

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO PUC-SP

Aline Rocha Gorga

**DA COMPETÊNCIA MUNICIPAL PARA LEGISLAR SOBRE RESÍDUOS SÓLIDOS
– A LEI Nº 13.316/02 DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO**

DIREITO AMBIENTAL

SÃO PAULO

2018

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO PUC-SP

Aline Rocha Gorga

DA COMPETÊNCIA MUNICIPAL PARA LEGISLAR SOBRE RESÍDUOS SÓLIDOS –
A LEI Nº 13.316/02 DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

DIREITO AMBIENTAL

Monografia apresentada à Banca Examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de Especialista em Direito Ambiental, sob a orientação da Profa. Dra. Erika Bechara.

SÃO PAULO

2018

Banca Examinadora

Dedicatória

Dedico esta monografia à minha filhinha Camila, bebê gestado e nascido no decorrer da elaboração desta monografia. Mesmo sem o saber, ela amorosamente me incentivou a analisar o quanto é importante a destinação dos resíduos sólidos para a preservação do meio ambiente em que ela e tantos outros brasileirinhos vão viver. E quão imperiosa é a nossa obrigação de preservar condições ambientais que assegurem a saúde das gerações futuras.

Agradecimento

Não poderia deixar de agradecer à minha mãe, Elecyr Rocha Gorga, por seu incentivo e apoio e por ter se revezado comigo nos cuidados da minha filha recém-nascida, para que eu pudesse concluir o presente trabalho.

Resumo

A presente monografia analisa, com base nas diretrizes estabelecidas pela Constituição da República, a competência legislativa dos Municípios para tratar do tema dos resíduos sólidos. Estuda o caso do Município de São Paulo, onde são produzidas cerca de 20.000 toneladas de resíduos por dia, discorrendo sobre a Lei Municipal nº 13.316, de 1º de fevereiro de 2002, que, com vistas à proteção e à defesa da sadia qualidade de vida da população que aqui habita, trabalha e circula, dispôs sobre a coleta, destinação final e reutilização de resíduos sólidos, em autêntico sistema de logística reversa. Conclui pela competência municipal para tratar do tema resíduos sólidos, bem como pela compatibilidade da Lei nº 13.316/02 do Município de São Paulo com a superveniente legislação federal sobre o tema – a Lei Federal nº 12.305/10, que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos e trouxe normas gerais sobre o assunto.

Palavras-chave: resíduos sólidos, competência legislativa, lei nº 13.316/02 do Município de São Paulo, Política Nacional de Resíduos Sólidos.

Abstract

This monograph reviews, based on the guidelines established by the Constitution of the Republic, the legislative competence of the municipalities to handle the subject of solid waste. It examines the case study of the São Paulo municipality, where around 20.000 tons of waste are produced daily, talking about the Municipal Law n° 13.316 dated February 1st, 2002. This law aimed at protecting and safeguarding the life quality of the population, provides on the collection, final destination and re-use of solid waste, in an authentic reverse logistics network. This monography concludes that the municipal competence handles the topic of solid waste regarding the competence of the Municipalities to legislate about topics of local interests and the environment, as well as for the full compatibility of the Law n° 13.316/02 of the São Paulo municipality with the federal legislation about the theme – the Federal Law n° 12.305/10, that instituted the Solid Waste National Policy and has brought general rules on the subject.

O Bicho

Vi ontem um bicho
Na imundície do pátio
Catando comida entre os detritos.
Quando achava alguma coisa,
Não examinava nem cheirava:
Engolia com voracidade.
O bicho não era um cão,
Não era um gato,
Não era um rato.
O bicho, meu Deus, era um homem.

(Manuel Bandeira)

SUMÁRIO

1 – INTRODUÇÃO	pg.11
2 - A POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS – Lei Federal nº12.305/10	– pg. 14
2.1 – Dos princípios da Política Nacional de Resíduos Sólidos	- pg.15
2.1.1 - Princípios da prevenção e da precaução	- pg. 15
2.1.2 - Princípios do poluidor-pagador e do protetor-recebedor	- pg. 17
2.1.3 - Princípio da visão sistêmica	- pg. 18
2.1.4 - Princípio do desenvolvimento sustentável	- pg. 19
2.1.5 - Princípio da ecoeficiência	- pg. 20
2.1.6 - Princípio da cooperação entre as diferentes esferas do poder público, o setor empresarial e demais segmentos da sociedade	- pg. 21
2.1.7 - Princípio da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos	- pg. 21
2.1.8 - Princípio do reconhecimento do resíduo sólido reutilizável e reciclável como um bem econômico e de valor social, gerador de trabalho e renda e promotor da cidadania	- pg. 22
2.1.9 - Princípio do respeito às diversidades locais e regionais	- pg. 23
2.1.10 - Princípio do direito da sociedade à informação e ao controle social	- pg. 23
2.1.11 – Princípios da razoabilidade e da proporcionalidade	- pg. 25
2.2 – Dos objetivos da Política Nacional de Resíduos Sólidos	- pg. 26
2.2.1 - Proteção da saúde pública e da qualidade ambiental	- pg. 27
2.2.2 - A não geração de resíduos, e, subsequentemente, a redução, reutilização, reciclagem e tratamento dos resíduos sólidos, bem como a disposição ambientalmente adequada dos rejeitos	-pg. 27
2.2.3 – Demais objetivos da Política Nacional de Resíduos Sólidos	- pg. 29

2.3 - Considerações finais sobre a Política Nacional de Resíduos Sólidos - pg. 29

3- DA COMPETÊNCIA MUNICIPAL PARA LEGISLAR SOBRE MEIO AMBIENTE E
SOBRE RESÍDUOS SÓLIDOS pg. 30

4- DO EXERCÍCIO DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA PELO MUNICÍPIO DE SÃO
PAULO – A LEI Nº 13.316, DE 02 DE 1º DE FEVEREIRO DE 2002 pg. 39

4.1 – A Lei Municipal n ° 13.316, de 1º de fevereiro de 2002 pg. 40

4.2 – A compatibilidade da Lei Municipal nº 13.316/02 com a Política Nacional de Resíduos
Sólidos pg. 44

5– A LEI MUNICIPAL Nº 13.316/02 COMO INSTRUMENTO DE LOGÍSTICA REVERSA
PARA A ADEQUADA GESTÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS NA URBE PAULISTANA –
pg. 55

6- CONCLUSÃO pg. 61

7 – REFERÊNCIAS pg. 65

1- INTRODUÇÃO

Os resíduos sólidos produzidos pela civilização moderna se tornaram um dos grandes problemas ambientais em todo o planeta. Como consequência do modelo de desenvolvimento econômico adotado pelo sistema capitalista, em que o intenso consumismo foi alçado a padrão de comportamento esperado e incentivado, têm sido descartados em todo o mundo cada vez maiores quantidades de resíduos sólidos, tornando absolutamente necessário o equacionamento de soluções à sua geração, diante dos inegáveis danos ambientais e à saúde humana por eles ocasionados.

As consequências causadas pelos resíduos sólidos aos quais não é conferida uma destinação ambientalmente correta são, inexoravelmente: o aquecimento global, visto que sua decomposição, notadamente dos resíduos plásticos em contato com matéria orgânica, gera a emissão de gás metano; a poluição ambiental e a contaminação do solo e dos lençóis freáticos, em razão do chorume gerado por sua decomposição; a destruição das áreas de mananciais com o acúmulo de resíduos às beiras dos rios e córregos; a perda de cobertura vegetal; a poluição das águas com reflexos na pesca e, no longo prazo, até mesmo a possível desertificação dos oceanos, decorrente do descarte de plástico nos rios e cursos d'água que acabam por desaguar nos mares. Digno de nota, aliás, que têm sido descobertas nos oceanos “manchas” enormes de resíduos plásticos boiando, causando a morte de animais marinhos, até mesmo de grande porte. Em junho do corrente ano, na Tailândia, foi detectada uma baleia morta com cerca de 80 sacos plásticos em seu estômago¹.

Um dos primeiros debates mundiais a respeito da gestão ambientalmente adequada dos resíduos sólidos se travou na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente (RIO-92 ou ECO-92), que teve curso no Rio de Janeiro em 1992. Nela, produziram-se, dentre outros importantes documentos, a Agenda 21², que tratou do tema em seus capítulos 19 (Manejo ecologicamente saudável das substâncias químicas tóxicas, incluída a prevenção do tráfico internacional ilegal dos produtos tóxicos e perigosos), 20 (Manejo ecologicamente saudável dos resíduos perigosos, incluindo a prevenção do tráfico internacional ilícito de

¹ De acordo com notícia divulgada pela BBC News, disponível em <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-44344994>. Acesso em 07-07-2018.

² AGENDA 21. Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento: de acordo com a Resolução nº 44/228 da Assembleia Geral da ONU, de 22-12-89, estabelece uma abordagem equilibrada e integrada das questões relativas a meio ambiente e desenvolvimento: a Agenda 21 - Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 1995. Disponível em <http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/agenda21.pdf>. Acesso em 16-08-2018.

resíduos perigosos), e 21 (Manejo ambientalmente saudável dos resíduos sólidos e questões relacionadas com os esgotos).

Também na RIO-92 divulgou-se o conceito de “desenvolvimento sustentável”, que havia sido cunhado em 1987 no Relatório Brundtland, elaborado pela Comissão Mundial de Meio Ambiente e Desenvolvimento³, tendo como ideia central a satisfação das necessidades do presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras de satisfazerem suas próprias necessidades. Esse conceito foi reafirmado no princípio 3 da Declaração do Rio de Janeiro sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento nos seguintes termos: “*O direito ao desenvolvimento deve ser exercido de modo a permitir que sejam atendidas equitativamente as necessidades de desenvolvimento e de meio ambiente das gerações presentes e futuras*”⁴.

Assim, a questão referente à gestão adequada dos resíduos sólidos passou a ocupar a pauta de diversos países, e a preocupação com sua destinação ambientalmente adequada acabou por ganhar contornos mundiais.

No Brasil, em 2010 foi finalmente editada uma lei nacional estabelecendo normas gerais sobre o assunto. Trata-se da Lei Federal nº 12.305/10, também conhecida como Política Nacional de Resíduos Sólidos, editada após um processo lento de debates e construção a respeito do tema.

Ocorre que, antes do advento da Política Nacional de Resíduos Sólidos – lei nacional que, nos termos do art. 24 da Constituição da República, trouxe normas gerais sobre o assunto – já haviam sido editadas, em diversas unidades da Federação, leis estaduais e locais dispendo sobre políticas de resíduos sólidos.

Como se sabe, a Constituição brasileira previu, para a legislação de algumas matérias, a competência concorrente entre União, Estados e Distrito Federal (art. 24), estabelecendo que, à primeira, compete dispor sobre normas gerais (art. 24, parágrafo 1º), enquanto que aos Estados e Distrito Federal cabe a suplementação dessas normas no âmbito de seus respectivos territórios (art. 24, parágrafo 2º). Na hipótese de inexistência de lei federal os Estados podem exercer a competência legislativa plena (art. 24, parágrafo 3º) para atender

³ RELATÓRIO BRUNDTLAND - NOSSO FUTURO COMUM. Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. 2ª edição. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1991. Disponível em <https://pt.scribd.com/doc/12906958/Relatorio-Brundtland-Nosso-Futuro-Comum-Em-Portugues>. Acesso em 16-08-2018.

⁴ Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, disponível em <http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>. Acesso em 16-08-2018.

suas peculiaridades, e, neste caso, se sobrevier lei federal que disponha sobre normas gerais, a lei estadual terá sua eficácia suspensa naquilo que lhe contrariar (art. 24, parágrafo 4º).

Dentre as matérias passíveis de legislação concorrente entre a União, os Estados e o Distrito Federal, encontram-se a conservação da natureza, a defesa do solo e dos recursos naturais, a proteção ao meio ambiente, o controle da poluição e a responsabilidade por dano ao meio ambiente (art. 24, incs. VI e VIII). Assim, não resta dúvida a respeito da competência desses entes federativos para tratar sobre a matéria dos resíduos sólidos, que está intrinsecamente ligada à proteção ao meio ambiente e à defesa do solo, bem como ao controle da poluição.

A questão que se coloca no que diz respeito à competência para legislar sobre a temática dos resíduos sólidos, e que poderia suscitar dúvidas diante de sua não contemplação no art. 24 da Constituição, é a relativa aos Municípios: teriam eles competência para legislar sobre o assunto? Estaria tal tema abarcado nos “*assuntos de interesse local*”, que lhes foi reservado como competência legislativa nos termos do art. 30 da Constituição?

Esta monografia pretende abordar a competência legislativa dos Municípios para tratar do tema dos resíduos sólidos, e, após assentada tal premissa, discorrer sobre a Lei nº 13.316, de 1º de fevereiro de 2002, do Município de São Paulo, que, atenta às peculiaridades da maior cidade brasileira e um dos maiores centros urbanos do mundo, onde são produzidas todos os dias cerca de 20.000 toneladas de resíduos⁵, dispôs sobre a coleta, destinação final e reutilização de embalagens, garrafas plásticas e pneumáticos, estabelecendo metas para a recompra das garrafas plásticas após o uso do produto pelos consumidores, em autêntico sistema de logística reversa.

Preliminarmente, porém, tratar-se-á da legislação nacional sobre o assunto - a Lei Federal nº 12.305/10, que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos, contém normas gerais sobre o tema, bem como os princípios orientadores e os objetivos que devem ser perseguidos na gestão e gerenciamento de resíduos sólidos no Brasil.

⁵ Conforme dados constantes do sítio eletrônico da AMLURB – Autoridade Municipal de Limpeza, disponíveis em http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/regionais/amlurb/coleta_seletiva/index.php?p=229723 - acesso em 16-08-2018, a cidade de São Paulo gera, em média, 20 mil toneladas de lixo diariamente (entre resíduos domiciliares, resíduos de saúde, restos de feiras livres, podas de árvores, entulho etc.). Só de resíduos domiciliares são coletados cerca de 12 mil toneladas/dia.

2—A POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS – Lei Federal nº 12.305/10

Até a década de 1990 o Poder Público se preocupava apenas com o sistema de limpeza pública: varrição, coleta do lixo, seu transporte e alocação final de acordo com a política de saneamento básico. Praticamente inexistia preocupação social com aqueles que faziam nos lixões a catação dos resíduos sólidos.

Mais de duas décadas foram gastas entre projetos, debates, idas e vindas no Congresso Nacional antes da edição da legislação federal sobre o tema – a Política Nacional de Resíduos Sólidos. Embora os inúmeros debates e discussões no Congresso Nacional e com a sociedade civil tenham tido relevante importância na elaboração da lei, infelizmente, durante todo esse longo tempo gasto na sua elaboração, foi gerado um grande passivo ambiental, porque enquanto a regulamentação jurídica não vinha os resíduos continuaram sendo produzidos, com consequentes prejuízos para a saúde pública, para a qualidade do meio ambiente, para a economia e finanças públicas.

Finalmente, a partir do projeto de lei PL nº 1991/07, encaminhado pelo Ministério do Meio Ambiente e após a elaboração de dois projetos anteriores que acabaram por não prosperar, a Lei Federal nº 12.305/10 foi aprovada, sancionada e, depois, regulamentada pelo Decreto Federal nº 7.404, de 23 de dezembro de 2010, que criou também o Comitê Interministerial da Política Nacional de Resíduos Sólidos e o Comitê Orientador para a Implantação dos sistemas de Logística Reversa, além de dar outras providências.

Ela apresentou importantes aspectos conceituais, tais como as definições do que é resíduo sólido (artigo 3º, inc. XVI), o que é rejeito (artigo 3º, inc. XV), o que é ciclo de vida do produto (artigo 3º, inc. IV), o que é reciclagem (artigo 3º, inc. XIV), o que é reutilização (artigo 3º, inc. XVIII), o que é destinação final ambientalmente adequada (artigo 3º, inc. VII), e o que é disposição final ambientalmente adequada (artigo 3º, inc. VIII). De forma inovadora, incluiu na classificação brasileira de ocupações, sob o número de registro 5.192-05, o catador de material reciclável como operacionalizados que viabiliza a PNRs.

Os princípios norteadores da Política Nacional de Resíduos Sólidos foram estabelecidos em seu artigo 6º. Eles contribuem para a orientação segura e eficiente não só para os seus aplicadores, como também para que o texto legal seja interpretado e regulamentado. Passemos a analisá-los sucintamente.

2.1 – Dos princípios da Política Nacional de Resíduos Sólidos

2.1.1 - Princípios da prevenção e da precaução:

De acordo com o princípio da prevenção, deve-se agir antecipadamente com vistas a evitar danos previsíveis ao meio ambiente. Ele se destina à tutela de perigos que se sabe, de antemão, que podem ocorrer, e refere-se à necessidade de se antecipar diante de fatos previsíveis.

O princípio da prevenção está contemplado em diversas convenções e tratados de direito internacional, como, por exemplo, na Convenção da Diversidade Biológica (que prevê, em seu preâmbulo, que “*é vital, prevenir, prevenir e combater na origem as causas da sensível redução ou perda da diversidade biológica*”) e no Tratado de Maastricht sobre a União Europeia (que indica como princípios da política ambiental, dentre outros, o “*da ação preventiva, baseada na correção prioritariamente na origem*”).

