



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA  
CAMPUS I  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS  
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM DIREITOS  
FUNDAMENTAIS E DEMOCRACIA**

**JACIANA DA SILVA OLIVEIRA LIMA**

**A POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS COMO FACETA  
DO DIREITO FUNDAMENTAL AO MEIO AMBIENTE  
ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO**

**CAMPINA GRANDE – PB  
2014**

**JACIANA DA SILVA OLIVEIRA LIMA**

**A POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS COMO FACETA  
DO DIREITO FUNDAMENTAL AO MEIO AMBIENTE  
ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO**

Monografia apresentada ao Curso de Especialização em Direitos Fundamentais e Democracia da Universidade Estadual da Paraíba, em cumprimento à exigência para obtenção do grau de especialista.

**Orientador:** Prof. M.Sc. Hélio Santa Cruz Almeida Júnior

**CAMPINA GRANDE – PB  
2014**

JACIANA DA SILVA OLIVEIRA LIMA

**A POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS COMO  
FACETA DO DIREITO FUNDAMENTAL AO MEIO AMBIENTE  
ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO**

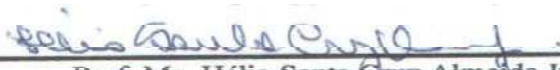
Trabalho de Conclusão de Curso  
apresentado ao Curso de Especialização  
em Direitos Fundamentais e Democracia  
da Universidade Estadual da Paraíba, em  
cumprimento à exigência para obtenção  
do grau de especialista.

Orientador(a): Prof. Me. Hélio Santa  
Cruz Almeida Júnior

Aprovada, em: 22/07/2014

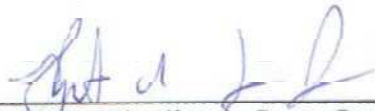
Nota: 10 (dez)

BANCA EXAMINADORA



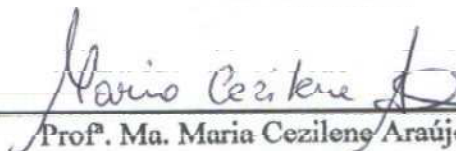
---

Prof. Me. Hélio Santa Cruz Almeida Júnior  
(Orientador)



---

Prof. Mc. Hipólito de Sousa Lucena  
(1º Avaliador)



---

Prof. Ma. Maria Cezilene Araújo de Moraes  
(2º Avaliador)

É expressamente proibida a comercialização deste documento, tanto na forma impressa como eletrônica. Sua reprodução total ou parcial é permitida exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, desde que na reprodução figure a identificação do autor, título, instituição e ano da dissertação.

L732p Lima, Jaciana da Silva Oliveira  
A política nacional de resíduos sólidos como faceta do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado [manuscrito] / Jaciana da Silva Oliveira Lima. - 2014.  
40 p. : il. color.

Digitado.

Monografia (Especialização em Direitos Fundamentais e Democracia) - Universidade Estadual da Paraíba, Centro de Ciências Jurídicas, 2014.

"Orientação: Prof. Me. Hélio Santa Cruz Almeida Júnior, Departamento de Direito".

1. Meio Ambiente. 2. Direito Fundamental. 3. Resíduos Sólidos. I. Título.

21. ed. CDD 344.046

Aos meus pais Maria Gorete da Silva Oliveira e José Carneiro de Oliveira, para quem as letras foram durante muito tempo objeto estranho, mas com dedicação e amor a mim destinadas foram capazes de descrever um mundo maravilhoso, sem mesmo conhecê-lo. Meus exemplos de labor, amor e compaixão incessantes.

Dedico.

## **AGRADECIMENTOS**

À Deus.

Ao querido Professor Hélio Santa Cruz Almeida Junior, pelo exemplo de dedicação e desprendimento, não apenas no que diz respeito as leituras sugeridas, mas acima de tudo pelo exemplo diário manifestado.

Ao querido Alysson Santos Lima, meu maior incentivador, companheiro incansável e amável, especialmente pelo sorriso fácil e aconchegante quando das reiteradas ausências, que por vezes transformaram-se em companhia silenciosa e bela.

Aos colegas de classe pelos momentos de amizade e apoio.

À Maria Cezilene Araújo de Moraes, coordenadora do curso de Especialização, por seu empenho e entusiasmo sempre demonstrados.

## ANTES DE TUDO O SER HUMANO

“Não viva nesta terra como um estranho ou como um turista na natureza.

Viva neste mundo como na casa do pai: creia no trigo, na terra, no mar, mas antes de tudo creia no ser humano.

Ame as nuvens, os carros, os livros, mas antes de tudo ame o ser humano.

Sinta a tristeza do ramo que seca, do astro que se apaga, do animal ferido que agoniza, mas antes de tudo sinta a tristeza e a dor do ser humano.

Que lhe dêem alegria todos os bens da terra: a sombra e a luz lhe dêem alegria, mas sobretudo, as mãos cheias, lhe dê alegria o ser humano!”

## RESUMO

O Poder Constituinte de 1988 inaugurou uma nova diretriz para o “Direito Ambiental” pátrio, embebecido com as vozes advindas de conferências ambientais mundiais, de novos termos cunhados no âmbito científico, tais como sustentabilidade e desenvolvimento sustentável, incluiu capítulo específico de intitulado “Do Meio Ambiente” e entregou uma constituição apta a fomentar estudos e intervenções infra constitucionais. Assim, o presente estudo versa sobre a interação principiológica concernente a garantia firmada pela Constituição de 1988 quanto ao Direito Fundamental ao Meio Ambiente Ecologicamente Equilibrado, suas origens no âmbito do direito alienígena e discussões quanto a sua classificação terminológica como Direito Humano ou Direito Fundamental, bem como as diretrizes firmadas tanto pela Política Nacional de Resíduos Sólidos, instituída pela Lei n. 12.305 de 2010 quanto por sua respectiva regulamentação, disposta no Decreto n. 7.404 de 2010. A determinação constitucional protetiva é analisada sob prismas de ordem individual, coletiva e dos deveres oriundos da atividade empresarial e das práticas executadas, inclusive, por consumidores. Sob uma análise principiológica de interação, são dispostas medidas de observância obrigatória pela sociedade e a possibilidade de sanção aos seus integrantes. Contudo, em que pese a previsão legal e o dever observância obrigatória a todo o arcabouço legislativo incidente, são tecidas análises quanto os modelos de consumo crescente, teorias quanto a escassez de recursos e nascimento de conceitos como sustentabilidade. Contudo, no que pese a previsão legal, são identificadas as dificuldades de efetivação jurídica e prática das disposições propostas pela lei que disciplina a Política Nacional de Resíduos Sólidos como exercício e usufruto do direito fundamental ao Meio Ambiente Ecologicamente Equilibrado.

**Palavras-Chave:** Meio Ambiente. Direito Fundamental. Resíduos Sólidos.



## ABSTRACT

The Constituent Power 1988 inaugurated a new guideline for the "Environmental Law" paternal, embebecido with the voices arising from global environmental conferences, new terms coined in the scientific realm, such as sustainability and sustainable development, included a specific chapter titled "The Middle environment "and gave an apt fosters research and intervention infra constitutional constitution. Thus, the present study versa on the principled interaction concerning the guarantee signed by the 1988 Constitution as the fundamental right to an ecologically balanced environment, its origins under alien law and discussions about its terminological classification as a Fundamental Human Right or Right, well as guidelines signed by both the National Solid Waste Policy, introduced by Law n. 12,305 and by 2010 their respective regulations, disposed in Decree. 7,404 in 2010. A protective constitutional provision is analyzed under prisms individual, collective and duties from the enterprise activity and practices implemented even by consumers order. Under a principled interaction analysis, are arranged measures binding by society and the possibility of sanctions to its members. However, despite the legal provision and the duty must be complied with throughout the legislative framework incident analysis as increasing consumer models, theories as resource scarcity and birth of concepts such as sustainability are woven. However, in spite of the cool weather, the difficulties of legal and practical realization of the provisions proposed by the Law which regulates the National Solid Waste as exercise and enjoyment of the fundamental right to an ecologically balanced environment are identified.

**Keywords:** Environment. Fundamental Right. Solid Waste.

## LISTA DE SIGLAS

ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ARIEs	Áreas de Relevante Interesse Ecológico
ANA	Agência Nacional de Águas
CONAMA	Conselho Nacional do Meio Ambiente
BRICS	Brasil, Rússia, Índia e África do Sul
FDDD	Fundo Federal de Defesa dos Direitos Difusos
FNDF	Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
MMA	Ministério do Meio Ambiente
ONU	Organização das Nações Unidas
PNSB	Pesquisa Nacional de Saneamento Básico
SNUC	Sistema Nacional de Unidades de Conservação
SISNAMA	Sistema Nacional do Meio Ambiente
TCU	Tribunal de Contas da União

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	12
<b>2</b>	<b>DIREITOS HUMANOS E DIREITOS FUNDAMENTAIS</b> .....	14
2.2	DE MALTHUS A CONFERÊNCIA MUNDIAL DO MEIO AMBIENTE DE 1972.....	18
2.3	O MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO COMO DIREITO FUNDAMENTAL.....	20
2.3.1	<b>Princípios de ordem ambiental</b> .....	22
2.3.2	<b>Por que a preocupação com resíduos sólidos?</b> .....	24
<b>3</b>	<b>A POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS INSCULPIDA NA LEI N. 12.305 DE 2010</b> .....	27
3.1	A RESPONSABILIDADE COMPARTILHADA ..	29
3.2	LOGÍSTICA REVERSA.....	32
3.3	INCENTIVOS FISCAIS E ATUAÇÃO SÓCIO-ECONÔMICA.....	34
<b>4</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	36
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	38

## 1 INTRODUÇÃO

A proteção aos direitos fundamentais inseridos na Constituição Cidadã de 1988, trouxe consigo uma série de estudos concernentes a eficácia do posto de modo amplo pelo legislador constituinte, rol dentre o qual destacamos o “Direito Fundamental ao Meio Ambiente Ecologicamente Equilibrado”, insculpido no Título VIII – Da ordem Social, capítulo VI – Do Meio Ambiente em seu art. 225 do texto constitucional. O que, destinou ao legislador infra constitucional o dever de instrumentalizar as garantias ali constantes.

No presente estudo o “Meio Ambiente”, é analisado a partir da inovação advinda da Constituição de 1988, sob a qual nos reportamos a uma das suas facetas, qual seja: a Política Nacional de Resíduos Sólidos constante na Lei n. 12.305 de 2010 e, como os resíduos desta espécie alcançaram o patamar de atenção especial na proteção ao meio ambiente e ao próprio ser humano.

Nesse sentido, o presente trabalho foi elaborado com o escopo de analisar as origens da garantia constitucional de proteção ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem como sua possibilidade de caracterização como Direito Humano. Tudo, ao analisar quais as diretrizes estabelecidas pelo legislador infraconstitucional na busca pela preservação da qualidade e manutenção da vida sadia, dada a implantação da Política Nacional de Resíduos Sólidos com uma das legislações mais modernas quanto ao tema.

