esses casos, salvo melhor juízo, devem ser extirpados do mundo jurídico, independentemente do fim a que se propõem.

Rejeitando o entendimento de que a norma mais restritiva deva ser considerada quando houver conflitos, Bessa Antunes também aduz que não há base legal ou constitucional para tal afirmação:

A ordem jurídica, como se sabe, organiza-se em uma escala hierárquica, encimada pela Constituição Federal, que, dentre outras coisas, dispõe sobre a competência dos diversos organismos políticos e administrativos que formam o Estado. Pouco importa que uma lei seja mais restritiva e, apenas para argumentar, seja mais benéfica para o meio ambiente se o ente político que a produziu não é dotado de competência para produzi-la. A questão central que deve ser enfrentada é a que se refere à competência legal do órgão que elaborou a norma.

(...)

Como todo regime federal, a constante fricção entre os diferentes entes federativos no que se refere à definição precisa dos limites de sua competência, sobretudo legislativa, se faz pelo chamado controle de constitucionalidade das leis. Controlar a constitucionalidade das leis é uma tarefa atribuída ao Poder Judiciário, que a exerce por dois caminhos básicos: (i) o concentrado e (ii) o difuso. (...) A Corte Constitucional, ao examinar a lei concretamente considerada, não indagará se ela é mais ou menos restritiva. Indagará, isto sim, se ela está, ou não, compreendida na esfera de competências do órgão que a introduziu no universo jurídico.

De forma incisiva, conclui que “a ideia da aplicação da lei mais restritiva é mais um dos diversos mitos que povoam o nosso direito ambiental”, afinal não há qualquer dispositivo legal que aponte para a prevalência da norma mais protetiva ou um princípio universal da norma mais restritiva.

Nesse mesmo sentido é a posição de Eduardo Bim: “ (...) a palavra “ambiental”, matéria também constante da competência concorrente, não pode ser um salvo-conduto para impor qualquer legislação mais restritiva, ou ampliativa, em termos de proteção ambiental”.³¹

Ainda, Canotilho, ao tratar do *in dubio pro natura*, ressalta que se deve evitar a radicalização dicotômica, pois as normas constitucionais “devem interpretar-se sob reserva de outras normas constitucionais colidentes”.³² Depois de ressaltar que a Constituição “não elege qualquer um dos direitos nela consagrados a ‘direito fundamental supremo’”, não sendo “possível demonstrar que um direito é supremo relativamente a outro em qualquer condição ou circunstância”, esclarece que: “não basta proclamar a jusfundamentalidade própria do direito ao ambiente do direito à saúde ou do direito à qualidade de vida para, sem qualquer esforço de argumentação e de ponderação, proclamar o seu caráter preferente e absoluto”. Não pode haver princípios absolutos, com sacrifícios de outros igualmente previstos na Constituição, sob pena de ofensa ao princípio da unidade hierárquico-normativa da Constituição.³³

Eduardo Bim também traz à baila a lição de Ingo Sarlet e Tiago Fensterseifer:

É nesse cenário que se insere a discussão a respeito da prevalência ou não da legislação que conferir maior proteção ambiental. Em primeiro lugar, é importante assinalar a necessidade de racionalização do debate, haja vista que qualquer propensão a uma análise “fundamentalista” da questão, com o intuito de assinalar uma prevalência absoluta à norma ambiental mais protetiva, estará em confronto com o nosso sistema constitucional, tendo em conta especialmente que não há como se afirmar a prevalência de determinados direitos (mesmo em se tratando de direitos fundamentais) de forma abstrata, sem a devida contextualização e análise concreta, até porque o direito ao ambiente sadio e equilibrado não é o único direito constitucional que a assume a condição de direito (e dever) fundamental.³⁴

³¹ BIM, Eduardo Fortunato; FARIAS, Talden. **Competência Ambiental Legislativa e Administrativa**. Revista de Informação Legislativa – Brasília. A. 52 n. 208, out./dez. 2015, p. 209.

³² CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Para Natura Inovação e Tecnologia de Produtos Ltda.** (parecer). In: Aspectos controvertidos do direito ambiental: tutela material e tutela processual. Belo Horizonte: Fórum, 2013, p. 261-296.

³³ BIM, Eduardo Fortunato; FARIAS, Talden. **Competência Ambiental Legislativa e Administrativa**. Revista de Informação Legislativa – Brasília. A. 52 n. 208, out./dez. 2015, p. 211.

³⁴ SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **A competência constitucional legislativa em matéria ambiental: à luz do “federalismo cooperativo ecológico” consagrado pelo ordenamento jurídico brasileiro**. Revista de direito ambiental, v. 18, n. 71, p. 55-116, jul./set. 2013. Apud: BIM, Eduardo Fortunato; FARIAS, Talden.

Nesse contexto, o STF já se posicionou no sentido de que a norma estadual mais protetiva à saúde, editada tendo em vista a competência legislativa concorrente, extrapolou o previsto na norma federal e, por isso, foi declarada inconstitucional:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 14.861/05, DO ESTADO DO PARANÁ. INFORMAÇÃO QUANTO À PRESENÇA DE ORGANISMOS GENETICAMENTE MODIFICADOS EM ALIMENTOS E INGREDIENTES ALIMENTARES DESTINADOS AO CONSUMO HUMANO E ANIMAL. LEI FEDERAL 11.105/05 E DECRETOS 4.680/03 E 5.591/05. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE PARA DISPOR SOBRE PRODUÇÃO, CONSUMO E PROTEÇÃO E DEFESA DA SAÚDE. ART. 24, V E XII, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. ESTABELECIMENTO DE NORMAS GERAIS PELA UNIÃO E COMPETÊNCIA SUPLEMENTAR DOS ESTADOS.

(...)

2. Seja dispor sobre consumo (CF, art. 24, V), seja sobre proteção e defesa da saúde (CF, art. 24, XII), busca o Diploma estadual impugnado inaugurar regulamentação paralela e explicitamente contraposta à legislação federal vigente. 3. Ocorrência de substituição - e não suplementação - das regras que cuidam das exigências, procedimentos e penalidades relativos à rotulagem informativa de produtos transgênicos por norma estadual que dispõe sobre o tema de maneira igualmente abrangente*. Extrapolação, pelo legislador estadual, da autorização constitucional voltada para o preenchimento de lacunas acaso verificadas na legislação federal. Precedente: ADI 3.035, rel. Min. Gilmar Mendes, DJ 14.10.05. 4. Declaração de inconstitucionalidade consequencial ou por arrastamento de decreto regulamentar superveniente em razão da relação de dependência entre sua validade e a legitimidade constitucional da lei objeto da ação. [...]. 5. Ação direta cujo pedido formulado se julga procedente”.

** A norma federal estabelece a necessidade de informação da natureza transgênica do produto apenas na comercialização de alimentos e ingredientes alimentares nos quais a presença de organismos geneticamente modificados esteja acima de um por cento, enquanto que a lei estadual exigia dita informação em qualquer percentagem.*³⁵

A mesma lógica pode ser utilizada em relação ao meio ambiente e assim foi feito pelo Ministro Luiz Fux em seu brilhante voto proferido no Recurso Extraordinário 586.224 SP, cuja ementa é a seguinte:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE ESTADUAL. LIMITES DA COMPETÊNCIA MUNICIPAL. LEI MUNICIPAL QUE PROÍBE A QUEIMA DE PALHA DE CANA-DE-AÇÚCAR E O USO DO FOGO EM ATIVIDADES AGRÍCOLAS. LEI MUNICIPAL Nº 1.952, DE 20 DE

³⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade 3645/PR. Relatora: Min. Ellen Gracie, j. 31/05/2006. DJ 01/09/2006.

DEZEMBRO DE 1995, DO MUNICÍPIO DE PAULÍNIA. RECONHECIDA REPERCUSSÃO GERAL. ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 23, CAPUT E PARÁGRAFO ÚNICO, Nº 14, 192, § 1º E 193, XX E XXI, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO E ARTIGOS 23, VI E VII, 24, VI E 30, I E II DA CRFB.³⁶

No caso revela-se um aparente conflito entre a Lei Municipal nº 1.952/1995 de Paulínia e a Lei Estadual nº 11.241/2002 de São Paulo que tratam do mesmo tema: eliminação do uso do fogo como método em plantações de cana-de-açúcar. A Lei Municipal disciplina em seu art. 1º que “Fica proibido, sob qualquer forma, o emprego de fogo para fins de limpeza e preparo do solo no Município de Paulínia, inclusive para o preparo do plantio e para a colheita de cana-de-açúcar e de outras culturas”. Já a Lei Estadual prevê um faseamento, descrito num cronograma, para eliminação do uso do fogo como método despalhador e facilitador do corte da cana-de-açúcar.

O relator tece uma série de argumentos para ao final chegar à conclusão de que a Lei Municipal, editada em ano anterior à Lei Estadual e teoricamente mais restritiva e, portanto, mais benéfica ao meio ambiente, não deve prevalecer. Abaixo evidenciaremos o raciocínio utilizado na prolação do voto.

A tese discutida, em verdade, é simples: o Município de Paulínia, ao legislar sobre a proibição da queima de cana-de-açúcar, afrontou a regra descrita no art. 24, VI da Constituição Federal ou simplesmente se utilizou da norma constante no art. 30, I e II também da Constituição Federal, que permite legislar sobre interesse local supletivamente?

Se o questionamento é simples, o mesmo não se pode dizer de sua solução, que é bastante complexa. Basta compreender que sua solução envolve o conceito de interesse local e a definição in concreto dos limites, estabelecidos pela Constituição, da competência legislativa dos entes da federação. Ao tentar traçar um esboço do conceito de interesse local, é interessante observar o ensinamento do eminente doutrinador Hely Lopes Meireles, segundo o qual “se caracteriza pela predominância e não pela exclusividade do interesse para o município, em relação ao do Estado e da União. Isso porque não há assunto municipal que não seja reflexamente de interesse estadual e nacional. A diferença é apenas de grau, e não de substância.” (Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo: Malheiros Editores, 1996. p. 121.)

(...)

Portanto, não se pode olvidar da função precípua do município, que é atender diretamente o cidadão, garantindo-lhe, na medida do possível, por conta da

³⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 586.224/SP. Relator: Min. Luiz Fux, j. 05/03/2015. DJ 08/05/2015.

conhecida e sempre presente insuficiência de recursos, a satisfação de todas as suas primeiras necessidades.

Dessa forma, não é permitida uma interpretação pelo Supremo Tribunal Federal, na qual não se reconheça o interesse do município em fazer com que sua população goze de um meio ambiente equilibrado. Mas, conforme já afirmado anteriormente, trata-se de uma questão de identificação da preponderância destes interesses notadamente comuns. A partir deste impasse é que se recorre ao texto constitucional para extrair a *mens legis* da distribuição de competência legislativa.

O art. 24 da Constituição Federal estabelece uma competência concorrente entre União e Estados-membros, determinando a edição de norma de caráter genérico pela primeira e de caráter específico na segunda hipótese. Sendo assim, o constituinte originário definiu que o sistema formado pela combinação da legislação estadual com a edição de um diploma legal federal traduz a disciplina de todos os interesses socialmente relevantes para os temas elencados no citado dispositivo.

Destarte, interessa analisar o caso do ponto de vista sistêmico, visto que no âmbito das normas gerais federais, a orientação do legislador segue no mesmo sentido da disciplina estabelecida a nível estadual. As normas federais paradigmáticas que tratam do assunto, expressamente apontam para a necessidade de se traçar um planejamento com o intuito de se extinguir gradativamente o uso do fogo como método despalhador e facilitador para o corte da cana. Neste sentido, destaco o Código Florestal vigente (Lei nº 12.651/12), que, no seu art. 40 determina a instituição de uma política nacional para redução desta forma de colheita:

Art. 40. O Governo Federal deverá estabelecer uma Política Nacional de Manejo e Controle de Queimadas, Prevenção e Combate aos Incêndios Florestais, que promova a articulação institucional com vistas na substituição do uso do fogo no meio rural, no controle de queimadas, na prevenção e no combate aos incêndios florestais e no manejo do fogo em áreas naturais protegidas.

Cabe ainda trazer ao debate o Decreto nº 2.661/98, que regulamenta o emprego de fogo em práticas agropecuárias e florestais, que estabelece um capítulo específico para disciplinar a forma de mecanização gradual de cultivo, conforme se verifica pelos dispositivos ora transcritos:

CAPÍTULO IV DA REDUÇÃO GRADATIVA DO EMPREGO DO FOGO

Art 16. O emprego do fogo, como método despalhador e facilitador do corte de cana-de-açúcar em áreas passíveis de mecanização da colheita, será eliminado de forma gradativa, não podendo a redução ser inferior a um quarto da área mecanizável de cada unidade agroindustrial ou propriedade não vinculada a unidade agroindustrial, a cada período de cinco anos, contados da data de publicação deste Decreto.

§ 3º As novas áreas incorporadas ao processo de colheita mecanizada, nos termos do parágrafo anterior, terão a redução gradativa do emprego do fogo como método despalhador e facilitador do corte da cana-de-açúcar conforme

o caput deste artigo, contada a partir da publicação do novo conceito de área mecanizável.

Há que se contemporizar, numa análise temporal, o conflito legislativo, visto que a lei municipal foi editada muito anteriormente à lei estadual. Assim, enquanto não havia uma política pública planejada para tratar do assunto e, havendo nítido interesse na questão, não é possível identificar problema acerca da existência de tratamento municipal.

Porém, quando o Estado de São Paulo se manifesta sobre a matéria ambiental disciplinando-a, seguindo o mandamento de sua respectiva constituição, resta a necessidade de saber se existe uma lacuna que dê ensejo à manutenção da vigência da lei municipal.

Impende concluir, pois, que não se trata de uma hipótese em que se verifica a ausência de exercício da competência legislativa. Vale lembrar que a Corte Constitucional já se deparou com questão análoga a esta tese, quando julgou a constitucionalidade da proibição da comercialização de materiais feitos de amianto na ADI 3.937-MC/SP (rel. Min. Marco Aurélio Mello).

Embora a análise tenha se dado pelo conflito entre lei estadual versus lei federal, sua aplicabilidade ao caso em tela é perfeitamente possível, pois há também um conflito de competência entre dois entes federados distintos, no qual há uma relação de residualidade conferida pela Constituição. Naquela ocasião, uma das teses reconhecidas foi de que se o ente competente exaure a matéria, não poderá ser limitado por quem tem a opção de complementar à disciplina adotada.

