

**ANA CÉLIA ALVES DE AZEVEDO REVEILLEAU**

**POLÍTICA E GESTÃO COMPARTILHADAS DE RESÍDUOS  
SÓLIDOS NO ÂMBITO DO PODER PÚBLICO, DO  
EMPREENDEDOR E DO CONSUMIDOR: RESPONSABILIDADE  
SOCIOAMBIENTAL E SUA IMPLEMENTAÇÃO**

**São Paulo – SP**

**2007**

**ANA CÉLIA ALVES DE AZEVEDO REVEILLEAU**

**POLÍTICA E GESTÃO COMPARTILHADAS DE RESÍDUOS  
SÓLIDOS NO ÂMBITO DO PODER PÚBLICO, DO  
EMPREENDEDOR E DO CONSUMIDOR: RESPONSABILIDADE  
SOCIOAMBIENTAL E SUA IMPLEMENTAÇÃO**

**Dissertação apresentada à Banca Examinadora  
da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo,  
como exigência parcial para obtenção do título de  
MESTRE em Direito das Relações Sociais, sob a  
orientação da Professora Doutora Consuelo  
Yatsuda Moromizato Yoshida**

**São Paulo – SP**

**2007**

**BANCA EXAMINADORA**

---

---

---

*“Às vezes é difícil para nós, colecionadores de artefatos raros como pesos de papel, botões ou quadros, compreender que nós mesmos somos raros. Podemos ser o mais raro de todos os animais e somos de longe o mais perigoso. Gostamos de nos vangloriar de estar no topo da cadeia alimentar, mas a verdade é que furamos a fila. Existem outros animais mais rápidos, mais resistentes, mais fortes, mais bem armados. Somos é mais espertos. Nossos cérebros exercitam uma forma de engenhosidade maliciosa que, por falta de melhor definição, chamamos de pensamento. Estamos na lista dos mais raros não por causa de nossos números, mas devido à impossibilidade teórica de estar aqui, o ritmo de nossa evolução, nosso poderoso controle sobre todo planeta, e equilíbrio precário do futuro. Somos meninos prodígio evolucionistas mais capazes de transformar o mundo do que compreendê-lo. Outros animais não conseguem evoluir rápido o bastante para lidar conosco. É possível que também possamos nos tornar extintos, e, se isso acontecer, não seremos a única espécie do planeta que sabotou, apenas a única que poderia ter impedido isso.”*

(Diane Ackerman, *As Mais Raras Espécies*)

Às minhas jóias mais preciosas, Ana Carolina e Ana Beatriz, pela paciência e compreensão pelos momentos em que não pude estar ao seu lado.

Ao Álvaro, meu esposo e grande companheiro, partilhador e incentivador dos meus objetivos.

À minha amada mãe, pessoa que mais admiro, por sua sabedoria e pela família unida que gerou.

À memória de meu pai, José Maria, pelo apoio e carinho que dedicou a todos os filhos.

E aos meus irmãos, Moises, Jorge, Concita, Teca, Neusa e Nando, e sobrinhos pelo incentivo que sempre me dedicaram.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço, primeiramente, a Deus, por me dar, sempre, força para lutar pelos meus sonhos, e a todos que contribuíram para que mais este se realizasse.

À Prof<sup>ª</sup>. Dra. Consuelo Yatsuda Moromizato Yoshida, pela sua orientação, sobretudo pelo aprendizado que obtive em suas aulas, as quais despertaram-me para o estudo mais aprofundado do Direito Ambiental, e, ainda, por sua elegância e por sua simplicidade em saber partilhar com seus alunos todos os seus conhecimentos, incentivando as discussões de forma democrática e objetiva, sempre com o escopo de encontrar soluções concretas para a proteção e a preservação do bem ambiental.

Aos Caros Professores: Prof. Nelson Nery, exemplo de jurista e educador; Prof. Sérgio Shimura, pelos ensinamentos e por suas questões audaciosas; Prof. Marcio Pugliesi, pela inteligência e perspicácia nas aulas; Prof<sup>ª</sup>. Maria Helena Diniz, por sua delicadeza; e Prof<sup>ª</sup>. Maria Garcia, por sua sabedoria e generosidade como pessoa e educadora.

Aos diversos amigos que caminharam ao meu lado durante o curso, sempre prestativos e solidários: Inês Virginia Prado Soares, Helga Miranda, Ana Maria Ferreira, Luciana Guidorizzi Mariz de Oliveira, Marcio Mauro Dias Lopes, Miriam Gonçalves Dilguerian, Patrícia Simões de Oliveira, Nilton Tadeu de Queiroz Alonso.

À Sra. Maria Cecília, Engenheira da Cesteb – Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental; ao Sr. Diógenes Del Bel, Diretor Executivo da Abetre - Associação Brasileira de Empresa de Tratamento de Resíduos; ao Sr. José Mário Brasiliense, Diretor da Oficina Municipal de São Paulo; aos funcionários da LIMPURB - Departamento de Limpeza Urbana, Divisão Técnica de Educação Divulgação e do CEPAM – Fundação Prefeito Faria Lima – Centro de Estudo e Pesquisa de Administração Municipal.

Aos funcionários das Bibliotecas da USP, da PUC, da FIEO e do TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL da 3ª REGIÃO (Elizete, Rosa e Mércia).

Enfim, a todos os amigos que me incentivaram e me apoiaram, para que eu pudesse realizar e concluir este trabalho.

## **RESUMO**

A presente dissertação objetiva discorrer sobre a política e a gestão compartilhadas de resíduos sólidos, no âmbito do poder público, do empreendedor e do consumidor, discutindo a responsabilidade socioambiental e sua implementação por tais atores, mediante o estudo da evolução da proteção dos bens e direitos socioambientais e da problemática em torno dos resíduos sólidos, um dos grandes fatores de degradação ambiental, refletidos nos campos econômico, social, sanitário, urbanístico.

A política de gestão compartilhada é a que mais condiz para equacionar as questões relacionadas aos resíduos, para viabilizar a implementação da responsabilidade que todos têm ao adquirir produtos e bens, dando-lhes a correta destinação após seu uso, e para priorizar a prevenção, o melhor modo de evitar a geração de resíduos, a fim de manter o equilíbrio ambiental.

## **ABSTRACT**

The present dissertation aims at discoursing upon shared management and its policy on solid waste concerning government, entrepreneurs and consumers, discussing socio-environmental responsibilities and their implementation by such groups by the study of the protection of the socio-environmental assets and rights as well as the debate about solid waste – one of the main factors which leads to ambient degradation, reflecting on economic, social, sanitary and urban fields.

The shared management policy is the most suitable one not only to establish a balance of issues related to waste, to make the implementation of the responsibility viable when buying products and assets, giving the due destination after their use, and to prioritize prevention as the best way of avoiding waste generation, so that the environmental balance is kept.