No Brasil, há previsão legal expressa na Lei Federal nº 6.938/81 acerca da necessidade da “*proteção dos ecossistemas, com a preservação das áreas representativas*”, e da “*proteção de áreas ameaçadas de degradação*”, o que, para o professor Paulo Affonso Leme Machado⁶, indica claramente o prestígio ao princípio da prevenção, pois não é possível se proteger sem aplicar medidas preventivas.

Já o princípio da precaução, por sua vez, diz respeito à administração de riscos e de incertezas científicas. Ele foi contemplado especificamente na Declaração do Rio de Janeiro sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, assinada na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente no Rio de Janeiro em 1992, como o princípio 15, segundo o qual:

Com o fim de proteger o meio ambiente, o princípio da precaução deverá ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com suas capacidades. Quando houver ameaça de danos graves ou irreversíveis, a ausência de certeza científica absoluta não será utilizada como razão para o adiamento de medidas economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental⁷.

⁶ MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 23ª edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2015, pg. 119.

⁷ Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, disponível em <http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>. Acesso em 16-08-2018.

Diferentemente do princípio da prevenção, o princípio da precaução não visa a evitar danos previsíveis, mas abarca situações para as quais não há certeza científica, que se caracterizam como risco. Como bem explicita Paulo Affonso Leme Machado⁸:

Em caso de certeza do dano ambiental, este deve ser prevenido, como preconiza o princípio da prevenção. Em caso de dúvida ou incerteza, também se deve agir prevenindo. Essa é a grande inovação do princípio da precaução. A dúvida científica, expressa com argumentos razoáveis, não dispensa a prevenção.

Assim, à luz dos princípios da prevenção e da precaução, deve-se buscar prioritariamente, no que diz respeito aos resíduos sólidos, a sua não geração. Este, aliás, é um dos objetivos previstos expressamente na Política Nacional de Resíduos Sólidos, no art. 7º, inc. II, da Lei Federal nº 12.305/10.

Isto porque os resíduos sólidos causam danos ambientais e impactam negativamente no meio ambiente e na saúde pública.

Com efeito, os resíduos sólidos aos quais não é conferida uma destinação ambientalmente adequada acabam por contribuir com o aquecimento global, visto que sua decomposição, notadamente dos resíduos plásticos em contato com matéria orgânica, gera a emissão de gás metano; causam contaminação do solo e dos lençóis freáticos, em razão do chorume gerado por sua decomposição; ocasionam a destruição das áreas de mananciais em razão de seu acúmulo às beiras dos rios e córregos; aceleram a perda de cobertura vegetal; e causam a poluição das águas - apenas para citar alguns danos ambientais por eles ocasionados. Além disso, eles podem constituir focos de vetores causadores de doenças, como mosquitos e outros insetos. Epidemias como dengue, zika, febre chikungunya e outras doenças podem ser causadas e agravadas em razão do acúmulo de resíduos sólidos

A verdade é que o consumo desenfreado da sociedade de massas, que alterou a escala de produção de bens e ampliou demasiadamente a exploração de recursos naturais – os quais são finitos e esgotáveis, vale ressaltar⁹ –, acaba por gerar excesso de resíduos sólidos, e isto vem causando intensos impactos ao meio ambiente. Como aponta José Renato Nalini, o

⁸ MACHADO, Paulo Affonso Leme. Obra citada, pg. 102.

⁹ O Dia da Sobrecarga da Terra – momento em que a demanda anual da humanidade em relação à natureza ultrapassa a capacidade de renovação dos ecossistemas terrestres – está acontecendo cada vez mais cedo. Neste ano de 2018, ele ocorreu em 1º de agosto de 2018, de acordo com a *Global Footprint Network*, organização internacional de pesquisa. Confira-se, a respeito, o artigo “Dia da Sobrecarga da Terra de 2018 é em 1º de agosto”, disponível em <https://www.wwf.org.br/?66763/Dia-da-Sobrecarga-da-Terra-de-2018-e-em-1-de-agosto>. Acesso em 15-09-2018.

padrão de consumo considerado ideal supera as potencialidades do planeta, e haveria a necessidade de “*outros cinco planetas para propiciar a todos os atuais habitantes os níveis compatíveis com o way of life norte-americano*”¹⁰.

Daí porque se deve almejar, efetivamente, a não geração de resíduos sólidos. Nesse sentido, são louváveis algumas iniciativas da sociedade civil no sentido de se desenvolver um estilo de vida com “lixo zero”, notadamente no sentido de se eliminar, tanto quanto possível, o consumo de itens descartáveis e de plástico¹¹.

Em suma, o objetivo da não geração de resíduos sólidos se coaduna perfeitamente com os princípios da prevenção e da precaução previstos no art. 6º, inc. I da Lei Federal nº 12.305/10.

Quando não for possível a não geração de resíduos sólidos, os comportamentos corretos são, sucessivamente, a redução dos resíduos, a sua reutilização, a reciclagem, o tratamento dos resíduos e a disposição final ambientalmente adequada. Tal ordem sucessiva foi expressamente prevista no mencionado art. 7º, inc. II, da Lei Federal nº 12.305/10.

2.1.2 - Princípios do poluidor-pagador e do protetor-recebedor:

O princípio do poluidor-pagador apregoa que é o poluidor quem deverá suportar o custo das medidas para assegurar a preservação do meio ambiente. Ele se identifica com a ideia da internalização total dos custos da poluição, e estabelece que cabe ao poluidor suportar, senão a totalidade, ao menos a maior parte dos gastos advindos dos danos ambientais e, também, de sua prevenção. Digno de nota que esse princípio também foi contemplado, expressamente, na Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, proclamada por ocasião da Conferência das Nações Unidas sobre Meio

¹⁰ NALINI, José Renato. *O Judiciário Ecológico. Experiência da Câmara Especial do Meio Ambiente do Tribunal de Justiça de São Paulo*. Revista do Advogado. Ano XXIX. São Paulo, março de 2009, pgs. 68-72.

¹¹ A título de exemplo, cite-se que no último dia 09 de setembro de 2018 foi inaugurada em São Paulo a loja Mapeei – Uma Vida sem Plástico, que, dentre outros itens, vende composteiras, garrafas reutilizáveis, canudos de vidro e de inox, marmitas de inox, escovas de dente feitas de bambu, kits de talheres para comer fora de casa, cosméticos orgânicos, grãos alimentícios e outras mercadorias que dispensam embalagens plásticas. Nesse sentido, a matéria divulgada em <https://catracalivre.com.br/parceiros-catraca/as-melhores-solucoes-sustentaveis/lixo-zero-loja/>. Acesso em 15-09-2018.

Ambiente e Desenvolvimento, ocorrida no Rio de Janeiro em 1992¹², nos seguintes termos:

Princípio 16 – As autoridades nacionais devem procurar promover a internacionalização dos custos ambientais e o uso de instrumentos econômicos, tendo em vista a abordagem segundo a qual o poluidor deve, em princípio, arcar com o custo da poluição, com a devida atenção ao interesse público e sem provocar distorções no comércio e nos investimentos internacionais.

Foi com fundamento nesse princípio que a Política Nacional de Resíduos Sólidos instituiu a obrigatoriedade de os fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes procederem ao recolhimento dos produtos e resíduos remanescentes após o uso, assim como de conferirem a subsequente destinação final ambientalmente adequada no caso de produtos objeto do sistema de logística reversa, consoante previsto expressamente nos arts. 31, inc. III, e 33 da Lei Federal nº 12.305/10.

Já o princípio do protetor-recebedor diz respeito à relação entre proteção ambiental e recebimento por tal proteção. Aqueles que retirarem do meio ambiente os resíduos sólidos, protegendo-o, deverão receber compensação financeira por seu trabalho protetivo, merecendo o reconhecimento da coletividade e do Poder público, pois a defesa do meio ambiente não é só legal, mas, sobretudo, ética.

2.1.3 - Princípio da visão sistêmica:

A visão sistêmica impõe que se leve em consideração, na gestão dos resíduos sólidos, as variáveis ambiental, social, cultural, econômica, tecnológica e de saúde pública na gestão dos resíduos sólidos. Para ser eficiente, a gestão dos resíduos sólidos não pode ser feita isoladamente, demandando a necessária análise conjunta e avaliação dos diferentes fatores e esferas envolvidos.

Conforme preleciona Ana Paula Maciel Costa Kalil¹³, tal princípio, previsto no art. 6º, inc. III, da Lei Federal nº 12.305/10, impõe que a gestão dos resíduos sólidos ocorra “*fora*

¹² Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, disponível em <http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>. Acesso em 16-08-2018.

do paradigma dominante das ciências que primam pela linearidade e pela exclusão como lógica fundamental delas”, e mediante um enfoque multidisciplinar que considere as diversas variáveis nele elencadas, as quais devem nortear a gestão de resíduos sólidos e a implementação dos diversos planos de resíduos sólidos previstos na Política Nacional de Resíduos Sólidos.

2.1.4 - Princípio do desenvolvimento sustentável:

O princípio do desenvolvimento sustentável preconiza que a exploração dos recursos naturais pelas gerações atuais não pode comprometer a sadia qualidade de vida das gerações futuras, nem pode implicar em privá-las do acesso a recursos naturais. Ele foi um dos temas centrais da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro em 1992¹⁴, e contempla a ideia de se conciliar o desenvolvimento econômico com a defesa do meio ambiente, de modo que o primeiro não ocorra de forma predatória e mediante o esgotamento dos recursos ambientais, mas sim se desenrole sem agredir de forma irreversível o meio ambiente nem impedir a renovação dos recursos naturais. No direito positivo brasileiro, o princípio do desenvolvimento sustentável

¹³ KALIL, Ana Paula Maciel Costa. *Política Nacional de Resíduos Sólidos - O Direito dos Novos Tempos*. Curitiba: Ed. Juruá, 2015, pg. 135.

¹⁴ A Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, proclamada por ocasião da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, ocorrida no Rio de Janeiro em 1992, traz diversos princípios sobre o desenvolvimento sustentável, dentre os quais destacamos os seguintes (disponíveis em <http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>):

Princípio 1 - Os seres humanos estão no centro das preocupações com o desenvolvimento sustentável. Têm direito a uma vida saudável e produtiva, em harmonia com a natureza;

Princípio 3 - O direito ao desenvolvimento deve ser exercido de modo a permitir que sejam atendidas equitativamente as necessidades de desenvolvimento e de meio ambiente das gerações presentes e futuras.

Princípio 4 - Para alcançar o desenvolvimento sustentável, a proteção ambiental constituirá parte integrante do processo de desenvolvimento e não pode ser considerada isoladamente deste.

Princípio 5 - Para todos os Estados e todos os indivíduos, como requisito indispensável para o desenvolvimento sustentável, irão cooperar na tarefa essencial de erradicar a pobreza, a fim de reduzir as disparidades de padrões de vida e melhor atender às necessidades da maioria da população do mundo.

Princípio 8 - Para alcançar o desenvolvimento sustentável e uma qualidade de vida mais elevada para todos, os Estados devem reduzir e eliminar os padrões insustentáveis de produção e consumo, e promover políticas demográficas adequadas.

Princípio 9 - Os Estados devem cooperar no fortalecimento da capacitação endógena para o desenvolvimento sustentável, mediante o aprimoramento da compreensão científica por meio do intercâmbio de conhecimentos científicos e tecnológicos, e mediante a intensificação do desenvolvimento, da adaptação, da difusão e da transferência de tecnologias, incluindo as tecnologias novas e inovadoras.

pode ser extraído dos arts. 170, inc. VI¹⁵, e 225¹⁶ da Constituição da República Brasileira. O desenvolvimento sustentável pressupõe um crescimento econômico com redistribuição justa, inclusiva e equânime dos resultados do processo produtivo, contribuindo decisivamente para a erradicação da pobreza.

Foi com base nesse princípio que, se previram, dentre os objetivos da Política Nacional de Resíduos Sólidos, os de *“prioridade, nas aquisições e contratações governamentais, para produtos reciclados e recicláveis, e bens, serviços e obras que considerem critérios compatíveis com padrões de consumo social e ambientalmente sustentáveis”*, *“estímulo à implementação da avaliação do ciclo de vida do produto”* e de *“estímulo à rotulagem ambiental e ao consumo sustentável”*.

2.1.5 - Princípio da ecoeficiência:

A Lei Federal nº 12.305/10 estabelece a ecoeficiência como *“a compatibilização entre o fornecimento, a preços competitivos, de bens e serviços qualificados 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 estimada do Planeta.”* (art. 6º, inc. V).

Tal princípio é indissociável do princípio do desenvolvimento sustentável, mencionado supra, haja vista que ele faz menção à satisfação das necessidades humanas sem se descurar da capacidade de sustentação do Planeta. Nesse sentido, Paulo Affonso Leme de Machado aponta que o conceito de eficiência ecológica *“tem grande semelhança com o*

¹⁵ Art. 170 – A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

...

VI – defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação;

¹⁶ Art. 225 – Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

*princípio do desenvolvimento sustentável*¹⁷.

Vale salientar ainda que o conceito da eficiência ecológica já vinha previsto na Lei Federal nº 11.445/07, que estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico e para a política federal de saneamento básico.

2.1.6 - Princípio da cooperação entre as diferentes esferas do poder público, o setor empresarial e demais segmentos da sociedade:

Este princípio estabelece a integração na política dos resíduos sólidos. O trabalho a ser implementado não pode ser apenas de um setor –as Prefeituras Municipais - mas demanda uma gestão integrada dos resíduos sólidos envolvendo as diferentes esferas do Poder Público em cooperação com o setor empresarial e com a sociedade, pois a falta dessa cooperação e o distanciamento dos agentes envolvidos conduziriam ao fracasso, gerando efeitos danosos ao meio ambiente, à sociedade e à própria sobrevivência de todos.

2.1.7 - Princípio da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos:

A responsabilidade compartilhada pretende diminuir o volume dos resíduos, estabelecendo uma cadeia de responsabilidades que envolve todos os que participam do ciclo de vida do produto visando à diminuição do impacto dos resíduos tanto na saúde pública como no meio ambiente. Embora a limpeza pública e o recolhimento do lixo doméstico continuem sendo serviços públicos, agora a responsabilidade passa a não ser exclusiva do Poder Público: deve existir cooperação entre as diferentes esferas do poder público, o setor

¹⁷ MACHADO, Paulo Affonso Leme. Princípios da Política Nacional de Resíduos Sólidos. In: JARDIM, Arnaldo; YOSHIDA, Consuelo; MACHADO FILHO, José Valverde (Editores). *Política Nacional, Gestão e Gerenciamento de Resíduos Sólidos*. São Paulo: Ed. Manole, 2012, pgs. 39-56.

empresarial e os demais segmentos da sociedade, numa somatória dos esforços dos fabricantes, importadores e comerciantes, dos consumidores e dos serviços públicos de limpeza e manejo dos resíduos sólidos e rejeitos, para que se consiga a redução do volume de resíduos sólidos e a sua destinação ambientalmente adequada, evitando-se danos à saúde humana e à qualidade do meio ambiente, que são decorrentes do ciclo de vida dos produtos, para que se alcance o bem comum. A responsabilidade compartilhada e a logística reversa atingem tanto as empresas como as pessoas físicas responsáveis desde a produção até o consumo de um produto. A Lei Federal nº 12.305/10 traz uma mensagem de alento e ao mesmo tempo de conclamação, quando mostra o quão imprescindível é que na consciência de todos os atores envolvidos permaneça viva a percepção de que ou será feita uma nova política de gestão de resíduos, ou haverá prejuízos para todos.

2.1.8 - Princípio do reconhecimento do resíduo sólido reutilizável e reciclável como um bem econômico e de valor social, gerador de trabalho e renda e promotor da cidadania:

Ao incorporar um valor econômico e social ao resíduo sólido reutilizável e reciclável, abrem-se novas possibilidades de trabalho e de renda, contribuindo para a cidadania e o resgate da dignidade humana, tirando da linha de miséria tantos brasileiros que viviam do que retiravam, em condições degradantes, dos lixões. Com base nesse princípio, deverão ser concedidos incentivos fiscais às indústrias e entidades dedicadas à reutilização e reciclagem desses resíduos. Quanto às embalagens dos produtos, os fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes são todos responsáveis por elas, por serem também são resíduos. Elas devem ser “*projetadas de forma a serem reutilizadas de maneira tecnicamente viável e compatível com as exigências aplicáveis ao produto que contêm; recicladas, se a reutilização não for possível*”, a teor do art. 32, par. 1º, incs. II e III da Política Nacional de Resíduos Sólidos.