(...)

Conforme demonstrado anteriormente, é forçoso admitir que todo o sistema do meio ambiente no tocante ao caso dos autos propõe uma determinada solução estrita, qual seja, planejar a diminuição gradual da queima da cana, enquanto o diploma normativo atacado disciplina de maneira completamente diversa, na contramão da intenção que se extrai do plano nacional, encontrando-se na vedação fixada por este Supremo Tribunal.

É, pois, cristalino que o tratamento dispensado pela legislação municipal vai de encontro ao sistema estruturado de maneira harmônica entre as esferas federal e estadual.

Além dos argumentos apresentados acima, o Ministro Luiz Fux ainda traz à baila o princípio da proporcionalidade para desqualificar a Lei Municipal em comento:

Como já devidamente assentado na dogmática jurídica, o dever de proporcionalidade constitui autêntica pauta de moderação e prudência a orientar toda a atuação do Poder Público. Sua função é permitir a harmonia axiológica do sistema normativo. Seu fundamento é a própria noção de princípios jurídicos como mandamentos de otimização em face de restrições fáticas e jurídicas, na esteira do magistério de Robert Alexy. Sua operacionalização é metodologicamente desdobrada em três etapas ou fases: adequação, necessidade e a proporcionalidade em sentido estrito.

Na primeira fase, a adequação investiga a aptidão da medida estatal para atingir a finalidade constitucional almejada. Trata-se, aqui, de um cotejo entre meio e fim, a exigir que o meio selecionado seja empiricamente idôneo à promoção do fim perseguido.

(...)

Na segunda etapa do exame de proporcionalidade, investiga-se a necessidade ou exigibilidade da medida estatal. Procede-se, aqui, a uma análise comparativa entre meios alternativos e o fim público perseguido. (...) Quer-se, com isso, evitar qualquer excesso da intervenção estatal, interditando que o Poder Público se valha de termos mais gravosos quando existentes alternativas igualmente eficazes, porém menos incisivas sobre a esfera jurídica de terceiros.

Por fim, na última etapa do itinerário metodológico, o teste da proporcionalidade em sentido estrito impõe a comparação dos custos e dos benefícios da medida restritiva.(...) Pretende-se, com ela, aquilatar a importância dos bens jurídicos em jogo, fundamentando juridicamente a calibragem das restrições derivadas da intervenção estatal.

Nesse sentido, observa-se sem maiores dificuldades, a partir de todo o exposto no presente caso, que a solução trazida pela legislação ora questionada encontra óbice nas duas fases finais de análise da proporcionalidade, enquanto já se prevê uma solução menos gravosa pelo ordenamento que equilibra de maneira mais correta a relação custo benefício.

Desta feita, é intransponível a conclusão pela inconstitucionalidade material da norma em voga.

(...)

Ambos os diplomas legislativos têm o fito de resolver a mesma necessidade social, que é a manutenção de um meio ambiente equilibrado e, portanto, deve-se utilizar o mesmo raciocínio em face da ausência de lei federal genérica prévia à edição de lei estadual que regulamente determinada matéria, hipótese esta em que se suspende a eficácia da lei estadual no que contrariar a norma genérica federal.

Sendo assim, é nítido que solução semelhante deve ser adotada no presente caso, com a ressalva de que, como o município de Paulínia passa a atuar no âmbito de competência do Estado de São Paulo, contrariando-o de sobremodo, acaba por afrontar a respectiva constituição estadual.

Nesse caso, todos os ministros acompanharam o relator à exceção da Ministra Rosa Weber e, por unanimidade, o Supremo Tribunal Federal firmou a tese de que o município é competente para legislar sobre o meio ambiente com a União e Estado, no limite do seu interesse local e desde que tal regramento seja harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados (art. 24, inciso VI, c/c 30, incisos I e II, da Constituição Federal).

Dessa forma, a lógica da distribuição de competências precede o julgamento quanto à benignidade, ou não, do resultado da norma, afinal, em Direito, os meios justificam os fins, e não o contrário. Aqui não se trata de minimizar a relevância da defesa e proteção do meio ambiente para assegurar que ele seja ecologicamente equilibrado, mas de se observar o princípio legalidade e também a constitucionalidade das normas editadas pelos diferentes entes federativos.

Esse mesmo raciocínio será utilizado no capítulo a seguir em que combateremos a Lei nº 13.316/2002 do Município de São Paulo.

3. INCOMPATIBILIDADE DA LEI Nº 13.316/2002 DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO EM FACE DA PNRS E DA POLÍTICA PAULISTA DE RESÍDUOS SÓLIDOS

3.1. Responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos, sistemas de logística reversa e acordos setoriais: instrumentos da PNRS

Para demonstrar a dissonância entre a Lei Municipal nº 13.316/2002 de São Paulo e a PNRS e a Política Paulista de Resíduos Sólidos é necessário, primeiramente, explicitar alguns conceitos centrais da PNRS para, na sequência, evidenciar as incompatibilidades da Lei Municipal com eles, quais sejam: responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos, sistemas de logística reversa e acordos setoriais, conforme descrito abaixo.

3.1.1. Responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos

A definição de “responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos” encontra-se no art. 3º, XVII, da PNRS:

Conjunto de atribuições individualizadas e encadeadas dos fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes, dos consumidores e dos titulares dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo dos resíduos sólidos, para minimizar o volume de resíduos sólidos e rejeitos gerados, bem como para reduzir os impactos causados à saúde humana e à qualidade ambiental decorrentes do ciclo de vida dos produtos, nos termos desta Lei.

Segundo Carlos da Silva Filho e Fabricio Soler, esse é um conceito inovador da PNRS que vem somar às definições já existentes no ordenamento jurídico de responsabilidade individualizada e responsabilidade solidária. Essa modalidade foi estabelecida com o fito de

entrelaçar as responsabilidades, mas dividi-las nos limites da atuação de cada partícipe citado na lei. Além de elencar os atores envolvidos e determinar as responsabilidades de cada um deles com relação ao ciclo de vida dos produtos, estipula os seguintes objetivos comuns a todos: minimizar o volume de resíduos sólidos e rejeitos gerados e reduzir os impactos causados à saúde humana e à qualidade ambiental.

Como mencionado no primeiro capítulo deste trabalho, essa inovação altera a prática, até então adotada, de que a responsabilidade para com a gestão dos resíduos era praticamente exclusiva do Poder Público. Com isso, a responsabilidade pelo ciclo de vida dos produtos (incluindo o momento em que eles se tornam resíduos) passa a ser compartilhada por todos os envolvidos e abarca desde a concepção do produto até sua disposição ambientalmente adequada, passando por seu processo produtivo e sua utilização.

Assim, nessa nova modalidade de responsabilização, a responsabilidade de cada uma das partes identificadas é individualizada, embora sejam encadeadas, isto é, estão entrelaçadas, porém cada qual responde exatamente pela parte que lhe cabe na cadeia de gestão de resíduos.³⁷

A Lei traz no seu art. 30, parágrafo único, os objetivos da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos, são eles:

- I - compatibilizar interesses entre os agentes econômicos e sociais e os processos de gestão empresarial e mercadológica com os de gestão ambiental, desenvolvendo estratégias sustentáveis;
- II - promover o aproveitamento de resíduos sólidos, direcionando-os para a sua cadeia produtiva ou para outras cadeias produtivas;
- III - reduzir a geração de resíduos sólidos, o desperdício de materiais, a poluição e os danos ambientais;
- IV - incentivar a utilização de insumos de menor agressividade ao meio ambiente e de maior sustentabilidade;
- V - estimular o desenvolvimento de mercado, a produção e o consumo de produtos derivados de materiais reciclados e recicláveis;
- VI - propiciar que as atividades produtivas alcancem eficiência e sustentabilidade;

³⁷ SILVA FILHO, Carlos Roberto Vieira; SOLER, Fabricio Dorado. **Gestão de Resíduos Sólidos – O que diz a lei**. 3ª ed. São Paulo. Trevisan. 2015, p. 26.

VII - incentivar as boas práticas de responsabilidade socioambiental.

Ainda, com vistas a fortalecer a responsabilidade compartilhada e seus objetivos, os fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes (setor privado) têm responsabilidade que abrange, segundo o disposto no art. 30 da PNRS:

I - investimento no desenvolvimento, na fabricação e na colocação no mercado de produtos:

- a) que sejam aptos, após o uso pelo consumidor, à reutilização, à reciclagem ou a outra forma de destinação ambientalmente adequada;
- b) cuja fabricação e uso gerem a menor quantidade de resíduos sólidos possível;

II - divulgação de informações relativas às formas de evitar, reciclar e eliminar os resíduos sólidos associados a seus respectivos produtos;

III - recolhimento dos produtos e dos resíduos remanescentes após o uso, assim como sua subsequente destinação final ambientalmente adequada, no caso de produtos objeto de sistema de logística reversa na forma do art. 33;

IV - compromisso de, quando firmados acordos ou termos de compromisso com o Município, participar das ações previstas no plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos, no caso de produtos ainda não inclusos no sistema de logística reversa.

Com relação ao Poder Público, no que diz respeito à responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos, cabe aos titulares dos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, conforme dispõe o art. 36 da Política Nacional de Resíduos Sólidos, adotar procedimentos para reaproveitar os resíduos sólidos reutilizáveis e recicláveis oriundos dos serviços por eles executados; estabelecer sistema de coleta seletiva; articular com os agentes econômicos e sociais medidas para viabilizar o retorno ao ciclo produtivo dos resíduos sólidos reutilizáveis e recicláveis; realizar as atividades que lhe forem incumbidas por acordo setorial ou termo de compromisso, mediante remuneração pelo setor empresarial; implantar sistema de compostagem para resíduos sólidos orgânicos e articular com os agentes econômicos e sociais formas de utilização do composto produzido; dar disposição final ambientalmente adequada aos resíduos e rejeitos oriundos dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos.

Para cumprimento das etapas destinadas à coleta, ao retorno e ao reaproveitamento dos resíduos reutilizáveis e recicláveis, o Poder Público poderá priorizar a organização, o funcionamento e

a contratação de cooperativas e de outras formas de associações de catadores, formadas por pessoas físicas de baixa renda.

Nessa linha, é interessante destacar aqui que a responsabilidade compartilhada prevista na PNRS diferencia-se do instituto da responsabilidade alargada do produtor prevista em instrumentos legais sobre resíduos sólidos existentes em outros países, notadamente na Diretiva da União Europeia, principalmente no que diz respeito à definição clara das responsabilidades de cada parte mediante a expressa atribuição da responsabilidade financeira pelo sistema de retorno dos resíduos aos produtores dos produtos que os originaram. Dessa forma, a política de responsabilização do produtor é caracterizada pela transferência – física e/ou econômica, total ou parcial – da responsabilidade para com os resíduos para os seus produtores, afastando-os da égide das autoridades municipais. Os produtores, por sua vez, passam a contar com diversos incentivos para desenvolver produtos que levem em consideração os preceitos de design sustentável.³⁸

Por fim, importante ressaltar que a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos, estabelecida pela PNRS e descrita acima, não se confunde com a responsabilidade civil pelo dano ambiental. A responsabilidade compartilhada é um princípio criado pelo legislador que deve nortear a atuação de todos os envolvidos na a questão dos resíduos sólidos do país, isto é, deve ser colocada em prática para atender ao que determina a lei. Já para existir a responsabilidade objetiva por dano ambiental é necessário, justamente, que haja um dano prévio, que pode ser conceituado como alteração nociva ao meio ambiente ou os efeitos que tal alteração provoca na saúde das pessoas e em seus interesses. Toda vez que uma pessoa física ou jurídica agride o meio ambiente e lhe causa um dano, seja lançando poluentes na atmosfera, derrubando florestas ou contaminando o solo ao descartar inadequadamente resíduos, ela deverá responder por isso nas esferas administrativa, criminal e civil e, nesta, a responsabilidade será objetiva, ou seja, independente de culpa (art. 225, §3º da Constituição Federal e art. 14, §1º da Política Nacional do Meio Ambiente).

Assim, uma constitui um instituo da PNRS que deve ser observado por todos e outra, ao contrário, só existe para amparar o meio ambiente quando ele é agredido. Ambas decorrem, no entanto, do mesmo princípio, qual seja, o do poluidor-pagador, que está presente tanto na PNRS (art. 6º, II), quanto na PNMA (art. 4º, VII). A diretriz geral desse princípio consiste na

³⁸ Idem.

responsabilização jurídica e econômica pelos danos que podem ser causados ao meio ambiente com o nítido propósito de desonerar a sociedade, ou, pelo menos, de modo a minimizar o fenômeno da “externalização” dos custos ambientais das atividades de produção e consumo de bens e serviços.³⁹

Segundo Ilidia Juras e Suely de Araújo, o princípio do poluidor-pagador está no fundamento de diferentes iniciativas do campo dos instrumentos econômico de política ambiental e, também na imposição de regras atinentes à responsabilidade pós-consumo dos fabricantes. Os agentes econômicos passam a ter de se responsabilizar não somente por evitar danos e recuperar o meio ambiente degradado em razão do processo produtivo propriamente dito, mas também pelos impactos gerados durante o ciclo de vida do produto, por obrigações quanto à destinação ambientalmente correta dos resíduos gerados, inclusive.⁴⁰

Ocorre que na primeira (responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos) a geração de resíduos (“poluição”) é um pressuposto conhecido da atividade de fabricar, importar, distribuir, comercializar e consumir produtos e responsabilidade compartilhada vem para regular antecipadamente quais ações cabem ao poluidor para neutralizar a poluição em potencial, ou seja, os custos relacionados à gestão dos resíduos sólidos devem ser suportados por seu gerador. Na segunda (responsabilidade civil) a poluição que causa o dano é um resultado da atividade que, teoricamente, é indesejado e não previsto, sendo que a responsabilidade civil objetiva vem para amparar essa situação, garantindo que haja uma compensação pelo prejuízo sofrido.

Segundo o Professor Paulo Affonso, o princípio do usuário-pagador, que contém o do poluidor-pagador, não é uma punição, pois, mesmo não existindo qualquer ilicitude no comportamento do pagador, ele pode implementado. Desse modo, “o custo a ser imputado ao poluidor não está exclusivamente vinculado à imediata reparação do dano. O verdadeiro custo está numa atuação preventiva”⁴¹ e é aqui que os custos e as obrigações impostas pela responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos se enquadram: eles são de caráter preventivo,

³⁹ SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Princípios do Direito Ambiental**. São Paulo. Saraiva, 2014, p. 87.