# SUMARIO

## INTRODUÇÃO

### I. PROTEÇÃO DOS DIREITOS SOCIOAMBIENTAIS E A RESPONSABILIDADE SOCIOAMBIENTAL

1. Evolução da Proteção dos Bens e Direitos Socioambientais -----	1
1.2 Os Direitos Sociambientais Garantidos na Constituição de Federal de 1988-----	10
1.3 A Responsabilidade Socioambiental Sob Enfoque dos Resíduos Sólidos-----	15
2. Os Princípios Ambientais Numa Visão Socioambiental-----	17
2.1 Princípio do Desenvolvimento Sustentável-----	18
2.2 Princípio do Poluidor-Pagador (ou Usuário-pagador)-----	22
2.3 Princípios da Precaução e da Prevenção -----	24
2.4 Princípios da Participação e da informação -----	28
2.5 Princípio da Responsabilidade Solidária-----	33

### II. RESÍDUOS SÓLIDOS E SUAS IMPLICAÇÕES SOCIOAMBIENTAS

1. Evolução da Legislação dos Resíduos Sólidos no Brasil-----	39
2. Competência dos Entes Federados em matéria de resíduos sólidos-----	46
3. Conceito de Resíduos Sólidos-----	57
4. Classificação dos Resíduos Sólidos:-----	60
4.1. Resíduos Urbanos-----	62
4.2 Resíduos Industriais-----	63
4.3 Resíduos de Serviços da Saúde-----	68
4.4 Resíduos Perigosos -----	70
5. Formas de Destinação, Tratamento e Mitigação dos Resíduos -----	77
5.1 Formas de Destinação-----	78
5.1.1 Aterro Sanitário-----	78
5.1.2 Aterros Controlados-----	81
5.1.3 Lixões-----	81
5.2 Formas de Tratamento-----	82

5.2.1 Incineração-----	82
5.2.2 Compostagem-----	84
5.2.3 Coleta Seletiva-----	85
5.2.3.1 Experiências Socioambientais em Programas de Coleta Seletiva em São Paulo-----	89
5.2.3.1.1 Coleta Seletiva no Município de Embu – SP-----	89
5.2.3.1.2 Coleta Seletiva no Município de São José dos Campos – SP-----	91
6. Reciclagem-----	95
7. Medidas de Mitigação dos Resíduos Sólidos-----	98

### **III. POLÍTICA E GESTÃO COMPARTILHADAS DE RESÍDUOS SÓLIDOS**

1. Conceito de Gestão Compartilhada-----	101
2. Política Nacional de Saneamento Básico e Política de Resíduos Sólidos do Estado de São Paulo-----	107
2.1 Saneamento Básico Sob Enfoque da Lei nº 11.447, de 05 de janeiro de 2007-----	107
2.2. Política de Resíduos Sólidos do Estado de São Paulo da Lei 12.300, de 16 de março de 2006-----	113
2.2.1 Objetivos -----	116
2.2.2 Princípios da Política de Resíduos Sólidos -----	117
2.2.2.1 Princípio da Gestão Integrada e Compartilhada -----	118
2.2.2.2 Princípio da Prevenção da Poluição -----	120
2.2.2.3 Princípio do acesso à informação e à educação-----	121
2.2.2.4 Princípio do Poluidor-Pagador-----	125
2.2.2.5 Princípio da Responsabilidade Pós-Consumo-----	126
3. Instrumentos-----	133
4. Política de Gerenciamento dos Resíduos Sólidos na Cidade de São Paulo e Cidades Estrangeiras-----	139
4.1 Cidade São Paulo-----	139
4.2 Cidade do México-----	144
4.3 Cidade Bangcoc-----	146
4.4 Cidade do Vale de Rhur – Alemanha-----	148
4.5 Cidade de Cingapura -----	149

#### **IV. RESPONSABILIDADE SOCIOAMBIENTAL NA POLÍTICA E GESTÃO COMPARTILHADAS DE RESÍDUOS SÓLIDOS**

<b>1. Implementação da Responsabilidade Socioambiental do Poder Público</b> -----	151
1.1 Instrumentos Urbanísticos: Estatuto da Cidade e Plano Diretor-----	154
2. Formação de Parcerias -----	171
2.1 Função Socioambiental das Parcerias-----	171
2.2 Evolução das Parcerias-----	173
2.3 Formas de Parcerias: Convênios, Consórcios, Termos de Parcerias com OSCIPs----	177
2.3.4 Parcerias Público Privadas Nos Termos da Lei nº11.079, 30 de dezembro de 2004-----	192
3. Licitação Sustentável-----	210

#### **2. Implementação da Responsabilidade Socioambiental do Empreendedor**

2.1 Noções de Responsabilidade Social Empresarial -----	215
2.2 Implementação da Responsabilidade Socioambiental do Empreendedor-----	223
2.3 Avaliação do Cumprimento da Responsabilidade Socioambiental da Empresa -----	230

#### **3. Implementação da Responsabilidade Socioambiental do Consumidor**

3.1 Implementação da Responsabilidade do Consumidor -----	232
3.2 Aspectos Fundamentais da Responsabilidade Pós-Consumo na Gestão Compartilhada em face do consumidor-----	236

#### **V – EXPERIÊNCIAS SOCIAMBIENTAIS DE GESTÃO INTEGRADA DE RESÍDUOS SÓLIDOS**

1.1 Gestão Integrada de Resíduos Sólidos - Município de São Manoel – SP-----	240
1.2 Gestão Integrada de Resíduos Sólidos - Município de Belo Horizonte - MG -----	245
1.3 Gestão Integrada de Resíduos Sólidos - Município de Porto Alegre –RS-----	250

#### **VI – RESÍDUOS SÓLIDOS E SUA JUDICIALIZAÇÃO: APRESENTAÇÃO DE CASOS PRÁTICOS**----- 255 |

**VII - CONCLUSÃO**-----275

**BIBLIOGRAFIA**-----282

## INTRODUÇÃO

A presente dissertação objetiva discorrer sobre a política e a gestão compartilhadas de resíduos sólidos, no âmbito do poder público, do empreendedor e do consumidor, enfocando a responsabilidade socioambiental e a sua implementação por tais atores, mediante estudo normativo da evolução dos bens e direitos socioambientais e da problemática que envolve os resíduos sólidos, diante da sua gravidade para o meio ambiente, em diálogo com as demais interfaces, sociais, sanitárias, econômicas, urbanísticas.

O despertar pelo tema advém da responsabilidade socioambiental presente na destinação adequada dos resíduos sólidos, após seu uso. E que a gestão compartilhada é o modo mais viável de implementar essa obrigação, a qual inclusive respalda a prevenção como meio mais eficaz de proteção ao meio ambiente.

As idéias desenvolvidas durante todo o trabalho refletem o estudo realizado em obras doutrinárias, jurisprudenciais, em pesquisas nas mais diversas áreas do Direito, da Saúde, da Engenharia, da Administração, do Urbanismo, além da participação em palestras, seminários, conferências abordando o tema.

Ainda que o objeto de análise esteja restrito aos resíduos sólidos, visando à contextualização do tema, o campo de pesquisa inicia pelo estudo da evolução da proteção dos bens e direitos sociambientais, identificando-os

sobretudo na Constituição Federal de 1988.

Em seguida, há o levantamento específico das várias espécies de resíduos sólidos, suas conseqüências, principalmente as de ordem ambiental, para melhor compreensão dos fundamentos que permitem reconhecê-los como sendo uma responsabilidade socioambiental.