2.1.9 - Princípio do respeito às diversidades locais e regionais:

A União, os Estados e Municípios têm competência comum no que tange à proteção ao meio ambiente e ao combate da poluição, como reza a Constituição (art. 23, *caput* e inciso VI). Embora na lei as regras essenciais visem à uniformidade em todo o país, há que se considerar, num país do tamanho do nosso, a existência de diversidade geográfica, biológica, socioeconômica e cultural, o que, contudo, não pode servir de desculpa para o descumprimento da Política Nacional de Resíduos Sólidos. O que se deve buscar é a adaptação do geral ao particular, para que se alcance a efetiva proteção ao meio ambiente e à saúde daqueles que nele habitam.

Segundo Paulo Affonso Leme de Machado, este princípio implica em conferir aos Municípios um papel indispensável no que diz respeito à adaptação das normas gerais às situações particulares, especialmente em um país tão diverso como o Brasil. Em suas palavras¹⁸:

A diversidade geográfica, biológica e socioeconômica não pode ser um pretexto para o descumprimento da norma geral, mas o reconhecimento dessa diversidade visa, pelo contrário, a adaptar o geral ao particular. Por isso não houve um 'congelamento' de regras de gestão de resíduos, onde os Municípios têm a desempenhar um papel indispensável.

2.1.10 - Princípio do direito da sociedade à informação e ao controle social:

O direito da sociedade à informação decorre da própria Constituição da República e do Estado Democrático de Direito. O art. 5º de nossa Carta Magna, em seus incs. XIV, XXXIII, e LX, estabelece, respectivamente, que é assegurado a todos o acesso à informação, resguardado o sigilo da fonte; que todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular ou de interesse coletivo ou geral; e que a lei só poderá restringir a publicidade dos atos processuais quando a defesa da intimidade ou o interesse

¹⁸ MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 23ª edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2015, pg. 646.

social o exigirem. No que diz respeito à Administração Pública, o art. 37, *caput*, prevê o princípio da publicidade a nortear toda a atuação administrativa.

O acesso à informação é essencial para a tomada de consciência sobre o que está acontecendo e, então, para que se possa agir de forma efetiva. Uma sociedade sem acesso à informação fica inerte e impossibilitada de fiscalizar a atuação dos órgãos públicos, de exercer controle sobre os atos administrativos, e, até mesmo, de se manifestar, pois não há como se manifestar sobre o que se desconhece. Sem informação a própria liberdade de expressão e a manifestação do pensamento – pilares essenciais a qualquer Estado Democrático de Direito – ficam prejudicadas.

Especificamente no que diz respeito ao meio ambiente, desde 1981, com a edição da Lei Federal nº 6.938/81 que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente, o direito à informação em matéria ambiental foi positivado. De fato, o artigo 4º, inc. V, dessa lei incluiu dentre seus objetivos “*a divulgação de dados e informações ambientais e a formação de uma consciência pública sobre a necessidade de preservação da qualidade ambiental e do equilíbrio ecológico*”, e o art. 9º previu, dentre os instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, o sistema nacional de informações sobre o meio ambiente (inc. VII), a instituição do Relatório de Qualidade do Meio Ambiente, a ser divulgado anualmente pelo IBAMA (inc. X) e a garantia da prestação de informações relativas ao Meio Ambiente, obrigando-se o Poder Público a produzi-las quando inexistentes (inc. XI).

Conforme esclarece Paulo Affonso Leme Machado¹⁹, após o advento da Política Nacional do Meio Ambiente todas as leis ambientais editadas passaram a conter disposições referentes ao direito à informação. Nesse sentido, destacam-se, dentre outras, a Lei da Ação Civil Pública (Lei Federal nº 7.347/85), a Lei de Agrotóxicos (Lei Federal nº 7.802/89), a Lei da Política Nacional de Resíduos Hídricos (Lei Federal nº 9.433/97), o Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/01), a Lei da Política Nacional de Biossegurança (Lei Federal nº 11.105/05) e a Lei de Diretrizes para o Saneamento Básico (Lei Federal nº 11.445/07).

Além disso, diante da dimensão do bem jurídico tutelado – o meio ambiente, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, direito de todos e garantido tanto às presentes quanto às futuras gerações - o acesso à informação em matéria ambiental

¹⁹ MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito à Informação Ambiental e Qualidade do Ar*. São Paulo: Instituto de Energia e Meio Ambiente, 2009, pg. 23.

foi objeto de tutela por parte de uma lei específica, a Lei Federal nº 10.650 de 16 de abril de 2003, que dispõe sobre o acesso público aos dados e informações existentes nos órgãos e entidades integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente-SISNAMA.

Assim, verifica-se que o acesso à informação permeia toda a legislação ambiental.

Seguindo a linha do direito ambiental brasileiro, a Política Nacional de Resíduos Sólidos coloca dentre seus princípios o direito à informação, reafirmando-o.

Com efeito.

O art. 6º, inc. X, da Lei Federal nº 12.305/10 prevê especificamente o direito da sociedade à informação, e o art. 8º inclui, dentre os instrumentos da Política Nacional de Resíduos Sólidos, os inventários e o sistema declaratório anual de resíduos sólidos (art. 8º, inc. II).

Não se pode perder de vista que os indesejáveis resíduos sólidos, mesmo após sua reutilização e reciclagem, terão que ser descartados. Tentar abafar informações ou mantê-las em segredo levaria ao fracasso dessa política ambiental, com risco sério de conflitos no tecido social. É preciso informar, conscientizar e educar a população para que haja cooperação mútua e participação social no processo.

2.1.11 - Princípios da razoabilidade e da proporcionalidade:

Os atos administrativos devem observar critérios aceitáveis do ponto de vista racional, buscando estar em sintonia com o senso normal das pessoas. Razoável é o que é sensato, moderado, aceitável, sendo certo que a razoabilidade deve se adaptar às diferentes épocas e suas condições sociais. Já a proporcionalidade deve se integrar à razoabilidade, buscando sempre a noção de equilíbrio, o aspecto mais objetivo da questão.

Também na gestão dos resíduos sólidos deve-se observar a razoabilidade e a proporcionalidade.

Como aponta Paulo Affonso Leme de Machado²⁰:

Ao serem inseridos na Lei nº 12.305/10, ganham maior dimensão, pois passam a destinar-se não só à Administração Pública, mas também às empresas, à sociedade civil e às pessoas no que concerne à Política Nacional de Resíduos Sólidos.

...

Há integração do princípio da razoabilidade com o princípio de proporcionalidade ao se buscar a noção de equilíbrio. Este segundo princípio procura buscar o lado mais objetivo da questão – a relação intercorrente entre grandezas ou coisas que estão em recíproca relação. Uma coisa proporcionada é a que corresponde ao critério de medida justa e oportuna, em relação ao termo de referimento.

Analisados os princípios norteadores da gestão de resíduos sólidos, cabe, agora, discorrer sucintamente sobre os objetivos estabelecidos pela Política Nacional de Resíduos Sólidos.

2.2 – Dos objetivos da Política Nacional de Resíduos Sólidos

No que diz respeito aos objetivos da Política Nacional de Resíduos Sólidos, eles foram estabelecidos expressamente no artigo 7º da Lei Federal nº 12.305/10. Sua execução deve ser buscada, sempre, à luz do artigo 225 da CF/88, que estabelece o dever do Poder Público e da coletividade de defender e preservar o meio ambiente, bem de uso comum do povo e considerado como direito de todos, indispensável para assegurar a qualidade saudável de vida, tanto para a geração atual como para as futuras.

Para não nos alongarmos demasiadamente, fugindo à finalidade do presente trabalho, vamos nos ater aos mais importantes.

²⁰ MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Princípios da Política Nacional de Resíduos Sólidos*. In: JARDIM, Arnaldo; YOSHIDA, Consuelo; MACHADO FILHO, José Valverde (Editores). *Política Nacional, Gestão e Gerenciamento de Resíduos Sólidos*. São Paulo: Ed. Manole, 2012, pgs. 39-56.

2.2.1 - Proteção da saúde pública e da qualidade ambiental:

Este objetivo, previsto no art. 7º, inc. II, da Lei Federal nº 12.305/10, guarda relação com alguns dos princípios da lei, e preconiza que tanto a produção como o consumo dos produtos devem ocorrer de forma a buscar a sanidade, tanto das pessoas quanto do meio ambiente.

Os resíduos sólidos produzidos pela sociedade de massas são prejudiciais ao meio ambiente e à saúde humana. Eles acabam por contribuir com o aquecimento global, visto que sua decomposição, notadamente dos resíduos plásticos em contato com matéria orgânica, gera a emissão de gás metano; causam contaminação do solo e dos lençóis freáticos, em razão do chorume gerado por sua decomposição; ocasionam a destruição das áreas de mananciais em razão de seu acúmulo às beiras dos rios e córregos; aceleram a perda de cobertura vegetal; e causam a poluição das águas, dentre outros danos ambientais.

Por outro lado, não se pode perder de vista que o acúmulo de resíduos constitui um criadouro natural para mosquitos e outros insetos e roedores transmissores de diversas doenças. Epidemias como dengue, zika, febre chikungunya e outras doenças podem ser causadas e agravadas com o acúmulo de resíduos sólidos em vias públicas e esgotos, ou em aterros irregulares desprovidos de qualquer técnica – os tristemente célebres lixões. Além disso, alguns tipos de produtos contaminantes presentes em baterias e equipamentos eletrônicos são altamente prejudiciais à saúde humana, estando associados a alguns tipos de câncer.

Daí porque a Política Nacional de Resíduos Sólidos previu expressamente dentre seus objetivos o de proteger a saúde pública e a qualidade ambiental.

2.2.2 - A não geração de resíduos, e, subseqüentemente, a redução, reutilização, reciclagem e tratamento dos resíduos sólidos, bem como a disposição ambientalmente adequada dos rejeitos

Como referido supra, a obrigação legal prioritária é a de não gerar resíduos sólidos. Tal preceito está estabelecido expressamente dentre os objetivos da Política Nacional de Resíduos Sólidos no art. 7º, inc. II, da Lei Federal nº 12.305/10. Se não for possível a não

geração, deve-se buscar, sucessivamente, a redução, a reutilização, a reciclagem e o tratamento os resíduos sólidos, bem como a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos.

Convém ressaltar que o princípio da precaução é de suma importância na execução deste objetivo. Alguns resíduos são perigosos, como é o caso dos que apresentem inflamabilidade, corrosividade, toxicidade, patogenicidade, carcinogenicidade, teratogenicidade e mutagenicidade, de acordo com o art 13, inc. II, alínea “a” da lei. Produtos com essas características elevam o risco de danos ao meio ambiente, e à saúde pública, com consequências graves e até mesmo imprevisíveis, não só à presente geração e como às futuras. É preciso que se tomem todas as medidas práticas para que se assegure que esses resíduos serão reduzidos ao mínimo possível, tratados e eliminados de forma ecologicamente racional, com toda cautela que é imprescindível.

Ainda no que diz respeito à não geração de resíduos sólidos, tem-se que no estudo do impacto ambiental e no licenciamento ambiental é preciso que se examine com detalhes e em profundidade a possibilidade de serem indeferidos projetos que contenham a geração de resíduos sólidos que poderiam ser evitados, inclusive na produção das próprias embalagens, com vistas à prevenção não somente na geração, mas também nas fases subsequentes ao consumo e na realocação de resíduos.

Sendo a saúde humana e a qualidade saudável do meio ambiente as relevâncias maiores, a reciclagem e a reutilização devem ser incentivadas, porém submetidas ao monitoramento, à fiscalização ambiental, e à avaliação periódica, ao licenciamento e à revisão periódica para que sejam prevenidos e saneados quaisquer problemas. Os que trabalham na área de resíduos precisam ser continuamente capacitados tecnicamente. Deve-se evitar a proliferação de incineradores, de aterros sanitários e lixões. São deveres não só da Administração Pública, como também das empresas, da sociedade e das pessoas. A integração de todos conduzirá ao necessário equilíbrio na aplicação da Política Nacional de Resíduos Sólidos. Somente a gestão integrada entre o Poder Público, setor empresarial e sociedade poderá levar a uma gestão eficiente dos resíduos sólidos

2.2.3 – Demais objetivos da Política Nacional de Resíduos Sólidos

Os demais objetivos da Política Nacional de Resíduos Sólidos são: a) estímulo à adoção de padrões sustentáveis de produção e consumo de bens e serviços; b) adoção, desenvolvimento e aprimoramento de tecnologias limpas como forma de minimizar impactos ambientais; c) redução do volume e da periculosidade dos resíduos perigosos; d) incentivo à indústria da reciclagem, tendo em vista fomentar o uso de matérias-primas e insumos derivados de materiais recicláveis e reciclados; e) gestão integrada de resíduos sólidos; f) 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; g) capacitação técnica continuada na área de resíduos sólidos; h) regularidade, continuidade, funcionalidade e universalização da prestação dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, com adoção de mecanismos gerenciais e econômicos que assegurem a recuperação dos custos dos serviços prestados, como forma de garantir sua sustentabilidade operacional e financeira, observada a Lei nº 11.445, de 2007; i) prioridade, nas aquisições e contratações governamentais, para: produtos reciclados e recicláveis e bens, serviços e obras que considerem critérios compatíveis com padrões de consumo social e ambientalmente sustentáveis; j) integração dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis nas ações que envolvam a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos; l) estímulo à implementação da avaliação do ciclo de vida do produto; m) 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; n) estímulo à rotulagem ambiental e ao consumo sustentável.

2.3 – Considerações finais sobre a Política Nacional de Resíduos Sólidos

A análise da Lei Federal nº 12.305/10 demonstra que, sem dúvida, sua edição foi um grande avanço legislativo no tratamento dos resíduos sólidos produzidos em nosso país.

Além de trazer uma série de definições importantes para a compreensão do tema, ela contemplou os princípios orientadores e os objetivos que devem ser buscados para a adequada gestão e gerenciamento dos resíduos aqui gerados. Foi ousada quando exigiu a aplicação de novas formas de operacionalização, pondo em prática uma governança moderna onde o diálogo cooperativo e constante entre todos os segmentos sociais, vale dizer, entre Estado, mercado e cidadãos, deve ser constante. Também equiparou o Brasil aos principais países desenvolvidos no que se refere ao marco legal. Além disso, a Política Nacional de Resíduos Sólidos previu instrumentos para o alcance dos objetivos nela previstos e tratou das responsabilidades pela geração dos resíduos, estabelecendo, expressamente, a responsabilidade compartilhada entre fabricantes, importadores, distribuidores, comerciantes, consumidores e os titulares dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos (art. 30), e, ainda, a obrigação do setor empresarial de proceder, estruturar e implementar sistemas de logística reversa dos resíduos, a qual foi definida, no art. 3º, inc. XII da lei, como *“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”*.

Assim, tendo a Política Nacional de Resíduos Sólidos em mente, passar-se-á, doravante, a tratar da legislação municipal específica sobre a destinação final de resíduos sólidos no Município de São Paulo, adentrando-se no tema do presente trabalho.

Antes, contudo, discorrer-se-á sobre a competência legislativa dos Municípios para dispor sobre o tema dos resíduos sólidos.

3- DA COMPETÊNCIA MUNICIPAL PARA LEGISLAR SOBRE MEIO AMBIENTE E SOBRE RESÍDUOS SÓLIDOS

Os Municípios foram alçados, com o advento da Constituição da República de 1988, à categoria de entes federados autônomos, que, ao lado dos Estados, do Distrito Federal e da União – e sem qualquer relação de hierarquia em relação a eles - compõem a República

Federativa do Brasil. Isto é o que decorre de disposição expressa do art. 18 da Carta Magna, que estabelece de forma peremptória a autonomia dos Municípios e deixa clara a ausência de hierarquia entre os entes da Federação.

Foram conferidas pela Constituição da República aos Municípios autonomia política (de se organizar politicamente, por lei orgânica – art. 29), legislativa (de edição de suas próprias leis sobre assuntos de interesse local, a teor do art. 30, inc. I, ou de suplementação da legislação federal e estadual, nos termos do art. 30, inc. II), administrativa (de se autoadministrar sem qualquer interferência dos demais entes da Federação, salvo nas hipóteses constitucionalmente estabelecidas de intervenção estadual previstas no art. 29, podendo, para tal, organizar seu funcionalismo público e administrar seus bens), tributária (de instituir e recolher seus tributos – art. 30, inc. III, c/c art. 156 e art. 158), e financeira (de previsão de seu orçamento e aplicação de suas rendas – art. 30, inc. III).

Além disso, foram atribuídas a eles competências específicas, relativas à prestação de serviços públicos de interesse local (art. 30, inc. V) e à promoção de adequado ordenamento territorial mediante o planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (art. 30, inc. VIII), sem prejuízo das competências administrativas comuns com os Estados e a União, previstas no art. 23 da Constituição, dentre as quais se destaca a de proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas (art. 23, inc. VI), a de preservar as florestas, a fauna e a flora (art. 23, inc. VII) e a de cuidar da saúde (art. 23, inc. II).

No que diz respeito à edição de normas relativas ao meio ambiente, tal competência legislativa não foi expressamente atribuída pela Carta Magna aos Municípios, como referido supra, haja vista que eles não foram contemplados no art. 24 da Constituição com a prerrogativa de legislar, de forma concorrente à União e aos Estados, sobre conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção ao meio ambiente, controle da poluição e responsabilidade por dano ao meio ambiente.