Elaborado em dois capítulos centrais, o presente estudo, inicialmente busca alcançar a melhor terminologia a ser aplicada no que diz respeito ao direito ao Meio Ambiente Ecologicamente Equilibrado, com ênfase nas ideias de “direito fundamental” e “direito humano”, adentrar nas consequências possíveis no que diz respeito a tutela jurisdicional aplicável ao se cunhar cada expressão.

Ao passo que, evidencia a contribuição dos estudos nas áreas de direito e economia ambos de ordem alienígena, e assim adentra aos princípios de ordem constitucional que influenciaram o legislador infraconstitucional ao estabelecimento de uma política nacional voltada para o tratamento de resíduos sólidos, desde sua confecção, tais como: princípio da prevenção e da precaução, princípio do desenvolvimento sustentável e o princípio democrático de participação.

O segundo capítulo adentra especificamente as disposições da Política Nacional de Resíduos Sólidos e, como suas disposições dizem respeito aos princípios ambientais concernentes ao equilíbrio do meio ambiente, tudo, como expressão de objetivos inerentes a manutenção da própria vida humana.

Assim, elenca as responsabilidades de todos os segmentos da sociedade, inclusive das pessoas jurídicas, consumidores e a interação com a Administração Pública em todas as suas esferas, perpetrada tanto através da possibilidade de estabelecimento de convênio, quanto com a de incentivos de ordem fiscal.

Elaborado a partir de pesquisas bibliográficas a dados públicos, estudos científicos e atividades legislativas, adentramos ao contexto jurídico, aplicável na atualidade a efetivação do Direito Fundamental ao Meio Ambiente Ecologicamente Equilibrado, mais especificamente no que diz respeito aos resíduos sólidos. Com uma atenção voltada a como a atividade legislativa e o Poder Judiciário podem atuar de modo a amenizar as consequências de um acúmulo desenfreado, com consequências catastróficas ao meio ambiente.

As conclusões exaradas buscam tanto identificar as falhas presentes na legislação, tida como Política Nacional, quanto as intervenções, inclusive de ordem social, necessárias ao alcance de seu objetivo maior, qual seja a efetividade na proteção ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

## 2 DIREITO HUMANOS E DIREITO FUNDAMENTAIS

A compreensão conceitual das expressões “Direitos Fundamentais” e “Direitos Humanos” passa necessariamente pela análise histórica que nos conduziu ao elenco metodológico do que hodiernamente denominamos dimensões dos direitos fundamentais.

Inicialmente, cabe-nos esclarecer que a relevância da adequada distinção entre “direitos fundamentais” e “direitos humanos”, como bem nos ensina Sarlet (2012, p. 29), “não pretende hipostasiar a relevância deste ponto, também não podemos passar ao largo do mesmo, seja pelo fato de estarmos diante de um aspecto a respeito do qual existe uma ampla discussão na doutrina, seja pelas consequências de ordem prática extraídas da questão.”

Segundo a doutrina majoritária em nosso país, expoentes da qual podemos citar José Afonso da Silva (2011, p. 60) e Sirvinskas (2014, p. 156), os direitos fundamentais são aqueles que foram positivados pelas constituições dos diversos Estados, ainda que de “origem alienígena,” na expressão de Édis Milaré (2013, p. 20) ao transcorrer sobre o tema. Os Direitos Humanos, por sua vez, guardaria relação com os documentos de direito internacional, por referir-se àquelas posições jurídicas que se reconhecem ao ser humano como tal (SARLET, 2012, p. 28).

Sob uma análise dogmático – jurídica procedida por Sarlet (2012, p. 33), em sua obra “A eficácia dos Direitos Fundamentais”, a diferença patente deve ser reconhecida, contudo, seu reconhecimento não pode significar a extração de íntima relação entre direitos humanos e direitos fundamentais, uma vez que um número expressivo de textos constitucionais, inclusive o caso brasileiro, posteriores a Segunda Guerra Mundial foram inspiradas pela Declaração Universal de 1948<sup>1</sup>.

Direitos Humanos são aqueles reconhecidos na órbita internacional como inerentes ao ser humano, indissociáveis destes sem os quais sua existência estará comprometida, podendo representar as mais variadas esferas, como por exemplo: direito da mulher, direito ao meio ambiente equilibrado, direito ao trabalho em condições não degradantes e etc. Os Direitos Fundamentais, por sua vez, podem coincidir com temáticas de direitos humanos, no entanto devem estar insculpidos nos textos constitucionais de cada Estado, ou mesmo em outras formas legislativas, conforme regras de legiferar de cada Estado.

---

<sup>1</sup> A Declaração Universal dos Direitos Humanos foi adotada e proclamada pela resolução n. 217 A (III) da Assembleia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948.

Outros tantos aspectos podem ser adotados nesta diferenciação, dentre os quais elencamos as relações com o direito jusnaturalista, concreção positiva ou mesmo a doutrina constitucional moderna que vem rechaçando termos genéricos por revelarem, muitas vezes, flagrante insuficiência no que concerne à sua abrangência. No entanto, no presente trabalho tomamos como limitação a distinção sob o prisma da positivação constitucional, por nos filiarmos a tese de que está se apresenta como mais didática e prática forma de distinção.

Ressaltamos ainda, que a análise de diferenciação entre “direitos humanos” e direitos fundamentais”, sob a ótica positiva, proferida por Sarlet (2012. p. 28), nos conduz a tortuosa possibilidade de garantia<sup>2</sup> dos direitos fundamentais insculpidos nos texto constitucional pátrio. Especialmente quando do exposto requerimento de atuação do Poder Estatal, através do Poder Judiciária por meio de tutela jurisdicional específica.

No direito brasileiro, matérias que digam respeito aos “direitos humanos” podem integrar a Constituição do Estado Brasileiro, sob o patamar de emenda constitucional, como dispõe o art. 5, parágrafos segundo e terceiro da Constituição de 1988 e, assim integrem o rol de direitos constitucionais de aplicabilidade imediata. Quanto aqueles que versem sobre outras matérias, necessária se apresenta a submissão à sistemática de incorporação legislativa, nos termos do art. 102, II, b do texto constitucional.

Considerando que a Constituição da República Federativa de 1988, em muito embebecida pelas aspirações de sustentabilidade e proteção ao meio ambiente afloradas a partir da década de 60 do século passado, o “Direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado”, foi inserido no rol de direitos fundamentais<sup>3</sup>, e assim obteve a possibilidade processual de requerimento por sua tutela jurisdicional aplicável.

“Direito Fundamental” e “Direito Humano”, cumpre repisar, constituem-se expressões díspares. No entanto, no que diz respeito ao Direito pátrio são os “Direitos Fundamentais” que nasceram e se desenvolveram com a Constituição vigente, sem extrapolar a jurisdição nacional, limitação adotada no presente trabalho no que diz respeito ao “Direito ao Meio Ambiente Ecologicamente Equilibrado.”

---

<sup>2</sup> Como evidencia Jose Afonso da Silva (1992, p. 360), um dos primeiros estudiosos a enfrentar o tortuoso estudo de diferenciação entre direitos e garantias fundamentais foi o sempre lembrado Rui Barbosa, que analisando a Constituição de 1981, adotou raciocínio que busca distinguir as disposições meramente declaratórias, que são as que imprimem existência legal aos direitos reconhecidos, e as disposições assecuratórias, que são as que, em defesa dos direitos limitam o poder. Aquelas instituiriam os direitos e estas as garantias; ocorrendo não raro juntar-se, na mesma disposição constitucional, ou legal, a fixação da garantia, com a declaração do direito.

<sup>3</sup> Houve inclusive Proposta de Emenda a Constituição (PEC), que tramitou perante a Câmara, hoje arquivada, tombada sob o n. 455/2010 do deputado Roberto Rocha – PSDB/MA, que incluía o meio ambiente entre os direitos fundamentais constantes ao caput do art. 5 da Constituição.

A par da linha estabelecida no parágrafo antecedente, nos reportamos a conclusão exarada por Bobbio (2004, p. 18):

E como não recordar as primeiras célebres palavras com que se inicia o Contrato Social de Rousseau, ou seja: “O homem nasceu livre e por toda parte encontra-se a ferros”? A declaração conserva apenas um eco porque os homens, de fato, não nascem nem livres nem iguais. São livres e iguais com relação a um nascimento ou natureza ideais, que era precisamente o que tinham em mente os jusnaturalistas quando falavam em estado de natureza. A liberdade e a igualdade dos homens não são um dado de fato, mas um ideal a perseguir; não são uma existência, mas um valor; não são um ser, mas um dever ser.

A legislação brasileira adota como um dos seus princípios processuais a “inércia da tutela jurisdicional”, segundo a qual o Poder Judiciário deve ser chamado a se manifestar, a garantia ao meio ambiente ecologicamente equilibrado posto na Constituição Cidadã de 1988, apresenta-se como “um ideal a perseguir.”

Um segundo aspecto que carece de análise prévia, diz respeito às dimensões<sup>4</sup> dos direitos fundamentais. As revoluções liberais do século XVIII, inclusive a Francesa (1789), inauguraram um novo paradigma. O Estado Absolutista foi substituído pelo Estado de Direito Liberal, momento no qual os direitos civis e políticos foram reivindicados, ao que denominamos Direitos de 1ª Dimensão<sup>5</sup>. Com requerimentos, oriundos da Revolução Industrial europeia vislumbramos, a partir do século XIX, reivindicações e ordem social, cultural e econômica, ocasionando as manifestações dos Direitos de 2ª Dimensão.

Sob idêntico paradigma metodológico, vislumbramos o nascimento dos Direitos de 3ª Dimensão<sup>6</sup>, decorrente da alteração da sociedade, diante das profundas mudanças na comunidade internacional, dentre as quais o surgimento da sociedade de massa, o crescente

---

<sup>4</sup> Nos reportamos a expressão “dimensões” e não a utilizada por alguns autores, qual seja: “gerações” dos direitos fundamentais, por nos filarmos a corrente doutrinária de não houve evolução ou retrocesso entre elas, ao ponto que representam momentos históricos distintos e ainda coexistem em dadas matérias. Como bem evidencia Bobbio (2004, p. 20) ao analisar o tema e nos conduz a compreensão de que num primeiro momento, afirmaram-se os direitos de liberdade, isto é, todos aqueles direitos que tendem a limitar o poder do Estado e a reservar para o indivíduo, ou para os grupos particulares, uma esfera de liberdade em relação ao Estado; num segundo momento, foram propugnados os direitos políticos, os quais concebendo a liberdade não apenas negativamente, como não impedimento, mas positivamente como autonomia – tiveram como consequência a participação cada vez mais ampla, generalizada e frequente dos membros da comunidade no poder político ou mesmo o que podemos chamar de liberdade no estado; finalmente, foram proclamados os direitos sociais, que expressam o amadurecimento de novas exigências, como o bem-estar e da igualdade não apenas formal, e que poderíamos chamar de liberdade através ou por meio do Estado.

<sup>5</sup> Nesse sentido, Dimoulis e Martins chegam a afirmar que o termo geração não se mostra cronologicamente exato porque já se observavam nas primeiras Constituições e Declarações dos séculos XVIII e XIX certos direitos sociais.