Havendo, então, relação entre proteção socioambiental e resíduos sólidos, passa-se à conceituação do que se entende por gestão compartilhada, com destaque para a Lei Nacional de Saneamento Básico (Lei nº 11.334/2007) e para a Lei Paulista de Resíduos (Lei nº 12.300/2006), tendo em vista que esta elegeu, normativamente, a gestão compartilhada e integrada como a forma mais eficaz para tratamento dessa matéria, ressaltando seus objetivos, princípios e fundamentos. Após um levantamento normativo, propõe-se a verificação do gerenciamento dados aos resíduos sólidos na cidade de São Paulo e em algumas cidades estrangeiras.

Com tal suporte teórico-prático, adentra-se no campo das formas e dos instrumentos de implementação da responsabilidade socioambiental no âmbito do Poder Público, do Empreendedor e do Consumidor, destacando-se as parcerias público-privadas e as licitações sustentáveis.

Tal implementação é exemplificada através de algumas experiências de gestão integrada no campo dos resíduos, evidenciando que a política compartilhada pode ser efetivada, desde que haja o envolvimento de todos.

Também são relatados casos práticos no campo jurídico, com o escopo

de identificarmos como nossos tribunais se posicionam quanto ao cumprimento das responsabilidades socioambientais, decorrentes da inadequação do destino dos resíduos após seu uso.

Esta dissertação tenciona, portanto, dar mais um passo no debate normativo acerca da política e da gestão compartilhadas dos resíduos sólidos, tendo em vista a regulamentação e a implementação da responsabilidade socioambiental de todos atores sociais para que, de modo efetivo, regular e consciente, possamos garantir e proteger o equilíbrio ambiental e a sadia qualidade de vida.

# **CAPÍTULO I - PROTEÇÃO DOS DIREITOS SOCIOAMBIENTAIS E A RESPONSABILIDADE SOCIOAMBIENTAL**

## **1 – Evolução da Proteção dos Bens e Direitos Socioambientais**

A relação do homem com o meio ambiente, nas sociedades primitivas, mais precisamente no período paleolítico, muito se assemelhava aos demais animais, ou seja, buscava na natureza apenas uma fonte para sua sobrevivência. Assim, ele não se fixava em nenhum ponto, suas sobras eram deixadas ao longo do caminho que ia percorrendo e, naturalmente, eram absorvidas pela terra.

É a partir do momento em que o homem assume uma nova forma de vida - superando suas dificuldades, vivendo em clãs, estabelecendo moradia estável, descobrindo novas técnicas agrícolas e pastoris -, que sua relação com o meio ambiente começa a se modificar. Nessa evolução, ele passa a extrair da natureza bem mais do que necessitava, propiciando o acúmulo de excedentes.

Essa situação se intensifica continuamente, no período da Idade Média, por exemplo, com a introdução da atividade comercial, com o crescimento das cidades e o com descuido dos seus restos. Os centros urbanos foram os mais atingidos, com lixo espalhado por todos os cantos, causando inúmeros problemas sanitários, com a conseqüente propagação de doenças e aumento da degradação ambiental. Tal contexto já evidencia que os resíduos sólidos há muito estão presentes na vida do homem.

Nas civilizações contemporâneas, desde o período da Revolução Francesa (final do século XVIII) até os dias atuais, instalou-se uma crise ambiental, agravada pelo capitalismo, o qual passa a exercer um poder quase absoluto nas relações econômicas e sociais, sem nenhuma preocupação com o meio ambiente.

As relações de mercado passaram a ser estabelecidas pela livre concorrência, regulada pela lei da oferta e da procura.<sup>1</sup>

O pensamento marxista, embora tenha contribuído para a revisão da exploração predatória dos recursos naturais, já apontando para os danos ao ecossistema, não conseguiu impedir que a natureza continuasse sendo destruída pelos grupos econômicos que se consolidavam.

A industrialização, por sua vez, provocou uma maciça migração humana do campo para as cidades, agravando ainda mais a questão dos resíduos urbanos. Os novos rejeitos radioativos e muitas substâncias tóxicas passaram a ser decompostas no meio ambiente, representando ameaça e desequilíbrio à biosfera.

---

<sup>1</sup> Paulo Jorge Moraes Figueiredo, declara: “A Revolução Industrial teve início a partir de uma mudança do pensamento econômico, que passou a desempenhar um papel fundamental nas relações entre o homem e a “natureza”. Esta mudança consiste basicamente na substituição do pensamento fisiocrata, liderado por François Quesnay no século XVIII, pela escola clássica, consolidada por Adam Smith na segunda metade do século XVIII. No que se refere ao meio ambiente, os fisiocratas consideravam a “natureza” como verdadeira força produtiva e, portanto, eram valorizadas as atividades diretamente ligadas ao meio rural, ou ditas “atividades naturais”, tais como: a agricultura, a pecuária, a pesca, a coleta de elementos naturais e a mineração, entre outras. Já na visão dos adeptos da escola clássica, a preocupação com o meio ambiente era absolutamente inexistente e as relações de mercado deveriam ser estabelecidas pela livre concorrência, reguladas pela lei da oferta

Em razão de todos esses problemas e dificuldades, muitos grupos de diversos países se levantaram, alertando para as mudanças na forma de exploração dos recursos naturais, pois estava em jogo a permanência da vida no planeta, caso continuasse a devastação sem controle.

O percurso da legitimação do discurso do desenvolvimento sustentável inicia-se na contemporaneidade, em 1972, com a Conferência de Estocolmo, e atinge *status* oficial em 1992, pela Conferência Mundial do Rio de Janeiro, ambas organizadas pela ONU, onde novas estratégias de ecodesenvolvimento foram formuladas, fundadas nas condições e nas potencialidades dos ecossistemas, bem como no manejo prudente dos recursos.

O sistema jurídico brasileiro há muito busca proteger o meio ambiente. Desde os anos trinta (1930), temos, por exemplo, a proteção às áreas naturais, através da criação de vários parques nacionais, como o Itatiaia em 1937, localizado entre os limites de Minas Gerais e Rio de Janeiro; o parque Iguaçu, em 1939, no Paraná; Parque da Serra dos Órgãos; o Parque de Aparado da Serra, no Rio Grande do Sul; o Parque do Araguaia, em Tocantins; o Parque Nacional de Brasília e tantos outros.

Nesse mesmo período, o movimento ambientalista brasileiro também começava a se manifestar por meio da criação de organizações ambientais, a exemplo da Sociedade Amigos de Alberto Torres e da Sociedade Amigos de Árvores.

Destacam-se, ainda, algumas normas jurídicas: Código Florestal,

Decreto nº 23.793, de 23 de janeiro de 1934; Código de Águas, Decreto nº 24.643, de 10 de julho de 1934, revogado parcialmente pela Lei nº 9.433, de 08 de janeiro de 1997, que cuida da Política Nacional de Recursos Hídricos<sup>2</sup>; Lei de Tombamento, Decreto - Lei nº 25/37, de 30 de novembro de 1937; e Código de Pesca, Decreto-Lei nº 794, de 19 de outubro de 1938.

Já na década de sessenta (1960), tivemos outras importantes leis, como Novo Código Florestal (Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965); Novo Código de Fauna (Lei nº 5.197, de 03 de janeiro de 1967); Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965, que regula a ação popular. Nessa época, foi criada a Associação Gaúcha de Proteção do Ambiente Natural (Agapan)<sup>3</sup>, que denunciou a utilização excessiva do uso de agrotóxicos na agricultura e seus impactos no meio ambiente e na saúde humana, influenciando outros estados, como Paraná, São Paulo e Santa Catarina, a regularem essa matéria.