⁴⁰ JURAS, Ilidia da Ascensão Garrido Martins; ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães de. **A responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida do produto**. In: JARDIM, Arnaldo; VALVERDE, José; YOSHIDA, Consuelo. **Política Nacional, Gestão e Gerenciamento de Resíduos Sólidos**. São Paulo. Manole, 2012, p. 61.

⁴¹ DERANI, Cristiane. **Direito Ambiental Econômico**. São Paulo. Max Limonad, 1997, p. 297. Apud: MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 20ª ed. São Paulo. Malheiros, 2012, p. 95.

uma vez que já são conhecidos os efeitos da presença de resíduos sólidos sem o devido tratamento no meio ambiente.

Sendo assim, o Professor Paulo Affonso ensina que é necessário diferenciar dois momentos da aplicação do princípio poluidor-pagador: o primeiro momento é o da fixação das tarifas ou preços e/ou da exigência de investimento na prevenção do uso do recurso natural, correspondente à, no âmbito da responsabilidade compartilhada, implementação pelos fabricantes, importadores, distribuidores, comerciantes consumidores das ações definidas a cada um pela PNRS visando a não geração, a redução, a reutilização, a reciclagem, o tratamento dos resíduos sólidos e a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos, por meio, inclusive, da logística reversa, com vistas à gestão integrada e ao gerenciamento ambientalmente adequado dos resíduos sólidos. Já o segundo momento é o da responsabilização residual ou integral do poluidor, correspondente à responsabilidade civil objetiva pelo dano ambiental.

3.1.2. Logística reversa

A definição desse conceito está no art. 3º, XII, da Lei Federal nº 12.305/2010:

instrumento de desenvolvimento econômico e social caracterizado por um conjunto de ações, procedimentos e meios destinados a viabilizar a coleta e a restituição dos resíduos sólidos ao setor empresarial, para reaproveitamento, em seu ciclo ou em outros ciclos produtivos, ou outra destinação final ambientalmente adequada.

O sistema de logística reversa visa, em observância à responsabilidade compartilhada, levar o resíduo à fonte de sua produção ou à cadeia de comercialização, com a finalidade específica de que haja seu reaproveitamento. Esse sistema é um procedimento que enseja a aplicação da responsabilidade “pós-consumo” e representa a atuação, na prática, do princípio do poluidor-pagador, na sua acepção preventiva.

A PNRS estabeleceu no art. 33 os tipos de resíduos que devem ser objeto de logística reversa, são eles: agrotóxicos, seus resíduos e embalagens, assim como outros produtos cuja embalagem, após o uso, constitua resíduo perigoso; pilhas e baterias; pneus; óleos lubrificantes, seus resíduos e embalagens; lâmpadas fluorescentes, de vapor de sódio e mercúrio e de luz mista; produtos eletroeletrônicos e seus componentes.

No entanto, a PNRS também estipula que, na forma do disposto em regulamento ou em acordos setoriais ou termos de compromisso firmados entre o Poder Público e o setor empresarial, os sistemas de logística reversa serão estendidos a produtos comercializados em embalagens plásticas, metálicas ou de vidro, e aos demais produtos e embalagens. Isso deverá se dar considerando, prioritariamente, o grau e a extensão do impacto à saúde pública e ao meio ambiente dos resíduos gerados (art. 33, parágrafos 1º e 2º). Ainda, a definição desse segundo bloco de produtos e embalagens considerará a viabilidade técnica e econômica da logística reversa, bem como o grau e a extensão do impacto à saúde pública e ao meio ambiente dos resíduos gerados.

Dessa forma, conforme a PNRS, existem dois tipos de produtos, embalagens e resíduos atingidos pelo sistema de logística reversa: o primeiro tipo é o previsto pelos incisos I a VI do art. 33, que a lei considerou como causadores de impacto à saúde pública e ao meio ambiente (ainda que com momentos de implementação diferentes, uma vez que lâmpadas e eletroeletrônicos dependem de cronograma estabelecido por regulamento); o segundo tipo são os produtos mencionados no §1º do mesmo art. 33, que a lei faz depender de análises para colocá-los no sistema de logística reversa.

Esse sistema de logística reversa concebido pela Política Nacional de Resíduos Sólidos deve contemplar, primeiramente, a devolução dos produtos após o uso pelos consumidores aos comerciantes ou distribuidores. Na fase seguinte, os comerciantes e distribuidores deverão efetuar a devolução aos fabricantes ou importadores dos produtos devolvidos e reunidos. Por fim, aos fabricantes ou importadores cabe dar a destinação ambientalmente adequada aos resíduos recebidos por meio do sistema de logística reversa e encaminhar os rejeitos para disposição final ambientalmente adequada, em conformidade com as normas expedidas pelo órgão competente do Sisnama e com o plano municipal de gestão integrada dos resíduos sólidos.

Especificamente no que diz respeito às obrigações dos fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes implicados no §1º do art. 33, a lei determina que cabe a eles “tomar todas as medidas necessárias para assegurar a implementação e operacionalização do sistema de logística reversa sob seu encargo” (art. 33, §3º). Na sequência, a lei utiliza a expressão “podendo, entre outras medidas”, sugerindo e não obrigando, portanto, três procedimentos para essas empresas: (i) implantar procedimentos de compra de produtos ou embalagens usados; (ii)

disponibilizar postos de entrega de resíduos reutilizáveis e recicláveis; (iii) atuar em parceria com cooperativas ou outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis.

A implementação e operacionalização desses sistemas deverão acontecer no limite da proporção dos produtos que forem colocados no mercado interno, conforme metas progressivas intermediárias e finais estabelecidas.

3.1.3. Acordos setoriais

A definição de acordo setorial na PNRS é “ato de natureza contratual firmado entre o Poder Público e fabricantes, importadores, distribuidores ou comerciantes, tendo em vista a implantação da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida do produto”. Assim, da mesma forma que os sistemas de logística reversa, os acordos setoriais consistem num instrumento da Política Nacional (art. 8º) e eles podem ter abrangência nacional, regional, estadual ou municipal, sendo que os firmados em âmbito nacional têm prevalência sobre os firmados em âmbito regional ou estadual, e estes sobre os firmados em âmbito municipal. Ainda, os acordos firmados com menor abrangência geográfica podem ampliar, mas não abrandar, as medidas de proteção ambiental constantes nos acordos setoriais firmados com maior abrangência geográfica (art. 34).

O procedimento para implantação da logística reversa por meio de acordo setorial pode ser iniciado pelo Poder Público, mediante editais de chamamento, ou pelo setor privado, mediante apresentação de proposta formal pelos interessados ao Ministério do Meio Ambiente, nos casos de acordo no âmbito nacional.

Os procedimentos originados pela União terão início com a publicação de edital de chamamento pelo Ministério do Meio Ambiente, que indicará: os produtos e embalagens – objeto da logística reversa –, bem como as etapas do ciclo de vida de ambos; o prazo para que o setor empresarial apresente sua proposta e seus requisitos mínimos; as diretrizes metodológicas para avaliação dos impactos sociais e econômicos da implantação da logística reversa; e a abrangência territorial do acordo, podendo estabelecer outros requisitos que devam ser atendidos pelo setor empresarial.

Uma vez apresentada a proposta de acordo setorial pelo setor privado, ela deverá ser objeto de consulta pública. No caso de proposta de âmbito nacional, o Ministério do Meio Ambiente deverá, na ocasião, receber e analisar as contribuições e documentos apresentados e sistematizar as contribuições recebidas, assegurando-lhes o máximo de publicidade. A isso seguirá a fase de avaliação das propostas apresentadas. Concluída a etapa de avaliação, a proposta será encaminhada ao Comitê Orientador para Implantação de Sistemas de Logística Reversa que poderá aceitá-la e convidar os representantes para assinatura do acordo setorial, solicitar a complementação da proposta apresentada ou determinar o arquivamento do processo, quando não houver consenso na negociação do acordo. Nessa última hipótese, considerando-se a importância e a necessidade do estabelecimento de sistema de logística reversa para determinado produto ou embalagem, o Poder Público poderá determinar sua implementação por meio de Decreto do Poder Executivo.⁴²

Em a proposta sendo aceita, seguir-se-á a assinatura do acordo, que deverá conter o conteúdo mínimo apontado no Decreto Federal nº 7.404/2010, que inclui descrição de formas de participação do consumidor, metas a serem alcançadas, cronograma para implantação do sistema, avaliação dos impactos sociais e econômicos da implantação da logística reversa, cláusulas prevendo penalidades no caso de descumprimento do estipulado no acordo.

3.2. Disposições da Política de Resíduos Sólidos do Estado de São Paulo: harmonia parcial com a PNRS

Uma vez descrita a PNRS no primeiro capítulo deste trabalho, bem como seus principais instrumentos no terceiro capítulo, faz-se necessário analisar a Política Estadual de Resíduos Sólidos de São Paulo (Lei Estadual nº 12.300/2006), à luz dessa legislação federal, para, na sequência, confrontar ambas com a Lei Municipal 13.316/2002 de São Paulo.

É possível verificar que vários dos princípios e objetivos da Política Estadual, que foi promulgada antes da PNRS, são coerentes com a Política Nacional, no entanto, eles não estão sistematizados e estruturados tal como na Política Nacional. Assim, começando pela “gestão integrada e compartilhada dos resíduos sólidos por meio da articulação do Poder Público,

⁴² SILVA FILHO, Carlos Roberto Vieira; SOLER, Fabricio Dorado. **Gestão de Resíduos Sólidos – O que diz a lei**. 3ª ed. São Paulo. Trevisan. 2015, p. 85-86.

iniciativa privada e demais segmentos da sociedade”, que é um princípio da Política Estadual (art. 2º, II), pode-se dizer que esta é um embrião da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos criada pela PNRS, já que a intenção dos institutos parece ser a mesma, mas a Política Estadual não explicitou como tal gestão integrada e compartilhada se dará, não mencionando os sistemas de logística reversa, inclusive.

O art. 2º da Política Paulista traz ainda outros princípios que estão em consonância com a PNRS:

- IV - a promoção de padrões sustentáveis de produção e consumo;
- V - a prevenção da poluição mediante práticas que promovam a redução ou eliminação de resíduos na fonte geradora;
- VI - a minimização dos resíduos por meio de incentivos às práticas ambientalmente adequadas de reutilização, reciclagem, redução e recuperação;
- VII - a garantia da sociedade ao direito à informação, pelo gerador, sobre o potencial de degradação ambiental dos produtos e o impacto na saúde pública;
- VIII - o acesso da sociedade à educação ambiental;
- IX - a adoção do princípio do poluidor-pagador;
- X - a responsabilidade dos produtores ou importadores de matérias-primas, de produtos intermediários ou acabados, transportadores, distribuidores, comerciantes, consumidores, catadores, coletores, administradores e proprietários de área de uso público e coletivo e operadores de resíduos sólidos em qualquer das fases de seu gerenciamento;
- XI - a atuação em consonância com as políticas estaduais de recursos hídricos, meio ambiente, saneamento, saúde, educação e desenvolvimento urbano;
- XII - o reconhecimento do resíduo sólido reutilizável e reciclável como um bem econômico, gerador de trabalho e renda.

Também, os objetivos da Política Estadual estão em sintonia com os da Federal, dentre os quais se destacam: reduzir a quantidade e a nocividade dos resíduos sólidos, evitar os problemas ambientais e de saúde pública por eles gerados e erradicar os "lixões", "aterros controlados", "bota-foras" e demais destinações inadequadas; promover a inclusão social de catadores, nos serviços de coleta seletiva, fomentar a implantação do sistema de coleta seletiva nos Municípios (art. 3º).

Para alcançar esses objetivos, a Política Estadual determina que o Poder Público atuará em parceria com a iniciativa privada e que a criação e o desenvolvimento de cooperativas e associações de catadores de materiais recicláveis serão incentivados. Pode-se depreender que essa “parceria”, nos termos da PNRS, se daria por meio de acordos setoriais ou termos de compromisso, o que também permeia a própria responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos.

Ainda, de forma genérica, a Política Paulista estabelece que a gestão dos resíduos sólidos urbanos será feita pelos Municípios, de forma, preferencialmente, integrada e regionalizada, com a cooperação do Estado e participação dos organismos da sociedade civil, tendo em vista a máxima eficiência e a adequada proteção ambiental e à saúde pública. Assim, ela, e tampouco seu decreto regulamentador (Decreto Estadual nº 54.645/2009), definem como será essa forma “integrada e regionalizada”.

Nota-se também que os preceitos da não geração, redução, reutilização, reciclagem, tratamento dos resíduos sólidos e disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos foram abordados na Política Estadual, mas esta não estabelece a ordem de prioridade obrigatória entre eles, tal como a PNRS faz no seu artigo 9º.

Por fim, destaca-se a sintonia da Política Nacional com a Paulista no que diz respeito à proibição de algumas formas de destinação dos resíduos:

Artigo 14 - São proibidas as seguintes formas de destinação e utilização de resíduos sólidos:

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.

§ 1º - Em situações excepcionais de emergência sanitária e fitossanitária, os órgãos da saúde e de controle ambiental competentes poderão autorizar a queima de resíduos a céu aberto ou outra forma de tratamento que utilize tecnologia alternativa.

Portanto, conclui-se que é possível a coexistência entre a PNRS e a Política Estadual de Resíduos Sólidos de São Paulo, de modo que esta não teve sua eficácia suspensa com quando entrou em vigor a PNRS, uma vez que ambas apontam na mesma direção e, mais do que isso, a Política Paulista não contradiz a Política Nacional nem limita os objetivos e mecanismos

criados por ela. A Política Estadual apenas carece da instrumentalização fornecida pela Política Nacional, que a tornou verdadeiramente uma política.

3.3. A Lei Municipal nº 13.316/2002 de São Paulo e metas de recompra de embalagens pós-consumo

Já o que ocorre com a Lei Municipal nº 13.316/2002 é diferente, ela pretendeu resolver um problema complexo de maneira muito simples, aparentemente sem qualquer estudo que a embasasse e sem considerar os incontáveis aspectos que giram em torno da questão dos resíduos sólidos, tanto que, dentro do grupo das embalagens, tratou apenas do plástico, desconsiderando as embalagens de vidro, de papel e de metal. Senão, vejamos.