<sup>6</sup> Noberto Bobbio, em sua obra *A era dos Direitos*, na nota 9 da parte introdutória, elenca preciosa literatura sobre os direitos humanos, enquanto geração e caracterização como “novos direitos.”



desenvolvimento tecnológico e científico e as profundas alterações nas relações econômicas-sociais e a difusão de conceitos como preservacionismo ambiental e sustentabilidade<sup>7</sup>.

Os direitos de 3ª Dimensão são direitos transindividuais que transcendem o interesse do indivíduo e passam a se preocupar com a proteção do gênero humano, com altíssimo teor de humanismo e universalidade.

Compreensível se apresenta este novo paradigma dimensional<sup>8</sup>, a Segunda Guerra Mundial trouxe possibilidade de atuação dotada de extensão, jamais experimentadas. As bombas lançadas sob Hiroshima, em 06 de agosto de 1945 e Nagasaki em 09 de agosto do mesmo ano, representaram o poder de destruição em massa. Os campos de extermínio construído na Alemanha, com objetivo expresso de matar inimigos do regime nazista, ultrapassaram o sentimento nacional de perda e alçaram o planeta.

Nas palavras de Bobbio (2004, p. 20) “os direitos do homem são direitos históricos, que emergem gradualmente das lutas que o homem trava por sua própria emancipação e das transformações das condições de vida que essas lutas produzem.” Deste modo, as dimensões de Direitos, ainda que coexistam em dados momentos, possuem uma construção agraciada pelas alterações perpetradas pela sociedade.

No que diz respeito a expressão “fundamental”, nos reportamos a definição gramatical do termo, como tudo aquilo “que serve de fundamento; necessário; essencial.” Tal conceito não se afasta do sentido próprio da esfera jurídica. Assim, como entende Vladimir Brega Filho, direito fundamental “é o mínimo necessário para a existência da vida humana (2002, p. 66).” Ressaltando-se que o mínimo essencial deve garantir a existência de uma vida digna.

Na concepção de José Afonso (2011, p. 60) a proteção ambiental abrange a preservação da natureza em todos os elementos essenciais a vida humana e a manutenção do equilíbrio ecológico, visa a tutelar a qualidade do meio ambiente em função da qualidade de vida, como forma de direito fundamental da pessoa humana.

---

<sup>7</sup>O Supremo Tribunal Federal – STF reconheceu que o “princípio do desenvolvimento sustentável” e impregnado de caráter eminentemente constitucional (ADI MC, Proc.3.540 – DF, rel. Min. Celso de Mello). A supremacia do interesse nacional em matéria ambiental e os riscos para o federalismo, para o equilíbrio ambiental e para a segurança jurídica da Lei 14.675 de 13 de Abril de 2009, do Estado de Santa Catarina, ano setembro – outubro, 2009.

<sup>8</sup> Esclarecemos ainda, que parte da doutrina elenca a continuidade das dimensões de Direitos Fundamentais, tais como Norberto Bobbio ao inserir os avanços da engenharia genética como direito de quarta dimensão e Paulo Bonavides em sua obra “Curso de Direito Constitucional”, ao afirmar que a “globalização política” introduziria a quarta dimensão de direitos na esfera da normatividade jurídica. O mesmo Paulo Bonavides ainda reputa necessária a instituição de uma Quinta Dimensão, a qual guardaria consigo o direito à paz.

## 2.2 DE MALTHUS A CONFERÊNCIA MUNDIAL DO MEIO AMBIENTE DE 1972

No que pese o presente trabalho adotar a linha de “direito fundamental” decorrente da positivação efetivada pelo texto constitucional brasileiro, nos termos acima traçados, inegável se apresente a influência sofrida pela legislação pátria do direito alienígena, especialmente no que concerne as teorias que embasaram a legislação protetiva ambiental, tal qual concebida na atualidade.

Tomas Robert Malthus (1766-1834), economista britânico, estudou o crescimento da população entre 1650 e 1850 e publicou em 1798 uma série de ideias alertando sobre a importância da natalidade<sup>9</sup>, uma vez que segundo sua análise, dada a progressão geométrica (exponencial) da população em contrapartida com progressão aritmética (linear) da produção de alimentos a fome e escassez de recursos alimentícios seria inevitável.

Mas, Malthus que já evidenciava em seus estudos que intervenções humanas, tais como: aumento da produção alimentícia, melhores condições de lazer, aperfeiçoamento no combate a doenças, melhores condições de saneamento básico e os primeiros benefícios advindos da, nascente Revolução Industrial, não alcançou a conclusão de que a escassez de alimentos poderia ser amenizada ou mesmo equilibrada dada as corretas intervenções humanas.

Malthus, prenunciou a escassez de recursos naturais, até então tidos como ilimitados, constatação que, apenas ganhou relevância mundial após os estudos oriundos do clube de Roma<sup>10</sup>, que introduziram a o conceito de “desenvolvimento sustentável”.

A ideia de “desenvolvimento sustentável”, nascente, alcançou maior destaque com a publicação por Dennis L. Meadows do estudo intitulado "Os Limites do crescimento", segundo o qual, em projeção que considera o lapso temporal de 100 (cem) anos, sem considerar o progresso tecnológico incidente, apontou-se que, para atingir a estabilidade econômica e respeitar a finitude dos recursos naturais é necessário congelar o crescimento da população global e do capital industrial.

---

<sup>9</sup> Teoria para o controle do aumento populacional, conhecida como Malthusianismo.

<sup>10</sup> Segundo alguns autores, dentre os quais Sirvinskas (2014, p. 82) o marco da discussão ambiental antecede ao Clube de Roma. Assim, consideram a publicação, em 1962, do livro Primavera Silenciosa, de Rachel Carson, como o começo das discussões internacionais sobre o meio ambiente. Outra influência nas discussões ocorreu, em 1968, em Paris, com a Conferência Intergovernamental de Especialistas sobre as Bases Científicas para Uso e Conservação Racionais dos Recursos da Biosfera, conhecida como Conferência da Biosfera, organizada pela UNESCO, no entanto foi direcionada apenas para aspectos científicos da conservação da biosfera e pesquisas em Ecologia.

A conclusão do citado estudo, significava uma clara rediscussão das velhas teses de Malthus, concernentes aos os perigos do crescimento da população mundial.

O relatório obteve repercussão internacional era o renascimento de antigos e esquecidos receios, os quais influenciaram no direcionamento dos debates ocorridos em 1972, na Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente Humano.

A Declaração do Meio Ambiente, adotada pela Conferência das Nações Unidas, em Estocolmo, Suécia em junho de 1972, cujos princípios representaram um prolongamento da Declaração Universal dos Direitos do Homem, proclama que “o Homem e, a um tempo, resultado e artífice do meio que o circunda, o qual lhe dá o sustento material e o brinda com a oportunidade de desenvolver-se intelectualmente [...].” Segundo Rodrigo Araújo Castro Amado, ainda em 1982 o momento histórico de realização da conferência lhe imprimiu importante relevância:

A preparação e a realização da Conferência de Estocolmo deram-se em momento histórico marcado pelo forte questionamento tanto do modelo ocidental de desenvolvimento quanto do modelo socialista. Nos anos 60, assistiu-se nos EUA à intensa luta pelos direitos civis, ao debate em torno da Guerra do Vietnã e à emergência de novos padrões de comportamento, inclusive no que se refere aos direitos do consumidor. Na Europa ocidental, o ano de 1968 simbolizou a resistência de uma nova geração aos valores estabelecidos. No mesmo ano, a União Soviética enterrou o sonho tcheco do “socialismo com rosto humano” e estabeleceu uma nova doutrina que “no fundo [...] pode não ser senão uma versão, um pouco mais rebarbativa, um pouco mais tosca e um pouco menos refinada da doutrina de Monroe” (AMADO, 1982, p. 302).

No âmbito brasileiro a Conferência de Estocolmo não representou mudanças em nossa política interna no que diz respeito ao meio ambiente, ao revés no momento de realização da Conferência de Estocolmo, o país vivia seu “milagre econômico”, com taxas de crescimento superiores a 10% ao ano. O período correspondia, igualmente, ao de maior repressão política na história do País. Como diversos outros governos autoritários de importantes países em desenvolvimento, o Governo brasileiro dependia, para manter o apoio que recebia de setores influentes da sociedade, de bons resultados econômicos – medidos pelo crescimento do PIB, e não pela distribuição de renda.

No início da década de 70 (setenta) do século XX, países com regimes autoritários e com altas taxas de crescimento econômico, como a África do Sul, a Espanha, o Irã ou a Coreia do Sul, viam todos com preocupação o crescimento de um movimento a favor do meio ambiente, cujas repercussões para suas economias representava uma incógnita, e cujos efeitos políticos sobre suas sociedades não podiam ser positivos, uma vez que o ambientalismo era associado aos movimentos de esquerda.

No entanto, o Brasil foi um dos signatários da Declaração do Meio Ambiente de Estocolmo e, não apenas ratificou, mas, ao retornar ao país o Secretário Geral do Ministério do Interior, promoveu a declaração do decreto que instituiu a Secretaria Especial do Meio Ambiente.

Enquanto a Conferência de Estocolmo representou a extração do homem do centro das ideias e sua substituição pelo meio ambiente, a ECO-92 ou Rio-92 emitiu em sua agenda um rol de títulos concernentes a proteção do meio ambiente com amplitude, até então, inexistente.

Dentre as quais podemos citar o Capítulo 4 da Agenda 21 que discorreu sobre o consumo desenfreado e suas conseqüências a longo prazo, bem como os Capítulos 19 e 22 que trataram respectivamente do manejo ecologicamente saudável das substâncias químicas tóxicas, incluída a prevenção do tráfico internacional ilegal de produtos tóxicos.

No início do século XXI, foi realizada a RIO+20, sediada no estado do Rio de Janeiro no período de 13 a 22 de Junho de 2012, a Conferência das Nações Unidas para o desenvolvimento sustentável trouxe em seu relatório final menções<sup>11</sup> a destinação final de resíduos sólidos, especialmente no que diz respeito da necessidade de tratamento adequado de resíduos, especialmente no que concerne aos resíduos oriundos da produção industrial. Contudo, o texto final da conferência não elencou disposições significativas referente ao tema.

### 2.3 O MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO COMO DIREITO FUNDAMENTAL

A Constituição Cidadã de 1988 elenca um rol de “direitos fundamentais”, dentre os quais podemos citar o insculpido em seu art. 225<sup>12</sup> que diz respeito ao “Direito Fundamental ao Meio Ambiente Ecologicamente Equilibrado.” O Direito tutelado pelo texto constitucional, como já dito, em muito embebecido pelo “direito ambiental” alienígena possui abrangência de igualdade<sup>13</sup>, estamos diante de um direito de todos.

---

<sup>11</sup> Como se verificou nas exposições ocorridas no Forte de Copacabana durante a realização do evento.

<sup>12</sup> Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – Título VIII – Da Ordem Social – Capítulo VI – Do Meio Ambiente – art. 225 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.