A Conferência do Meio Ambiente das Nações Unidas, em Estocolmo, ocorrida em 1972, apesar de ser um instrumento internacional, repercutiu em nossa pátria, mesmo diante da pouca participação do Brasil, influenciou na criação da Secretaria Especial do Meio Ambiente, no ano seguinte, em 1973.

---

<sup>2</sup> Revogado parcialmente pela Lei nº 9.433/97, que Instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos e criou o sistema de Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos;

<sup>3</sup> Eduardo J. Viola e Hector R. Leis, afirmam: “As associações ambientalistas surgem diretamente influenciadas pelo movimento ambientalista norte-americano e europeu. A influência dá-se fundamentalmente na adoção de um sistema de valores e na formulação de um programa: questionamento da civilização urbana-industrial pelos impactos devastadores sobre a natureza, promoção da ecologia, combate à poluição causada por indústria e veículos e à destruição das belezas paisagísticas causadas por empreendimentos humanos, luta contra o uso de agrotóxicos, preservação da flora e da fauna nativas.” *Evolução das Políticas Ambientais no Brasil, 1971-1991 do Bissetorialismo Preservacionista para o Multissetorialismo Orientado para o Desenvolvimento Sustentável*, In: Daniel Joseph Hogan e Paulo Freire Vieira (orgs), *Dilemas Socioambientais e Desenvolvimento Sustentável*, p. 82;

A promulgação da Política Nacional do Meio Ambiente, Lei nº 6.938/81, foi um marco histórico na proteção ambiental, pois estabeleceu importantes princípios, objetivos e instrumentos para sua efetivação. Ademais, criou o Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA); tornou obrigatórios a realização da avaliação de impacto ambiental e o licenciamento de atividades, efetiva ou potencialmente, poluidoras; deu legitimidade ao Ministério para promover a ação de responsabilidade civil por danos ambientais (embora só com a edição da Lei nº 7.347/85, que dispõe sobre a ação civil pública, é que os membros do *parquet* ganharam força para implementar a responsabilização judicial dos degradadores).

Outro importante documento que marcou a história ambientalista foi o Relatório *Brundtland*,<sup>4</sup> divulgado em 1987 pela Organização das Nações Unidas, com o título “Nosso Futuro Comum”, no qual se defendeu o conceito de “desenvolvimento sustentável”, destacando, para tanto, três pontos essenciais, a saber: a proteção ambiental, o crescimento econômico e a equidade social. O componente meio ambiente, portanto, é colocado junto com o econômico e com o social.

A Constituição Federal de 1988 é a primeira a tratar, ampla e especificamente, do meio ambiente, dedicando-lhe no Título da Ordem Social o Capítulo VI, no qual impõe, expressamente: o dever do Poder Público e da coletividade de defender e preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado; as formas pelas as quais o Poder Público deve assegurar o equilíbrio ecológico; as obrigações a que estão sujeitas os agentes

---

<sup>4</sup> Esse documento foi coordenado pela Primeira-Ministra da Noruega Gro Brundtland, também Diretora da Organização Mundial da Saúde, motivo pelo qual recebeu o nome de “Relatório de

degradadores; a atribuição da responsabilização tripla (civil, penal e administrativa), tanto das pessoas físicas como das pessoas jurídicas.

Além disso, o texto constitucional deixa claro, no artigo 225 *caput*, que o meio ambiente ecologicamente equilibrado é bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, não o considerando como bem público *stricto sensu*, mas como bem de interesse público, afeto à coletividade.

José Rubens Morato Leite salienta que a definição de bem ambiental deve ser separado da de bens públicos e privados, constante do Código Civil, acrescentando que o novo Código Civil incorreu no mesmo erro do Código de 1916, ao classificar os bens de uso comum do povo como bens públicos, chamando, para tanto o bem ambiental de macrobem.<sup>5</sup>

Oportuno acrescer o pensamento de Carlos Frederico Marés de Souza Filho ao se manifestar sobre o bem cultural:

*O bem cultural – histórico ou artístico – faz parte um de uma nova categoria de bens, junto com os demais ambientais, que não se coloca em oposição aos conceitos de privado e público, nem altera a dicotomia, porque ao bem material que suporta a referência cultural ou importância ambiental está sempre público ou privado –, se agrega um novo bem, imaterial, cujo titular não é o mesmo sujeito do bem material, mas toda a comunidade. Este novo bem que surge da soma dos dois, isto é, do material e do imaterial, ainda não batizado pelo Direito, vem sendo chamado de bem de interesse público, e tem uma titularidade difusa, e talvez outro nome lhe caiba melhor, como bem socioambiental, porque sempre tem de ter qualidade ambiental*

---

Brundtland”

<sup>5</sup> *Dano Ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial*, p. 84

*humanamente referenciada.*<sup>6</sup>

Os bens ambientais, portanto, independem de serem públicos ou privados. Na verdade, revestem-se de um interesse público diferenciado. Sua limitação tem qualidade diversa da limitação geral imposta pela subordinação da propriedade privada ou pública, pois o direito pertence a todos os cidadãos, ou seja, todos têm direitos sobre a coisa. A referência desse direito é a sociedade, daí ser chamado direito socioambiental.

Com esses avanços, a concepção civilista dos bens, baseada na dicotomia entre bens públicos e privados, foi superada pela doutrina ambiental moderna, a qual considera o bem ambiental como sendo do campo de direito difuso.

Com essa visão de bens socioambientais, podemos adentrar no campo das políticas socioambientais, as quais procuram equacionar os problemas e os interesses da sociedade e do meio ambiente.

Podemos dizer que essas políticas foram despertadas pelos movimentos socioambientalistas, decorrentes das articulações entre os movimentos sociais e os movimentos ambientalistas, em meados dos anos oitenta (1980), defensores da idéia de que as políticas públicas deveriam promover a sustentabilidade ambiental e social, bem como poderiam contribuir para a diminuição da pobreza e das desigualdades sociais, assim como para a valorização da diversidade cultural e a consolidação do processo democrático

---

<sup>6</sup> *Bens Culturais e Proteção Jurídica*, p. 18;

no país, ante a ampla participação da sociedade na gestão ambiental.

Juliana Santilli considera que o socioambientalismo surgiu com o processo de redemocratização do país, iniciado com o fim do regime militar, em 1984, e consolidado com a promulgação da nova Constituição, em 1988. Menciona também a realização de eleições presidenciais diretas, em 1989, e o seu fortalecimento nos anos 90, principalmente com a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, no Rio de Janeiro, em 1992 (ECO/92), ocasião a partir da qual o conceito socioambiental passa a influenciar as demais normas jurídicas.<sup>7</sup>

A aliança ocorrida na Amazônia brasileira entre os povos indígenas e as populações tradicionais, conhecida como Aliança dos Povos da Floresta, é tida como um dos marcos do socioambientalismo. Podemos citar outras alianças significativas: as articulações que envolviam os movimentos dos seringueiros com grupos ambientalistas, permitindo-lhes elaborar o programa das reservas extrativistas na região;<sup>8</sup> movimentos indígenas unindo-se a grupos ambientalistas,<sup>9</sup> a possibilitar uma melhor explicação do conteúdo da proteção

---

<sup>7</sup> *Socioambientalismo e Novos Direitos – proteção jurídica à diversidade biológica e cultural*, p. 31;

<sup>8</sup> O fortalecimento da união entre o movimento social dos seringueiros e ambientalistas e devido à grande repercussão nacional e internacional da morte de Chico Mendes, levaram a criação das primeiras reservas extrativistas em 1990 O Decreto nº 98.863 de 23.01.1990, criou a reserva extrativista do Alto Juruá. O Decreto nº 98.897.70 reconheceu as reservas extrativistas, como “espaços territoriais destinadas à exploração auto-sustentável e conservação dos recursos naturais renováveis por população extrativistas” A proposta principal da criação de reservas extrativistas está baseada na titularidade coletiva e compartilhada sobre os direitos de uso dos recursos naturais. Além de que a reforma agrária na Amazônia deveria levar em conta as diversidades culturais e biológicas da região.