A redação da Lei é a seguinte:

Art. 1º - Esta lei trata da coleta, destinação final e reutilização, inclusive através de processos de economia solidária, de embalagens, garrafas plásticas e pneumáticos na cidade de São Paulo.

I - DAS EMBALAGENS E GARRAFAS PLÁSTICAS

Art. 2º - São responsáveis pela destinação final ambientalmente adequada das garrafas e embalagens plásticas utilizadas para a comercialização de seus produtos as empresas produtoras e distribuidoras de:

I - bebidas de qualquer natureza;

II - óleos combustíveis, lubrificantes e similares;

III - cosméticos;

IV - produtos de higiene e limpeza.

Parágrafo único - Considera-se destinação final ambientalmente adequada de garrafas e embalagens plásticas, para os efeitos desta lei:

I - a utilização das garrafas e embalagens plásticas em processos de reciclagem, com vistas à fabricação de embalagens novas ou a outro uso econômico;

II - a reutilização das garrafas e embalagens plásticas, respeitadas as vedações e restrições estabelecidas pelos órgãos competentes da área da saúde.

Art. 3º - As empresas de que trata o artigo 1º estabelecerão e manterão, em conjunto, procedimentos para a recompra das garrafas plásticas após o uso do produto pelos consumidores.

Art. 4º - É proibido o descarte de lixo plástico no solo, em cursos d'água ou em qualquer outro local não previsto pelo ente municipal competente.

Art. 5º - Sem prejuízo da responsabilização por danos ambientais causados pelas embalagens plásticas de seus produtos, a infração aos artigos anteriores sujeita as empresas a uma ou mais das seguintes sanções, aplicadas pelos órgãos municipais competentes:

I - multa, sendo o mínimo de R\$ 25.000,00 (vinte e cinco mil reais) e o máximo de R\$ 250.000,00 (duzentos e cinquenta mil reais), valores atualizados pelo IPC;

II - interdição.

Art. 6º - Os valores arrecadados em pagamento de multas por infração a esta lei serão revertidos ao Fundo Especial do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável.

Art. 7º - O procedimento previsto no artigo 2º será implantado segundo o seguinte cronograma:

I - no prazo de um ano da publicação desta lei, recompra de, no mínimo, cinquenta por cento das embalagens comercializadas;

II - no prazo de dois anos da publicação desta lei, recompra de, no mínimo, setenta e cinco por cento das embalagens comercializadas;

III - no prazo de três anos da publicação desta lei, recompra de, no mínimo, noventa por cento das embalagens comercializadas.

II - DOS PNEUMÁTICOS

Art. 8º - As empresas fabricantes, importadoras, distribuidoras e pontos de venda de pneumáticos ficam obrigadas a instituir, em conjunto, sistema de coleta de pneus usados e destinação final ambientalmente segura e adequada dos pneumáticos inservíveis, isto é, aqueles que não mais se prestem a processo de reforma que permita condição de rodagem adicional.

Parágrafo único - Para o cumprimento do estabelecido no "caput" deste artigo, as referidas empresas e pontos de venda poderão criar centrais de recepção, localizadas e instaladas de acordo com as normas ambientais, urbanísticas e de uso do solo, para armazenamento temporário e posterior destinação final ambientalmente adequada, inclusive mediante a contratação de serviços especializados de terceiros.

Art. 9º a art. 12 (VETADOS)

III - DAS DISPOSIÇÕES COMUNS

Art. 13 - O Poder Público Municipal através de seu órgão competente poderá celebrar acordos de parceria entre cooperativas populares no campo da economia solidária e empresas especializadas em coleta, reciclagem e destinação final de embalagens e garrafas plásticas e pneumáticos, para o cumprimento da presente lei.

Art. 14 - O Poder Público Municipal poderá instituir linhas de financiamento para projetos de economia solidária que visem a coleta, reciclagem e destinação final de embalagens e garrafas plásticas e pneumáticos.

Art. 15 - O Poder Executivo regulamentará esta lei no prazo de noventa dias de sua publicação.

Art. 16 - Esta lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Já o seu decreto regulamentador, Decreto Municipal nº 49.532/2008, apenas determina que a contagem dos prazos previstos no artigo 7º da Lei nº 13.316 terá início a partir da publicação do Decreto e que cabe à Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente fiscalizar o cumprimento das disposições contidas na Lei. Assim, os prazos fixados para as empresas produtoras e distribuidoras de embalagens plásticas são os seguintes:

- (i) Maio de 2009: recompra obrigatória de, no mínimo, 50% das embalagens comercializadas;
- (ii) Maio de 2010: recompra obrigatória de, no mínimo, 75% das embalagens comercializadas;
- (iii) Maio de 2011: recompra obrigatória de, no mínimo, 90% das embalagens comercializadas.

A partir da leitura de legislação municipal fica claro que foi adotada uma visão simplista para a questão da destinação final pretendida das garrafas e embalagens plásticas, ao criar um único caminho para a destinação desses resíduos: a recompra das embalagens pelas empresas que comercializam bebidas, óleos combustíveis, lubrificantes e similares, cosméticos, produtos de higiene e limpeza, segundo o cronograma estabelecido no Decreto.

É flagrante a ausência na legislação paulistana do princípio da responsabilidade compartilhada, que é um dos eixos centrais da PNRS e também da Política Paulista, que, nesta, assume a forma de “gestão integrada e compartilhadas dos resíduos sólidos por meio de articulação entre Poder Público, iniciativa privada e demais segmentos da sociedade civil” (art.2º). A solução para a problemática dos resíduos, segundo a legislação municipal, cabe somente às empresas produtoras e distribuidoras dos produtos e, dessa forma, não passa pelos consumidores e pelo Poder Público, indo de encontro com a previsão expressa do art. 25 da PNRS: “O poder público,

o setor empresarial e a coletividade são responsáveis pela efetividade das ações voltadas para assegurar a observância da Política Nacional de Resíduos Sólidos”.

Para o Poder Público, a lei paulistana reservou a *faculdade* de “celebrar acordos de parceria entre cooperativas populares no campo da economia solidária e empresas especializadas em coleta, reciclagem e destinação final de embalagens e garrafas plásticas e pneumáticos” e de “instituir linhas de financiamento para projetos de economia solidária que visem a coleta, reciclagem e destinação final de embalagens e garrafas plásticas e pneumáticos”, sem que esses acordos de parceria e essas linhas de financiamento tenham sido objeto de regulamentação por meio do Decreto.

Nesse contexto, destacamos um trecho da sentença proferida pela Juíza de Direito Dra. Carmen Oliveira, nos autos de ação ordinária ajuizada por empresa fabricante de cosméticos e produtos de higiene pessoal comercializados em embalagens plásticas, em face da Prefeitura Municipal de São Paulo – Secretaria do Verde e Meio do Meio Ambiente, em decorrência de autuação por descumprimento da Lei Municipal nº 13.316/2002:

Conclui-se, pois, que a legislação municipal (*Lei nº 13.316/2002*) malfez flagrantemente as normas federais, notadamente no que respeita ao Princípio da Responsabilidade Compartilhada, porquanto ignora a imensa responsabilidade do Poder Público no processo de recuperação das embalagens usadas e, principalmente, a responsabilidade do consumidor destas embalagens, personagem vital para o sucesso do processo de logística reversa.⁴³

Ainda sobre o princípio da responsabilidade compartilhada afirma a juíza:

Com efeito, a Política Nacional de Resíduos Sólidos, estabelecida pela Lei 12.305/10, assim como o Plano Estadual, estão indissociavelmente submetidos ao Princípio da Responsabilidade Compartilhada.

O aludido Princípio é novo e se consubstancia em uma obrigação positiva estabelecida para cada um dos agentes que participam da cadeia de consumo, com o fito de providenciar a adequada destinação e disposição dos resíduos sólidos.

Estes agentes não se resumem ao Poder Público, responsável pela limpeza urbana, nem tampouco ao fabricante das embalagens no que concerne a

⁴³ BRASIL. 5ª Vara da Fazenda Pública da Comarca da Capital – SP. Processo nº 0060383-62.2012.8.26.0053. Requerente: Natura Cosméticos S.A. e Requerida: Prefeitura do Município de São Paulo – Secretaria do Verde e Meio Ambiente. Classe – Assunto Procedimento Ordinário – Anulação de Débito Fiscal Meio Ambiente. Sentença datada de 27/11/2013, da lavra da MM. Juíza de Direito Dra. Carmen Cristina Fernandez Teijeiro e Oliveira.

logística reversa, mas também a sociedade civil organizada, bem como e, principalmente, aos consumidores destes produtos, que devem agir no sentido de restituir estas embalagens em pontos de recebimento previamente estabelecidos pelos demais personagens, ou separá-las adequadamente por ocasião da coleta seletiva.

Verifica-se, pois, que na fase pós- consumo, cada um destes participantes tem obrigações próprias e condizentes com a sua atuação na fase de consumo, as quais estão devidamente previstas na Política Nacional de Resíduos Sólidos, especialmente nos seus artigos 26 e 27.

(...)

E, assim, tendo a Lei Federal estabelecido claramente a Responsabilidade Compartilhada, não podem as normas municipais ignorar o referido Princípio, sob pena de vício de inconstitucionalidade, do qual, repise-se, padece a Lei 13.316/02.

Outro ponto da PNRS que a Lei Municipal ignora é que a recompra não é a única forma de se fazer logística reversa. A PNRS estabelece em seu art. 33, §3º um rol exemplificativo, de modo que, conforme destacado no capítulo anterior, os fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes de produtos sujeitos à logística reversa, *podem, entre outras medidas*: implantar procedimentos de compra de produtos ou embalagens usados; disponibilizar postos de entrega de resíduos reutilizáveis e recicláveis; atuar em parceria com cooperativas ou outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis. Assim, a obrigação de recompra estabelecida na lei municipal, que em caso de descumprimento enseja multa, é, na verdade, apenas uma possibilidade dentre várias outras de se realizar a logística reversa.

Ainda é importante destacar que as metas de logística reversa aplicáveis a embalagens foram definidas no acordo setorial firmado entre a Coalizão e o Ministério do Meio Ambiente, que é um instrumento legítimo para tanto, conforme dispõe o artigo 33, parágrafo 1º da PNRS. Essas metas foram definidas após a realização de estudos, discussões e audiências para que se chegasse a uma conclusão razoável, não cabendo, portanto, à lei de um único município estipular metas diversas e sem a devida fundamentação que afetem aquelas empresas implicadas no Acordo Setorial.

Também, ao impor a recompra como a única opção de retorno das embalagens e determinar meta escancaradamente incompatível com as metas fixadas em nível nacional de acordo com a Lei Federal 12.305/2010, a lei municipal ignora que a logística reversa de embalagens depende, para a sua regulamentação e efetiva implementação, de aprovação da sua viabilidade técnica e econômica, conforme determina expressamente o artigo 33, § 2º do diploma federal: “A

definição dos produtos e embalagens a que se refere o § 1º considerará a viabilidade técnica e econômica da logística reversa, bem como o grau e a extensão do impacto à saúde pública e ao meio ambiente dos resíduos gerados”.

A viabilidade da logística reversa de embalagens em geral foi aprovada pelo Comitê Orientador para a Implantação de Sistemas de Logística Reversa (Deliberação CORI nº 5/2012) e é precisamente essa viabilidade que permitiu a celebração do acordo setorial nos termos pactuados entre setor empresarial e União, inclusive no tocante às metas. Portanto, dispor em contrário ao avençado em acordo setorial, como o faz a lei paulistana, significa infirmar o modelo de logística reversa considerado viável técnica e economicamente (e, por essa razão, instituído), em evidente afronta à Lei Federal 12.305/2010.

Diante de todas as inconformidades apontadas acima, fica claro que a lei municipal contrariou a norma geral estabelecida pela lei federal, o que não é permitido pelo sistema de competência legislativa concorrente estabelecido no artigo 24 da Constituição Federal.

Nessa linha, reproduzimos mais um trecho da sentença da Juíza Dra. Carmen Oliveira:

Ocorre que o tema em debate, a saber, recompra de embalagens plásticas de cosméticos, está inserido tanto no âmbito da proteção do meio ambiente, como também no dos interesses locais, pois a despeito de apresentar caráter ambiental, inegavelmente também trata de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, assuntos intimamente relacionados aos Municípios e por eles regulamentado.

Assim, não vislumbro invasão da competência Federal e Estadual no estabelecimento de metas de recompra de embalagens pelo município, nem tampouco na fixação de multas por descumprimento destas metas, à semelhança do que amplamente se observa em outras questões ambientais propriamente ditas, na qual o Município também estabelece multas de sua alçada, **mas desde que observadas as diretrizes gerais estabelecidas pelos demais entes federativos com competência concorrente para legislar sobre a matéria.**

De fato, esta é a interpretação que vem sendo largamente aceita quanto a exclusão constitucional da competência Municipal para tratar de assuntos relativos ao meio ambiente, ou seja, o Município poderá sempre legislar sobre esta questão, dentro dos limites e condições estabelecidos pela Constituição e pela legislação Federal e Estadual, e somente nos casos em que a matéria também se constitua assunto de interesse local, como ocorre no caso em comento.

(...)

O abandono do Princípio da Responsabilidade Compartilhada indiscutivelmente adotado pela União impõe urna nova e distinta forma de responsabilidade pela destinação de resíduos sólidos por parte do Município que, no entanto, não dispõe de competência legislativa para inovar sobre a matéria.

Em síntese, a Lei 13.316/02 é flagrantemente inconstitucional, porque o Município extrapolou a sua competência legislativa, ao disciplinar a política de resíduos sólidos de forma diametralmente oposta ao que previu a União, notadamente pela atribuição de responsabilidade exclusiva das empresas produtoras e distribuidoras de cosméticos, ignorando o Princípio da Responsabilidade Compartilhada estabelecido em nível nacional, e sem o qual as metas jamais poderão ser alcançadas. (*Grifo nosso*).

Note-se que o posicionamento da juíza se adequa perfeitamente ao entendimento esposado pelo Supremo Tribunal Federal no julgado referente à queima da palha da cana, detalhado no capítulo anterior, no que diz respeito à delimitação da competência municipal, o que só reforça a conclusão no sentido de que a lei municipal padece de inconstitucionalidade. Assim, como a lei municipal é anterior à PNRS, quando esta foi promulgada, aquela deveria ter sua eficácia suspensa por força do art. 24, §4º da CF.