<sup>13</sup> Constituição da República Federativa do Brasil – STF, em sua versão eletrônica comentada se manifestada no sentido de esclarecer que o direito à integridade do meio ambiente – típico direito de terceira geração – constitui prerrogativa jurídica de titularidade coletiva, refletindo, dentro do processo de afirmação dos direitos humanos, a expressão significativa de um poder atribuído, não ao indivíduo identificado em sua singularidade, mas, num sentido verdadeiramente mais abrangente, à própria coletividade social. Enquanto os direitos de primeira geração (direitos civis e políticos) – que compreendem as liberdades clássicas, negativas ou formais – realçam o princípio da liberdade e os direitos de segunda geração (direitos econômicos, sociais e culturais) – que

Exaurida se encontra a discussão quanto a classificação do citado direito, como direito fundamental. Posto, que pacífico na doutrina e jurisprudência pátria que os direitos fundamentais não são, unicamente, os elencados no rol do art. 5º da Constituição de 1988, dado o caráter, meramente, exemplificativo ali constante.

Nos reportamos ainda, ao histórico de proteção ambiental antecedente e posterior ao insculpido em 1988, “meio ambiente<sup>14</sup>”. Para tanto, nos reportamos ao relato de Sirvinskas (2014, p. 78):

A proteção jurídica ao meio ambiente no Brasil pode ser dividida em três períodos: a) *o primeiro período* começa com o descobrimento(1500) e vai até a vinda da Família Real Portuguesa(1808). Nesse período, havia algumas normas isoladas de proteção aos recursos naturais que se escasseavam, como por exemplo o Pau Brasil, o ouro etc. [...] b) *o segundo período* inicia-se com a vinda da Família Real (1808) e vai até a criação da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (1981). Esse período caracterizava-se pela exploração desregrada do meio ambiente, cujas questões eram solucionadas pelo Código Civil (direito de vizinhança por exemplo). Havia sim preocupações pontuais, objetivando a conservação do meio ambiente e não a sua preservação Surgiu, nesse período, a *fase fragmentária*, [...]. Tutelava-se somente aquilo que tivesse interesse econômico. [...]. c) o terceiro período começa com a criação da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei n. 6.938, de 31-8-1981), dando-se ensejo a fase holística, que consistia em proteger de maneira integral o meio ambiente por meio de um sistema ecológico integrado (protegiam-se as partes a partir do todo).

O relato acima transcrito depõe quanto ao histórico do próprio direito ambiental no Brasil. Um percurso que alcançou importantes regramentos legais, como a Lei n. 7.347 de 1985, que dispõe sobre a Ação Civil Pública e a própria Política Nacional do Meio ambiente nos termos da Lei n. 6.938 de 1981, textos que antecedam a garantia de direito fundamental do texto constitucional de 1988 (art.225)<sup>15</sup>, os quais foram por ela recepcionados.

---

se identificam com as liberdades positivas, reais ou concretas – acentuam o princípio da igualdade, os direitos de terceira geração, que materializam poderes de titularidade coletiva atribuídos genericamente a todas as formações sociais, consagram o princípio da solidariedade e constituem um momento importante no processo de desenvolvimento, expansão e reconhecimento dos direitos humanos, caracterizados, enquanto valores fundamentais indisponíveis, pela nota de uma essencial inexauribilidade. Conforme disposição do MS 22.164, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 30-10-1995, Plenário, *DJ* de 17-11-1995.). No mesmo sentido: RE 134.297, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 13-6-1995, Primeira Turma, *DJ* de 22-9-1995.

<sup>14</sup> Alguns autores, a exemplo de Édís Milaré em sua obra “Direito do Ambiente – A Gestão Ambiental em foco (2013), discordam da expressão “meio ambiente” por concluírem que o “direito do ambiente” possui o alcance indispensável ao tema, constituindo-se a utilização do termo “meio” inadequação terminológica.

<sup>15</sup> O caput do presente artigo se inscreve a norma-princípio, a norma-matriz, substancialmente reveladora do direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. O parágrafo primeiro com seus incisos, por sua vez, estatui os instrumentos de garantia da efetividade do direito enunciado no “caput” do artigo. Não se tratam de normas simplesmente processuais, meramente formais. Nelas, aspectos normativos integradores do princípio revelado no caput se manifestam através de sua instrumentalidade. São normas-instrumentos da eficácia do princípio, mas também são normas que outorgam direitos e impõem deveres relativamente ao setor ou ao recurso ambiental que lhe é objeto. Os parágrafos, do segundo ao sexto, caracterizam um conjunto de determinações particulares, em relação a objetos e setores, nos quais a incidência do princípio contido no caput se revela de primordial exigência e urgência.

### 2.3.1 Princípios de ordem ambiental

No que diz respeito a natureza principiológica, nos reportamos as lições do Ilustre doutrinador Humberto Theodoro Junior (2002, p. 49-55), cujas palavras buscamos o cerne. O princípio é muito mais importante do que uma norma, posto que o princípio é também norma, mas é mais do que uma norma, uma diretriz, é um norte do sistema, é um rumo apontado para ser seguido por todo o sistema. Rege toda a interpretação do sistema e a ele se deve curvar o interprete, sempre que vai se debruçar sobre os preceitos contidos no sistema.

No que diz respeito a proteção ambiental alguns princípios se apresentam como norteados, os quais não excluem os demais constantes no sistema jurídico brasileiro. Dentre os quais destacamos os princípios da prevenção e da precaução, o princípio do desenvolvimento sustentável e o princípio democrático ou de participação<sup>16</sup>.

Provavelmente, um ecossistema após reiterado processo de degradação retornará ao estado que se encontrava antes do evento danoso, sem contar com o alto custo a ser empreendido para a busca de provável reestruturação. Deste modo os princípios da prevenção<sup>17</sup> e da precaução se fundamentam na premissa de que os danos ambientais são, quase sempre, irreversíveis.

Com efeito, para parte da doutrina a precaução e a prevenção não se confundem, uma vez que a primeira atrela-se a algo anterior a prevenção. Aquele que previne o dano que se conhece, ao passo que a precaução recai sobre o risco desconhecido. Paulo Afonso Leme Machado assim explica:

[...] em caso de certeza do dano ambiental, este deve ser prevenido, como preconiza o princípio da prevenção. Em caso de dúvida ou de 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. (2011, p. 81).

Os princípios da prevenção e da precaução influenciaram o desenvolvimento da legislação ambiental brasileira, a exemplo do constante na Lei m. 6.938 de 1981, art. 9, inciso IV, que criou a necessidade da emissão da Licença Prévia para as atividades potencialmente poluidoras. São nas palavras de Cristiane Derane (2008, p. 149) “essência do direito

---

<sup>16</sup> Os citados princípios foram albergados pela ECO-92 (Em 1992, vinte anos após a realização, em Estocolmo, da primeira conferência sobre o meio ambiente, no Rio de Janeiro, representantes de cento e oito países do mundo reuniram-se para decidir que medidas tomar para conseguir diminuir a degradação ambiental e garantir a existência de outras gerações. A intenção, nesse encontro, era introduzir a ideia do desenvolvimento sustentável um modelo de crescimento econômico menos consumista e mais adequado ao equilíbrio ecológico

<sup>17</sup> O princípio da prevenção, pode ainda ser localizado como expressão sinônima de “precaução” e “cautela.”

ambiental” e por Lise Vieira da Costa Tupiassu “como um megaprincípio ambiental (2003, p. 172).”

O termo desenvolvimento sustentável surgiu, igualmente, no final da década de 1970, mas apenas tomou relevo quando do Relatório de *Brundtland*<sup>18</sup> em meados de 1980. Mas, apenas, alcançou o *status* de princípios com a ECO – 92.

Sirvinskas apud James Lovelock (2014, p. 142) assim se manifesta: “é um alvo móvel. Representa o esforço constante em equilibrar e integrar os três pilares do bem estar social, prosperidade econômica e proteção em benefício das gerações atual e futuras.” No texto constitucional de 1988 encontra guarida, além do art. 225, no art. 170, inciso VI.

O princípio da sustentabilidade objetiva a diminuição, dentre outros fatores do desperdício, degradação ambiental e do consumismo desenfreado. Os recursos precisam ser compatibilizados com vistas a assegurar a manutenção de todas as formas de vida na terra.

O princípio democrático ou da participação é um dos mais utilizados pela Política Nacional de Resíduos Sólidos, sob o qual funda-se a disseminação de conceitos como logística reversa e gestão compartilhada que adentraremos na próximo capítulo.

Oriundo da carta principiológica da ECO-92, mais precisamente de seu princípio décimo, como abaixo transcrito:

A melhor maneira de tratar questões ambientais é assegurar a participação do nível apropriado, de todos os cidadãos interessados. No nível nacional, cada indivíduo deve ter acesso adequado a informações relativas ao meio ambiente de que disponham as autoridades públicas, inclusive informações sobre materiais e atividades perigosas em suas comunidades, bem como a oportunidade de participar em processos de tomadas de decisões. Os estados devem facilitar e estimular a conscientização e a participação pública, colocando a informação à disposição de todos. Deve ser propiciado acesso efetivo e mecanismos judiciais e administrativos, inclusive no que diz respeito à compensação e reparação de danos(ECO-92, grifos nossos).

No âmbito constitucional brasileiro a participação pode se manifestar em esferas diversas, dentre as quais a legislativa através de plebiscito (art. 47, I da CF) ou referendo (art. 14, II da CF) e iniciativa popular (art. 14, III da CF) ou mesmo na esfera administrativa através do exercício do direito de informação (art. 5, XXXIV da CF) e do estudo prévio de impacto ambiental (art. 225, parágrafo primeiro, IV da CF).

---

<sup>18</sup> O Relatório *Brundtland* foi publicado pela Organização das Nações Unidas – ONU em 1987, é intitulado Nosso Futuro Comum (*Our Common Future*). Neste documento o desenvolvimento sustentável é concebido como: “o desenvolvimento que satisfaz as necessidades presentes, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de suprir suas próprias necessidades.”

Nos reportamos ainda, a princípio de íntima relação com a política nacional de resíduos sólidos, qual seja o princípio do poluidor-pagador. Como os acima citados, foi objeto da declaração da ECO-92, mais especificamente do item 16 daquela declaração. Nas palavras de Édis Milaré (2013, p. 828): “trata-se do princípio poluidor-pagador (polui, paga os danos) e não do pagador – poluidor pagou, então pode poluir.”

Não há salvaguarda para quem polui, ao revés a limitação quanto aos riscos do empreendimento e o déficit ambiental dele decorrente permanecem sob análise e devem ser ao máximo mitigados, a exemplo da opção pelo tratamento dos resíduos oriundos da produção têxtil em detrimento do aterro sanitário. E a expressão do ônus que o poluidor deve arcar com as despesas da prevenção.

### 2.3.2 Por que a preocupação com resíduos sólidos?

A definição de resíduos sólidos não possuía definição expressa na legislação pátria até a edição da Política Nacional de Resíduos Sólidos<sup>19</sup>, a qual assim a definiu em seu art. 3:

XVI - resíduos sólidos: material, substância, objeto ou bem descartado resultante de atividades humanas em sociedade, a cuja destinação final<sup>20</sup> se procede, se propõe proceder ou se está obrigado a proceder, nos estados sólido ou semissólido, bem como gases contidos em recipientes e líquidos cujas particularidades tornem inviável o seu lançamento na rede pública de esgotos ou em corpos d'água, ou exijam para isso soluções técnica ou economicamente inviáveis em face da melhor tecnologia disponível;

A produção de resíduos<sup>21</sup> no Brasil se desenvolve em escala crescente, como transcrito acima os resíduos podem ser de formas e origens variadas, e em dimensões catastróficas, caso não lhe seja imprimida análise e importância.