<sup>9</sup> Articulação entre as organizações indígenas e os movimentos ambientalistas conseguiram opor resistências à construção da primeira barragem do Complexo Hidrelétrico do Xingu, chamada Kararaô. A união entre esses movimentos deu-se em 1989, na cidade de Almira, cujo objetivo era discutir os impactos sobre o meio ambiente e sobre os povos indígenas, levando o governo a ter que suspender a referida hidrelétrica temporariamente.

ambiental de suas terras e da demarcação de reservas; movimentos dos atingidos pelas barragens,<sup>10</sup> que levaram o sistema Eletrobrás a rever o planejamento das usinas hidroelétricas.

Dessa forma, percebe-se a construção do socioambientalismo que, embora sem um conceito definitivo, pode ser concebido, numa visão ampla, como uma articulação estratégica entre os movimentos sociais e os ambientais, os quais procuraram discutir formas de introdução nos programas e nas políticas de desenvolvimento sustentável, além da viabilidade econômica, das inclusões social e ambiental.

Conforme pontuou José Afonso da Silva, ao se manifestar sobre o regime jurídico das populações tradicionais, o ser humano é também parte da Natureza, devendo a proteção do meio ambiente fazer-se, tanto quanto possível, com o menor sacrifício das populações diretamente afetadas pela intervenção do Poder Público.<sup>11</sup>

O socioambientalismo passou, hodiernamente, a representar uma alternativa para os que se colocam distantes dos movimentos sociais e revelam-se céticos quanto à possibilidade de envolvimento das populações tradicionais na conservação da biodiversidade, pois tal conceito busca integrar as políticas de ordem social às políticas ambientais.<sup>12</sup>

---

<sup>10</sup> Aliança formada entre o Movimento Atingidos por Barragens (MAB), que lutava pela terra, de base rural, e de resistência contra a inundação das terras usadas por camponeses e o movimento ambiental, que defendia os rios e os ecossistemas atingidos pela construção das barragens. Eles questionavam, sobretudo, a degradação provocada ao meio ambiente e das suas populações, bem como a necessidade de alternativas à política energética e à utilização de recursos hídricos.

<sup>11</sup> *Direito Ambiental Constitucional*, p. 252;

As novas políticas, portanto, tendem a agregar valores sociais e valores ambientais, como podemos identificar na atual Lei Paulista de Resíduos Sólidos, como na futura Lei Nacional de Resíduos que, embora não aprovada, já permite reconhecer a integração de tais valores.

## **1.2 Os Direitos Socioambientais Garantidos na Constituição Federal de 1988**

A Carta Magna de 1988, definitivamente, foi um avanço ao meio ambiente, ao proteger a biodiversidade, bem como a sociodiversidade, uma vez que garantiu e reconheceu os direitos sociais, a proteção ao patrimônio cultural, a proteção aos povos indígenas e aos quilombolas, a função social da propriedade, dentre outros.

Ao fazermos uma leitura de forma sistêmica e integrada da Constituição, como indica José Joaquim Gomes Canotilho,<sup>13</sup> identificamos a visão socioambiental constitucional ao longo de seus capítulos e títulos, pelos seguintes exemplos:

Constituição Federal, artigo 1º, arrola dentre os princípios fundamentais da nossa República, a cidadania, a dignidade da pessoa, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa. No artigo 3º, declina como objetivos fundamentais da nossa República: a) construir uma sociedade livre justa e solidária; b) erradicar a pobreza e a marginalização; e c) reduzir as desigualdades sociais e regionais. Nesse mesmo passo, no artigo 4º, relaciona inúmeros princípios que devem reger as relações internacionais, como a

---

<sup>12</sup> Juliana Santilli, ob. cit. p. 40;

<sup>13</sup> *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, p. 1096;

prevalência dos direitos humanos e a auto-determinação dos povos. Expressamente no artigo 6º, elenca, de modo não exaustivo, direitos sociais da sociedade, dentre os quais destacamos: a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, bem como a assistência aos desamparados.

- A ordem econômica e financeira (artigo 170 da CF), fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, sua finalidade é assegurar a todos a existência digna, cuidando para que sejam observados, dentre outros, os seguintes princípios: a defesa do meio ambiente, a defesa do consumidor e a busca do pleno emprego. Há, ainda, no artigo 174, parágrafo 3º, a disposição de que o Estado favorecerá a organização da atividade garimpeira em cooperativas, levando em conta a proteção do meio ambiente e a promoção econômico-social dos garimpeiros;

- O capítulo da política urbana (artigos 182 e 183 da CF) dispõe que a política de desenvolvimento urbano tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes;

- No capítulo de política agrícola e fundiária e à reforma agrária (artigo 184 e seguintes da CF), estabelece que a função social é cumprida quando a propriedade rural atende, conjuntamente, os seguintes requisitos: utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; aproveitamento racional e adequado; e observância das disposições que regulam as relações de trabalho. Deixa claro, portanto, que a propriedade deve observar valores sociais e ambientais;

- O capítulo que regula a comunicação social (artigo 220 da CF) dispõe que a lei federal deve incorporar instrumentos para proteger a pessoa e a família contra a propaganda de produtos, práticas e serviços nocivos à saúde e

ao meio ambiente;

- Os artigos 215 e 216 da CF realçam a valorização da cultura, garantindo a todos o pleno exercício dos direitos culturais, além de proteger as manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras;

- O artigo 219 da CF procura apoiar o mercado interno, integrando-o ao patrimônio nacional e incentivando-o, como forma de viabilizar o desenvolvimento cultural e sócio-econômico, o bem-estar da população e a autonomia tecnológica do país.

- No campo da saúde, expressamente dispõe que o Sistema Único de Saúde (SUS) deverá colaborar na proteção do meio ambiente, nele compreendido a proteção do trabalhador (artigo 200, VIII, CF).

De acordo com esses exemplos, pode-se afirmar que a Constituição Federal de 1988 consagrou o socioambientalismo através do multiculturalismo, da proteção ao meio ambiente, das garantias de direitos individuais e coletivos, por seu caráter democrático, permitindo a ampla participação da sociedade.

Igualmente, não podemos deixar de apontar a Conferência do Rio de Janeiro, em 1992 (Eco-92), como sendo de grande importância para a construção do socioambientalismo, posto que possibilitou o aglutinamento de antigas organizações e o surgimento de novas parcerias entre movimentos sociais e ambientais.