Inobstante, essa possibilidade resta totalmente albergada pelo sistema constitucional brasileiro, em razão da competência dos Municípios para disporem sobre assuntos de interesse local, das competências administrativas municipais de combater a poluição em qualquer de suas formas, de preservar as florestas, a fauna e a flora e de cuidar da saúde da população, e, também, em decorrência da previsão constante do art. 30, inc. II, da

Constituição, que prevê a competência dos Municípios para suplementar a legislação federal e a estadual no que couber.

A análise desse tema deve considerar, em primeiro lugar, que a repartição de competências no sistema constitucional brasileiro se baseia no princípio da predominância do interesse, mediante o qual “à União devem ser atribuídas as competências que se refiram aos interesses nacionais; aos Estados-membros, as competências devem ter pertinência com os interesses regionais; aos Municípios, as referentes ao interesse local”²¹. E como decorrência da eleição desse critério – a predominância do interesse – para determinar a competência de cada ente da Federação, por certo que os Municípios não podem ser privados de editarem leis que disponham sobre matéria que guarda íntima relação com o interesse local e que, além disso, repercute sensivelmente na sadia qualidade de vida de seus habitantes - a matéria ambiental.

Como bem explicitado por Lucíola Maria de Aquino Cabral em obra específica sobre o assunto²², a aplicação do princípio da predominância do interesse constitui fator determinante para afirmar a competência municipal para legislar sobre o meio ambiente. Em suas palavras:

A expressão interesse local traduz tudo quanto se relacione diretamente aos assuntos de interesse dos municípios, ou seja, aos fatos e matérias em que seu interesse se manifeste de forma predominante. Nessa linha de raciocínio, não se pode negar que a proteção ao meio ambiente afeta diretamente os interesses da totalidade dos municípios, refletindo em tudo quanto possa contribuir para a qualidade de vida da população. Assim, embora o legislador constituinte não tenha inserido a matéria ambiental de forma explícita dentre as competências atribuídas aos Municípios, tal atitude se justifica em decorrência, exatamente, do novo perfil constitucional que carrega a expressão interesse local constante do art. 30, I, do texto constitucional vigente.

Ora, não se pode negar que os maiores reflexos e conseqüências dos problemas ambientais ocorrem nas cidades, pois é nelas (e não nos Estados ou na União) que as pessoas

²¹ MELLO, Rafael Munhoz de. *Aspectos Essenciais do Federalismo*. Revista de Direito Constitucional e Internacional. Editora Revista dos Tribunais, 2002, v. 41, p. 144.

²² CABRAL, Lucíola Maria de Aquino Cabral. *Competências Constitucionais dos Municípios para Legislar sobre Meio Ambiente: a efetividade das normas ambientais*. Curitiba: Ed. Letra da Lei, 2008, pg. 111.

habitam, trabalham, circulam e se divertem²³. É nas cidades que são sentidos mais de perto os problemas do meio ambiente alterado ou degradado, como a poluição do ar atmosférico em razão das indústrias poluidoras nelas instaladas; a contaminação dos rios que atravessam seus territórios, que impossibilita a captação de água para o uso da população; a deposição indevida de resíduos sólidos em lixões, com a produção de odor e o surgimento de doenças que podem se proliferar, ocasionando problemas de saúde pública; as consequências de desastres ambientais como enchentes e deslizamentos; ou, ainda, as distorções do crescimento urbano desenfreado e os efeitos negativos por ele gerados sobre o meio ambiente urbano.

Desta feita, não se pode conceber que as Municipalidades não possam editar normas específicas que disponham sobre matéria tão afeta a seus interesses locais, inclusive porque os problemas de saúde que sua população sofrerá em decorrência de danos ambientais nelas ocorridos serão arcados, de forma mais intensa, pelos hospitais e pela rede de saúde municipal, já que os Municípios foram acometidos do dever de cuidar da saúde (art. 23, inc. II, da Constituição) e de prestar, ainda que mediante a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população (art. 30, inc. VII da Constituição).

Ademais, a prática demonstra que a demanda por habitação por parte da população afetada por desastres ambientais também será colocada, em primeiro lugar, diante dos entes locais, apesar de a questão habitacional ser competência comum entre todos os entes da Federação, a teor do art. 23, inc. IX da Constituição. Ou seja, os desabrigados recorrerão em primeiro lugar às Municipalidades em busca de moradia, e poderão, inclusive, passar a ocupar, irregularmente, áreas públicas destinadas a outras finalidades (à implantação de equipamentos públicos ou de viário) ou espaços livres de uso comum do povo, como praças e áreas verdes.

Outro aspecto que deve ser considerado para se concluir no sentido da plena possibilidade de os Municípios legislarem sobre matéria ambiental é a sua competência para dispor sobre o adequado ordenamento territorial mediante o parcelamento, uso e ocupação do solo (art. 30, inc. VIII da Constituição) e de executar a política de desenvolvimento urbano, nos termos do art. 182 da Constituição. Por óbvio que o desempenho de tais competências

²³ Conforme preconiza a Carta de Atenas, de 1933, as funções essenciais das cidades são a habitação, o trabalho, a circulação e o lazer. Disponível em https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/2974977/mod_resource/content/3/aula12_Corbusier_Le_A_Carta_de_Atenas.pdf. Acesso em 16-08-2018.

repercute diretamente na questão ambiental, como, aliás, é expressamente reconhecido pela Lei Federal nº 10.257/01, também conhecida por Estatuto das Cidades, que ao dispor sobre a política urbana – cuja execução compete aos Municípios – estabelece que as cidades devem ser sustentáveis, entendendo-se como tal, dentre outros aspectos, o direito ao saneamento ambiental (art. 2º, inc. I), bem como que a política urbana deve buscar evitar, na ordenação e controle do uso do solo, a poluição e a degradação ambiental (art. 2º, inc. VI, alínea g).

Nessa toada, convém recordar as lições do mestre José Afonso da Silva²⁴, que com muita propriedade define o meio ambiente como “*a interação do conjunto de elementos naturais, artificiais e culturais que propiciem o desenvolvimento equilibrado da vida em todas as suas formas*”, apresentando um conceito globalizante e unitário que engloba, como abarcador do meio ambiente, tanto o meio ambiente natural quanto o artificial e o cultural.

Conforme ensina o renomado professor²⁵, o conceito de meio ambiente engloba o meio ambiente artificial, “*constituído pelo espaço urbano construído, consubstanciado no conjunto de edificações (espaço urbano fechado) e dos equipamentos públicos (ruas, praças, áreas verdes, espaços livres em geral: espaço urbano aberto)*”; o meio ambiente cultural, “*interligado pelo patrimônio histórico, artístico arqueológico paisagístico, turístico que, embora artificial, em regra, como obra do Homem difere do anterior (que também é cultural) pelo sentido de valor especial que adquiriu ou de que se impregnou*”; e o meio ambiente natural ou físico, “*constituído pelo solo, a água, o ar atmosférico a flora; enfim pela interação dos seres vivos e seu meio, aonde se dá a correlação recíproca entre as espécies e as relações destas com o ambiente físico que ocupam*”.

À luz desse conceito de meio ambiente, que é o que melhor se coaduna com o disposto no art. 225 da Constituição da República, vê-se, claramente, que não é possível se separar, em compartimentos estanques, o meio ambiente urbano e o meio ambiente natural, de modo que os aspectos relacionados a este último não podem ser suprimidos da competência legiferante dos Municípios, que foram incumbidos, por expressa regra constitucional, de promover o planejamento e controle do uso do parcelamento e da ocupação do solo urbano em seus territórios, bem como de executar a política de desenvolvimento urbano.

Verifica-se, pois, que o critério eleito pelo constituinte para repartir as competências entre os entes da Federação brasileira – o critério da predominância do interesse

²⁴ SILVA, José Afonso da. *Direito Ambiental Constitucional*. 9ª edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2011, pg. 20.

²⁵ SILVA, José Afonso. Obra citada. Pg. 21.

- não deixa qualquer dúvida quanto ao fato de que a Constituição de 1988 permite cabalmente que os Municípios brasileiros legislem sobre matéria ambiental no exercício de sua competência para dispor sobre assuntos de interesse local.

Por outro lado, convém salientar que, apesar de não terem sido incluídos no âmbito do art. 24 da Constituição da República²⁶, os Municípios detêm, a teor do art. 30, inc. II, a competência para suplementar a legislação federal e a estadual no que couber.

E com fundamento nessa norma constitucional, a doutrina considera que a competência de suplementar a legislação federal e a estadual também pode ser exercida em relação às matérias previstas no art. 24. Neste sentido, confira-se a lição de Alexandre de Moraes²⁷:

O art. 30, II, da Constituição Federal preceitua caber ao Município suplementar a legislação federal e estadual, no que couber, o que não ocorria na Constituição anterior, podendo o Município suprir as omissões e lacunas da legislação federal e estadual, embora não podendo contrariá-las, **inclusive nas matérias do art. 24 da Constituição de 1988**. Assim, a Constituição Federal prevê a chamada competência suplementar dos Municípios, consistente na autorização de regulamentar as normas legislativas federais ou estaduais, para ajustar sua execução a peculiaridades locais, sempre em concordância com aquelas e desde que presente o requisito primordial de fixação de competência desse ente federativo: o interesse local.

[negrito nosso]

Vale dizer que, com fundamento no art. 24, c/c art. 30, inc. II, ambos da Constituição da República, os Municípios também podem legislar sobre matéria ambiental. Este é, dentre outros, o entendimento de Paulo de Bessa Antunes²⁸:

Contudo, os Municípios não estão arrolados entre as pessoas jurídicas de direito público interno dotadas de competência 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

²⁶ O art. 24 da Constituição prevê a competência concorrente entre União, Estados e Distrito Federal para legislar sobre florestas, caça, pesca fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente, controle da poluição e responsabilidade por dano ao meio ambiente (art. 24, incs. VI e VIII), dentre outros assuntos.

²⁷ MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 15ª edição. São Paulo: Ed. Atlas, 2004, pg. 306.

²⁸ ANTUNES, Paulo de Bessa. *Federalismo e Competências Ambientais no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Lúmen Júris, 2007, pgs. 112-113.

abrir mão de sua autonomia constitucional para cumprir os próprios mandamentos constitucionais.

Está claro, em minha opinião, que o meio ambiente está incluído dentre o conjunto de atribuições legislativas e administrativas municipais, e, em realidade, os Municípios formam um elo fundamental na complexa cadeia de proteção ambiental. A importância dos Municípios é evidente por si mesma, pois as populações e as autoridades locais reúnem amplas condições de bem conhecer os problemas e mazelas ambientais de cada localidade, sendo certo que são as primeiras a localizar e identificar o problema. É através dos Municípios que se pode implementar o princípio ecológico de agir localmente, pensar globalmente.

Portanto, e sem prejuízo dos argumentos expostos supra, com base na suplementação prevista no art. 30, inc. II, da Constituição da República, entende-se que os Municípios também detêm, ao lado dos Estados e do Distrito Federal, competência concorrente para legislar sobre matéria ambiental, devendo exercê-la dentro das balizas do interesse local.

Em acréscimo a tudo isso, deve-se ter em mente que a própria efetividade das normas ambientais - tão almejada, à bem da proteção da sadia qualidade de vida da população e da própria dimensão do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, direito fundamental de terceira geração que tem por objeto um bem difuso - está intimamente ligada à competência municipal em matéria ambiental. Isto porque as estruturas da sociedade civil organizada - associações e movimentos sociais - conseguem se articular e atuar de maneira muito mais efetiva - e, em decorrência, exercer a defesa de seus interesses perante os órgãos públicos com maiores chances de êxito - na esfera local do que nas esferas federal e estadual. Assim, a concepção de que os Municípios não poderiam editar normas sobre matéria ambiental dificultaria sobremaneira a atuação da sociedade civil na defesa dos interesses difusos relacionados à defesa do meio ambiente.

Explica-se: como a cidadania é um dos fundamentos da República brasileira (art. 1º, inc. II da Constituição da República), e o meio ambiente ecologicamente equilibrado, essencial à sadia qualidade de vida, é direito de todos (art. 225) e constitui um direito fundamental de terceira geração, devendo ser perseguida, tanto quanto possível, a efetividade de sua proteção, a conclusão que se impõe é que a municipalização da proteção ao meio ambiente é medida necessária para que a coletividade possa participar de forma mais ativa e

eficaz das ações voltadas a esse objetivo, bem como para que possa pressionar seus representantes a editarem normas locais, haja vista que é muito mais dificultosa a mobilização social perante os representantes eleitos na esfera federal do que no âmbito local, mesmo em tempos de *Internet*.

Destarte, também sob o prisma da efetividade das normas ambientais, outra conclusão não é possível senão a de que os Municípios podem legislar sobre meio ambiente, no exercício de sua competência prevista no art. 30, inc. I, da Constituição da República, de legislar sobre assuntos de interesse local.

A jurisprudência, por sua vez, não destoia do entendimento mediante o qual os Municípios têm competência para legislar sobre matéria ambiental.

Debruçando-se sobre o assunto, o STF firmou, em março de 2015, no julgamento do RECURSO EXTRAORDINÁRIO nº 586.224 - São Paulo, em que foi relator o Ministro Luiz Fux, tese mediante a qual o Município é competente para legislar sobre o meio ambiente da mesma forma que a União e os Estados, 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). Restou consignado, expressamente, que “*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*”, e assentou-se que existe competência político-administrativa e legislativa dos Municípios em matéria de proteção do meio ambiente e de combate à poluição, seja por se tratar de peculiar interesse do Município, seja em razão do exercício de uma competência suplementar, na esteira da legislação estadual.

Além disso, foi também negado provimento pelo STF, em junho de 2017, ao RE nº 194.704-MG interposto pela empresa de ônibus São Bernardo Ônibus Ltda. em face de acórdão proferido pelo TJ-MG que declarou a constitucionalidade de normas do Município de Belo Horizonte que definem multas para os proprietários de veículos que emitem fumaça acima de padrões considerados aceitáveis. Digno de nota que o RE nº 194.704-MG foi julgado em regime de repercussão geral.

No recurso interposto, sustentou a recorrente que faleceria competência aos Municípios para legislar sobre meio ambiente e que haveria legislação federal sobre a matéria; contudo, o STF negou, por maioria, provimento ao recurso, e, nos termos do voto do Relator - o então Ministro Carlos Veloso - considerou que cabe ao Município legislar sobre a proteção

ao meio ambiente e o combate à poluição. Destaca-se no julgado o voto do Ministro Celso de Mello, que considerou que a atuação dos Municípios para complementar as legislações estadual e federal sobre o tema não representa conflito de competência com as outras esferas da federação, e que embora caiba à União estabelecer planos nacionais e regionais de proteção ambiental, na eventualidade de surgirem conflitos de competência a resolução deve ocorrer pelos princípios a preponderância de interesses²⁹.

Além desse julgado do Plenário do STF, em 29 de setembro de 2017, o Ministro Dias Toffoli negou seguimento a recurso extraordinário (RECURSO EXTRAORDINÁRIO 937.488-SÃO PAULO) que impugnava acórdão do Tribunal de Justiça de São Paulo que decidira pela constitucionalidade da Lei Municipal nº 16.062/14 do Município de São Paulo, a qual dispõe sobre o descarte de embalagens recicláveis em todos os pontos comerciais situados no Município. Assim foi ementado o acórdão impugnado:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI Nº 16.062, DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO, QUE DISPÕE SOBRE O DESCARTE DE EMBALAGENS RECICLÁVEIS EM TODOS OS PONTOS COMERCIAIS DO MUNICÍPIO, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS – PRELIMINARES DE ILEGITIMIDADE ATIVA ‘AD CAUSAM’, IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO E ENFRENTAMENTO DE QUESTÕES FÁTICAS QUE NÃO COMPORTAM ACOLHIDA – NORMA QUE TRATA DE INTERESSE PREDOMINANTEMENTE LOCAL, VISANDO PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE – ASSEGURADA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DO ENTE MUNICIPAL PARA LEGISLAR SOBRE MATÉRIA AMBIENTAL, NOS MOLDES DOS ARTIGOS 23, INCISO VI, E 30, INCISOS I E II, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA – PRECEDENTES DOUTRINÁRIOS E JURISPRUDENCIAIS – LEI, ADEMAIS, QUE NÃO AFRONTA AS POLÍTICAS NACIONAL E ESTADUAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS, MAS A ELA SE AGREGA – INEQUÍVOCA A DEFESA DO MEIO AMBIENTE, IMPONDO AOS ESTABELECIMENTOS COMERCIAIS COM VENDAS A VAREJO A MANUTENÇÃO DE UMA URNA AO LADO DE PELO MENOS UM CAIXA, PARA DESCARTE DE EMBALAGENS RECICLÁVEIS PELOS CONSUMIDORES QUE ASSIM DESEJAREM PROCEDER – AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO À LIVRE INICIATIVA – INCONSTITUCIONALIDADE NÃO VERIFICADA – PEDIDO INICIAL JULGADO IMPROCEDENTE – REVOGADA A LIMINAR.