Esclarecemos aqui que nesse processo judicial, o Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo foi provocado a decidir quanto à constitucionalidade da lei, nos autos do incidente de arguição de inconstitucionalidade nº 0016895-17.2015.8.26.0000⁴⁴, e, ao declarar a lei municipal constitucional, limitou-se o relator a afirmar que:

Ao estabelecer a responsabilidade das empresas produtoras e distribuidoras na destinação final ambientalmente adequada das garrafas e embalagens plásticas utilizadas para a comercialização de seus produtos, o Município de São Paulo o fez com propósito de dar efetividade à política de gestão de resíduos sólidos em perfeita consonância com as regras das demais esferas políticas.

Além disso, justificou a constitucionalidade da norma com o princípio do poluidor-pagador, mas o relator misturou as duas faces desse princípio, mencionadas no capítulo anterior, confundindo responsabilidade compartilhada com responsabilidade civil objetiva:

Importante consignar que o princípio do poluidor-pagador se aplica ao agente causador do dano ambiental e ao beneficiário da atividade poluente, até por poluição causada por prepostos e que a solidariedade (responsabilidade solidária) indica que a sanção pode ser imposta contra todos, alguns ou apenas um dos responsáveis pela degradação e/ou ilegalidade, é o que se extrai de julgados relatados pelo Desembargador José Renato Nalini, então integrante

⁴⁴ BRASIL. Tribunal de Justiça de São Paulo. Arguição de inconstitucionalidade nº 0016895-17.2015.8.26.0000. Suscitante: 2ª Câmara Reservada ao Meio Ambiente. Interessados: Prefeitura Municipal de São Paulo; Natura Cosméticos S/A. Relator: João Negrini Filho. Acórdão datado 23 de setembro de 2015.

da Câmara Reservada ao Meio Ambiente: a responsabilidade é solidária e objetiva. Incide na espécie o velhíssimo brocardo romano de que o ônus deve ser suportado por quem se beneficia da prática. Todos os réus devem responder pela nociva atuação em relação à natureza.

Assim, a decisão do TJ/SP não parece consistente, pois não abordou o fato de a PNRS estabelecer a norma geral no tema de resíduos sólidos que deve ser observada pela legislação estadual e municipal, nem os pontos tão bem descritos na decisão de primeiro grau.

Inclusive, o mesmo Órgão Especial, quando foi provocado a se manifestar em situação semelhante, adotou posicionamento distinto, conforme se pode depreender da seguinte ementa:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI MUNICIPAL Nº 7281/2011 DE MARILIA - OBRIGAÇÃO DE SUBSTITUIÇÃO DE SACOS E SACOLAS PLÁSTICAS POR SACOS E SACOLAS BIODEGRADÁVEIS -INCONSTITUCIONALIADE - PRECEDENTES - VÍCIO DE INICIA TIVA -COMPETÊNCIA COMUM ADMINISTRATIVA - 1NOCORRÊNC1A DAS HIPÓTESES PREVISTAS NOART. 30,1 EII, DA CF. 1. Ainda que existam posicionamentos divergentes, verifica-se que a jurisprudência deste C. Órgão Especial já se firmou no sentido da inconstitucionalidade de leis municipais que dispõem sobre a utilização de embalagens, sacos ou sacolas plásticas em estabelecimentos comerciais ou industriais. 2. A norma em comento se originou de projeto de lei de autoria de vereador, quando é certo que somente poderia ser iniciada pelo Prefeito do Município. 3. **Se o Estado de São Paulo já editou normas concernentes à proteção ambiental, nada dispondo sobre a obrigação ou a proibição do uso de sacolas plásticas, nem diferenciando umas das outras, descabe aos Municípios imiscuírem-se na edição de linha diversa, como o fez o Município de Marília.** 4. Ação julgada procedente para o fim de declarar a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 7.281/2011 de Marília.⁴⁵ (*Grifo nosso*).

A esse respeito, o Supremo Tribunal Federal já determinou que o tema das leis municipais que tratam da substituição das sacolas plásticas pelas sacolas biodegradáveis, configura repercussão geral, mas ainda não se manifestou sobre o mérito da questão.⁴⁶

Vale lembrar aqui outro julgado emblemático que aborda a obrigação de recompra de embalagens. Esse caso é ainda mais grave, já que tal obrigação se deu em decorrência de decisão

⁴⁵ BRASIL. Tribunal de Justiça de São Paulo. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3039081220118260000 SP 0303908-12.2011.8.26.0000, Relator: Des. Renato Nalini, Data de Julgamento: 13/06/2012, Órgão Especial. Data de Publicação: 03/07/2012.

⁴⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Repercussão Geral no Recurso Extraordinário 732.686 São Paulo. Relator: Min. Luiz Fux. Publicação em 13/11/2017.

judicial apenas, não havia sequer uma previsão legal embasando-a. Trata-se de ação civil pública proposta por organização não governamental do Paraná em face de empresa de refrigerantes em que a autora pedia a condenação da ré na obrigação de fazer, consistente no ato de iniciar imediatamente o recolhimento em parques praças, ruas, lagos, rios e onde forem encontrados estas embalagens PET utilizadas na embalagem de seus produtos, com a imposição de multa diária para o caso de descumprimento, entre outros pedidos.

Em primeiro grau a demanda foi julgada improcedente, de forma correta, a nosso ver, tendo o juiz afirmado que:

A legislação pátria (Lei 6.938/81, art. 14, §1º) impõe à Requerida responsabilidade objetiva pelos alegados danos causados ao meio ambiente pelo lançamento de embalagens de seus produtos à natureza.

No entanto, essa responsabilidade somente poderá ser da Requerida se houvesse qualquer elemento que demonstrasse ter ela contribuído para que as embalagens fossem lançadas na natureza. Porém, não é o que ocorre, vez que a própria Requerente afirma que o ato lesivo da Requerida é o fato de embalar seus produtos em garrafas 'PET'. Veja-se que, por si só, utilizar determinado tipo de embalagem, não causa os resíduos sólidos que a Requerente alega serem danosos ao meio ambiente. Para que o dano ocorra, alguém deve dispensar a embalagem sem os cuidados necessários e a atenção devida, fato que não é praticado pela Requerida, nem incentivado por esta. Eventual culpa ou dolo de terceiro, nesses atos de degradação da natureza não podem acarretar responsabilidade da Requerida ou de qualquer outra indústria que utilize embalagem descartável.

Esses mesmos argumentos servem para demonstrar que não há nexo de causa e efeito entre as atividades da Requerida e os alegados danos ao meio ambiente.

Nesse sentido, destaca-se a previsão do artigo 28 da Política Nacional de Resíduos Sólidos: “O gerador de resíduos sólidos domiciliares tem cessada sua responsabilidade pelos resíduos com a disponibilização adequada para a coleta ou, nos casos abrangidos pelo art. 33, com a devolução”. Esse dispositivo inovou trazendo uma linha de corte para a responsabilidade do gerador de resíduos domiciliares. Segundo o Professor Édis Milaré, essa previsão provocou verdadeira revolução no sistema de responsabilidade civil objetiva em matéria ambiental, já que possibilita o afastamento da teoria do risco integral e impõe a adoção da teoria do risco assumido (adotada pelo Código Civil de 2002, nos artigos 186 e 927, caput).

Nas palavras do Professor:

Uma vez [o gerador domiciliar] tendo se desincumbido do que lhe é exigido pela lei – ter disponibilizado seus resíduos de forma adequada –, não haverá como se vindicar do gerador de resíduos domiciliares a reparação ou o ressarcimento de eventual dano verificado no meio ambiente.

Com efeito, esse dispositivo acaba por eximir a responsabilidade do poluidor indireto pelo dano causado ao meio ambiente, delimitando exatamente a abrangência das circunstâncias a serem consideradas para o estabelecimento do nexo causal entre a atividade danosa e o dano ambiental propriamente dito.⁴⁷

Ou seja, o responsável pelo dano ambiental causado pelo descarte de embalagens PET em praças, parques, ruas, lagos e rios são as pessoas físicas que as jogaram ali e, portanto, elas devem ser responsabilizadas pelo dano resultante. Essas pessoas apenas estariam eximidas dessa responsabilidade se tivessem disponibilizado as embalagens de forma adequada para a coleta seletiva ou as tivessem devolvido em um ponto de entrega voluntária ou outra forma de logística reversa existente. *A contrario sensu*, o fabricante da garrafa PET não pode sofrer as consequências do ato irresponsável perpetrado pelo consumidor do seu produto.

Ainda, outra hipótese se daria quando o consumidor disponibilizasse os resíduos para coleta seletiva do Poder Público, deixando-os no local adequado para o recolhimento pelos encarregados da prefeitura, entretanto, devido a uma forte tempestade, os resíduos fossem levados pela força da água antes de serem coletados, de modo a serem depositados num lago, por exemplo, o que mostra o descabimento da responsabilização da empresa de refrigerantes pelo recolhimento das embalagens PET onde forem encontradas.

Apesar disso, no julgamento da apelação interposta, o TJ/PR entendeu que a fabricante tem responsabilidade objetiva pelo dano causado por essas embalagens. Segundo o tribunal estadual,

Se o uso das garrafas PET permite que os fabricantes de bebidas reduzam custos e aumentem lucros, nada mais justo do que responsabilizá-los por isso. Conforme alegado, a responsabilidade pelo lixo resultante é da ré e não poderia ser transferida para o governo ou para a população. Assim, o acórdão condenou a apelada em obrigação de fazer consubstanciada no recolhimento das embalagens dos produtos que vier a fabricar, após o consumo, quando deixadas em parques e praças, ruas, lagos, rios e onde forem encontradas, facultando-lhe o cumprimento de obrigação alternativa, qual seja, de adotar, dentro de no máximo 60 (sessenta) dias após o trânsito em julgado da decisão,

⁴⁷ MILARÉ, Édís; MILARÉ, Lucas Tamer; FRANCO, Rita Maria Borges. **A responsabilidade por ações desconformes à Política Nacional de Resíduos Sólidos**. In: JARDIM, Arnaldo; VALVERDE, José; YOSHIDA, Consuelo. **Política Nacional, Gestão e Gerenciamento de Resíduos Sólidos**. São Paulo. Manole, 2012, p.215.

procedimento de reutilização e recompra, por preço justo, de no mínimo 50% (cinquenta por cento) das garrafas plásticas que produzir a cada ano, após o uso do produto pelos consumidores, a fim de dar-lhes destinação final ambientalmente adequada, assim entendida a utilização e reutilização de garrafas e outras embalagens plásticas em processos de reciclagem, e para a fabricação de embalagens novas ou para outro uso econômico, respeitadas as vedações e restrições estabelecidas pelos órgãos oficiais competentes da área de saúde.

Já o relator do caso no STJ, Ministro Antonio Carlos Ferreira, entendeu que “a responsabilidade pós-consumo, atribuída ao empreendedor por danos ambientais gerados por resíduos oriundos do consumo de massa dos produtos por ele colocados no mercado, decorre de preceitos constitucionais contidos, especialmente, nos artigos 170, inciso VI, e 225 da Constituição Federal”, negando, portanto, provimento ao recurso especial interposto pela empresa de refrigerantes, sendo seu entendimento seguido pelos outros três ministros da Turma.

Assim, segundo Tasso Cipriano, a tese vencedora no TJ/PR e no STJ é altamente criticável pelo fato de, primeiro, reduzirem a problemática em torno dos resíduos em geral e das obrigações pós-consumo atinentes aos produtos em fim de vida em particular, desafio regulatório de magnitude pública econômico-ambiental, a uma questão de alçada privatística do direito civil (de que é ilustrativo o julgamento do caso no STJ por uma turma da Segunda Seção, especializada em direito privado) e, segundo, confundirem a responsabilidade pós-consumo (dever jurídico originário) com responsabilidade objetiva por danos ambientais (dever jurídico sucessivo, isto é, consequência da violação de um dever originário).⁴⁸

Nesse sentido, vale ressaltar o posicionamento divergente do Ministro Raul Araújo (Presidente)

Sr. Ministro Relator, cumprimento V. Exa. pelo voto muito completo que nos traz.

Mas, quero destacar a importância deste precedente para a jurisprudência que formaremos, pois estaremos responsabilizando o fabricante, não por danos causados ao meio ambiente em decorrência do processo produtivo, mas, sim, por dano pós-consumo, decorrente de resíduo do produto consumido, sem a existência de proibição legal na utilização, como insumo, da matéria prima tida por nociva, parte do fabricante. Quer dizer, se esse dano pós-consumo é considerado tão nocivo à coletividade, caberia ao poder público a edição de lei proibindo a utilização desses insumos na produção ou regulando o descarte do resíduo. Os produtos fabricados com emprego de certas matérias primas, proporcionam preços mais reduzidos para a aquisição por parte do

⁴⁸ CIPRIANO, Tasso Alexandre Richetti Pires. **Juridificação dos Resíduos no Brasil**. In: PHILIPPI JR, Arlindo; FREITAS, Vladimir Passos de; SPÍNOLA, Ana Luiza Silva. **Direito Ambiental e Sustentabilidade**. São Paulo. Manole, 2016, edição digital.

consumidor. O descarte não é feito pelo fabricante, mas, sim, pelo consumidor, tratando-se de dano pós-consumo, como destacado no voto do Sr. Ministro Antonio Carlos. O problema poderá ser estendido a diversos outros produtos, com responsabilidade para diversos outros fabricantes.

(...)

Então, existem inúmeras situações diante das quais estaremos formando um precedente que afetará as relações econômicas de produção e consumo existentes ou realizadas no País, à revelia de disciplina legal, talvez em desigualdade com o que ocorre em outros países desenvolvidos. Vivemos em um País onde é permitida a venda de refrigerantes, de garrafas pet nas praias, à beira do mar. Isso aqui é permitido. Em outros países, não se vê tais vendedores de refrigerantes, pois cada pessoa leva para a praia aquilo que vai consumir, ou seja, compra no supermercado, leva consigo e traz de volta o que não foi consumido, inclusive resíduo, para adequada dispensa, porque será multado se deixar alguma coisa lá na areia.

(...)

Srs. Ministros, entendo que se aplicou na hipótese legislação meramente principiológica, que não vedava nem estabelecia responsabilidade do fabricante na hipótese, tanto que só posteriormente veio a legislação sobre resíduos sólidos. Na época, o fabricante não estava obrigado a fazer nem deixar de fazer algo que a lei não o proibia de realizar.