Além disso, mesmo após sua realização, ainda favoreceu a formulação de outros importantes instrumentos de políticas públicas, voltados para as questões sociais e ambientais em todo o mundo, tais como:

- a Convenção sobre a Diversidade Biológica, cujos objetivos são a conservação da diversidade biológica, a utilização sustentável de seus componentes e a repartição justa e equitativa dos benefícios derivados da utilização dos recursos genéticos;

- a Declaração de Princípios para o Consenso Global sobre o manejo, a conservação e o desenvolvimento sustentável de todos os tipos de florestas;

- a Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (CQMC). Aqui a comunidade internacional reconhece as mudanças climáticas como um problema ambiental, real e global, bem como o papel das atividades humanas nas mudanças climáticas e a necessidade de cooperação. Destacamos, ainda, seu princípio básico, o da responsabilização comum, segundo o qual os países desenvolvidos devem assumir os primeiros compromissos de redução das emissões, tendo em vista que costumam ser os grandes emissores de gases e possuem maior capacidade econômica para assumir os custos;

- Agenda 21. Nela restou estabelecido um pacto de mudanças no padrão de desenvolvimento global, que procura realizar o equilíbrio ambiental e a justiça social. Os países que dela participaram assumiram o desafio de incorporar em suas políticas metas que os coloquem no caminho do desenvolvimento sustentável, cuja avaliação deve ser efetuada também por meio de Indicadores Humanos e não somente através do PIB.

Saliente-se que durante a ECO-92 foi criado o Grupo de Trabalho Amazônico (GTA), rede de organizações não-governamentais da Amazônia, o qual fixou como um dos seus objetivos o de pressionar o G-7 (grupo dos sete países mais ricos do mundo, na época: Estados Unidos, Alemanha, Grã-Bretanha, Japão, Holanda, França e Canadá) a cumprir a promessa de destinar

recursos a iniciativas dedicadas ao combate do desmatamento nas florestas tropicais brasileiras.

Do mesmo modo, muitas ONGs passaram a atuar na área ambiental, inclusive as de âmbito internacional, como o Greenpeace e o World Wildlife-Fund (WWF - Brasil), que abriram escritórios no Brasil, em 1996. Igualmente, houve um sensível aumento de instituições que procuraram agregar às suas finalidades tanto a proteção ambiental quanto a social, como ocorreu com a fundação do Instituto Socioambiental (ISA)<sup>14</sup>, buscando implementar ações nessas áreas.

A ECO/92, portanto, foi um fato determinante para que as idéias encampadas pelo socioambientalismo fossem amplamente discutidas por todos os segmentos da sociedade, possibilitando o encontro de setores públicos e privados para que, juntos, pudessem formular planos de desenvolvimento sustentável, uma vez considerados os aspectos econômicos, sociais, ambientais, urbanísticos.

Os resíduos sólidos encontram-se inseridos na questão socioambiental, já que intrinsecamente relacionados ao desenvolvimento econômico, sanitário, urbanístico, ambiental e social, razão pela qual a sua problemática deve ser equacionada de forma compartilhada por todos os atores sociais (Poder

---

<sup>14</sup> O Instituto Socioambiental (ISA) é uma associação sem fins lucrativos, qualificada como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), desde 21 de setembro de 2001, fundado em 22 de abril de 1994, o ISA incorporou o patrimônio material e imaterial de 15 anos de experiência do Programa Povos Indígenas no Brasil do Centro Ecumênico de Documentação e Informação (PIB/CEDI) e do Núcleo de Direito Indígena (NDI) de Brasília, ambas organizações reconhecidas por suas atuações nas questões dos direitos indígenas no Brasil. [www.socioambiental.org.br](http://www.socioambiental.org.br) acessado em 12.09.2006

Público, Coletividade e Iniciativa Privada), pois o equilíbrio do desenvolvimento e a proteção ao meio ambiente dependem da ação responsável e da participação de todos os envolvidos.

### **1.3 A Responsabilidade Socioambiental Sob Enfoque dos Resíduos Sólidos**

As mudanças nas características dos resíduos sólidos vêm ocorrendo desde a década de sessenta (1960), época em que houve sensível aumento de sua geração, principalmente do lixo doméstico, devido à substituição de inúmeros produtos, que passaram, após o primeiro uso, de duráveis a descartáveis. Podemos elencar os seguintes exemplos:

- as garrafas de vidro (de leite) foram substituídas por sacos plásticos e, a seguir, pela caixa longa vida;
- as garrafas de vidro (de cervejas e refrigerantes) foram substituídas por latinhas, garrafas de PET e vasilhames de vidro não retornáveis;
- os papéis utilizados para embrulhar alimentos e as sacolas de lona perderam espaço para as sacolas plásticas;
- os copos descartáveis passaram a ser utilizados em larga escala nas repartições públicas, nas residências, no comércio, nas empresas, nas escolas, etc;
- os supermercados começaram a vender alimentos frescos em embalagens de isopor e envoltas em filme plástico;
- os próprios alimentos, antes só comprados a granel, passaram a ser

vendidos em porções definidas, em embalagens fechadas, tais como os usados para biscoitos, arroz, feijão, açúcar, café, etc.

Em razão da própria comodidade dos consumidores, a indústria dos descartáveis prosperou, uma vez que as pessoas já haviam incorporado aos seus hábitos a praticidade trazida por tais produtos.

Entretanto, não foram criadas estruturas suficientes para dar destinação aos grandes volumes de resíduos gerados diariamente pela sociedade, sobrando, praticamente, aos governos municipais o gerenciamento adequado dos mesmos.

Ante restrições orçamentárias e outras prioridades, bem como devido aos altos investimentos para implantação de programas, para a construção de aterros sanitários, de usinas de compostagem ou de incineradores, com tecnologias e mão-de-obra qualificada, as autoridades governamentais mantiveram-se omissas e poucas medidas avançaram.

Por conseguinte, diante da produção em massa, do consumo insustentável e da omissão do poder público, o agravamento nesse campo foi inevitável, desencadeando outras interfaces sociais, ambientais, sanitárias, urbanísticas.

Ao considerarmos que os resíduos sólidos são causas latentes da degradação ambiental, agravada em cada estágio humano da evolução, sobretudo, por conta da ausência de conduta preventiva, os atores sociais devem incorporá-la no seu cotidiano, nas suas atividades, como uma

obrigação natural, sob pena de descumprimento do estabelecido na Carta Magna, no seu artigo 225 *caput*, ao preconizar que é dever de todos preservar e defender o meio ambiente.

Dessa forma, todos temos responsabilidades socioambientais no que tange aos resíduos que geramos e que precisam ser implementadas.

A responsabilidade socioambiental da iniciativa privada é implementada, por exemplo, quando utiliza uma produção mais limpa, proporcionando uma menor quantidade de resíduos, fabricando produtos mais duráveis, reutilizáveis ou recicláveis, bem como também procedendo à rotulagem dos produtos, informando o consumidor sobre os impactos no meio ambiente quando despejados em locais inadequados.

A coletividade age com responsabilidade socioambiental quando opta por produtos recicláveis, participa dos programas de coleta seletiva e dá a destinação adequada aos produtos, após o seu consumo.

E o Poder Público, por sua vez, ao proporcionar meios para divulgar informações, incentivar e fomentar a participação ampla da coletividade, além de utilizar os instrumentos urbanísticos disponíveis, realizando licitações sustentáveis e parcerias com a sociedade civil.