---

<sup>19</sup> O Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, autarquia federal, vinculada ao Ministério do Meio Ambiente, conforme Art. 2º da Lei nº 7.735, de 22 de fevereiro de 1989, editou em a Instrução Normativa n. 18 de 2012, a qual elenca a lista brasileira de Resíduos Sólidos.

<sup>20</sup> Importante ressaltar que o conceito de destinação final possui limitação específica nos termos da Política Nacional de Resíduos Sólidos, e difere diametralmente da “disposição final,” Senão vejamos a conceituação trazida no art. 3 da citada política: VII - destinação final ambientalmente adequada: destinação de resíduos que inclui a reutilização, a reciclagem, a compostagem, a recuperação e o aproveitamento energético ou outras destinações admitidas pelos órgãos competentes do Sisnama, do SNVS e do Suasa, entre elas a disposição final, observando normas operacionais específicas de modo a evitar danos ou riscos à saúde pública e à segurança e a minimizar os impactos ambientais adversos;

VIII - disposição final ambientalmente adequada: distribuição ordenada de rejeitos em aterros, observando normas operacionais específicas de modo a evitar danos ou riscos à saúde pública e à segurança e a minimizar os impactos ambientais adversos;

<sup>21</sup> Inegável se apresenta a conotação negativa que a própria legislação emitiu ao adotar o termo resíduo sólido em contraposição a expressão “lixo”. No Brasil o que, efetivamente, vai parar nas lixeiras não correspondem a



O problema citado no parágrafo antecedente, possui íntima relação com a urbanização, que se intensificou nas últimas décadas no país. Dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE na Pesquisa Nacional de Saneamento Básico (PNSB) de 2008, evidenciam que nos 5.565 municípios brasileiros são coletados diariamente quase 200 toneladas de resíduos. Ressaltamos ainda, que em 2000, apenas 451 (quatrocentos e cinquenta e um) municípios contavam com programa de separação, ao passo que, em 2008, passou-se para 994 implementadores da separação do lixo, o que representa 18% dos municípios brasileiros, percentual ainda baixíssimo se considerarmos a mera separação como requisito identificador.

Aspecto de igual importância, diz respeito a localização do acúmulo de lixo. A PNSB 2008 do IBGE constatou que a quantidade de resíduos sólidos jogados em “vazadouros à céu aberto”, os chamados lixões, diminuiu de 88,2% para 50,8%, redução significativa, apenas em termos numéricos, mas assustadoras em termos práticos, uma vez que metade do lixo produzido no Brasil ainda era jogado em lixões, ao passo que o percentual restante era dividido entre aterros controlado e sanitário.

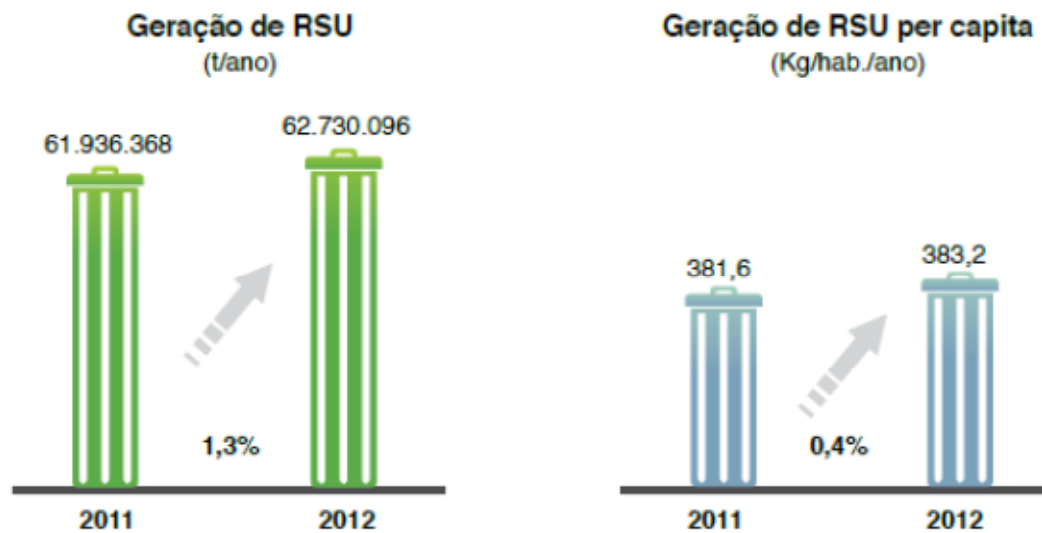
A grande maioria dos lixões (98%) estava concentrada em cidades pequenas – 57% no Nordeste. A Bahia era o Estado com o maior número de lixões, com 360, seguida por Piauí (218), Minas Gerais (217) e Maranhão (207).

O estudo denominado “Panorama dos Resíduos Sólidos no Brasil<sup>22</sup>”, realizado pela Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais (ABRELPE), concernente ao ano de 2010, apontou que a produção de lixo ou geração de “resíduo sólido urbano (RSU)” no Brasil cresceu seis vezes mais que a população. O mesmo panorama foi elaborado em 2012 e os resultados seguiram em crescimento.

---

rejeito ou lixo, mas possuem além de descarte desnecessário possibilidade de retorno através de ciclos produtivos. A população não reconhece o que efetivamente seja lixo.

<sup>22</sup> O Panorama dos Resíduos Sólidos no Brasil foi criado com o objetivo de facilitar o acesso dos órgãos governamentais, das empresas públicas e privadas, das organizações não-governamentais, entidades educativas, da imprensa e da sociedade em geral, às informações sobre os resíduos sólidos em seus diversos segmentos, que em muitos casos estão fracionadas e/ou desatualizadas.

**GRÁFICO 01:** Geração de Resíduo Sólido Urbano - RSU

FONTE: Pesquisa ABRELPE 2012.

A sociedade moderna consome de modo voraz, e, embora haja a possibilidade de reutilização dos descartes de bens que ainda podem ser utilizados, sua execução se desenvolve em tímida escala. A padronização das culturas, devido à globalização evidencia um modelo de vida cujos parâmetros estão, intimamente, ligados ao baixo valor agregado em relação às pessoas e o meio ambiente; ao desperdício e à produção excessiva de resíduos sólidos.

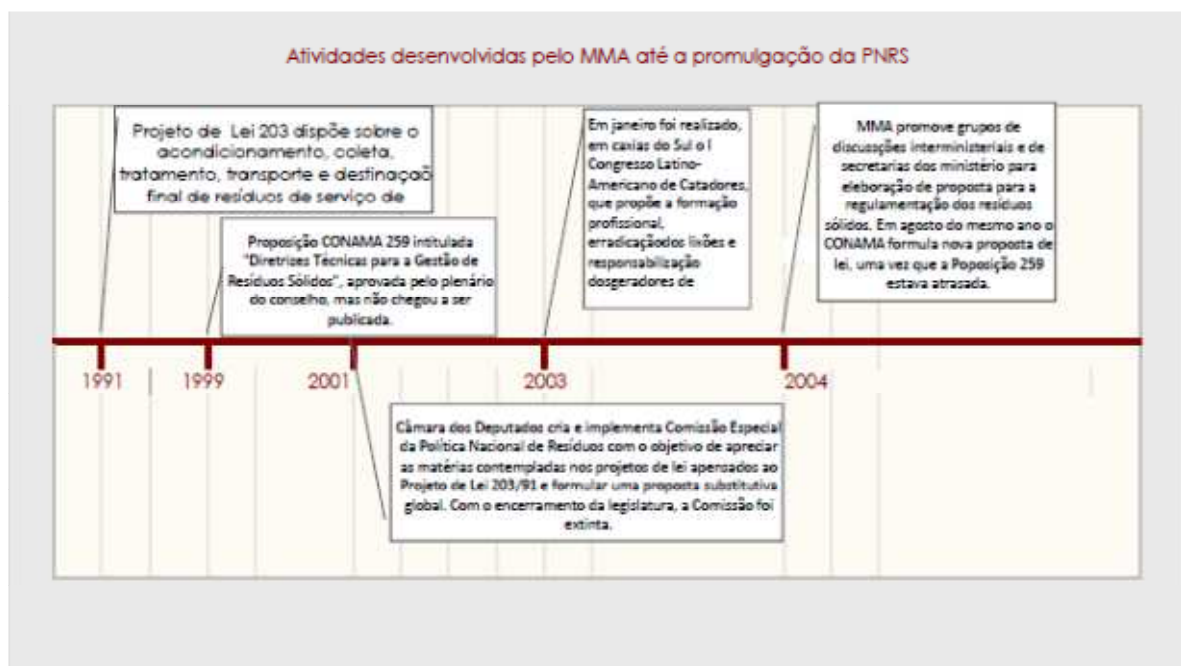
No Brasil a geração de resíduos acompanha o consumo exacerbado. O “Relatório Planeta Vivo 2012” demonstrou que a “pegada ecológica”<sup>23</sup> do Brasil é maior que a média mundial e maior que a de todos os países do grupo BRICS (Brasil, Rússia, Índia e África do Sul), exceto Rússia. A pegada ecológica excedeu, na atualidade, em 50% da regeneração do planeta. A pegada brasileira é de 2,93 hectares por pessoa, contra 2,70 da média global.

<sup>23</sup> O conceito “pegada ecológica” foi criado na década de 1990 por William Rees e Mathis Wackernagel, pesquisadores da Universidade canadense de British Columbia, como medida de consumo de recursos naturais pelo homem em relação à capacidade da Terra para repô-los. Se a capacidade de consumo continuar nesse mesmo ritmo, a pegada ecológica subirá, tornando inviável a sobrevivência do homem no planeta.