Dou provimento ao recurso especial, pedindo vênias ao Ministro Relator e aos eminentes Pares que o acompanharam.

Aqui o Ministro conseguiu explicar que, mesmo inexistindo o princípio da responsabilidade compartilhada à época do ajuizamento da ação civil pública, não havia qualquer embasamento legal para a imposição da obrigação consistente no recolhimento das embalagens pela empresa onde quer que fossem encontradas, nem da recompra dessas embalagens, muito menos à razão de 50% a cada ano.

Também, trazendo o julgado para os dias atuais, em que já contamos com as previsões da Política Nacional de Resíduos Sólidos, essa meta de recompra não observaria a viabilidade técnica e econômica de sua implantação e estaria contrariando a meta de recompra estabelecida no Acordo Setorial de Embalagens em Geral.

Dessa forma, faz-se necessário que os aplicadores da lei compreendam a complexidade do tema de resíduos sólidos, bem como se familiarizem com a legislação mais recente aplicável, que é o único caminho disponível para resolver a questão dos resíduos sólidos no Brasil, sob pena de torná-la ineficaz e transformar esse problema em algo insolúvel.

4. OUTROS ARGUMENTOS QUE DETERMINAM A IMPOSSIBILIDADE DA APLICAÇÃO DA LEI Nº 13.316/2002

4.1. A falta de razoabilidade das metas de recompra estabelecidas pela Lei Municipal

A previsão do art. 7º da Lei 13.316/02, regulamentado pelo Decreto Municipal nº 49.532/2008, de que as empresas sediadas no Município de São Paulo recomprem, no primeiro ano de vigência da norma, 50% das embalagens comercializadas, no segundo ano, 70%, chegando, no terceiro ano, a 90%, é totalmente desproporcional e irrazoável. Novamente, aqui não se trata de condenar iniciativas que visam à proteção do bem ambiental, que parece ser o caso da legislação paulistana mencionada, mas de uma verdadeira impossibilidade de aplicar na realidade o que se estipulou abstratamente na norma.

Note-se que, na União Europeia, cujo pioneirismo na disciplina jurídica dos resíduos data há mais de quatro décadas, a diretiva vigente sobre embalagens (Diretiva 94/62/CE, complementada por outras posteriores⁴⁹) veicula, em seu artigo 6 (1), metas que variam entre 15% e 80% a depender do material da embalagem (22,5% para plástico), sendo que tais metas foram estipuladas para serem cumpridas em até catorze anos. Enquanto isso, o Município de São Paulo impõe metas para que, em nove anos, haja a recompra de 90% das embalagens.

Nesse sentido, relembre-se que a Lei Federal nº 12.305/2010 foi clara ao estabelecer que a definição dos produtos e embalagens que deverão se submeter à logística reversa considerará sua viabilidade técnica e econômica, critério este que definitivamente não foi utilizado pela lei municipal.

Atento a esse aspecto, o Desembargador Torres de Carvalho proferiu seu voto afastando a obrigatoriedade de observância na Lei nº 13.216/2002, com base no fundamento da irrazoabilidade das metas estabelecidas, em agravo de instrumento interposto contra decisão que indeferiu a antecipação de tutela, em sede de ação coletiva proposta pela Associação Brasileira das Indústrias de Refrigerantes e Bebidas Não Alcoólicas (ABIR) para suspender a imposição das sanções previstas na Lei Municipal nº 13.316/2002:

(...) há substância na alegação de impossibilidade prática de cumprimento dessas metas nesses prazos (...). Como a autora demonstrou, o problema reside nos detalhes. As empresas não controlam onde os produtos serão vendidos

⁴⁹ EUROPA. EUR – Lex. Diretiva 94/62/CE. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=LEGISSUM%3A121207>. Acesso em: 19/03/2018.

nem onde serão consumidos, de modo que produtos vendidos em São Paulo são transferidos para outros municípios e produtos vendidos em outros municípios acabam consumidos em São Paulo; não tem como obrigar o consumidor a devolver as embalagens que lhes pertencem; e a experiência internacional demonstra que em lugar algum do mundo se chegou ao nível de coleta previsto na lei municipal. A lei local passa ao largo desses detalhes, dispõe insuficientemente sobre a forma da coleta, nada diz sobre as obrigações dos consumidores e da administração nesse problema que é de todos e impõe sanções que fatalmente serão impostas e poderão levar à interdição das empresas, ante a impossibilidade de cumprimento. Não se trata de ilidir a responsabilidade das empresas pela destinação das embalagens; mas de dispor da forma adequada, não dessa forma simplista e incompleta, sobre tal responsabilidade e sobre as metas de coleta.⁵⁰

Nessa perspectiva, retomamos o voto do Ministro Luiz Fux no caso da lei municipal sobre queima da palha da cana, em que ele afirma que se deve ser realista para criar uma lei, afinal, ela deverá ser colocada em prática. No trecho abaixo, o Ministro se refere aos impactos da substituição dos trabalhadores rurais que trabalham nos canaviais por máquinas colheitadeiras, em virtude da proibição da queima da palha da cana determinada pela lei municipal de Paulínia.

Por óbvio, há de se observar as especificidades do caso concreto e não divagar *ad eternum* no mundo das ideias. É preciso ser realista e ter em mente que se tais exigências são de difícil ou impossível aplicação, todavia, é forçoso imaginar uma solução mínima ao problema, que terá uma análise específica para cada situação concreta. Vale dizer, a título exemplificativo, incidindo-se a tese ao presente caso: se há uma impossibilidade de concessão de plenas condições aos trabalhadores substituídos, que se dê, pelo menos, um prazo razoável para que possam se preparar a esta nova situação.

(...)

É no âmbito deste planejamento [*de eliminação da queima da palha da cana estabelecido pelo Estado de São Paulo*] que também merece relevo a distinção de seu conceito com a completa e imediata proibição. No primeiro caso, do planejamento [*previsto na lei estadual*], há uma preparação prévia perpetrada pelo poder público a fim de tornar concreta uma situação desejável. De outro plano [*na lei municipal de Paulínia*], encontra-se uma simples proibição, que identifica o problema e tenta resolvê-lo, porém, sem um dimensionamento das consequências advindas de um comando normativo simples e reto.

Ou seja, sem o mínimo de planejamento, não há como estabelecer regras que mudarão radicalmente a vida das pessoas e/ou a atividade de um setor. Não importa se a intenção da nova regra é a melhor possível, a sociedade é permeada por relações e ações estruturadas que não se modificam de uma hora para outra. É preciso que a nova regra leve em conta o contexto do tema abordado, incluindo todos os atores implicados, e também que considere que a mudança

⁵⁰ BRASIL. Tribunal de Justiça de São Paulo. Agravo de Instrumento nº 0072178-30.2012.8.26.0000. Relator: Des. Torres de Carvalho. Câmara Reservada ao Meio Ambiente. Data de julgamento 19/07/2012.

das normas até então estabelecidas exigirá um período compatível para adaptação dos envolvidos para que, então, a nova situação pretendida consiga ser alcançada.

No mesmo sentido, o Ministro Luiz Fux destacou no seu voto no já citado caso da repercussão geral das sacolas plásticas⁵¹ a relevância de se considerar a viabilidade de colocar em prática o que determina a lei, bem como se esta, ao defender determinado interesse, não viola outro tão relevante quanto:

Nessa esteira, convém ponderar que a proibição de fornecer sacolas plásticas nocivas ao meio ambiente, sobretudo quando cumulada com a obrigatoriedade de substituição por outro tipo de material, pode se tornar excessivamente onerosa e desproporcional ao empresário. Nesse passo, o pluralismo de forças políticas e sociais na sociedade contemporânea impõe que se promova uma ponderação de princípios, de modo a conciliar valores e interesses diversos e heterogêneos.

(...)

A relevância constitucional do direito tutelado [*meio ambiente ecologicamente equilibrado*] não o habilita a permear indistintamente todas as esferas públicas, em detrimento de outros princípios e interesses públicos. A defesa do consumidor e do meio ambiente devem ser promovidas por instrumentos que não aniquilem a livre iniciativa, também princípio basilar da Ordem Econômica.

E novamente o Ministro cita o princípio da proporcionalidade:

Assim, o princípio da proporcionalidade, tem sido constantemente invocado, como no julgamento da ADI 1407- MC, *in verbis*: “[...] O princípio da proporcionalidade - que extrai a sua justificação dogmática de diversas cláusulas constitucionais, notadamente daquela que veicula a garantia do substantive due process of law - acha-se vocacionado a inibir e a neutralizar os abusos do Poder Público no exercício de suas funções, qualificando-se como parâmetro de aferição da própria constitucionalidade material dos atos estatais. A norma estatal, que não veicula qualquer conteúdo de irrazoabilidade, presta obséquio ao postulado da proporcionalidade, ajustando-se à cláusula que consagra, em sua dimensão material, o princípio do substantive due process of law (CF, art. 5º, LIV). Essa cláusula tutelar, ao inibir os efeitos prejudiciais decorrentes do abuso de poder legislativo, enfatiza a noção de que a prerrogativa de legislar outorgada ao Estado constitui atribuição jurídica essencialmente limitada, ainda que o momento de abstrata instauração normativa possa repousar em juízo meramente político ou discricionário do legislador”. (ADI 1407-MC, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 1º/02/2001).

⁵¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Repercussão Geral no Recurso Extraordinário 732.686 São Paulo. Relator: Min. Luiz Fux. Publicação em 13/11/2017.

O princípio da proporcionalidade, então, apresenta-se de grande valia na aferição da constitucionalidade da norma impugnada, podendo ser submetida ao em seus três subprincípios. *In casu*, a proporcionalidade se verifica a partir das seguintes perguntas: a lei municipal alcança a finalidade de proteção ao meio ambiente? Há algum meio tão eficiente de proteção ao meio ambiente que não represente um custo financeiro e empresarial tão elevado quanto a substituição das sacolas plásticas convencionais por sacolas oxibiodegradáveis? O custo à sociedade e aos cofres públicos é maior que os benefícios decorrentes da eventual proteção ao meio ambiente?

Sobre esse assunto, escrevem Eloísa Garcia, Guilherme Queiroz e Leda Coltro que não existe opção ideal entre a sacola retornável e a descartável ou o material ideal para as sacolas: “Não há opção tecnológica que substitua a responsabilidade do consumidor pelo resíduo de seu consumo, o consumo responsável e a gestão industrial e do varejo para a melhoria contínua do desempenho ambiental dos produtos e embalagens”. Estudos de avaliação de ciclo de vida (ACV) de sacolas descartáveis já foram realizados no exterior e a discussão dos resultados esclarece porque a resposta simples não existe. As conclusões dependem muito das condições tecnológicas, da disponibilidade de recursos naturais, da matriz energética do país e do cenário analisado.⁵² Assim, qualifica-se como apressada a decisão do legislador de impor a substituição das sacolas plásticas pelas oxibiodegradáveis, tal como o estabelecimento das metas na lei paulistana nº 13.316.

Pode-se fazer as mesmas perguntas em relação à Lei Municipal nº 13.316/2002 de São Paulo. Por exemplo: há alguma forma tão eficiente de proteção ao meio ambiente que não represente um custo financeiro e empresarial tão elevado quanto as metas de recompra estabelecidas? A resposta é positiva. Essa forma foi estabelecida pela Política Nacional de Resíduos Sólidos e chama-se responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos. É evidente que o resultado pretendido será mais efetivo quando todos os envolvidos numa problemática atuam para sua solução, por meio de instrumentos regulamentados e regras delimitadas para a ação de cada um, em detrimento da atuação de apenas um elo isoladamente.

A menção ao princípio do devido processo legal em sua face substantiva nos julgados acima não passa despercebida. O *substantive due process of law*, como também é chamado, visa

⁵² GARCIA, Eloísa Elena Corrêa; QUEIROZ, Guilherme de Castilho; COLTRO, Leda. **Embalagem**. In: JARDIM, Arnaldo; VALVERDE, José; YOSHIDA, Consuelo. **Política Nacional, Gestão e Gerenciamento de Resíduos Sólidos**. São Paulo. Manole, 2012, p. 306.

proteção ao direito material, qual seja, o conjunto de regras, criadas pelo Estado, regentes da vida do homem na sociedade, disciplinando as relações jurídicas.

A aplicação do princípio do devido processo legal no âmbito do direito material pode ser vislumbrada no campo legislativo, em que serve de parâmetro para a produção legislativa, pois não é admissível que uma lei proponha a arbitrariedade, a falta de razoabilidade, exageros, chegando a ser incoerente com os anseios da sociedade.

Assim, todos os atos do Poder Público estão sujeitos à observância de padrões mínimos de razoabilidade, inclusive o processo legislativo. Nessa linha, elencamos dois excertos de votos do Ministro Celso de Mello que traduzem a essência do âmbito material do princípio do devido processo legal:

As normas legais devem observar, no processo de sua formulação, critérios de razoabilidade que guardem estrita consonância com os padrões fundados no princípio da proporcionalidade, pois todos os atos emanados do Poder Público devem ajustar-se à cláusula que consagra, em sua dimensão material, o princípio do *substantive due process of law*.⁵³

O Estado não pode legislar abusivamente. A atividade legislativa está necessariamente sujeita à rígida observância de diretriz fundamental, que, encontrando suporte teórico no princípio da proporcionalidade, veda os excessos normativos e as prescrições irrazoáveis do Poder Público. O princípio da proporcionalidade - que extrai a sua justificação dogmática de diversas cláusulas constitucionais, notadamente daquela que veicula a garantia do *substantive due process of law* - acha-se vocacionado a inibir e a neutralizar os abusos do Poder Público no exercício de suas funções, qualificando-se como parâmetro de aferição da própria constitucionalidade material dos atos estatais. A norma estatal, que não veicula qualquer conteúdo de irrazoabilidade, presta obséquio ao postulado da proporcionalidade, ajustando-se à cláusula que consagra, em sua dimensão material, o princípio do *substantive due process of law* (CF, art. 5º, LIV). Essa cláusula tutelar, ao inibir os efeitos prejudiciais decorrentes do abuso de poder legislativo, enfatiza a noção de que a prerrogativa de legislar outorgada ao Estado constitui atribuição jurídica essencialmente limitada, ainda que o momento de abstrata instauração normativa possa repousar em juízo meramente político ou discricionário do legislador.⁵⁴

No mesmo sentido temos a lição de Roberto Barroso:

⁵³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 2667 MC-DF. Relator. Min. Celso de Mello. Tribunal Pleno. J. 19/06/2002.