Essa responsabilidade, portanto, não pertence a um segmento da sociedade, mas a todos os atores que participam do ciclo de um produto. A gestão compartilhada dos resíduos sólidos é uma estratégia que visa efetivar e delimitar a responsabilidade socioambiental de cada ator social,

principalmente porque os desafios serão suportados e compartilhados por todos, não dependendo, por conseguinte, apenas dos governos locais, mas sim dos governos estaduais, federal, da iniciativa privada e da sociedade.

## **2. Os Princípios Ambientais Numa Visão Socioambiental**

O Direito Ambiental, por ser autônomo, possui diversos princípios que lhes são próprios e inerentes, cujo escopo é a concretização da proteção e da defesa do meio ambiente, conforme ressalta José Rubens Morato Leite, ao afirmar:

*Os princípios servem para balizar a atuação dos Estados e as exigências da sociedade em relação à tutela do ambiente*<sup>15</sup>

Os princípios ambientais estão encampados por diversas normas, sobretudo pela Constituição Federal e pela Política Nacional de Meio Ambiente (Lei nº 6938/81), além de estarem presentes em normas de caráter internacional como as resultantes da Conferência do Rio de Janeiro, em 1992.

Por estarem diretamente relacionados à proteção dos bens ambientais e à participação responsável e compartilhada dos atores sociais, destacamos, para melhor abordagem do tema proposto, os seguintes princípios: do desenvolvimento sustentável; do poluidor-pagador; da precaução e prevenção; da participação e informação; e da responsabilidade solidária.

---

<sup>15</sup> *Dano Ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial*, p. 43

## 2.1 Princípio do Desenvolvimento Sustentável

O princípio do desenvolvimento sustentável<sup>16</sup> é definido na I Conferência Mundial de Meio Ambiente, realizada no ano de 1972, na cidade de Estocolmo, sendo legitimado e oficializado na Declaração do Rio de Janeiro/92 (ECO-92), com o seguinte teor:

*A fim de alcançar o desenvolvimento sustentado, a proteção ao meio ambiente deve constituir parte integrante do processo de desenvolvimento e não pode ser considerado de forma isolada.*

A sustentabilidade, porém, para ser alcançada na sua plenitude e para garantir a integridade do sistema ambiental, exige o esforço e a cooperação entre os Estados, os setores-chaves das sociedades e os cidadãos, nos termos dos princípios previstos na Eco-92, os quais procuram destacar o papel que cada membro sociedade deve desempenhar na proteção do meio ambiente, como exemplificam os que seguem:

*Princípio 5: “ Todos os Estados e todas as pessoas deverão cooperar na tarefa essencial de erradicar a pobreza como requisito indispensável do desenvolvimento sustentável, a fim de reduzir as disparidades nos níveis de vida e responder melhor às necessidades dos povos do mundo.”*

---

<sup>16</sup> Esse princípio surgiu de um importante documento chamado “Relatório Brundtland”, o qual aponta que o desenvolvimento sustentável é reconhecido como um processo de transformação, pelo qual a exploração dos recursos, a direção dos investimentos, a orientação do desenvolvimento tecnológico e a mudança institucional se harmonizam, bem como reforçam o potencial presente e futuro de atendimento das necessidades e aspirações humanas Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento “Nosso Futuro Comum 2ª edição Rio de Janeiro. ed. FGV. 1991,

*Princípio 20: “As mulheres desempenham um papel fundamental no planejamento do meio ambiente e no desenvolvimento. É, portanto, imprescindível contar com sua plena participação para conseguir o desenvolvimento sustentável.”*

*Princípio 21: “Deveriam ser mobilizados a criatividade, os ideais e o valor dos jovens do mundo para forjar uma aliança mundial orientada a obter o desenvolvimento sustentável e a assegurar um futuro melhor para todos.”*

*Princípio 22: “As populações indígenas e suas comunidades, assim como outras comunidades locais, desempenham um papel fundamental no planejamento do meio ambiente e no desenvolvimento, graças aos seus conhecimentos e práticas tradicionais. Os Estados deveriam reconhecer e aprovar devidamente sua identidade, cultura e interesses e tornar possível sua participação no desenvolvimento sustentável.”*

Antônio Augusto Cançado Trindade salienta que o “desenvolvimento sustentável e o meio ambiente não de ser enfocados conjuntamente, o que se aplica a regiões desenvolvidas, assim como em desenvolvimento do mundo criando obrigações para todos tendo em mente a comunidade internacional.”<sup>17</sup>

Esse princípio aponta para um novo modelo de desenvolvimento e de administração, para a reformulação das estruturas políticas, sociais, econômicas, culturais e ambientais.<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup> *Direitos Humanos e Meio-Ambiente paralelo dos sistemas de proteção internacional*, p 166;

<sup>18</sup> Marcelo Luiz Pelizzoli entende que a sustentabilidade deverá ser pensada nos seus vários níveis e de forma interligada: planetário, ecológico, ambiental, demográfico, cultural, social, político e institucional. “O planetário; crescimento da consciência do ambiente global comum. Ecológico: biótico, conservação dos recursos naturais com seus ciclos, e, cuidados com o não renovável. Demográfico: controle populacional discutido com a sociedade. Cultural: preservação de identidades, valores, diversidades, religiosidade, minoria. Social: qualidade de vida melhor, maior

Oportunas as palavras de Cristiane Derani, ao falar desse princípio:

*Desenvolvimento sustentável implica, então, no ideal de um desenvolvimento harmônico da economia e ecologia que devem ser ajustados numa correlação de valores onde o máximo econômico reflita igualmente um máximo ecológico.<sup>19</sup>*

Igualmente, não podemos deixar de citar a Carta da Terra, aprovada, em 2003, pela Conferência Geral da UNESCO, resultado de uma década de diálogos transculturais da sociedade civil e que fala dos objetivos comuns e dos valores compartilhados, oferecendo uma interpretação integradora do desenvolvimento sustentável.

Essa Carta é considerada um marco ético importante, uma ferramenta didática valiosa para um desenvolvimento sustentável. Propõe a formulação concisa do significado do modo de vida e do desenvolvimento sustentável, além de funcionar como um excelente exemplo de uma visão integradora dos princípios fundamentais, necessários para a criação de um mundo justo, sustentável e pacífico. Seus princípios fundamentam-se no direito internacional e nas normas sobre a conservação internacional do meio ambiente e do desenvolvimento sustentável, bem como nos resultados das várias reuniões das Nações Unidas, realizadas na década de 1990, com o intuito de consolidar e ampliar princípios que reflitam o novo consenso da

---

paridade econômica, combate da exclusão social. Político: construção da cidadania, democratização real, fortalecimento das organizações comunitárias e ONGs para consensos, divulgação de informações. Institucional: sistema institucional que modifique suas bases, levando a sério a questão socioambiental, garantindo o cumprimento das leis, com implementação de encargos e penalidades ambientais rigorosas.” *A Emergência do Paradigma Ecológico*, p 120/121

sociedade civil mundial.

Assim, se o desenvolvimento não for sustentável, não se pode dizer que há desenvolvimento, pois será apenas crescimento. Enquanto os atores sociais não estiverem totalmente comprometidos, abarcando as questões de modo amplo, só teremos crescimento, com pouco ou nenhum reflexo à proteção dos direitos socioambientais.