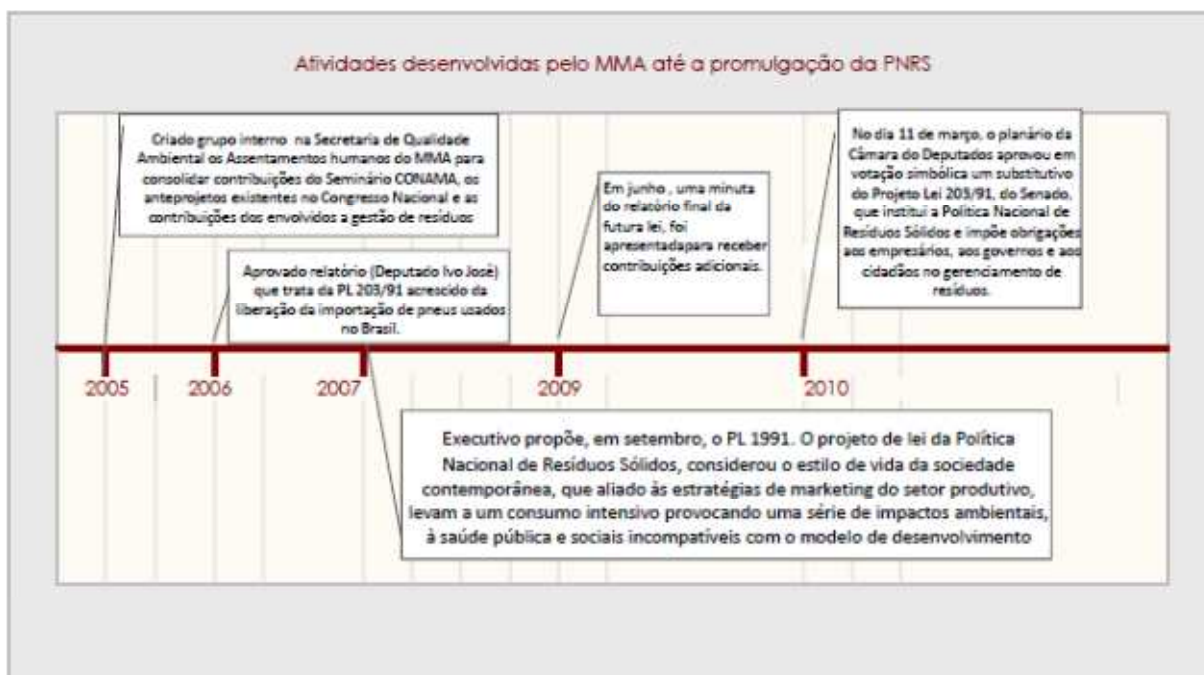
### 3 A POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS INSCULPIDA NA LEI N. 12.305 DE 2010

Em consonância com as diretrizes internacionais a Constituição de 1988 trouxe em seu bojo uma série de referências ao meio ambiente, quais sejam: art. 5, LXXIII, art. 20, II, art. 23, art. 24, VI, VII e VIII, art. 91, parágrafo, III, art. 129, III, art. 170, VI, art. 173 e 174, art. 186, II e art. 200, dentre outras referências implícitas. No entanto, a Constituição em seu texto não dispõe expressamente ao termo “resíduos sólidos”, o que foi dispensado a legislação infraconstitucional nos termos das diretrizes advindas da Lei 12.305 de 2010, denominada Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) dada as dimensões da problemática vivenciada pelo país.

Necessária se apresenta o elenco da linha do tempo desenvolvida pelo Ministério Do Meio Ambiente (MMA) até a promulgação da PNRS, senão vejamos:



**Fonte:** Ministério do Meio Ambiente – MMA.



**Fonte:** Ministério do Meio Ambiente – MMA.

A lei acima citada transcorreu uma tramitação de 21 (vinte e um) anos de discussões. A gestão de resíduos sólidos elencada na referida legislação passa a vigorar sob o manto de mudanças drásticas, inclusive com exigências aos entes estatais, como por exemplo, o dever de elaboração dos “planos de gerenciamento de resíduos sólidos” no âmbito nacional, estadual e municipal.

A Política Nacional de Resíduos Sólidos e sua regulamentação, perpetrada pelo Decreto n. 7.404 de 2010, representam um avanço significativo na efetivação da garantia constitucional (art. 225 da CF) por um meio ambiente ecologicamente equilibrado. Ao dispor sobre princípios, objetivos e instrumentos, bem como sobre as diretrizes relativas a gestão integrada e ao gerenciamento de resíduos sólidos, incluídos os perigosos, as responsabilidades dos geradores e do poder público<sup>24</sup> e aos instrumentos econômicos aplicáveis.

<sup>24</sup> O Tribunal de Contas da União - TCU já se manifestou diante da ausência de planos de gerenciamento de resíduos sólidos de entes do Poder Público. ACÓRDÃO 2697/2011 ATA 42 - PLENÁRIO - Relator: WEDER DE OLIVEIRA - AUDITORIA DE NATUREZA OPERACIONAL. PROGRAMA RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS. ACÓRDÃO 2067/2008 - PLENÁRIO. DETECÇÃO DE FALHAS. POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS. LEI 12305/2010, REGULAMENTADA PELO DECRETO 7404/2010. MEDIDAS INDUTORAS AO APOIO À ELABORAÇÃO DE PROJETOS. LINHAS ESPECIAIS DE FINANCIAMENTO. ATENDIMENTO PRIORITÁRIO A PROJETOS DE INVESTIMENTOS EM GERENCIAMENTO DE RESÍDUOS SÓLIDOS. CELEBRAÇÃO DE CONVÊNIOS COM CLÁUSULA SUSPENSIVA. PRÉ-PROJETO. DESINTERESSE OU INCAPACIDADE DE OS MUNICÍPIOS APRESENTAREM OS ELEMENTOS NECESSÁRIOS À EFETIVAÇÃO DO CONVÊNIO. INSCRIÇÃO EM RESTOS A PAGAR. PENDÊNCIA QUE ULTRAPASSA O PRAZO ADMITIDO PARA MANUTENÇÃO DE INSCRIÇÃO EM RESTOS A PAGAR. VERIFICAÇÃO EM PROCESSOS ESPECÍFICOS. DESENTRANHAMENTO DE DOCUMENTOS PARA ANÁLISE CONJUNTA EM OUTROS PROCESSOS. DETERMINAÇÕES E

A PNRS não destoa das demais diretrizes até então fixadas, ao revés sua promulgação objetiva, igualmente, atender as Metas do Plano Nacional sobre Mudança do Clima<sup>25</sup>, dentre as quais alcançar o índice de reciclagem de resíduos em 20% até 2015.

A proteção constante na PNRS integra o próprio sistema protetivo constitucional de dignidade da pessoa humana (art. 1, inciso I da CF). No dizer de Sarlet (2012, p. 71) “verifica-se que de plano, ser inviável a sustentação, também entre nós, de concepção segundo a qual os direitos fundamentais formam um sistema separado e fechado no contexto da Constituição.”

As lições de Sarlet vão além e ultrapassam o próprio catálogo constitucional ao referenciar sua importância tanto do conteúdo insculpido na constituição, quanto aos a ele “análogos.”

Nada obstante nossa Constituição não conheça regra expressa similar à contida no art. 17 da Constituição Portuguesa, que trata de “direitos análogos”, não restam dúvidas de que direitos fundamentais em sentido material somente poderão ser os que por sua substância (conteúdo) e importância possam ser equiparados aos constantes no catálogo, noção esta que - muito embora não tenha o condão de, por si só, clarificar quais critérios para aferir esta equiparação - deverá servir de fio condutor para nosso intento de investigar quais linhas mestras do conceito material dos direitos fundamentais em nossa Constituição (SARLET, 2012, p. 91).

No que pese a extensão do texto constitucional de 1988 e a não expressão direta a proteção da sociedade em face do acúmulo de resíduos sólidos, o próprio texto constitucional consagrou o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, sendo qualquer intervenção capaz de desarticular este equilíbrio um atentado ao citado princípio.

### 3.1 A RESPONSABILIDADE COMPARTILHADA

A Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) trouxe em seu bojo, além de objetivos explícitos (art. 7, incisos III, IV e VI), um rol de extensão da responsabilidade compartilhada, senão vejamos:

Art. 5º Os fabricantes, importadores, distribuidores, comerciantes, consumidores e titulares dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos são responsáveis pelo ciclo de vida dos produtos.

---

RECOMENDAÇÕES. MONITORAMENTO Diário Oficial da União: vide data do DOU na ATA 42 - Plenário, de 5/10/2011.

<sup>25</sup> O Plano Nacional sobre Mudança do Clima foi apresentado oficialmente em cerimônia no Palácio do Planalto no dia 1º de dezembro de 2008 e visa a incentivar o desenvolvimento e aprimoramento de ações de mitigação no Brasil, colaborando com o esforço mundial de redução das emissões de gases de efeito estufa, bem como objetiva a criação de condições internas para lidar com os impactos das mudanças climáticas globais (adaptação). O Plano estrutura-se em quatro eixos: oportunidades de mitigação; impactos, vulnerabilidades e adaptação; pesquisa e desenvolvimento; e educação, capacitação e comunicação.

**Parágrafo único. A responsabilidade compartilhada será implementada de forma individualizada e encadeada.**

**Art. 6º Os consumidores são obrigados, sempre que estabelecido sistema de coleta seletiva pelo plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos ou quando instituídos sistemas de logística reversa na forma do art. 15, a acondicionar adequadamente e de forma diferenciada os resíduos sólidos gerados e a disponibilizar adequadamente os resíduos sólidos reutilizáveis e recicláveis para coleta ou devolução.**

Parágrafo único A obrigação referida no caput não isenta os consumidores de observar as regras de acondicionamento, segregação e destinação final dos resíduos previstas na legislação do titular do serviço público de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos.

A responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos (art. 30 da PNRS), no que concerne ao meio ambiente possui cerne na própria constituição de direito fundamental, como ente de coesão da sociedade e indicação clara daqueles que serão os titulares e os destinatários<sup>26</sup> do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

A política sob estudo transforma os entes, ora em titulares, uma vez que podem usufruir de mecanismos de participação, participação tida inclusive como princípio cujos conceitos e formas foram elencados no capítulo antecedente, ora como destinatários dada a possibilidade de responsabilização por suas práticas, como a destinação inadequada de resíduos decorrente de seu consumo.

A responsabilidade pela implantação dos procedimentos de reaproveitamento de resíduos é do Poder Público (art.36, PNRS) que poderá atuar através da instituição de regiões metropolitanas<sup>27</sup> ou de consórcios celebrados com a iniciativa privada. Inclusive com o dever de contratação de seguro próprio de caráter civil, aplicável aos entes classificados como potencialmente poluidores, como dispõe o art. 40 da PNRS:

Art. 40. No licenciamento ambiental de empreendimentos ou atividades que operem com resíduos perigosos, o órgão licenciador do Sisnama pode exigir a contratação

<sup>26</sup> Sarlet, em sua obra “Eficácia dos Direitos Fundamentais (2012, p. 209)” esclarece que em que pese a existência no Brasil, de considerável doutrina utilizando o termo destinatário (no sentido de destinatário da proteção ou tutela do direito) como sinônimo de titular de direitos fundamentais, é preciso enfatizar que a terminologia mais adequada e que, em termos gerais, corresponde a tendência dominante no cenário jurídico contemporâneo, é a de titular de direitos fundamentais. Titular do direito, notadamente, nas perspectiva da dimensão subjetiva dos direitos fundamentais, é quem figura como sujeito ativo da relação jurídico-subjetiva, ao passo que destinatário é a pessoa (física ou jurídica, ou mesmo ente despersonalizado) em face da qual o titular pode exigir o respeito, a proteção ou promoção de seu direito.

<sup>27</sup> Regiões metropolitanas, aglomerações urbanas, microrregiões. CF, art. 25, § 3º. Constituição do Estado do Rio de Janeiro, art. 357, parágrafo único. A instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de Municípios limítrofes, depende, apenas, de lei complementar estadual.” (ADI 1.841, Rel. Min. Carlos Velloso, julgamento em 1º-8-2002, Plenário, DJ de 20-9-2002.) No mesmo sentido: ADI 1.842, rel. p/ o ac. min. Gilmar Mendes, julgamento em 6-3-2013, Plenário, DJE de 16-9-2013.

de seguro de responsabilidade civil por danos causados ao meio ambiente ou à saúde pública, observadas as regras sobre cobertura e os limites máximos de contratação fixados em regulamento.