²⁹ Disponível em <https://www.conjur.com.br/2017-jul-01/interesse-local-municipio-legislar-meio-ambiente>. Acesso em 16-08-2018.

ADI nº 2192091-98.2014.8.26.0000, Relator Francisco Casconi, julgado em 12 de agosto de 2015.

A decisão monocrática proferida no RECURSO EXTRAORDINÁRIO 937.488-SÃO PAULO considerou que a Lei nº 16.062/14 do Município de São Paulo dispõe acerca de política de proteção ao meio ambiente direcionada aos estabelecimentos varejistas da Urbe, constituindo matéria de interesse local do Município por estar relacionada à gestão dos resíduos sólidos produzidos na localidade, especificamente das embalagens recicláveis. Assim, invocando outros precedentes no mesmo sentido, negou seguimento ao recurso interposto por APAS-ASSOCIAÇÃO PAULISTA DE SUPERMERCADOS, de modo a fazer prevalecer o acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça de São Paulo que julgou a lei constitucional.

Como se vê, a análise de julgados recentes demonstra que resta assentada a competência municipal para, atenta a suas peculiaridades locais, legislar sobre meio ambiente, sendo tal entendimento extremamente salutar para a sua proteção e para a defesa da sadia qualidade de vida da população que habita nas cidades brasileiras.

Pois bem.

A gestão e o gerenciamento dos resíduos sólidos é assunto pertinente ao meio ambiente, constituindo, hoje, um dos temas mais desafiadores da seara ambiental, já que sua geração e descarte inadequado constituem um dos maiores problemas atuais e que mais danos ocasionam ao meio ambiente, em especial nas cidades, aonde vive a grande maioria da população brasileira, em que se avolumam as toneladas de resíduos produzidos todos os dias.

Daí porque emergem de maneira clara o nítido interesse local para que as Municipalidades legislem sobre esta matéria.

4 – DO EXERCÍCIO DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA PELO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO – A LEI Nº 13.316, DE 02 DE 1º DE FEVEREIRO DE 2002

4.1 – A Lei Municipal nº 13.316, de 1º de fevereiro de 2002

No exercício de sua competência legislativa concorrente para legislar sobre assunto de interesse local relativo à proteção do meio ambiente no território da Urbe paulistana³⁰, foi editada pelo Município de São Paulo, em 1º de fevereiro de 2002, a Lei nº 13.316/02, que dispõe sobre a coleta, destinação final e reutilização de embalagens, garrafas plásticas e pneumáticos.

Trata-se de uma das primeiras legislações³¹ sobre o tema dos resíduos sólidos do país, que foi editada considerando-se a realidade da maior cidade brasileira, que conta com aproximadamente 12 milhões de habitantes e produz, diariamente, cerca de 20.000 (vinte mil) toneladas de resíduos (entre resíduos domiciliares, resíduos de saúde, restos de feiras livres, podas de árvores, entulho, etc). Só de resíduos domiciliares são coletados cerca de 12 mil toneladas/dia³².

³⁰ Em matéria de proteção ao meio ambiente e à sadia qualidade de vida da população que vive e/ou trabalha em seu território, bem como dos inúmeros brasileiros e estrangeiros que a ele afluem para passear e/ou fazer negócios, o Município de São Paulo tem sido precursor e pioneiro em louváveis iniciativas protetoras tanto de seu meio ambiente natural quanto de seu meio ambiente urbano e cultural. A título de ilustração, cite-se a Lei da Cidade Limpa, Lei Municipal nº 14.223/06, que tem por objeto “*a ordenação dos elementos que compõem a paisagem urbana do município*”, e foi editada com vistas a se combater a poluição visual no Município de São Paulo e assegurar o bem-estar estético, cultural e ambiental da população, a segurança das edificações, a percepção e compreensão dos elementos referenciais da paisagem, a preservação da memória cultural, etc. Para tanto, proíbe a instalação de anúncios em vias, parques, praças e outros logradouros públicos, nos muros, paredes e empenas cegas de lotes públicos ou privados, edificados ou não, nas árvores de qualquer porte, nas obras públicas de arte, tais como pontes, passarelas, viadutos e túneis, etc.

Digno de nota que, após longa batalha jurídica levada a cabo em razão de inúmeras ações ajuizadas por empresas do setor de publicidade impugnando a suposta inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 14.223/06, a questão foi enfim julgada pelo Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo que, no Incidente de Inconstitucionalidade nº 163.152-0/3-00, decidiu pela constitucionalidade da Lei municipal em tela.

³¹ Convém salientar que em 1999 foram editadas pelo CONAMA duas resoluções sobre logística reversa, quais sejam: a Resolução nº 257/99, publicada no Diário Oficial da União de 22-07-1999, que estabeleceu os procedimentos de reutilização, reciclagem, tratamento ou disposição final ambientalmente adequados de pilhas e baterias que contenham em suas composições chumbo, cádmio, mercúrio e seus compostos; e a Resolução nº 258/99, publicada no Diário Oficial da União de 02-12-1999, que dispôs sobre a logística reversa de pneus inservíveis. Elas foram posteriormente revogadas, respectivamente, pela Resolução CONAMA nº 401/08 e pela Resolução CONAMA nº 416/09, que passaram a tratar dos assuntos. Além disso, destaca-se a Lei Federal nº 7.802, de 11 de julho de 1989, que impõe a obrigatoriedade de devolução das embalagens vazias de agrotóxicos e a sua destinação ambientalmente adequada e, inclusive, prevêem diversas sanções – dentre as quais multas altas - para sua inobservância.

³² Conforme dados constantes do sítio eletrônico da AMLURB-Autoridade Municipal de Limpeza Urbana, disponíveis em http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/regionais/amlurb/coleta_seletiva/index.php?p=229723, Acesso em 16-08-2018.

Assim, previu a Lei Municipal paulistana nº 13.316, de 1º de fevereiro de 2002, a obrigatoriedade de as empresas produtoras e distribuidoras de bebidas de qualquer natureza, de óleos combustíveis, lubrificantes e similares, de cosméticos e de produtos de higiene e limpeza darem a destinação final ambientalmente adequada às garrafas e embalagens plásticas utilizadas para a comercialização de seus produtos, bem como de instituírem sistema de logística reversa.

Confira-se:

LEI MUNICIPAL Nº 13.316, 1º DE FEVEREIRO DE 2002

Dispõe sobre a coleta, destinação final e reutilização de embalagens, garrafas plásticas e pneumáticos, e dá outras providências.

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.

....

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.

Ou seja, a Lei Municipal nº 13.316/02 estabeleceu no ano de 2002, quatro anos antes da edição da Política Estadual de Resíduos Sólidos (Lei Estadual nº 12.300, de 16 de março de 2006) e oito anos antes da edição da Política Nacional de Resíduos Sólidos – Lei Federal nº 12.305/2010 – a obrigatoriedade de as empresas produtoras e distribuidoras dos produtos nela indicados, acondicionados em embalagens plásticas, darem a destinação final ambientalmente adequada aos resíduos sólidos gerados por seus resíduos, e, para tal, instituiu sistema de logística reversa em seu art. 3º.

Após diversos questionamentos judiciais nos quais foi argüida sua inconstitucionalidade, a Lei Municipal nº 13.316/02 foi finalmente declarada constitucional pelo Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, por unanimidade, no incidente de Arguição de Inconstitucionalidade nº 0016895-17.2015.8.26.0000 suscitado pela 2ª Câmara Reservada ao Meio Ambiente, em julgamento ocorrido em setembro de 2015, no qual se proferiu acórdão ementado nos seguintes termos:

ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI MUNICIPAL Nº 13.316, DE 1º DE FEVEREIRO DE 2002, QUE DISPÕE SOBRE A COLETA, DESTINAÇÃO FINAL E REUTILIZAÇÃO DE EMBALAGENS, GARRAFAS PLÁSTICAS E PNEUMÁTICOS E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. DETERMINAÇÃO DE RECOMPRA E DESTINAÇÃO DE EMBALAGENS PLÁSTICAS PELA PRODUTORA E DISTRIBUIDORA DE COSMÉTICOS LOGÍSTICA REVERSA. RESPONSABILIDADE EXCLUSIVA IMPUTADADA AO SETOR EMPRESARIAL. OBSERVÂNCIA À POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS. LEI Nº 12.305, DE 2 DE AGOSTO DE 2010. PRINCÍPIO DO POLUIDOR-PAGADOR. INCONSTITUCIONALIDADE AFASTADA. RETORNO DOS AUTOS À CÂMARA SUSCITANTE PARA APRECIÇÃO DA APELAÇÃO.

Arguição de Inconstitucionalidade nº 0016895-17.2015.8.26.0000, Relator o Desembargador João Negrini Filho, julgamento em 23 de setembro de 2015.

Portanto, a Lei Municipal nº 13.316/02, válida, eficaz e constitucional, prevê no âmbito da cidade de São Paulo, a necessidade de destinação final ambientalmente adequada, bem como a implantação de procedimentos para a recompra, após o uso do produto pelos

consumidores, das embalagens e garrafas plásticas utilizadas para a comercialização bebidas de qualquer natureza, óleos combustíveis, lubrificantes e similares, cosméticos e produtos de higiene e limpeza, tudo com vistas a minimizar os graves impactos ambientais gerados pelas toneladas e mais toneladas de resíduos sólidos produzidos pelo consumo desenfreado da sociedade de massas surgida após a Revolução Industrial, que tem no Município de São Paulo um de seus grandes expoentes do planeta e, certamente, o maior gerador do Brasil (afinal não há como se negar que é no território da Urbe paulistana onde ocorre a maior geração de resíduos sólidos do país, tanto em razão de sua grande população quanto em decorrência da pujante atividade econômica e do consumo nela realizados).

4.2 – A compatibilidade da Lei Municipal nº 13.316/02 com a Política Nacional de Resíduos Sólidos

Em que pese tenha tido sua constitucionalidade declarada pelo órgão competente – o Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo - nos termos do art. 97 da Constituição da República, o setor empresarial ao qual foi atribuída a responsabilidade pela destinação final ambientalmente adequada das garrafas e embalagens plásticas utilizadas para a comercialização de seus produtos vem questionando a exigência contida na Lei Municipal nº 13.316/02, alegando, grosso modo, sua incompatibilidade com a superveniente Política Nacional de Resíduos Sólidos- a Lei Federal nº 12.305/10, e a impossibilidade fática de seu cumprimento.

Sem razão, porém.

A supra analisada Política Nacional de Resíduos Sólidos prevê expressamente, em seus arts. 31 e 33, situados na Seção atinente à “Responsabilidade Compartilhada”, a obrigação do setor empresarial – e não do Poder Público - instituir e implementar sistemas de logística reversa dos produtos e resíduos gerados após o uso pelos consumidores³³.

³³ Entendemos que, no âmbito da responsabilidade compartilhada prevista na Política Nacional de Resíduos Sólidos, compete ao Poder Público local expedir as devidas regulamentações, exercendo sua competência legislativa em matéria ambiental com observância ao interesse local; fiscalizar o cumprimento das leis, exercendo seu Poder de Polícia; e ainda, prestar o serviço público de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos que foi atribuído a seu encargo pelo art. 36 da Lei Federal n. 12.305/10, estabelecendo, inclusive, sistema

Para melhor compreensão, transcrevem-se os dispositivos:

Lei Federal nº 12.305, de 2 de agosto de 2010

...

Art. 31. Sem prejuízo das obrigações estabelecidas no plano de gerenciamento de resíduos sólidos e com vistas a fortalecer a responsabilidade compartilhada e seus objetivos, **os fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes** têm responsabilidade que abrange:

.....

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**

.....

Art. 33 - **São obrigados a estruturar e implementar sistemas de logística reversa**, mediante retorno dos produtos após o uso pelo consumidor, **de forma independente do serviço público de limpeza urbana e de manejo dos resíduos sólidos, os fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes** de:

I - agrotóxicos, seus resíduos e embalagens, assim como outros produtos cuja embalagem, após o uso, constitua resíduo perigoso, observadas as regras de gerenciamento de resíduos perigosos previstas em lei ou regulamento, em normas estabelecidas pelos órgãos do Sisnama, do SNVS e do Suasa, ou em normas técnicas;

II - pilhas e baterias;

III - pneus;

IV - óleos lubrificantes, seus resíduos e embalagens;

V - lâmpadas fluorescentes, de vapor de sódio e mercúrio e de luz mista;

VI - produtos eletroeletrônicos e seus componentes.

§ 1º Na forma do disposto em regulamento ou em acordos setoriais e termos de compromisso firmados entre o poder público e o setor empresarial, os sistemas previstos no caput serão estendidos a produtos comercializados em embalagens plásticas, metálicas ou de vidro, e aos demais produtos e embalagens, considerando, prioritariamente, o grau e a extensão do impacto à saúde pública e ao meio ambiente dos resíduos gerados.

...

§ 3º Sem prejuízo de exigências específicas fixadas em lei ou regulamento, em normas estabelecidas pelos órgãos do Sisnama e do SNVS, ou em acordos setoriais e termos de compromisso firmados entre o poder público e o setor empresarial, **cabe aos fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes dos produtos a que se referem os incisos II, III, V e VI ou dos produtos e embalagens a que se referem os incisos I e IV do caput e o § 1º** tomar todas as medidas necessárias para assegurar a implementação e operacionalização do sistema de logística reversa sob seu encargo, consoante o estabelecido neste artigo, **podendo, entre outras medidas:**

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, nos casos de que trata o § 1º.

§ 4º Os consumidores deverão efetuar a devolução após o uso, aos comerciantes ou distribuidores, dos produtos e das embalagens a que se referem os incisos I a VI do caput, e de outros produtos ou embalagens objeto de logística reversa, na forma do § 1º.

§ 5º Os comerciantes e distribuidores deverão efetuar a devolução aos fabricantes ou aos importadores dos produtos e embalagens reunidos ou devolvidos na forma dos §§ 3º e 4º.

§ 6º Os fabricantes e os importadores darão destinação ambientalmente adequada aos produtos e às embalagens reunidos ou devolvidos, sendo o rejeito encaminhado para a disposição final ambientalmente adequada, na forma estabelecida pelo órgão competente do Sisnama e, se houver, pelo plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos.

[negritos e grifos nossos]

Ou seja, está estabelecido na legislação nacional que dispõe normas gerais sobre a gestão e o gerenciamento de resíduos sólidos, qual seja, a Política Nacional de Resíduos Sólidos, que cabe aos fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes de agrotóxicos e óleos lubrificantes, seus resíduos e embalagens (art. 33. incs. I e IV), de pilhas e baterias (art. 33, inc. II), de pneus (art. 33, inc. III), de lâmpadas fluorescentes, de vapor de sódio, de mercúrio e de luz mista (art. 33, inc. V), de produtos eletroeletrônicos e seus componentes (art. 33, inc. VI) e de produtos comercializados em embalagens plásticas, metálicas ou de vidro (art. 33, § 1º) a tomada de todas as medidas necessárias para assegurar a implementação e operacionalização do sistema de logística reversa sob seu encargo. E está ali previsto, expressamente, que, dentre essas medidas, eles podem implantar procedimentos de compra de produtos ou embalagens usados e disponibilizar postos de entrega de resíduos reutilizáveis e recicláveis.

Além disso, a Política Nacional de Resíduos Sólidos dispõe que os comerciantes e distribuidores deverão efetuar a devolução aos fabricantes ou aos importadores dos produtos e embalagens reunidos ou devolvidos pelos consumidores, e que os fabricantes e importadores, por sua vez, darão a destinação ambientalmente adequada a esses produtos e embalagens.

Destarte, uma leitura atenta da Lei Federal nº 12.305/10 evidencia que existe a total responsabilidade do setor empresarial pela implementação e operacionalização do sistema de logística reversa, o qual foi expressamente previsto como de sua responsabilidade e de seu encargo.

Em nosso sentir, o cotejo da legislação municipal específica às peculiaridades da Municipalidade de São Paulo com a superveniente legislação federal sobre o assunto demonstra que, ao contrário das alegações dos fabricantes e distribuidores de bebidas de qualquer natureza, de óleos combustíveis, lubrificantes e similares, de cosméticos, e de produtos de higiene e limpeza, as obrigações a eles impostas pela Lei Municipal nº 13.316/02 não passam de desdobramentos mais específicos das exigências gerais previstas expressamente na Lei Federal nº 12.305/10, e, portanto, estão em plena conformidade com o exercício da competência legislativa municipal em matéria de meio ambiente.

Ademais, elas guardam plena compatibilidade com os objetivos e com os princípios orientadores da Política Nacional de Resíduos Sólidos explicitados supra no item 2.1 deste trabalho, mais diretamente com o do poluidor-pagador, o do desenvolvimento sustentável e o do respeito às diversidades locais e regionais, assim como com seus objetivos.

Com efeito.