⁵⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 1407 MC/DF. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade. Relator Min. Celso de Mello. Tribunal Pleno. J. 07/03/1996. DJ 24/11/2000.

O postulado da razoabilidade/proporcionalidade funciona como parâmetro hermenêutico que orienta como uma norma jurídica deve ser interpretada e aplicada no caso concreto, mormente na hipótese de incidência dos direitos fundamentais no processo, para a melhor realização dos valores e fins do sistema constitucional.⁵⁵

Além disso, mesmo que a Lei Municipal nº 13.316/2002 de São Paulo não fosse inconstitucional por ferir as regras de competência, conforme explorado no capítulo anterior, ou seja, se ela fosse válida, ainda assim, seria ineficaz por conta da sua inviabilidade na prática. Nesse sentido, a doutrina de Tercio Sampaio:

Uma norma se diz socialmente eficaz quando encontra na realidade condições adequadas para produzir seus efeitos. Esta adequação entre a prescrição e a realidade de fato tem relevância semântica (relação signo/objeto, norma/realidade normada). Efetividade ou eficácia social é uma forma de eficácia. (...) Se a efetividade ou eficácia social depende de requisitos inexistentes de fato, a ausência deles pode afetar não a validade da norma, mas a produção dos efeitos, conforme conhecida regra de calibração (*ad impossibilia nemo tenetur*: ninguém é obrigado a coisas impossíveis).⁵⁶

No contexto da Lei nº 13.316/2002 do Município de São Paulo, pode-se dizer que suas metas de recompra de embalagens plásticas não estão dentro do parâmetro da razoabilidade, o que revela a dissonância da referida lei com o princípio do devido processo legal, implicando, portanto, a suspensão de sua eficácia. Isso porque a lei não foi proporcional ao impor a apenas um elo da cadeia envolvido na questão de resíduos sólidos toda a responsabilidade por sua destinação correta, bem como porque impôs metas de recompra altíssimas como única alternativa para realizar logística reversa, não previstas em nenhum outro lugar no mundo.

A lei paulistana claramente não teve um embasamento técnico para ser elaborada. Para o estabelecimento das obrigações previstas nos seus artigos 2º e 7º seria necessário um estudo robusto por trás que as justificasse, tal como foi realizado em âmbito federal pela LCA Consultores antes da celebração do Acordo Setorial de Embalagens em Geral. Esse estudo foi essencial para que a situação dos resíduos no país fosse diagnosticada para, então, governo e

⁵⁵ BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e Aplicação da Constituição**. São Paulo. Saraiva, 2002. In: CASTRO, Ana Paula Soares da Silva. **O princípio do devido processo legal e a instrumentalidade do processo**. Disponível em: http://ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=6476&revista_caderno=21. Acesso em: 17/03/2018.

⁵⁶ FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. **A validade das normas jurídicas**. Disponível em: <http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/1064-1078-1-PB.pdf>. Acesso em: 01/03/2018.

setor empresarial sentarem à mesa e discutirem as metas pretendidas e como elas poderiam ser atingidas.⁵⁷

4.2. Novas iniciativas do Município de São Paulo em detrimento da Lei nº 13.316/2002

Tanto é verdade que a Lei nº 13.316/2002 é falha, que tramita na Câmara Municipal de São Paulo um Projeto de Lei para alterar sua redação, excluindo justamente as abusivas metas de recompra então estabelecidas. O PL 624/2009 tem a seguinte redação:

Art. 1º O Art. 7º da Lei 13.361, de 1º de fevereiro de 2002, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 7º O procedimento previsto no art. 2º será implantado segundo o seguinte cronograma:

I - Até 31 de dezembro de 2020, reutilização e/ou reciclagem de no mínimo 22% em peso, da totalidade das embalagens comercializadas no município de São Paulo.

II - Após a data estabelecida no inciso I deste artigo, deverão ser fixados, mediante portaria conjunta da Secretaria de Finanças, Secretaria Municipal do Verde e Meio Ambiente e Secretaria Municipal de Serviços, novos objetivos de valorização e reciclagem".

Art. 2º As despesas com a execução desta Lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias, suplementadas, se necessário.

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data da sua publicação.⁵⁸

Como justificativa para o Projeto de Lei, o vereador Antonio Goulart, autor do PL, transcreveu a reivindicação feita pela Associação Brasileira das Indústrias de Refrigerantes e Bebidas Não Alcoólicas, que afirmava que a Lei Municipal não prevê formas coerentes e prazos factíveis para cumprimento. Além disso, reforça que deve haver participação do Poder Público, com auxílio da iniciativa privada e a inclusão das cooperativas de catadores, a fim de, em conjunto, cuidar de “destinação final ambientalmente adequada” das embalagens plásticas descartadas pelos consumidores.

⁵⁷ O estudo está disponível em: http://www.sinir.gov.br/documents/10180/93155/Anexo_VI.PDF/94ff49e2-7aa7-4620-8ad9-b263a4ffadd7. Acesso em: 18/03/18.

⁵⁸ SÃO PAULO. (CIDADE). Câmara Municipal de São Paulo. **Projeto de Lei nº 624/2009**. Disponível em: http://splegisconsulta.camara.sp.gov.br/Pesquisa/DetailsDetalhado?COD_MTRA_LEGL=1&ANO_PCSS_CMS P=2009&COD_PCSS_CMSP=624. Acesso em 18/03/2018.

O PL teve pareceres favoráveis das comissões da Câmara dos Vereadores, tendo sido apresentado um substitutivo em agosto de 2011 pela Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, que deu um prazo mais curto para atingimento da meta especificamente para óleos combustíveis, lubrificantes e similares, e, em novembro de 2011, um outro, pela Comissão de Política Urbana, Metropolitana e Meio Ambiente, cuja redação é a seguinte:

Art. 1º O Art. 7º da Lei 13.316, de 1º de fevereiro de 2002, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 7º O procedimento previsto no art. 2º deverá obedecer às disposições contidas no plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos, no que se refere às metas de reutilização e/ou reciclagem”.

Art. 2º Esta lei será regulamentada na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Art. 3º As despesas com a execução desta Lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias, suplementadas, se necessário.

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data da sua publicação.⁵⁹

Analizando o Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos da Cidade de São Paulo (PGIRS)⁶⁰, mencionado no substitutivo acima, publicado em 2014, verificamos que, em seu capítulo “Resíduos Domiciliares Secos e sua logística reversa”, foi estabelecida a seguinte meta de governo: Definição do sistema de Logística Reversa de embalagens em geral (assinatura de Termos de Compromisso) para implementação e operacionalização do retorno de produtos pelos fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes, com a devida fiscalização do cumprimento; Meta: até 2016.

Ora, se o próprio Plano do Município de São Paulo estipulou como meta a definição do sistema de logística reversa de embalagens em geral é porque considera que ainda não existe tal sistema no Município, de forma que se pode concluir que a mera obrigação de recompra estabelecida em 2002 na Lei nº 13.316 não se traduz nesse sistema. Isso porque agora a Prefeitura, observando os ditames da PNRS, resolveu que é meta dela própria procurar o setor de embalagens para firmar termos de compromisso a fim de buscar uma solução pensada

⁵⁹ Idem.

⁶⁰ SÃO PAULO. (CIDADE). **Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos da Cidade de São Paulo**. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/servicos/arquivos/PGIRS-2014.pdf>. Acesso em 18/03/2018.

conjuntamente para a questão dos resíduos. E não poderia ser diferente, uma vez que a Lei nº 13.316/2002 não produziu os resultados desejados, tendo apenas gerado multas para o setor de embalagens.

Da mesma forma, o PGIRS admite que a parte que cabe à Municipalidade no que diz respeito à gestão de resíduos não é devidamente cumprida. Afirma que a coleta de resíduos secos não está ofertada na totalidade do município, ela abrange 78% das Subprefeituras, mas oferece o serviço a menos da metade dos domicílios destas regiões. Também, ao tratar dos modelos de coleta de resíduos sólidos domiciliares secos, informa que no modelo de coleta em contêineres, os veículos utilizados na coleta são dotados de sistema hidráulico de basculamento para o transbordo do conteúdo destes contêineres e que, em algumas situações, os contêineres estão situados nas vias públicas, o que acaba permitindo o descarte de outros tipos de resíduos, como fezes de animais, restos de construção e demolição, ou mesmo de materiais recicláveis porém em condição bastante precária de qualidade.

Os problemas descritos ocorrem também nos 750 Pontos de Entrega Voluntária (PEVs) implantados em logradouros públicos como praças, parques e unidades públicas, ou áreas particulares viabilizadas por intermédio de termos de parceria, cooperação ou convênio com a iniciativa privada. A implantação destas estruturas é de responsabilidade das empresas que realizam os serviços de limpeza urbana, assim como sua higienização e manutenção. Entretanto, assim como no caso dos contêineres, a situação de uso destes equipamentos para descarte dos resíduos é crítica, pois todo e qualquer tipo de resíduo acaba sendo depositado nos PEVs e nos seus “arredores”, ou seja, de forma inadequada.

Os resíduos sólidos domiciliares secos resultantes desta tipologia de coleta da Prefeitura de São Paulo, ao chegarem às Centrais de Triagem, estão “contaminados” por outros tipos de resíduos, ou “desconfigurados”, perdendo qualidade em sua estrutura ou característica. Diversas razões podem explicar estas ocorrências: carência ou ausência de informação e orientação à população; falta de fiscalização do uso; problemas na escala e na frequência de coleta; carência de áreas para descarte adequado de outros tipos de resíduos; inexistência de outra modalidade de coleta; inadequação da modalidade e dos equipamentos utilizados etc. Todas estas situações acabam por reduzir a eficiência do sistema, justamente pelos altos índices de rejeitos, comprometendo a qualidade dos resíduos secos e, por fim, elevando os custos previstos para as ações de coleta diferenciada de resíduos sólidos domiciliares secos.

Ainda, relata-se no PGIRS que a recuperação dos resíduos para a cadeia econômica da reciclagem ou seu reaproveitamento configura-se como um dos principais desafios para a cidade de São Paulo. Isto porque os índices atuais de recuperação dos resíduos sólidos domiciliares secos pelas ações de coleta seletiva organizadas e coordenadas pelo poder público são extremamente baixos. Atualmente apenas são desviados do aterro sanitário e recuperados 1,6% dos resíduos domiciliares gerados na cidade. Estes dados representam valores estimados de resíduos sólidos domiciliares secos que entram nas 22 Centrais de Triagem operadas por cooperativas e associações conveniadas com a Prefeitura de São Paulo⁶¹, assim como nas demais organizações de catadores de material reciclável (48 no total) autorizadas a receber estes materiais.

Dessa forma, a grande deficiência que o PGIRS coloca é a relativa à pequena abrangência efetiva do sistema de coleta seletiva de secos – refém da carência por mais e melhores soluções de destinação para recuperação dos resíduos. Há demandas objetivas por informação em geral para toda a população, capacitação técnica dos agentes operacionais das empresas e das cooperativas, melhoria da gestão em todos os envolvidos, inclusive na Autoridade Municipal de Limpeza Urbana com estruturação de procedimentos para registro de fluxos, melhoria da logística de coleta etc.

Outra deficiência significativa para as cooperativas e associações é a dificuldade de se estabelecer uma rede de comercialização, que pode proporcionar ganhos de escala e superação de patamares intermediários da cadeia econômica da reciclagem, aproximando-os da indústria de transformação. Algumas iniciativas neste sentido estão em curso, porém com resultados ainda incipientes.

Assim, não é coerente que o setor privado fique encarregado de solucionar a questão das embalagens que coloca em circulação de modo tão simplista como fez a Lei nº 13.316/2002, sendo que a própria Prefeitura reconhecidamente encontra enormes dificuldades para cumprir com as suas obrigações no mesmo tema.

⁶¹ Dados de 2013.

CONCLUSÃO

A problemática dos resíduos sólidos está posta há algumas décadas, mas tem chamado mais atenção atualmente em decorrência do grande do consumo e do consequente aumento na geração de resíduos pela sociedade contemporânea, além do maior nível de periculosidade dos resíduos gerados. O Brasil, para enfrentar esse desafio, elaborou a Política Nacional de Resíduos Sólidos, que é uma lei bastante arrojada e traz diversos instrumentos úteis para o enfrentamento da questão.

A promulgação da PNRS, no entanto, se deu tardiamente, apenas no ano de 2010, quando as dificuldades para lidar com o tema de resíduos sólidos já eram latentes, de modo que outros entes da Federação, que não a União, em observância à competência legislativa concorrente estabelecida pela Lei Maior para o tema de meio ambiente, já tinham elaborado suas leis abordando o assunto. É o caso da Política Paulista de Resíduos Sólidos e da Lei nº 13.316/2002 do Município de São Paulo. Diante de tal situação, fez-se necessário confrontar essas leis com a Lei Federal promulgada, a fim de verificar a possibilidade de aquelas continuarem vigentes no mundo jurídico, ante as regras de competência estabelecidas pela Constituição Federal.

Nessa comparação, ficou evidente que a Política Paulista pode conviver com a PNRS, diferentemente da Lei Municipal, uma vez que esta desconsidera conceitos e princípios fundamentais da Política Nacional, descumprindo, portanto, regra de competência, além de estabelecer obrigações aos particulares que não são passíveis de cumprimento na realidade fática existente na cidade de São Paulo.

Nesse sentido, a Lei Municipal em referência deve ser extirpada do ordenamento jurídico, em obediência ao parágrafo 4º do art. 24 da Constituição Federal (“§ 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário” – aqui se entende que a eficácia da lei municipal que contrarie a federal também deve ser suspensa).

Tamanha é a inadequação dessa Lei Municipal que ela é atualmente objeto de projeto de lei que pretende alterar sua redação para ajustá-la aos ditames nacionais impostos pela PNRS. Também, o próprio Plano de Gestão Integrada de Resíduos da Cidade de São Paulo de 2014, elaborado conforme determinação da Política Nacional, vai de encontro com a Lei nº 13.316, ao estabelecer que é meta da Prefeitura a definição do sistema de Logística Reversa de embalagens em geral, por meio da assinatura de Termos de Compromisso para implementação

e operacionalização do retorno de produtos pelos fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes, sem tratar das metas de recompra impostas pela Lei Municipal.