A coleta seletiva também deve ser implantada sob a ótica da responsabilidade compartilhada. Isso posto, os esforços mais uma vez se coadunam, setor público, empresarial e, naturalmente os geradores de resíduos são usuários e responsáveis pelo funcionamento do sistema.

No que diz respeito, exclusivamente ao consumidor, a lei é clara ao evidenciar que tem o consumidor a obrigação de coletar o lixo seletivamente, desde que exista um sistema público de coleta seletiva ou, ainda, quando o resíduos a ser descartado seja objeto de logística reversa<sup>28</sup>. Paulo Affonso Leme Machado, conclamando a responsabilidade do consumidor pontifica que:

Os consumidores são chamados a consumir de modo sustentável. O consumo sustentável é um dos objetivos da Política Nacional de Resíduos Sólidos (art. 7, XV). Há uma ligação inegável entre a geração de resíduos e consumo e, por isso, a lei colocou num dos elos da cadeia a responsabilidade compartilhada do consumidor (MACHADO, 2011, p. 609).

Ressaltamos que a PNRS não estabeleceu a sanção pelo descumprimento deste dever pelo consumidor, ao revés do que o fez para os entes públicos e iniciativa privada. No entanto o seu regulamento, inseriu no Decreto n. 6.514 de 2008 (que institui as infrações administrativas ambientais) um tipo administrativo específico, sancionando-o nos seguintes termos:

Art. 62. Incorre nas mesmas multas do art. 61 (Multa de R\$ 5.000,00 a R\$ 50.000.000,00) quem:

[...] XIII - deixar de segregar resíduos sólidos na forma estabelecida para a coleta seletiva, quando a referida coleta for instituída pelo titular do serviço público de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos; (Incluído pelo Decreto nº 7.404, de 2010)

[...] § 2o Os consumidores que descumprirem as respectivas obrigações previstas nos sistemas de logística reversa e de coleta seletiva estarão sujeitos à penalidade de advertência. (Incluído pelo Decreto nº 7.404, de 2010)

§ 3o No caso de reincidência no cometimento da infração prevista no § 2o, poderá ser aplicada a penalidade de multa, no valor de R\$ 50,00 (cinquenta reais) a R\$ 500,00 (quinhentos reais). (Incluído pelo Decreto nº 7.404, de 2010)

§ 4o A multa simples a que se refere o § 3o pode ser convertida em serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente. (Incluído pelo Decreto nº 7.404, de 2010)

---

<sup>28</sup> Tema objeto de análise no tópico seguinte.

De fácil identificação é a contradição entre a sanção cominada no inciso XIII e a cominada nos parágrafos segundo, terceiro e quarto, apesar de corresponderem a sanções de idêntica natureza. Esclarecemos ainda, que a responsabilidade do consumidor se encerra com o correto acondicionamento, segregação e descarte dos resíduos reaproveitáveis, não sendo ele responsabilizado, em nenhuma esfera (civil, penal, administrativa) se, tendo cumprido suas obrigações, danos ambientais ou a terceiros ocorrerem em razão do recolhimento e destinação final inadequada dos resíduos<sup>29</sup>.

### 3.2 LOGÍSTICA REVERSA

A possibilidade de utilização da “logística reversa” adentrou ao sistema jurídico brasileiro com a Resolução n. 258<sup>30</sup> de 1999 do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), mas foi com a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), que obteve sua conceituação, mas especificamente no art. 3, inciso da PNRS, senão vejamos:

XII - logística reversa: 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.

Diversamente dos parâmetros utilizados para atuação do consumidor, a logística reversa possui como protagonistas a iniciativa privada e o Poder Público, protagonistas que são detentores de inúmeros deveres na efetivação da política sob estudo.

Os entes públicos e a iniciativa privada podem elaborar acordos setoriais<sup>31</sup> (art. 5, parágrafo segundo da PNRS), mediante avaliação do Ministério do Meio Ambiente, com o escopo de cumprir as diretrizes traçadas como essenciais a efetivação da logística reversa, que podem ser expressas, também, em termos de compromisso e regulamentos expedidos pelo poder público.

---

<sup>29</sup> Política Nacional de Resíduos Sólidos, art. 28. O gerador de resíduos sólidos domiciliares tem cessada sua responsabilidade pelos resíduos com a disponibilização adequada para a coleta ou, nos casos abrangidos pelo art. 33 (logística reversa), com a devolução.

<sup>30</sup> A resolução do CONAMA determina que as empresas fabricantes e as importadoras de pneumáticos ficam obrigadas a coletar e dar destinação final, ambientalmente adequada, aos pneus inservíveis existentes no território nacional, na proporção definida nesta Resolução relativamente às quantidades fabricadas e/ou importadas.

<sup>31</sup> Política Nacional de Resíduos Sólidos – [...] Art. 19. Os acordos setoriais são atos de natureza contratual, firmados entre o Poder Público e os fabricantes, importadores, distribuidores ou comerciantes, visando a implantação da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida do produto.



Assim, os fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes, nos termos do art. 31 da PNRS, deverão realizar investimentos no desenvolvimento, na fabricação e na colocação no mercado de produtos que sejam aptos, após o uso do consumidor, à reutilização, à reciclagem ou a outra forma e destinação ambientalmente adequada e cuja fabricação e uso gerem a menor quantidade de resíduos sólidos possíveis.

Os entes públicos são indicados cada qual como entidade de dever específico. O artigo 11 da PNRS impôs aos Estados as obrigações de promover a interação da organização, planejamento e da execução das funções públicas de interesse comum relacionadas à gestão de resíduos sólidos nas regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, e de controlar e fiscalizar as atividades dos geradores sujeitos a licenciamento ambiental pelo órgão estadual, com vinculação ao Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA).

Sem prejuízo das responsabilidades comuns aos demais entes federados, o artigo 19 da PNRS, estabeleceu como conteúdo mínimo dos planos municipais<sup>32</sup>, os quais são de elaboração obrigatória, diagnóstico da situação dos resíduos gerados nos seus limites territoriais, contendo a origem, o volume, a caracterização e as formas de disposição adotadas.

Os planos municipais possuem o dever de traçar o conteúdo mínimo e identificação das soluções consorciadas ou compartilhadas entre os geradores, bem como as ações relativas a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos.

Restou ao âmbito federal o dever organizacional dos demais entes, inclusive com a instituição do Comitê Orientador para Implantação de Sistema de Logística Reversa<sup>33</sup>, órgão colegiado de caráter deliberativo e consultivo.

Recentemente o Ministério do Meio Ambiente (MMA) publicou editais de chamamento com o objetivo de elaborar acordos setoriais para implantação de sistemas de logística reversa, quais sejam: o 1/2012, chamando os fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes de lâmpadas fluorescentes, de vapor de sódio e mercúrio e luz

---

<sup>32</sup> O Ministério Público tem atuado, especialmente nos municípios, a exemplo do que ocorreu em 2014 o estado da Paraíba: o Ministério Público da Paraíba (MPPB) e o Município de São Bentinho (a 370 quilômetros de João Pessoa) firmaram acordo, homologado por sentença judicial, em que ficou definido que até o dia 15 de agosto deste ano, a administração municipal deverá elaborar e formalizar seu “Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos”. O plano é uma exigência da lei que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei Federal 12.305/10), que tem como objetivo garantir o destino correto ao “lixo” produzido pelas cidades brasileiras e, com isso, promover um meio ambiente sustentável, equilibrado e saudável a todas as gerações.

<sup>33</sup> O Governo Federal instalou, no dia 17 de fevereiro de 2011, o Comitê Orientador para Implementação de Sistemas de Logística Reversa. O Comitê é formado pelos ministérios do Meio Ambiente, da Saúde, da Fazenda, da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior e tem por finalidade definir as regras para devolução dos resíduos (aquilo que tem valor econômico e pode ser reciclado ou reutilizado) à indústria, para reaproveitamento, em seu ciclo ou em outros ciclos produtivos.

mista o 2 de 2012, chamando os chamando os fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes de embalagens.

### 3.3 INCENTIVOS FISCAIS E ATUAÇÃO SÓCIO-ECONÔMICA

No sistema jurídico brasileiro os instrumentos legislativos podem ser expressos sob a matriz de comando-controle, estamos a tratar da tradicional obrigação-sanção. Na PNRS, este instrumento está presente, nos artigos 47 e 51, os quais aplicados conjuntamente, preveem que aquele que não der destinação ou dispuser adequadamente os resíduos e rejeitos estará sujeito as sanções da Lei n. 9.605 de 1998<sup>34</sup>, entre outras aplicáveis.

Ressaltamos que os instrumentos de comando-controle ou econômicos, seja pela precária fiscalização, seja pelo lapso temporal na conclusão de laudos aplicáveis, foram considerados insuficientes na busca pela efetiva proteção ambiental, motivo pelo qual foram introduzidos os instrumentos econômicos, visando assim aumentar a eficiência da norma ambiental<sup>35</sup>. Tais instrumentos estão previstos no Capítulo V da Lei 12.305 de 2010. Estamos diante da classificação proposta por Eros Grau, no que diz respeito a atuação do estado na economia.

Direção - pois existe a possibilidade de o Poder Público estabelecer nos planos de resíduos determinadas condutas de forma a manipular mecanismos e normas de observância obrigatória – e indução, pois o Estado pode manipular os instrumentos de intervenção em consonância e na conformidade das leis que regem o funcionamento dos mercados (GRAU, 2002, p.74)

Nos termos do art. 42 da PNRS, o Poder Público poderá instituir medidas indutoras e linhas de financiamento para atender prioritariamente as seguintes iniciativas:

- I - prevenção e redução da geração de resíduos sólidos no processo produtivo;
- II - desenvolvimento de produtos com menores impactos à saúde humana e à qualidade ambiental em seu ciclo de vida;
- III - implantação de infraestrutura física e aquisição de equipamentos para cooperativas ou outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis formadas por pessoas físicas de baixa renda;
- IV - desenvolvimento de projetos de gestão dos resíduos sólidos de caráter intermunicipal ou, nos termos do inciso I do caput do art. 11, regional;
- V - estruturação de sistemas de coleta seletiva e de logística reversa;
- VI - descontaminação de áreas contaminadas, incluindo as áreas órfãs;
- VII - desenvolvimento de pesquisas voltadas para tecnologias limpas aplicáveis aos resíduos sólidos;

<sup>34</sup> A referida lei ficou conhecida como Lei dos Crimes Ambientais e, segundo a qual as pessoas jurídicas podem ser responsabilizadas objetivamente com a possibilidade de penalização criminal, inclusive, de seus proprietários e gestores.

<sup>35</sup> Estamos diante do que Édis Milaré nomeia de “formas de persuasão que não se valem de sanção.”

VIII - desenvolvimento de sistemas de gestão ambiental e empresarial voltados para a melhoria dos processos produtivos e ao reaproveitamento dos resíduos.