A imposição da responsabilidade pela destinação final ambientalmente adequada das garrafas e embalagens plásticas utilizadas para a comercialização de produtos às empresas produtoras e distribuidoras de bebidas de qualquer natureza, de óleos combustíveis, lubrificantes e similares, de cosméticos, e de produtos de higiene e limpeza, assim como o estabelecimento de metas percentuais mínimas de recompra das embalagens comercializadas, previstas no art. 7º da Lei Municipal nº 13.316/02, se coaduna perfeitamente com o **princípio do poluidor-pagador**, à medida que impõe a quem auferir os ganhos com a comercialização dos produtos que geram resíduos as externalidades dessa atividade.

Recorde-se que o princípio do poluidor-pagador preconiza que é o poluidor quem deve suportar o custo das medidas para assegurar a preservação do meio ambiente, e não a coletividade que financia, através do pagamento de tributos, o Poder Público/titular do serviço público de limpeza urbana.

Tal ideia encontra-se, inclusive, consolidada no já mencionado princípio 16 da Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, proclamada por ocasião da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento,

ocorrida no Rio de Janeiro em 1992³⁴.

Assim, impor os ônus do processo de produção e de comercialização de produtos que geram resíduos a quem auferes os bônus desse processo (compreenda-se, a quem é contemplado com os lucros dessa atividade), nada mais é do que impedir que as externalidades negativas do processo de produção sejam distribuídas a toda a coletividade, e significa observar o princípio do poluidor-pagador, previsto, expressamente, dentre um dos princípios da Política Nacional de Resíduos Sólidos. Daí porque se revela a plena compatibilidade da lei municipal com a legislação federal.

Da mesma forma, as metas, previstas no art. 7º da Lei Municipal nº 13.316/02, de retorno das embalagens comercializadas ao setor produtivo - a quem compete a destinação final ambientalmente adequada - também estão em total conformidade com o princípio do desenvolvimento sustentável elencado no art. 6º da Política Nacional de Resíduos Sólidos.

Como referido no item 2.1.4 supra, o **princípio do desenvolvimento sustentável** é aquele mediante o qual a satisfação das necessidades das gerações atuais não pode privar as gerações futuras de ter acesso aos recursos naturais para que estas também possam satisfazer suas próprias necessidades. Ele foi um dos temas centrais da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro em 1992, e, no ordenamento jurídico brasileiro, pode ser extraído dos arts. 170, inc. VI, e 225 da Constituição da República Brasileira.

Trata-se da ideia de se conciliar o desenvolvimento econômico com a defesa do meio ambiente, de modo que o primeiro não ocorra de forma predatória e mediante o esgotamento dos recursos ambientais, mas sim se desenrole sem agredir de forma irreversível o meio ambiente nem impedir a renovação dos recursos naturais.

O princípio do desenvolvimento sustentável pauta diversos objetivos da Política Nacional de Resíduos Sólidos, previstos no art. 7º da Lei Federal nº 12.305/10. É com fundamento nele, por exemplo, que se deve buscar estimular a adoção de padrões sustentáveis de produção e consumo de bens e serviços (art. 7º, inc. III), o incentivo à indústria da reciclagem (7º, inc. VI), à rotulagem ambiental e ao consumo sustentável (art. 7º, inc. XV), bem como a conferência de prioridade, nas aquisições e contratações governamentais, os bens, serviços e obras que sejam ambientalmente sustentáveis (art. 7º inc. XI).

Ora, considerando-se que a Lei Municipal nº 13.316/02 impõe ao setor empresarial a responsabilidade pela destinação final ambientalmente adequada das garrafas e embalagens

³⁴ Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, disponível em <http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>. Acesso em 16-08-2018

plásticas utilizadas para a comercialização de bebidas de qualquer natureza, de óleos combustíveis, lubrificantes e similares, de cosméticos e de produtos de higiene e limpeza, bem como impõe metas para a devolução ao setor produtivo das respectivas embalagens comercializadas, forçoso é reconhecer que ela prestigia, também, o princípio do desenvolvimento sustentável, pois suas previsões têm o condão de impedir ou dificultar que esses resíduos tão nefastos, com tempo de vida útil tão longo, sejam descartados indevidamente e causem danos ambientais que contribuam com o esgotamento dos recursos naturais.

Ademais, a lei municipal em tela prestigia, ainda, o princípio da Política Nacional de Resíduos Sólidos que determina o **respeito às diversidades locais e regionais**, previsto no art. 6º, inc. IX, da Lei Federal nº 12.305/10.

Como mencionado supra, referido princípio implica em conferir aos Municípios um papel indispensável no que diz respeito à adaptação das normas gerais às situações particulares, especialmente em um país tão diverso, do ponto de vista geográfico, biológico, cultural e socioeconômico, como o Brasil.

Não se pode perder de vista que a realidade paulistana é diferente, nos mais diversos aspectos, da realidade do Brasil. O enorme contingente de pessoas que habitam no Município de São Paulo, somado aos milhares que a ele acorrem todos os dias para trabalhar, bem como aos turistas e aos que vêm a São Paulo para eventos e negócios, tornam a realidade da urbe paulistana incomparável à de outros centros urbanos no Brasil. Os impactos gerados por tantas pessoas e por tão intensa atividade econômica se refletem no trânsito e nos deslocamentos, nas filas, nas demandas por produtos e serviços, por educação, habitação e saúde, por lazer, etc, e, obviamente, repercutem também na quantidade de resíduos produzidos em São Paulo, assim como na dimensão dos danos ambientais que podem ser gerados pela produção desses resíduos.

Daí porque o princípio da Política Nacional de Resíduos Sólidos que prevê o respeito às diversidades locais e regionais (art. 6º, inc. IX da Lei Federal nº 12.305/10) justifica, totalmente, as obrigações previstas na Lei Municipal nº 13.316/02 do Município de São Paulo.

Em suma, a análise dos princípios orientadores e dos objetivos da Política Nacional de Resíduos Sólidos revela a total compatibilidade da Lei Municipal nº 13.316/02 com ela.

Ademais, a lei paulistana também se harmoniza com os objetivos da Política Nacional de Resíduos Sólidos, notadamente os da reutilização, reciclagem e tratamento dos resíduos sólidos, previstos no art. 7º, inc. II, da Lei Federal nº 12.305/10.

No que diz respeito ao fato de as obrigações atribuídas ao setor empresarial pela Lei Municipal nº 13.316/02 diferirem das previsões da Política Nacional de Resíduos Sólidos acerca da estruturação de sistema de logística reversa através de acordos setoriais ou termos de compromisso firmados entre o Poder Público e o setor empresarial, parece-nos que isto não tem o condão de afastar a compatibilidade daquela com esta.

Diferentemente do previsto na lei federal, a Lei Municipal nº 13.316/02 não contempla a hipótese de celebração de acordos que estabeleçam a implementação de logística reversa de embalagens em percentuais inferiores aos previstos em seu texto legal.

Ocorre que, na hipótese de normas ambientais de diferentes entes da federação com conteúdo diverso, devem prevalecer as mais restritivas, que impliquem em maior proteção ao meio ambiente.

Não se pode perder de vista que em matéria ambiental a competência legislativa é concorrente entre os entes federativos, cabendo à União editar normas gerais a serem especificadas pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, de acordo com o interesse regional e local, respectivamente³⁵.

Contudo, no caso de conflito entre normas de diferentes esferas, respeitável entendimento doutrinário advoga pela existência de uma hermenêutica jurídica específica, em que se adota a máxima *in dubio pro ambiente* ou *in dubio pro natura*, independentemente de ela estar contida na norma estadual ou local em detrimento da federal. Vale dizer que os entes estaduais e locais podem editar normas contrárias à legislação federal - desde que mais restritivas do que aquelas - tendo em vista a proteção do meio ambiente, devendo prevalecer a interpretação que privilegie o significado do enunciado normativo que seja mais favorável ao meio ambiente.

A doutrina de HELINE SIVINI FERREIRA bem ilustra a tese³⁶. Confira-se:

Convém, ainda, assinalar que a divisão constitucional de competências entre a União e os Estados não impede eventuais conflitos entre legislações

³⁵ Na doutrina, tem-se entendido que as normas gerais ambientais editadas pela União com fundamento na competência legislativa concorrente prevista no art. 24 da Constituição estabelecem um patamar mínimo nacional de proteção ambiental que deve ser observado pela legislação dos demais entes da Federação, os quais, então, no exercício de sua competência suplementar, poderão dispor de forma diversa da legislação federal ambiental - e inclusive de forma mais restritiva - desde que observado o patamar mínimo de proteção por ela estabelecido. Nesse sentido, preleciona Consuelo Yoshida, no artigo *Competência e as diretrizes da PNRS: conflitos e critérios de harmonização entre as demais legislações e normas*. In: JARDIM, Arnaldo; YOSHIDA, Consuelo; MACHADO FILHO, José Valverde (Editores). *Política Nacional, Gestão e Gerenciamento de Resíduos Sólidos*. São Paulo: Ed. Manole, 2012.

³⁶ FERREIRA, Heline Sivini. Competências ambientais. In: CANOTILHO, J.J. Gomes; LEITE, José Rubens Morato (Coords.). *Direito Constitucional Ambiental brasileiro*. 5. Ed. São Paulo: Saraiva, 2012. Pgs. 244-245.

federais e estaduais. Sobre essa questão, três possibilidades devem ser analisadas: **a) pode ocorrer que, mesmo observando os seus campos de atuação, União e Estados legislem de forma conflitante. Nesse caso, entende-se que deverá predominar a regra mais restritiva, uma vez que se busca a satisfação de um interesse público;** b) uma segunda possibilidade consiste na inobservância dos limites constitucionais impostos ao exercício da competência concorrente. A invasão de campo de atuação alheio, como já mencionado, implica a inconstitucionalidade da lei, seja ela federal, seja ela estadual; c) finalmente, pode ainda o conflito entre leis resultar da impossibilidade de definir precisamente o que são normas gerais e normas especiais. **Tais conflitos devem ser solucionados tendo por base o princípio in dubio pro natura, devendo prevalecer a norma que melhor defenda o direito fundamental tutelado, ou seja, o meio ambiente.**

[negritos nossos]

Digno de nota que esse entendimento doutrinário - que também se fundamenta no princípio da máxima efetividade ou da interpretação efetiva, segundo o qual os direitos e garantias fundamentais (o meio ambiente equilibrado é considerado direito fundamental de 3ª geração), deverão ter, sempre que possível, a maior eficácia - vem sendo encampado pelas Cortes Superiores.

Com efeito, o STJ já decidiu sobre o reconhecimento do dano expatrimonial ou moral ambiental com base no princípio *in dubio pro natura*. Considerando haver um *contra sensu* jurídico na admissão de ressarcimento por lesão a dano moral individual sem que se pudesse dar à coletividade o mesmo tratamento, entendeu, no REsp 1.367.923/RJ, que “*as normas ambientais devem atender aos fins sociais a que se destinam, ou seja, necessária a interpretação e a integração de acordo com o princípio hermenêutico in dubio pro natura*” (REsp 1.367.923, Relator o Ministro Humberto Martins).

Em outro caso, o mesmo STJ, no julgamento do Recurso Especial 1.198.727, em que decidiu pela ausência de *bis in idem* na cumulação de obrigação de fazer (reparação de área degradada) e de pagar (indenização), considerou, com fundamento no princípio *in dubio pro natura*, que “*a legislação de amparo dos sujeitos vulneráveis e dos interesses difusos e coletivos deve ser interpretada da maneira que lhes seja mais favorável e melhor possa viabilizar, no plano da eficácia, a prestação jurisdicional e a ratio essendi da norma. A hermenêutica jurídico-ambiental rege-se pelo princípio in dubio pro natura*”.

O Supremo Tribunal Federal, por sua vez, também já decidiu no sentido da prevalência das normas mais protetivas ao meio ambiente.

A título de exemplificação, cabe mencionar que na ADPF nº 109, ajuizada pela Confederação Nacional dos Trabalhadores na Indústria em face da Lei nº 13.113, de 16 de março de 2001 do Município de São Paulo, que proibiu o uso de materiais, elementos construtivos e equipamentos de construção civil constituídos de amianto, foi proferida, em 14 de abril de 2009, decisão indeferindo a medida liminar, ao fundamento de que em matéria de proteção do meio ambiente e em matéria de defesa da saúde pública as legislações estaduais e municipais podem ser mais restritivas do que a legislação da União.

Mais recentemente, no julgamento das ADIs 3406 e 3470, realizado em novembro de 2017, decidiu-se por maioria pela improcedência das ações ajuizadas em face de lei estadual do Rio de Janeiro que proibiu a comercialização e extração do amianto. No julgamento, a relatora, Ministra Rosa Weber, observou que a lei estadual impugnada não viola a competência da União para definir normas gerais sobre comércio, consumo e meio ambiente; que a opção de editar normas específicas, mais restritivas do que a lei federal, foi uma escolha legítima do legislador estadual; e que não há impedimento em se adotar uma postura mais cautelosa em matéria de meio ambiente.

Portanto, o entendimento mediante o qual em caso de conflito entre normas ambientais de diferentes entes da Federação devem prevalecer as mais restritivas e mais protetoras do meio ambiente vem sendo adotado pelas Cortes Superiores, rompendo-se aos poucos com o posicionamento anterior segundo o qual a legislação estadual ou local jamais poderia contrariar a federal em matéria relativa ao meio ambiente.

Pois bem.

Com arrimo nessa tese, bem como na recente jurisprudência dos Tribunais Superiores, e considerando-se que a Lei Municipal nº 13.316/02, atenta às peculiaridades da maior Urbe brasileira, aonde são produzidos mais resíduos sólidos, prevê normas mais restritivas e que impliquem em maior proteção ao meio ambiente do que as normas gerais editadas pela União, parece-nos que é aquela, e não esta, que deve prevalecer, à bem da máxima efetividade da proteção ao meio ambiente.

Seja como for, porém, fato é que o Tribunal de Justiça de São Paulo já decidiu, na mencionada Arguição de Inconstitucionalidade nº 0016895-17.2015.8.26.0000, pela compatibilidade da lei municipal aqui analisada com a Política Nacional de Resíduos Sólidos. Destacam-se, do acórdão proferido por votação unânime de seu Órgão Especial, os seguintes trechos:

Percebe-se que a Lei Municipal nº 13.316/02 não se afasta dos ditames da Política Nacional de Resíduos Sólidos. A reutilização das embalagens comercializadas representa a reversão de materiais ao setor empresarial para reaproveitamento, em seu ciclo ou em outros ciclos produtivos, ou outra destinação final ambientalmente adequada. No fluxo de materiais, não se ignora a relevante participação do consumidor, que deve ser estimulado a entregar as embalagens depois que se tornarem inservíveis, de modo até a viabilizar facilitando a concretização do processo de reaproveitamento de resíduos sólidos. No entanto, cabe apenas ao setor empresarial arcar com os custos da coleta, recompra e destino final das embalagens de seus próprios produtos, além de fomentar a recuperação desses materiais.

Importante, portanto, distinguir a implementação da regra de logística reversa daquela que recomenda a responsabilidade compartilhada, estas embora transpareçam certa complementariedade, devem ser exigidas dentro de um contexto de participação e proveito dos envolvidos.

Neste sentido, muito mais significativo é o proveito do segmento industrial na utilização da embalagem para comercialização de seus produtos, da mesma forma sua omissão ou exigência de compartilhamento de responsabilidade no reaproveitamento das mesmas representa injusta vantagem, impondo ao consumidor ou ente público obrigação acessória compreendida no preço ou mesmo na tributação.

Aliás, a obrigação de reaproveitamento também decorre do Princípio do Poluidor-Pagador, previsto na Política Nacional de Resíduos Sólidos (art. 6º, II), estabelecendo a responsabilidade objetiva pelo dano ambiental (art. 225, parágrafo 3º, da CF/88), e tem como pressuposto a existência de uma atividade que implique em riscos para a saúde e para o meio ambiente, impondo-se ao empreendedor a obrigação de prevenir tais riscos (princípio da prevenção) e de internizá-los em seu processo produtivo (princípio do poluidor-pagador).

....

Enfim, sob qualquer aspecto que se examine, **a Lei Municipal nº 13.316/02 não destoa dos princípios instituídos pela Política Nacional de Resíduos Sólidos, a Lei 12.305/10.**

Arguição de Inconstitucionalidade nº 0016895-17.2015.8.26.0000, Relator o Desembargador João Negrini Filho, julgamento em 23 de setembro de 2015.

Finalmente, entendemos que a falta de obrigações específicas impostas ao consumidor pela Lei Municipal nº 13.316/02 também não a afasta dos ditames da Política Nacional de Resíduos Sólidos.

Por certo que os consumidores detêm um papel importante na logística reversa, pois deverão efetuar a devolução, após o uso, das embalagens aos comerciantes e distribuidores, conforme, aliás, está previsto no art. 33, parágrafo 4º, da Lei Federal nº 12.305/10.

Todavia, a obrigação de conferir a destinação final ambientalmente adequada aos resíduos é do setor empresarial e não dos consumidores, cabendo a estes últimos serem estimulados a restituir as embalagens após o uso, seja por meio de campanhas publicitárias, de mensagens nos produtos adquiridos e nos estabelecimentos varejistas, ou por outras formas.