Assim, não resta dúvida que o sistema de comando e controle, puro e simples, tal qual o utilizado pela lei paulistana, não é suficiente para resolver a problemática dos resíduos sólidos no país. A solução, ao contrário, passa por discussões e entendimentos entre setor público e privado, incluindo fabricantes, importadores, distribuidores, comerciantes, consumidores, titulares dos serviços públicos de limpeza urbana e catadores de material reciclável, utilizando-se o ferramental proporcionado pela PNRS, tal como ocorreu no Acordo Setorial de Embalagens em Geral.

Isso porque é essencial uma visão sistêmica dessa temática, que considere as variáveis jurídica, econômica, ambiental, tecnológica, social, cultural e de saúde pública, que propicie maior estabilidade nas relações, minimizando, portanto, o risco de judicialização da matéria, além de se privilegiar o diálogo, para que as partes cheguem a um denominador comum.

Dito isto, proponho em primeiro lugar que, se a Prefeitura paulistana, conhecendo os termos do Acordo Setorial de Embalagens em Geral e a realidade do município no que tange ao gerenciamento de seus resíduos sólidos revelada no PGIRS, verificar que há espaço para construir em conjunto com a iniciativa privada novas metas para alcançar o que a PNRS estabelece, ampliando a proteção ambiental existente (art. 34 da Lei Federal nº 12.305/2010), que abra um edital e chame os setores envolvidos para celebrar um acordo setorial municipal, ou ainda um acordo setorial abrangendo toda a região metropolitana, envolvendo, para tanto, os demais interessados.

Minha segunda proposta é no sentido de que a Prefeitura, por meio de sua Secretaria Municipal do Verde e Meio Ambiente, assine diretamente com uma empresa ou algumas, e não com o setor todo, termos de compromisso, a fim de dar tratamento a uma situação específica que se refira apenas àquelas empresas, merecedora de tratamento diferenciado, como sugere o Plano de Gestão Integrada de Resíduos da Cidade de São Paulo.

REFERÊNCIAS

[ABRELPE] ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE EMPRESAS DE LIMPEZA PÚBLICA E RESÍDUOS ESPECIAIS. **Panorama dos Resíduos Sólidos no Brasil 2016**. São Paulo. 2016. Disponível em http://www.abrelpe.org.br/panorama_apresentacao.cfm. Acesso em: 13/02/2018.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Federalismo e Competências Ambientais no Brasil**. 2ª ed. São Paulo. Atlas, 2015.

BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e Aplicação da Constituição**. São Paulo. Saraiva, 2002. In: CASTRO, Ana Paula Soares da Silva. **O princípio do devido processo legal e a instrumentalidade do processo**. Disponível em: http://ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=6476&revista_caderno=21. Acesso em: 17/03/2018.

BIM, Eduardo Fortunato; FARIAS, Talden. **Competência Ambiental Legislativa e Administrativa**. Revista de Informação Legislativa – Brasília. A. 52 n. 208, out./dez. 2015.

BRASIL. 5ª Vara da Fazenda Pública da Comarca da Capital – SP. Processo nº 0060383-62.2012.8.26.0053. Requerente: Natura Cosméticos S.A. e Requerida: Prefeitura do Município de São Paulo – Secretaria do Verde e Meio Ambiente. Classe – Assunto Procedimento Ordinário – Anulação de Débito Fiscal Meio Ambiente. Sentença datada de 27/11/2013, da lavra da MM. Juíza de Direito Dra. Carmen Cristina Fernandez Teixeira e Oliveira.

_____. **Acordo Setorial para Implantação do Sistema de Logística Reversa de Embalagens em Geral**. Disponível em: <http://www.sinir.gov.br/web/guest/embalagens-em-geral>. Acesso em 13/02/2018.

_____. Constituição Federal de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 24/03/2018.

_____. Decreto Federal nº 6.514/2008 que dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, estabelece o processo administrativo federal para apuração destas infrações. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/d6514.htm. Acesso em: 24/03/2018.

_____. Decreto Federal nº 7.404/2010 que estabelece as normas para execução da Política Nacional de Resíduos Sólidos. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7404.htm. Acesso em: 23/03/2018.

_____. Lei Federal nº 6.938/1981 que institui a Política Nacional do Meio Ambiente. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm. Acesso em: 23/03/2018.

_____. Lei Federal nº 9.605/1998 que dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9605.htm. Acesso em: 24/03/2018.

_____. Lei Federal nº 11.445/2007 que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm. Acesso em: 24/03/2018.

_____. Lei Federal nº 12.305/2010 que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm. Acesso em: 23/03/2018.

_____. Lei Federal nº 12.651/2012 que dispõe sobre a proteção vegetal nativa. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm. Acesso em: 23/03/2018.

_____. Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União. **Relatório nº 201602951**. Disponível em: <https://auditoria.cgu.gov.br/?draw=3&colunaOrdenacao=dataPublicacao&direcaoOrdenacao=DESC&tamanhoPagina=15&offset=0&titulo=201602951&linhaAtuacao=&de=&ate=&ministerios=&orgaos=&estados=&municipios=&fefs=&palavraChave=#lista>. Acesso em: 13/02/2018.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 1407 MC/DF. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade. Relator Min. Celso de Mello. Tribunal Pleno. J. 07/03/1996. DJ 24/11/2000.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 2667 MC-DF. Relator. Min. Celso de Mello. Tribunal Pleno. J. 19/06/2002.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade 3645/PR. Relatora: Min. Ellen Gracie, j. 31/05/2006. DJ 01/09/2006.

_____. Supremo Tribunal Federal. Medida cautelar na arguição de descumprimento de preceito fundamental 234-DF. J. 28/09/2011. Disponibilizado em 06/02/2012.

_____. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 586.224/SP. Relator: Min. Luiz Fux, j. 05/03/2015. DJ 08/05/2015.

_____. Supremo Tribunal Federal. Repercussão Geral no Recurso Extraordinário 732.686 São Paulo. Relator: Min. Luiz Fux. Publicação em 13/11/2017.

_____. Tribunal de Justiça de São Paulo. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3039081220118260000 SP 0303908-12.2011.8.26.0000, Relator: Des. Renato Nalini, Data de Julgamento: 13/06/2012, Órgão Especial. Data de Publicação: 03/07/2012.

_____. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Apelação Cível nº 704.103 5/1. Câmara Especial do Meio Ambiente. Relator: Desembargador Samuel Júnior, j. 31/01/2008.

_____. Tribunal de Justiça de São Paulo. Arguição de inconstitucionalidade nº 0016895-17.2015.8.26.0000. Suscitante: 2ª Câmara Reservada ao Meio Ambiente. Interessados: Prefeitura Municipal de São Paulo; Natura Cosméticos S/A. Relator: João Negrini Filho. Acórdão datado 23 de setembro de 2015.

_____. Tribunal de Justiça de São Paulo. Agravo de Instrumento nº 0072178-30.2012.8.26.0000. Relator: Des. Torres de Carvalho. Câmara Reservada ao Meio Ambiente. Data de julgamento 19/07/2012.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Para Natura Inovação e Tecnologia de Produtos Ltda.** (parecer). In: Aspectos controvertidos do direito ambiental: tutela material e tutela processual. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

CASTRO, Fernando Botelho Penteado de; SOUZA, André Viva. **Política de Resíduos Sólidos é um marco abrangente.** Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2010-ago-19/politica-nacional-residuos-solidos-marco-regulatorio-abrangente>. Acesso em: 14/02/2018.

[CEMPRE] COMPROMISSO EMPRESARIAL PARA RECICLAGEM. **Relatório Técnico - Acordo Setorial de Embalagens em Geral. Acordo Setorial para Implementação do Sistema de Logística Reversa de Embalagens em Geral. Relatório Final - Fase 1** – Novembro de 2017. Disponível em: <http://separenaopare.com.br/wp-content/uploads/2017/10/RELATORIOFINALFASE1.pdf>. Acesso em 20/02/2018.

CIPRIANO, Tasso Alexandre Richetti Pires. **Juridificação dos Resíduos no Brasil**. In: PHILIPPI JR, Arlindo; FREITAS, Vladimir Passos de; SPÍNOLA, Ana Luiza Silva. **Direito Ambiental e Sustentabilidade**. São Paulo. Manole, 2016, edição digital.

[CNUMAD] CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO (1992). **Agenda 21**. São Paulo: Secretaria de Estado do Meio Ambiente, 1997.

DERANI, Cristiane. **Direito Ambiental Econômico**. São Paulo. Max Limonad, 1997, p. 297. Apud: MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 20ª ed. São Paulo. Malheiros, 2012.

EUROPA. EUR – Lex. Diretiva 94/62/CE. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=LEGISSUM%3A121207>. Acesso em: 19/03/2018.

FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. **A validade das normas jurídicas**. Disponível em: <http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/1064-1078-1-PB.pdf>. Acesso em: 01/03/2018.

_____, Tércio Sampaio. **Normas gerais e competência concorrente: uma exegese do art. 24 da Constituição Federal**. Revista da faculdade de direito da Universidade de São Paulo, v. 90, p. 245-251, 1995. Apud: BIM, Eduardo Fortunato; FARIAS, Talden.

FOGAÇA, Jennifer Rocha Vargas. **Diferença entre lixão, aterro controlado e aterro sanitário**. Disponível em: <http://mundoeducacao.bol.uol.com.br/quimica/diferenca-entre-lixao-aterro-controlado-aterro-sanitario.htm>. Acesso em: 13/02/2018.

GARCIA, Eloísa Elena Corrêa; QUEIROZ, Guilherme de Castilho; COLTRO, Leda. **Embalagem**. In: JARDIM, Arnaldo; VALVERDE, José; YOSHIDA, Consuelo. **Política Nacional, Gestão e Gerenciamento de Resíduos Sólidos**. São Paulo. Manole, 2012.

JURAS, Ilidia da Ascensão Garrido Martins; ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães de. **A responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida do produto**. In: JARDIM, Arnaldo; VALVERDE, José; YOSHIDA, Consuelo. **Política Nacional, Gestão e Gerenciamento de Resíduos Sólidos**. São Paulo. Manole, 2012.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 20^a ed. São Paulo. Malheiros, 2012.

MILARÉ, Édís; MILARÉ, Lucas Tamer; FRANCO, Rita Maria Borges. **A responsabilidade por ações desconformes à Política Nacional de Resíduos Sólidos**. In: JARDIM, Arnaldo; VALVERDE, José; YOSHIDA, Consuelo. **Política Nacional, Gestão e Gerenciamento de Resíduos Sólidos**. São Paulo. Manole, 2012.

PAULÍNIA. Lei Municipal nº 1952/1995 sobre a proibição de queimadas no Município de Paulínia. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/sp/p/paulinia/lei-ordinaria/1995/196/1952/lei-ordinaria-n-1952-1995-dispoe-sobre-a-proibicao-de-queimadas-no-municipio-de-paulinia-nas-formas-que-especifica-e-da-outras-providencias?q=1952>.

Acesso em: 23/03/2018.

SÃO PAULO. (CIDADE). Câmara Municipal de São Paulo. **Projeto de Lei nº 624/2009**. Disponível em: http://splegisconsulta.camara.sp.gov.br/Pesquisa/DetailsDetalhado?COD_MTRA_LEGL=1&ANO_PCSS_CMSP=2009&COD_PCSS_CMSP=624. Acesso em 18/03/2018.

_____. (CIDADE). Decreto Municipal nº 49.532/2002. Regulamenta a Lei nº 13.316/2002 do Município de São Paulo.

_____. (CIDADE). Lei Municipal nº 13.316/2002 sobre a coleta, destinação final e reutilização de embalagens e garrafas plásticas no Município de São Paulo. disponível em: http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_juridicos/cadlem/integra.asp?alt=30122008P%20000972008SVMA. Acesso em: 23/03/2018.

_____. (CIDADE). **Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos da Cidade de São Paulo**. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/servicos/arquivos/PGIRS-2014.pdf>. Acesso em 18/03/2018.

SÃO PAULO (ESTADO). Decreto Estadual nº 54.645/2009 que regulamenta dispositivos da Lei nº 12.300/2006. Disponível em <https://www.al.sp.gov.br/norma/157206>. Acesso em: 23/03/2018.

_____. (ESTADO). Lei Estadual nº 11.241/2002 sobre a eliminação gradativa da queima da palha da cana-de-açúcar. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/norma/?id=217>. Acesso em: 23/03/2018.

_____. (ESTADO). Lei Estadual nº 12.300/2006 que institui a Política Estadual de Resíduos Sólidos. Disponível em: <http://www.saneamento.sp.gov.br/Arquivos/Decretos/Arquivo%203%20-%20Politica%20estadual%20de%20RS%20-%202006%20Lei%2012300.pdf>. Acesso em: 23/03/2018.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **A competência constitucional legislativa em matéria ambiental: à luz do “federalismo cooperativo ecológico” consagrado pelo ordenamento jurídico brasileiro**. Revista de direito ambiental, v. 18, n. 71, p. 55-116, jul./set. 2013. Apud: BIM, Eduardo Fortunato; FARIAS, Talden.

_____, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Princípios do Direito Ambiental**. São Paulo. Saraiva, 2014, p. 36-37.

SILVA FILHO, Carlos Roberto Vieira; SOLER, Fabricio Dorado. **Gestão de Resíduos Sólidos – O que diz a lei**. 3ª ed. São Paulo. Trevisan. 2015.

SILVA, José Afonso da. **Comentário Contextual à Constituição**. São Paulo: Malheiros, 2007.

_____, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 32ª ed. São Paulo. Malheiros, 2009,

SOLER, Fabricio Dorado. **Os acordos setoriais previstos na Lei Federal n. 12.305/2010 (Política Nacional de Resíduos Sólidos – PNRS) – Desafios jurídicos para a implementação da logística reversa no Brasil**. Disponível em <https://tede2.pucsp.br/handle/handle/6630>. Acesso em 12/02/2018.

YOSHIDA, Consuelo. **A tutela estatal ambiental e os critérios de definição de competência.** Revista do Advogado, 102, 2009.

_____, Consuelo. **Competência e as Diretrizes da PNRS: conflitos e critérios de harmonização entre as demais legislações e normas.** In: JARDIM, Arnaldo; VALVERDE, José; YOSHIDA, Consuelo. **Política Nacional, Gestão e Gerenciamento de Resíduos Sólidos.** São Paulo. Manole, 2012.