A função de incentivo do Poder Público possui albergue no próprio texto constitucional nos artigos 170 e 174. Assim, a motivação do ente em praticar atividades de menor impacto ambiental, estimulando as condutas não poluidoras, especialmente na esfera ambiental, constitui medida de proteção.

O Decreto n. 7.404 de 2010 que regulamenta a Lei 12.305 de 2010, em seu art. 80, detalha as medidas indutoras que podem ser adotadas pelo Poder Público, dentre os quais podemos citar: subvenções econômicas, pagamento de serviços ambientais e apoio à elaboração de projetos no âmbito de Mecanismos de Desenvolvimento Limpo (MDL).

Os benefícios poder ser do terceiro setor, órgão da sociedade civil, empresa ou ainda entidade pertencente a administração indireta. Nessa esteira, adotamos o entendimento de Paulo Henrique de Amaral (2007, p. 132-134) ao afirmar que o princípio da proporcionalidade deve nortear uma eventual colisão entre o desenvolvimento econômico e a proteção ambiental, devendo-se harmonizá-lo.

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A efetividade das garantias constitucionais se apresenta como um dos grandes desafios inerentes ao texto constitucional de 1988, construído de modo tão entusiasmado e dotado de esperanças e ideologias individuais das mais variadas origens. A qual de modo, no mínimo extenso, buscou salva guarda uma série de institutos, dentre os quais a concernente ao direito fundamental a um “meio ambiente ecologicamente equilibrado”, restando ao legislador infraconstitucional instrumentalizar o que foi firmado pela Constituição Cidadã, ainda que de modo lento e gradativo, disposição temporal que não condiz com os anseios do próprio texto constitucional.

Como se deflui do presente trabalho a opção do legislador pela instituição de uma Política Nacional voltada para confecção, utilização e destinação final adequada de resíduos, representa uma preocupação com aquilo que é uma das grandes características da sociedade moderna, qual seja: o consumo desenfreado e a descartabilidade crescente dos mais variados produtos, não devendo o direito estar alheios as consequências dos modos de vivência e manifestação desta crescente sociedade.

Esclarecemos que os resíduos sólidos são apenas uma das facetas de observância necessária para concretização de efetivo respeito ao meio ambiente equilibrado, dentre tantos outros, como a proteção aos recursos hídricos, a manutenção dos biomas presentes no território nacional e a importação de produtos cujas características e composição não são conhecidas ou mesmo reconhecidas pelas autoridades técnicas nacionais.

Assim, a Política Nacional destinada aos resíduos sólidos, nada mais fez que optar pela aplicabilidade de princípios de Direito Ambiental aquilo que se mostra como faceta de maior visibilidade e repercussão visual. Nada mais gritante para sociedade, tida como moderna e dotada de tecnologia de ponta, identificar em mais de 80% de seus municípios lixões a céu aberto ladeados, muitas vezes, por modernas edificações nos quais homens, mulheres e crianças buscam uma das formas mais perversas de sobrevivência, dada as formas de manuseio e extração produtos ali perpetrados.

A Política Nacional de Resíduos Sólidos que inaugurou a aplicabilidade de preceitos de ordem moderna como a possibilidade de punição do consumidor, de interação entre o Poder Público e administração privada, modalidades de destinação adequada de resíduos variados, contudo, não representa uma mudança nas práticas legislativas vigentes. Aspectos como o modo de fiscalizar o consumidor, dada as suas dimensões de milhares em contrapartida a inexistência de meios e entes fiscalizadores, acompanhada da inércia do Poder

Público na instituição dos planos municipais e convênios com a iniciativa privada em mais de 04(quatro) anos da edição de uma política que se objetiva nacional.

Deste modo, estamos diante de uma maturidade técnica e jurídica punitiva, em contrapartida a inexistências de meios indispensáveis a efetividade almejada. Aspectos como não referência a educação ambiental e a recuperação de áreas já degradadas pela utilização inadequada de resíduos sólidos não condizem com os princípios protetivos constantes na Constituição Cidadã de 1988.

Publicada em 2010 a Política Nacional, o que pese possui como cerne central a efetividade de um preceito constitucional de ordem coletiva e de aplicabilidade necessária a sobrevivência sadia do ser humano, não conduziu as transformações práticas necessárias, ao revés, mais de 80% das cidades não erradicam seus lixões ou mesmo elaboraram seus respectivos planos de gerenciamento de resíduos sólidos, como concluem os estudos do Ministério do Meio Ambiente.

O texto legal, por si só, não é capaz de imprimir resultados instantâneos quanto as práticas perpetradas pelas diversas esferas das sociedades humanas, no dizer de Bobbio a interação entre estas e a legislação é contínua. A educação ambiental, o incentivo amplo a estudos técnicos e a atuação repressiva apresentam-se como tríade necessária para o alcance daquilo que já foi posto no próprio texto constitucional, ao passo que aspectos de ordem econômica como a utilização de certificações e padronizações mundiais, ou mesmos adequadas aos padrões nacionais, destinadas a produtos com cadeia produtiva limpa imprimem maior fomento ao desenvolvimento de práticas que respeitam o Direito Fundamental ao Meio Ambiente Ecologicamente Equilibrado na seara interna.

## REFERÊNCIAS

AMADO, Rodrigo Araújo Castro. **Direito Ambiental**.  
Brasília: Universidade de Brasília, 1982.

AMARAL, Paulo Henrique. **Direito Tributário Ambiental**.  
São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

BECHARA, Erika (Org.). **Aspectos relevantes da política Nacional de Resíduos Sólidos**.  
São Paulo: Atlas S.A., 2013.

BOBBIO, Noberto. **A era dos Direitos**. Trad. Carlos Nelson Coutinho.  
Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 7. ed.  
São Paulo: Malheiros, 1997.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>.  
Acesso em: 10 jun. 2014.

BRASIL. TV Justiça do. **Direito Ambiental - Política Nacional dos Resíduos Sólidos -**  
Leandro Eustáquio - Programa Saber Direito (aula 3). Conteúdo Jurídico,  
Brasília-DF: 22 jun. 2013. Disponível em:  
<<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=25328.44041&seo=1>>.  
Acesso em: 17 jun. 2014.

BRASIL. Decreto 6.514 de 2008. Dispõe sobre as infrações e sanções administrativas  
ao meio ambiente. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/decreto/D6514.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/D6514.htm)>. Acesso em: 04 jun. 2014.

BRASIL. Lei 6.938 de 1981. Política Nacional de Meio Ambiente. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm)>. Acesso em: 04 jun. 2014.

BRASIL. Decreto 7.404 de 2010. Regulamenta a Lei 12.305 de 2010.  
Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/Decreto/D7404.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/Decreto/D7404.htm)>. Acesso em: 04 jun. 2014.

BRASIL. Lei 7.735 de 1989. Cria o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos  
Naturais Renováveis. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l7735.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7735.htm)>.  
Acesso em 04 jun. 2014.

BRASIL. Lei 7.347 de 1985. Lei da Ação Civil Pública. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l7347orig.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7347orig.htm)>.  
Acesso em: 04 jun. 2014.

BRASIL. Lei 9.605 de 1998. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas  
derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências.  
Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9605.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9605.htm)>.  
Acesso em: 04 jun. 2014.

BRASIL. Lei n. 12.305 de 2010. Política Nacional de Resíduos Sólidos. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm)>. Acesso em: 10 jun. 2014.

CONAMA. Resolução n. 258 de 1999. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res99/res25899.html>>. Acesso em: 04 jun. 2014.

DECLARAÇÃO do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Carta Principlológica ECO-92. Disponível em: <[http://www.mma.gov.br/port/sdi/ea/documentos/convs/decl\\_rio92.pdf](http://www.mma.gov.br/port/sdi/ea/documentos/convs/decl_rio92.pdf)>. Acesso em: 10 jun. 2014.

DERANI, Cristiane. **Direito ambiental econômico**. São Paulo: Saraiva, 2008.

FILHO, Vladimir Brega. **Direitos Fundamentais na Constituição de 1988. Conteúdo jurídico das expressões**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002.

FIORILLO, Celso Antonio. **Princípios do Direito Processual Ambiental**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. São Paulo: Malheiros, 2002.

ISTOÉ. “Juliana Tiraboschi”. **Barulho em nome do planeta**. 2012. Disponível em: <[http://www.istoe.com.br/reportagens/248794\\_BARULHO+EM+NOME+DO+PLANETA](http://www.istoe.com.br/reportagens/248794_BARULHO+EM+NOME+DO+PLANETA)>. Acesso em: 30 maio 2014.

LACERDA, Leonardo. **Logística reversa: uma visão sobre os conceitos básicos e as práticas operacionais**. Disponível em: <<http://www.ecodesenvolvimento.org/biblioteca/artigos/logistica-reversa-uma-visao-sobre-os-conceitos>>. Acesso em: 31 jan. 2011.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 19 ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente: a gestão ambiental em foco**. 8.ed. São Paulo, **Revista do Tribunais**, 2013.

MPPB. Ministério Público do Estado da Paraíba. **Acordo judicial determina que Município de São Bentinho deve apresentar Plano Municipal de Resíduos Sólidos até agosto**. Disponível em: <<http://www.mppb.mp.br/index.php/noticias-android/92-meio-ambiente/1032-acordo-judicial-determina-que-municipio-de-sao-bentinho-deve-apresentar-plano-municipal-de-residuos-solidos-ate-agosto>>. Acesso em: 22 maio 2014.

MMA. Ministério do Meio Ambiente. **Plano Nacional sobre mudança do clima**. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/clima/politica-nacional-sobre-mudanca-do-clima/plano-nacional-sobre-mudanca-do-clima>>. Acesso em: 15 maio 2014.

\_\_\_\_\_. **Linha do tempo.** Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/cidades-sustentaveis/residuos-solidos/politica-nacional-de-residuos-solidos/linha-do-tempo>>. Acesso em: 15 maio 2014.

PIOVESAN, Flávia. **Temas de Direitos Humanos.** 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos Direitos Fundamentais.** São Paulo, Livraria do Advogado, 2012.

\_\_\_\_\_. **Estado Socioambiental e Direitos Fundamentais.** São Paulo, Livraria do Advogado, 2010.

SILVA, Jose Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional.** 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

\_\_\_\_\_. **Curso de Direito Constitucional Positivo.** 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

\_\_\_\_\_. **Curso de Direito Constitucional Positivo.** 9. ed. São Paulo: Malheiros, 1992.

SIRVINSKAS, Luis Paulo. **Manual de Direito Ambiental.** 12 ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

TUPIASSU, Lise Vieira da Costa. O direito ambiental e seus princípios informativos. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, ano 8, n.30, abr./jun. 2003.

THEODORO JUNIOR, Humberto. **Curso de Direito Processual Civil.** São Paulo: Forense, 2002.

TCU. **Tribunal de Contas da União.** Jurisprudência. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/juris/SvlHighLight?key=ACORDAO-LEGADO-94515&texto=50524f43253341323931373332303130382a&sort=DTRERELEVANCIA&ordem=DESC&bases=ACORDAO-LEGADO;DECISAO-LEGADO;RELACAO-LEGADO;ACORDAO-RELACAO-LEGADO;&highlight=&posicaoDocumento=0&numDocumento=1&totalDocumentos=1>>. Acesso em: 22 abr. 2014.