Nesse sentido, as obrigações impostas aos consumidores pela Política Nacional de Resíduos Sólidos no art. 33, parágrafo 4º, da Lei Federal nº 12.305/10³⁷ em nada colidem com a responsabilização atribuída ao setor empresarial pela Lei Municipal nº 13.316/02, mas com ela se harmonizam.

Enfim, como decidido na Arguição de Inconstitucionalidade nº 0016895-17.2015.8.26.0000, “*no fluxo de materiais, não se ignora a relevante participação do consumidor, que deve ser estimulado a entregar as embalagens depois que se tornarem inservíveis*”, mas não lhe pode ser atribuído o ônus de conferir a destinação final ambientalmente adequada porque “*cabe apenas ao setor empresarial arcar com os custos da coleta, recompra e destino final das embalagens de seus próprios produtos, além de fomentar a recuperação desses materiais*”.

³⁷ Art. 33 - São obrigados a estruturar e implementar sistemas de logística reversa, mediante retorno dos produtos após o uso pelo consumidor, de forma independente do serviço público de limpeza urbana e de manejo dos resíduos sólidos, os fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes de:

I - agrotóxicos, seus resíduos e embalagens, assim como outros produtos cuja embalagem, após o uso, constitua resíduo perigoso, observadas as regras de gerenciamento de resíduos perigosos previstas em lei ou regulamento, em normas estabelecidas pelos órgãos do Sisnama, do SNVS e do Suasa, ou em normas técnicas;

II - pilhas e baterias;

III - pneus;

IV - óleos lubrificantes, seus resíduos e embalagens;

V - lâmpadas fluorescentes, de vapor de sódio e mercúrio e de luz mista;

VI - produtos eletroeletrônicos e seus componentes.

.....

§ 4º Os consumidores deverão efetuar a devolução após o uso, aos comerciantes ou distribuidores, dos produtos e das embalagens a que se referem os incisos I a VI do caput, e de outros produtos ou embalagens objeto de logística reversa, na forma do § 1º.

Outrossim, na linha do que foi decidido na Arguição de Inconstitucionalidade nº 0016895-17.2015.8.26.0000, entendemos pela plena compatibilidade da Lei Municipal nº 13.316/02 com a Política Nacional de Resíduos Sólidos.

5- A LEI MUNICIPAL Nº 13.316/02 COMO INSTRUMENTO DE LOGÍSTICA REVERSA PARA A ADEQUADA GESTÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS NA URBE PAULISTANA

A Lei Municipal nº 13.316/02 estabelece que as empresas produtoras e distribuidoras de bebidas de qualquer natureza, de óleos combustíveis, lubrificantes e afins, de cosméticos e de produtos de higiene e limpeza estabeleçam procedimentos para o retorno, após a utilização pelos consumidores, das garrafas e embalagens plásticas ao setor empresarial. Ademais, em seu art. 7º instituiu um cronograma para o retorno das embalagens comercializadas.

Com isso, previu a obrigatoriedade de implementação, por parte do setor empresarial, de logística reversa com a finalidade de retorno das garrafas e embalagens plásticas às empresas produtoras e distribuidoras, estabelecendo-lhes a responsabilidade pela destinação final ambientalmente adequada.

Foi uma medida bastante acertada, especialmente se considerarmos que um dos maiores óbices à destinação ambientalmente adequada dos resíduos é a falta de segregação na origem, com a mistura de resíduos - aos quais se deve conferir uma destinação ambientalmente adequada - com rejeitos - que, por não serem passíveis de aproveitamento, devem ser enviados aos aterros. Essa mistura entre resíduos e rejeitos torna inviável que se proceda à destinação final ambientalmente adequada dos primeiros, e faz com que toneladas de resíduos acabem indo parar, indevidamente, nos aterros.

Nesse contexto, a segregação na origem entre resíduos e rejeitos, com a coleta separada dos resíduos e sua restituição ao setor empresarial, é medida essencial para que se confira aos resíduos destinação ambientalmente adequada - que, no caso das garrafas e embalagens plásticas, compreende a reutilização ou a reciclagem.

Nos termos da Lei Municipal nº 13.316/02, após a segregação na origem dos resíduos, os mesmos devem ser restituídos aos responsáveis por lhes conferir destinação ambientalmente adequada - as empresas produtoras e distribuidoras de bebidas de qualquer

natureza, de óleos combustíveis, lubrificantes e afins, de cosméticos e de produtos de higiene e limpeza. Digno de nota que essa obrigação não é do titular do serviço público de limpeza urbana em razão do princípio do poluidor-pagador mencionado supra, pois cabe ao poluidor suportar o custo das medidas para assegurar a preservação do meio ambiente, e não à coletividade que financia, através do pagamento de tributos, o Poder Público/titular do serviço público de limpeza urbana³⁸.

A restituição ao setor empresarial dos resíduos gerados após a utilização dos produtos, realizando-se um fluxo reverso ao de sua distribuição, compreende o que se convencionou denominar de logística reversa. Ela foi conceituada na Política Nacional de Resíduos Sólidos, no art. 3º, inc. XII da Lei Federal nº 12.305/10, como “*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*”.

Diversas razões fazem com que o setor empresarial implemente sistemas de logística reversa. O recolhimento de produtos com defeitos de fabricação, com embalagem aberta ou não consumidos, assim como das sobras de estoques, é feito de forma bastante eficiente, fazendo com que produtos ainda não consumidos retornem às empresas produtoras, em bem sucedida operação de logística reversa pós-venda.

Igualmente, há seguimentos específicos para a restituição de componentes que apresentam valor econômico ou de produtos já consumidos que serão submetidos à manutenção técnica.

Há, ainda, fatores relacionados à imagem corporativa das empresas, relacionados à sua reputação e à preocupação com a sustentabilidade, que também levam o setor empresarial a equacionar os fluxos reversos e realizar com eficiência o retorno de produtos já consumidos, realizando a logística reversa pós-consumo.

³⁸ Defendemos que, no âmbito da responsabilidade compartilhada prevista na Política Nacional de Resíduos Sólidos compete ao Poder Público local expedir as devidas regulamentações, exercendo sua competência legislativa em matéria ambiental com observância ao interesse local; fiscalizar o cumprimento das leis, exercendo seu Poder de Polícia; e ainda, prestar o serviço público de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos que foi atribuído a seu encargo pelo art. 36 da Lei Federal n. 12.305/10, estabelecendo, inclusive, sistema de coleta seletiva. Não é de sua responsabilidade dar a destinação ambientalmente adequada aos produtos e respectivos resíduos objeto de sistema de logística reversa.

Como esclarece Paulo Roberto Leite³⁹, a logística reversa de pós-venda e de retorno de produtos ainda não consumidos, realizada em razão de objetivos relacionados a garantir satisfação aos clientes e à manutenção da imagem empresarial, é feita de forma bem sucedida; no entanto, a logística reversa de pós-consumo, que se refere a produtos que já foram consumidos ou simplesmente usados, acaba por ficar difusa entre os diversos elos da cadeia que levam os produtos para o mercado, e, então, faz-se necessário um “*fator modificador de mercado, que geralmente é garantido por legislação*”, para que sua implementação seja garantida.

A verdade é que a logística reversa tem sido realizada pelo setor empresarial por razões mercadológicas - seja atreladas ao valor econômico proveniente da reutilização ou redistribuição dos produtos ou seus componentes restituídos, seja ligadas à imagem e reputação empresarial – mas tem sido relegada a segundo plano no que diz respeito aos resíduos gerados pelo consumo dos produtos produzidos.

Assim, com vistas ao devido equacionamento dessa externalidade negativa do processo de produção e consumo, surge a necessidade de imposição, por legislação, da obrigatoriedade de retorno das embalagens de produtos consumidos às empresas produtivas.

Nesse sentido, a Lei nº 13.316/02 do Município de São Paulo andou muito bem e deve ser plenamente observada e cumprida.

Os questionamentos e reclamações a respeito da impossibilidade do cumprimento das metas de retorno dos produtos e embalagens nela previstas progressivamente não procedem, especialmente se considerarmos diversos casos de sucesso de logística reversa de recolhimento de resíduos.

Com efeito, existem no Brasil pelo menos três casos de sucesso a comprovar a plena possibilidade de cumprimento dessas metas: os casos das latas de alumínio, das embalagens de agrotóxicos e dos pneus.

No que diz respeito às latas de alumínio, desde 2015 são recicladas quase 98% delas. O índice de reciclagem das latas de alumínio de bebidas no Brasil atingiu 97,9% em 2015, conforme dados divulgados pela Associação Brasileira do Alumínio (Abal)⁴⁰ e pela Associação Brasileira dos Fabricantes de Latas de Alta Reciclabilidade (Abralatas)⁴¹. No ano de 2016, foram recicladas 280 mil toneladas de latas de alumínio para bebidas das 286,6 mil

³⁹ LEITE, Paulo Roberto. Logística Reversa na Atualidade. In: JARDIM, Arnaldo; YOSHIDA, Consuelo; MACHADO FILHO, José Valverde (Editores). *Política Nacional, Gestão e Gerenciamento de Resíduos Sólidos*. São Paulo: Ed. Manole, 2012, pgs. 337-365.

⁴⁰ Disponível em <http://abal.org.br/estatisticas/nacionais/reciclagem/latas-de-aluminio/>. Acesso em 16-08-2018.

⁴¹ Disponível em <http://www.abralatas.org.br/brasil-reciclou-979-das-latas-de-aluminio-para-bebidas-em-2015/>, acesso em 16-08-2018.

toneladas disponíveis no mercado, conforme divulgado no sítio eletrônico da Abралatas⁴², o que significa 97,7% do volume comercializado⁴³. Ressalte-se que, conforme informado pela Abal, esse índice de reciclagem das latas de alumínio coloca o Brasil à frente de países como o Japão e os Estados Unidos, bem como da média da Comunidade Européia.

Por sua vez, o sucesso da logística reversa dos resíduos (embalagens plásticas) gerados pelo segmento dos agrotóxicos também demonstra a plena possibilidade de cumprimento das metas estabelecidas pela legislação municipal aqui analisada, que determina o recolhimento de embalagens comercializadas dos produtos previstos no art. 2º da Lei Municipal nº 13.316/02.

Como esclarece João César M. Rando⁴⁴, 94% das embalagens plásticas de agrotóxicos comercializadas no Brasil recebem destinação ambientalmente adequada – o que coloca o Brasil na posição de referência mundial no assunto, ao destinar percentualmente mais embalagens plásticas do que a Alemanha (76%), Canadá (73%) e Japão (50%). Para tal, foi criado um sistema extremamente organizado de logística reversa com vistas ao recolhimento das embalagens em todo o território nacional e à sua restituição aos fabricantes, sistema esse encabeçado por uma organização sem fins lucrativos representativa da indústria fabricante desses produtos – o Instituto Nacional de Processamento de Embalagens Vazias (inpEV). Dentre os fatores que explicam o sucesso de toda a operação, destaca-se a existência de legislação vigente sobre o tema – a Lei Federal nº 7.802/89 e o Decreto Federal nº 4.074/02 – que impõem a obrigatoriedade de devolução das embalagens vazias e de sua destinação ambientalmente adequada e, inclusive, prevêm diversas sanções – dentre as quais multas altas - para sua inobservância.

A situação dos pneus também não é diferente, e os resultados extremamente positivos quanto à sua destinação ambientalmente adequada são notáveis. Após a edição da Resolução CONAMA nº 258/99, que instituiu a responsabilidade do produtor e também do importador pelo ciclo total do produto, a indústria de pneus do Brasil se organizou e criou um programa consolidado de pós-consumo que se tornou referência mundial.

⁴² Disponível em <http://www.abralatas.org.br/brasil-reciclou-280-mil-toneladas-de-latas-de-aluminio-em-2016-e-mantem-indice-proximo-a-100/>. Acesso em 16-08-2018.

⁴³ Conforme notícia disponível em <http://www.abralatas.org.br/reciclagem-sempre-em-alta>. Acesso em 25-08-2018.

⁴⁴ RANDO, João Cesar M. Sistema Campo Limpo: a logística reversa das embalagens vazias de agrotóxicos. In: JARDIM, Arnaldo; YOSHIDA, Consuelo; MACHADO FILHO, José Valverde (Editores). *Política Nacional, Gestão e Gerenciamento de Resíduos Sólidos*. São Paulo: Ed. Manole, 2012, pg. 628.

Como explicitado por Eugênio Deliberato⁴⁵, o sistema é gerido pela *Reciclanip*, uma entidade sem fins lucrativos voltada exclusivamente para a coleta e a destinação de pneus inservíveis que é constituída pelos fabricantes de pneumáticos que investem e sustentam o projeto. Há mais de 1.000 (mil) pontos de coleta distribuídos pelo país e, em cada um desses locais, a *Reciclanip* recolhe e transporta os pneus até as empresas que conferem a destinação ambientalmente adequada. Apenas no ano de 2010 foram coletados e destinados de forma ambientalmente correta 311.554 toneladas de pneus inservíveis. Além disso, em 2015 a *Reciclanip* superou a meta de logística reversa estabelecida pelo IBAMA e efetuou o recolhimento e destino correto de pneus de 101,7%⁴⁶, conforme está divulgado em seu sítio eletrônico.

A verdade – demonstrada por esses casos de sucesso – é que é plenamente possível o cumprimento das metas estabelecidas na legislação municipal aqui analisada, relativa ao recolhimento das embalagens comercializadas de bebidas de qualquer natureza, de óleos combustíveis, lubrificantes e afins, de cosméticos e de produtos de higiene e limpeza. Para tal, basta às indústrias de fabricantes se organizarem, se articularem com o setor que faz a distribuição, instituírem pontos de coleta, divulgarem a necessidade de restituição das embalagens por parte dos consumidores e fazerem os investimentos devidos.

As alegações de impossibilidade de cumprimento da legislação municipal em epígrafe não passam de desculpas para as empresas se eximirem de suas responsabilidades sócio-ambientais, o que vai totalmente de encontro à defesa e proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado, colide com os princípios do poluidor-pagador e do desenvolvimento sustentável, e destoa das mais modernas legislações e doutrinas sobre a necessidade de se conferir destino ambientalmente adequado às toneladas de resíduos gerados todos os dias no Município de São Paulo.

Vale ressaltar, também, que já se passaram 16 anos desde a edição e início de vigência da Lei Municipal nº 13.316, de 1º de fevereiro de 2002, de modo, então, que já passou tempo suficiente para a implementação do que foi nela estabelecido.

⁴⁵ DELIBERATO, Eugênio. Os pneus e o meio ambiente. In: JARDIM, Arnaldo; YOSHIDA, Consuelo; MACHADO FILHO, José Valverde (Editores). *Política Nacional, Gestão e Gerenciamento de Resíduos Sólidos*. São Paulo: Ed. Manole, 2012, pgs. 653-663.

⁴⁶ Disponível em <http://www.reciclanip.org.br/v3/releases/industria-ja-recolheu-mais-de-4-milhoes-de-toneladas-de-pneus-inserviveis/88/20161129/>. Acesso em 16-08-2018.

Por outro lado, mencione-se ainda que no Município de São Paulo, de acordo com dados da AMLURB-Autoridade Municipal de Limpeza (autarquia a quem compete organizar e administrar o desenvolvimento do serviço de limpeza urbana na cidade de São Paulo) do ano de 2016, o custo das operações com coleta domiciliar por mês no território da Urbe monta a R\$ 41.824.800,07 com a empresa Loga, que faz a coleta na região noroeste, e a R\$ 51.204.243,24 com a empresa Ecurbis, que atua na região sudoeste⁴⁷; e os gastos com limpeza urbana mensais são de R\$ 42.450.549,60 com a concessionária Inova e de R\$ 42.094.193,53 com a concessionária Soma. Além disso, a coleta seletiva⁴⁸ atende a todos os Distritos do território da Urbe.

⁴⁷ Conforme se verifica no sítio eletrônico da Autoridade Municipal de Limpeza Urbana – AMLURB, os trabalhos de coleta de resíduos domiciliares, coleta seletiva e hospitalar são atualmente executados pelas concessionárias Ecurbis e Loga – Disponível em <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/regionais/amlurb/>. Acesso em 16-08-2018. Diariamente é percorrida uma área de 1.523 km² e estima-se que mais de 11 milhões de pessoas são beneficiadas pela coleta. Cerca de 3,2 mil pessoas trabalham no recolhimento dos resíduos e são utilizados cerca de 500 veículos (caminhões compactadores e outros específicos para o recolhimento dos resíduos e serviços de saúde).

⁴⁸ Coexistem dois sistemas de Coleta Seletiva no Município de São Paulo, quais sejam: 1) a coleta pública realizada atualmente pelas concessionárias Loga e Ecurbis, e 2) a coleta realizada por cooperativas e associações de catadores conveniadas. Em cumprimento ao disposto no art. 7º, inc. XII da Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei Federal nº 12.035/10), a Municipalidade de São Paulo formalizou convênios com as cooperativas de catadores para que esse nicho de trabalhadores pudesse ser reconhecido e, assim, passasse a integrar o sistema público na coleta seletiva.

Além da coleta porta a porta, a Prefeitura conta também com aproximadamente 1.800 PEV's instalados em locais específicos para receber o material reciclável. Os PEV - Pontos de Entrega Voluntária, são uma das estratégias testadas pela Prefeitura para incrementar a coleta seletiva na cidade: a população pode levar os resíduos sólidos recicláveis para os pontos de descarte, espalhados em determinados pontos do município, e a coleta será realizada posteriormente pela concessionária, que destinará os materiais coletados à triagem e posterior reciclagem.

Outra forma ainda adotada pela Prefeitura do Município de São Paulo para a coleta de resíduos é a instalação, no território da Urbe, dos Ecopontos. Trata-se de locais de entrega voluntária de pequenos volumes de entulho (até 1 m³), grandes objetos (móveis, poda de árvores etc.) e resíduos recicláveis. Nos Ecopontos, o munícipe poderá dispor o material gratuitamente em caçambas distintas para cada tipo de resíduo. Os materiais recebidos nos Ecopontos vão para as centrais de triagem e cooperativas e, com exceção dos recicláveis, são destinados para aterros designados pela Prefeitura. Existem atualmente 98 (noventa e oito) Ecopontos espalhados por todas as regiões da cidade, e sua localização exata pode ser conferida no sítio eletrônico <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/regionais/amlurb/ecopontos/index.php?p=4626>.

Após a coleta, seja em caminhões, seja em carrinhos de mão, seja retirando-se os resíduos depositados pela população nos PEV-Pontos de Entrega Voluntária ou nos Ecopontos, os resíduos coletados são levados para as centrais de transbordo, que são os pontos de destinação intermediários dos resíduos coletados na cidade, criados em função da considerável distância entre a área de coleta e o aterro sanitário. Neles, é feita a triagem, com vistas a separar os resíduos dos rejeitos, e, então, possibilitar: i) a destinação para a reutilização ou reciclagem dos resíduos sólidos que podem ser aproveitados; ou ii) da disposição final ambientalmente adequada daqueles que, depois de esgotadas todas as possibilidades de tratamento e recuperação por processos tecnológicos disponíveis e economicamente viáveis, não apresentem essa possibilidade – os rejeitos.

O Município de São Paulo conta atualmente com três Estações de Transbordo, que juntas movimentam em torno de 11 mil toneladas/dia: Transbordo Ponte Pequena, Transbordo Vergueiro e Transbordo Santo Amaro. Após

Outrossim, verifica-se que o Poder Público investe, no Município de São Paulo, recursos milionários com a prestação do serviço público de limpeza urbana e de manejo sólidos, desincumbindo-se, pois, plenamente, de suas responsabilidades nessa seara.

Cabe, pois, ao setor empresarial fazer o mesmo com os resíduos gerados pelos produtos por eles comercializados, em observância aos princípios do poluidor-pagador, do desenvolvimento sustentável e do respeito às diversidades locais e regionais, bem como em cumprimento à legislação ambiental sobre o tema, tanto a federal quanto a lei municipal nº 13.316/02 aqui analisada.

6 - CONCLUSÃO

A imensa quantidade de resíduos sólidos produzidos todos os dias pela sociedade de massas do século XXI se tornou um dos maiores problemas ambientais do planeta. Além de ter aumentado quantitativamente o volume de resíduos produzidos por cada habitante do planeta, percebe-se que os resíduos gerados levam, também, cada vez mais tempo para sua decomposição em razão das matérias-primas mais complexas de que são compostos, como é o caso do plástico e dos produtos altamente contaminantes presentes em baterias e equipamentos eletrônicos.

As consequências geradas pelos resíduos sólidos aos quais não é conferida uma destinação ambientalmente correta são, inexoravelmente: o aquecimento global, visto que sua decomposição, notadamente dos resíduos plásticos em contato com matéria orgânica, gera a emissão de gás metano; a poluição ambiental e a contaminação do solo e dos lençóis freáticos, em razão do chorume gerado por sua decomposição; a destruição das áreas de mananciais com o acúmulo de resíduos às beiras dos rios e córregos e a poluição das águas com reflexos na pesca; a perda de cobertura vegetal, e, no longo prazo, até mesmo a possível desertificação

todo o processo que ocorre nas centrais de triagem e transbordo, os resíduos que serão destinados à reciclagem saem embalados em fardos.

Por outro lado, os rejeitos não aproveitáveis - nos termos da Política Nacional de Resíduos Sólidos rejeitos são os resíduos que, após o esgotamento de todas as possibilidades, não apresentem outra possibilidade que não a disposição final - são devidamente conduzidos aos aterros.

Ademais, registre-se que a Municipalidade de São Paulo tem incentivado e promovido a compostagem na Urbe Paulistana, a fim de dar uma destinação ambientalmente correta aos resíduos orgânicos, nos termos previstos na Política Nacional de Resíduos Sólidos e em seu Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos.

dos oceanos, decorrente do descarte de plástico nos cursos d'água que acabam por desaguar nos oceanos.

Resíduos sólidos podem causar, portanto, danos ambientais, e, por essa razão, sua adequada gestão é assunto que, além de dizer respeito à saúde pública, está afeto à matéria ambiental, pois repercute de perto na manutenção do meio ambiente ecologicamente equilibrado.

No que diz respeito à edição de normas em matéria ambiental, o art. 24 da Constituição da República estabeleceu expressamente a competência concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal, não atribuindo tal competência de forma expressa aos Municípios.

Inobstante, a possibilidade de os Municípios legislarem em matéria ambiental resta totalmente albergada pelo sistema constitucional brasileiro, como se verifica da análise combinada dos arts. 30, incs. I e VIII, 23, incs. VI e VII, 24, 182 e 225 da Constituição da República, bem como do princípio da predominância do interesse, que rege a repartição de competências na Federação brasileira. Têm eles, em verdade, ao lado dos Estados e do Distrito Federal, competência concorrente para legislar sobre matéria ambiental, devendo exercê-la dentro das balizas do interesse local.

É nas cidades – e não na União ou nos Estados - que as pessoas vivem, trabalham, se locomovem e se divertem. Assim, a edição de normas municipais em matéria ambiental há de ser compreendida como intimamente ligada ao interesse local atribuído aos Municípios pelo art. 30, inc. I, da Constituição da República, inclusive porque os problemas de saúde que a população sofrerá em decorrência de eventuais danos ambientais nelas ocorridos serão arcados, de forma mais intensa, pelos hospitais e pela rede de saúde municipal, já que os Municípios foram acometidos do dever de cuidar da saúde (art. 23, inc. II da Constituição) e de prestar, ainda que mediante a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população (art. 30, inc. VII da Constituição). Ademais, a prática demonstra que a demanda por habitação por parte da população afetada por desastres ambientais também será colocada, em primeiro lugar, diante dos entes locais, apesar de a questão habitacional ser competência comum entre todos os entes da Federação, a teor do art. 23, inc. IX da Constituição.

Com relação aos resíduos sólidos, as consequências geradas por sua produção refletem mais de perto no âmbito do interesse local, atraindo, assim, a plena competência municipal para legislar sobre esse tema.

No Município de São Paulo, são produzidas diariamente 20.000 toneladas de resíduos sólidos, conforme dados constantes do sítio eletrônico da AMLURB-Autoridade Municipal de Limpeza Urbana, disponíveis em http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/regionais/amlurb/coleta_seletiva/index.php?p=229723. É no território da Urbe paulistana onde ocorre a maior geração de resíduos sólidos do país, tanto em razão de sua grande população quanto em decorrência da pujante atividade econômica e do consumo nela realizados

Em razão desse quadro, foi editada em 2002, no Município de São Paulo, a Lei Municipal nº 13.316/02, que dispõe sobre a coleta, destinação final e reutilização de embalagens, garrafas plásticas e pneumáticos. Previu ela a obrigatoriedade de as empresas produtoras e distribuidoras de bebidas de qualquer natureza, de óleos combustíveis, lubrificantes e similares, de cosméticos e de produtos de higiene e limpeza darem a destinação final ambientalmente adequada às garrafas e embalagens plásticas utilizadas para a comercialização de seus produtos, bem como de instituírem sistema de logística reversa com vistas à devolução dessas embalagens ao setor produtivo.

Trata-se de legislação específica às peculiaridades da Municipalidade de São Paulo, e as obrigações por ela instituídas não passam de desdobramentos mais específicos das exigências gerais previstas expressamente na Lei Federal nº 12.305/10 que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos, de modo que, com sua edição, resta totalmente atendida a finalidade do exercício da competência legislativa municipal em matéria de meio ambiente.

Ademais, a Lei nº 13.316/02 do Município de São Paulo revela-se em total conformidade com os princípios orientadores da Política Nacional de Resíduos Sólidos – mais diretamente com o princípio do poluidor-pagador, com o princípio do desenvolvimento sustentável e com o princípio do respeito às diversidades locais e regionais - , bem como com os objetivos nela previstos, especialmente o da reutilização, reciclagem, tratamento e destinação ambientalmente adequada dos resíduos sólidos.

Digno de nota, ainda, que a Lei Municipal nº 13.316/02 foi declarada constitucional pelo Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, por unanimidade, no incidente de Arguição de Inconstitucionalidade nº 0016895-17.2015.8.26.0000, julgado em setembro de 2015.

No que diz respeito à obrigatoriedade nela prevista, de implementação, por parte do setor empresarial, de logística reversa com a finalidade de retorno das garrafas e embalagens plásticas às empresas produtoras e distribuidoras - a quem foi estabelecida a responsabilidade

pela destinação final ambientalmente adequada - , foi sem dúvidas uma medida bastante acertada, especialmente se considerarmos que um dos maiores óbices à destinação ambientalmente adequada dos resíduos é a falta de segregação na origem, com a mistura de resíduos - aos quais se deve conferir uma destinação ambientalmente adequada - com rejeitos - que, por não serem passíveis de aproveitamento, devem ser enviados aos aterros.

Os questionamentos e reclamações a respeito da impossibilidade do cumprimento das metas de retorno dos produtos e embalagens previstas na Lei Municipal nº 13.316/02 de forma progressiva não procedem, especialmente se considerarmos diversos casos de sucesso de logística reversa de recolhimento de resíduos.

Com efeito, existem pelo menos três casos de sucesso a comprovar a plena possibilidade de cumprimento dessas metas: os casos das latas de alumínio, das embalagens de agrotóxicos e dos pneus.

A verdade – demonstrada por esses casos de sucesso – é que é plenamente possível o cumprimento das metas estabelecidas na legislação municipal aqui analisada, relativa ao recolhimento das embalagens comercializadas de bebidas de qualquer natureza, de óleos combustíveis, lubrificantes e afins, de cosméticos e de produtos de higiene e limpeza. Para tal, basta às indústrias de fabricantes se organizar, se articular com o setor que faz a distribuição, instituir pontos de coleta das embalagens e garrafas plásticas, divulgar a necessidade de sua restituição por parte dos consumidores, assim como conscientizá-los, e fazer os investimentos devidos.

Em suma, as alegações de impossibilidade de cumprimento da legislação municipal paulistana analisada neste trabalho não passam de desculpas para as empresas produtoras e distribuidoras se eximirem de suas responsabilidades sócio-ambientais, o que vai totalmente de encontro à defesa e proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado, aos princípios do poluidor-pagador e do desenvolvimento sustentável, e destoa das mais modernas legislações e doutrinas sobre a necessidade de se conferir destino ambientalmente adequado aos resíduos gerados todos os dias no Município de São Paulo.

Daí porque a Lei Municipal nº 13.316/02 do Município de São Paulo deve ser totalmente observada pelas empresas produtoras e distribuidoras de bebidas de qualquer natureza, de óleos combustíveis, lubrificantes e similares, de cosméticos e de produtos de higiene e limpeza, as quais devem cumprir sua obrigação de conferirem destinação final ambientalmente adequada às garrafas e embalagens plásticas utilizadas para a

comercialização de seus produtos, bem como de instituírem sistema de logística reversa com vistas ao seu retorno pós-consumo.

Cabe aos operadores do Direito, destarte, especialmente aos membros do Poder Judiciário, atuar com sensibilidade na análise dessa legislação, contribuindo para que a mesma seja cumprida e que suas obrigações sejam totalmente observadas, à bem do meio ambiente ecologicamente equilibrado e da sadia qualidade de vida da população paulistana.

7. REFERÊNCIAS

A CARTA DE ATENAS. Le Corbusier, tradução de Rebeca Sherer. São Paulo: HUCITEC: EDUSP, 1993. Disponível em https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/2974977/mod_resource/content/3/aula12_Corbusier_Le_A_Carta_de_Atenas.pdf. Acesso em 16-08-2018.

AGENDA 21. Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento: de acordo com a Resolução nº 44/228 da Assembléia Geral da ONU, de 22-12-89, estabelece uma abordagem equilibrada e integrada das questões relativas a meio ambiente e desenvolvimento: a Agenda 21 - Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 1995. Disponível em <http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/agenda21.pdf>. Acesso em 16-08-2018.

AMLURB – Autoridade Municipal de Limpeza. Disponível em http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/regionais/amlurb/coleta_seletiva//index.php?p=229723 - acesso em 16 de agosto de 2018.

ANTUNES, Paulo de Bessa. *Federalismo e Competências Ambientais no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Lúmen Júris, 2007.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Último acesso em 25-08-2018.

_____. Lei Federal nº 12.305, de 2 de agosto de 2010. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12305.htm. Último acesso em 25-08-2018.

_____. Lei Municipal nº 13.316, de 1º de fevereiro de 2002, do Município de São Paulo. Disponível em <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-13316-de-1-de-fevereiro-de-2002>. Último acesso em 26-08-2018.

CABRAL, Lucíola Maria de Aquino Cabral. *Competências Constitucionais dos Municípios para Legislar sobre Meio Ambiente: a efetividade das normas ambientais*. Curitiba: Ed. Letra da Lei, 2008.

DECLARAÇÃO DO RIO SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. Disponível em <http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>. Acesso em 16-08-2018.

DELIBERATO, Eugênio. Os pneus e o meio ambiente. In: JARDIM, Arnaldo; YOSHIDA, Consuelo; MACHADO FILHO, José Valverde (Editores). *Política Nacional, Gestão e Gerenciamento de Resíduos Sólidos, Política Nacional, Gestão e Gerenciamento de Resíduos Sólidos*. São Paulo: Ed. Manole, 2012.

FERREIRA, Helene Sivini. Competências ambientais. In: CANOTILHO, J.J. Gomes; LEITE, José Rubens Morato (Coords.). *Direito Constitucional Ambiental brasileiro*. 5. Ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

KALIL, Ana Paula Maciel Costa. *Política Nacional de Resíduos Sólidos. O Direito dos Novos Tempos*. Curitiba: Ed. Juruá, 2015.

LEITE, Paulo Roberto. Logística Reversa na Atualidade. In JARDIM, Arnaldo; YOSHIDA, Consuelo; MACHADO FILHO, José Valverde (Editores). *Política Nacional, Gestão e Gerenciamento de Resíduos Sólidos*. São Paulo: Ed. Manole, 2012.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 23ª edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2015.

_____. *Direito à Informação Ambiental e Qualidade do Ar*, São Paulo: Instituto de Energia e Meio Ambiente, 2009.

_____. Princípios da Política Nacional de Resíduos Sólidos. In: JARDIM, Arnaldo; YOSHIDA, Consuelo; MACHADO FILHO, José Valverde (Editores). *Política Nacional, Gestão e Gerenciamento de Resíduos Sólidos*. São Paulo: Ed. Manole, 2012.

MELLO, Rafael Munhoz de. *Aspectos Essenciais do Federalismo*. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*. Editora Revista dos Tribunais, 2002.

MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 15ª edição. São Paulo: Ed. Atlas, 2004.

NALINI, José Renato. *O Judiciário Ecológico. Experiência da Câmara Especial do Meio Ambiente do Tribunal de Justiça de São Paulo*. *Revista do Advogado*. Ano XXIX. São Paulo, março de 2009.

RANDO, João Cesar M. Sistema Campo Limpo: a logística reversa das embalagens vazias de agrotóxicos. In: JARDIM, Arnaldo; YOSHIDA, Consuelo; MACHADO FILHO, José

Valverde (Editores). *Política Nacional, Gestão e Gerenciamento de Resíduos Sólidos*. São Paulo: Ed. Manole, 2012.

RELATÓRIO BRUNDTLAND - NOSSO FUTURO COMUM. Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. 2ª edição. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1991. Disponível em <https://pt.scribd.com/doc/12906958/Relatorio-Brundtland-Nosso-Futuro-Comum-Em-Portugues>. Acesso em 16-08-2018.

SILVA, José Afonso da. *Direito Ambiental Constitucional*. 9ª edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2011.

YOSHIDA, Consuelo. Competência e as diretrizes da PNRS: conflitos e critérios de harmonização entre as demais legislações e normas. In JARDIM, Arnaldo; YOSHIDA, Consuelo; MACHADO FILHO, José Valverde (Editores). *Política Nacional, Gestão e Gerenciamento de Resíduos Sólidos*, São Paulo: Ed. Manole, 2012.