O desenvolvimento sustentável deve ser estimulado com comprometimento do Poder Público, da sociedade e da iniciativa privada, realizando-se políticas públicas locais apoiadas pelas políticas nacionais e regionais, visando alcançar o equilíbrio socioambiental.

## **2.2 Princípio do Poluidor-Pagador (ou Usuário-Pagador)**

O princípio do poluidor-pagador é aquele que visa imputar ao poluidor os custos sociais da poluição por ele causada, prevenindo, ressarcindo e reprimindo os danos ocorridos, não apenas a bens e pessoas, mas também à própria natureza<sup>20</sup>, conforme previsto no artigo 225, parágrafo 3º da CF/88, *in verbis*:

*Parágrafo 3º: “As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.*

---

<sup>19</sup> *Direito ambiental econômico, p. 128*

<sup>20</sup> Antonio Herman V. Benjamin. Princípio do Poluidor Pagador e a Reparação do Dano Ambiental.

A Declaração do Rio, por sua vez, assim previu tal princípio:

*As autoridades nacionais devem procurar garantir a internalização dos custos ambientais e o uso de instrumentos econômicos, considerando o critério de que, em princípio, quem contamina deve arcar com os custos da descontaminação e com a observância dos interesses públicos, sem perturbar o comércio e os investimentos internacionais*

Esse princípio é um dos objetivos da Política Nacional da Meio Ambiente, a qual visa, nos termos do artigo 4, ° inciso VII,

*à imposição, ao poluidor e ao predador, da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados e, ao usuário contribuição pela utilização recursos ambientais com fins econômicos.*

Ante o exposto, podemos asseverar que a principal finalidade desse princípio é estabelecer que o causador da poluição e da degradação dos recursos naturais seja o principal responsável pelas conseqüências de suas ações.

Paulo Affonso Leme Machado afirma que “o princípio usuário-pagador não é uma punição, pois mesmo não existindo qualquer ilicitude no comportamento do pagador ele pode ser implementado. Assim, para tornar obrigatório o pagamento pelo uso do recurso ou pela sua poluição não há necessidade de ser provado que o usuário ou poluidor estão cometendo faltas ou infrações. O órgão que pretenda receber o pagamento deve provar o efetivo uso do recurso ambiental ou sua poluição.”<sup>21</sup> Para o autor, esse princípio não

---

*Dano Ambiental, Prevenção, Reparação e Repressão*, vol. 2. p. 228;

<sup>21</sup> *Direito Ambiental Brasileiro*, p. 60.

significa “poluo, mas pago”, mas justamente o contrário: visa evitar a ocorrência de danos ambientais, e apenas na hipótese desse ocorrido é que se buscará a sua reparação.

Sendo assim, o princípio do poluidor-pagador alcança tanto as atividades desenvolvidas de forma irregular quanto as lícitas e regulares, já que ambas provocam impactos ao meio ambiente. É necessário, portanto, que os empreendedores incorporem aos seus custos os bens sociambientais.

Esses custos podem ser de prevenção, de controle e de reparação. Os custos de prevenção referem-se às medidas que visam prevenir os impactos negativos da atividade desenvolvida. No caso dos resíduos sólidos, essas medidas poderão ser realizadas com a utilização de matéria prima mais limpa, com a substituição de materiais ou com a reutilização. Igualmente, deverá prever os custos para depósitos de resíduos perigosos em aterros especiais.

Os custos de controle são os que se integram ao sistema de monitoramento ambiental, verificando se os equipamentos industriais estão operando dentro dos padrões ambientais.

Os custos da reparação objetivam impor medidas para recuperação do meio ambiente lesado.

Sob o enfoque da gestão compartilhada de resíduos sólidos, o princípio do poluidor-pagador assume significativa importância, pois coloca em evidência as responsabilidades que cada ator social possui dentro da coletividade, no tocante aos resíduos que geram.

Numa visão socioambiental, a partir do momento em que houver a ação integrada, delimitando-se os papéis de cada ator social, o meio ambiente estará muito mais protegido, pois cada um procurará tomar as cautelas e utilizará os instrumentos adequados e necessários à prevenção, sob pena de assumir o ônus da reparação, ao provocar qualquer dano ambiental.

### **2.3 Princípios da Precaução e da Prevenção**

São princípios basilares, encampados pelos sistemas jurídicos de várias nações, em matéria ambiental, uma vez que visam evitar o surgimento de danos ao meio ambiente.

O princípio da precaução vem descrito na Declaração do Rio de Janeiro de 1992, no artigo 15, nos seguintes termos:

*Para proteger o meio ambiente medidas de precaução devem ser largamente aplicadas pelos Estados segundo suas capacidades. Em caso de risco de dano graves ou irreversíveis, a ausência de certeza científica absoluta não deve servir de pretexto para procrastinar a adoção de medidas efetivas visando a prevenir a degradação do meio ambiental.*

Ainda no âmbito internacional, podemos mencionar a Convenção da Diversidade Biológica e a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre as Mudanças do Clima, ambas assinadas, ratificadas e promulgadas pelo Brasil. Relevante também citar o Tratado de Maatricht sobre a União Européia.

Nessas convenções, o princípio da precaução foi inserido com o escopo de evitar ou minimizar os danos ao meio ambiente, bem como com a finalidade de ser aplicado quando houver incerteza científica diante da ameaça de redução ou de perda da diversidade biológica, ou ameaça de danos causadores de mudança do clima.

A prevenção, por sua vez, é a forma de antecipar-se aos processos de degradação ambiental, mediante a adoção de políticas públicas de gerenciamento e de proteção dos recursos naturais. Esse princípio encontra-se expressamente inserido na Constituição Federal, no artigo 225, *caput*, parágrafo 1º, incisos I, II, III, IV, V e VI,<sup>22</sup> bem como na Lei nº 6.938/81- Política Nacional do Meio Ambiente, quando trata dos seus princípios e instrumentos.

O princípio da prevenção também é fundamental no tocante às questões que envolvem os resíduos sólidos. A Convenção de Basiléia sobre o Controle de Movimentos Trans-Fronteiriços de Resíduos Perigosos e seu Depósito, de 1989, ratifica tal assertiva, pois, logo no preâmbulo, destaca que

*a maneira mais eficaz de proteger a saúde humana e o meio ambiente dos perigos que esses resíduos representam é a redução ao mínimo de sua geração em termos de quantidade e/ou potencial de seus riscos.*

Alguns doutrinadores entendem que os princípios da precaução e da

---

<sup>22</sup> CF artigo 225 “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem comum de uso 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”

prevenção estão tão entrelaçados que um estaria contido no outro. Nessa linha, Edis Milaré<sup>23</sup> assevera que o princípio da prevenção, devido ao seu caráter genérico, engloba a precaução “pelo seu caráter possivelmente específico”. Já Marcelo Abelha Rodrigues<sup>24</sup> compreende que o princípio da prevenção encontra-se contido na precaução, pois essa antecede à prevenção, na medida em que se preocupa não apenas em evitar o dano ambiental, mas também em evitar os seus riscos.

Embora esses princípios possam ser vistos de diversas formas, todos os estudiosos são unânimes em caracterizá-los como essenciais na proteção dos bens socioambientais, pois almejam obstar a ocorrência do dano, o qual, quando concretizado, tende a provocar prejuízos quase sempre imensuráveis, ante a grande complexidade dos fatores envolvidos.

Nesse sentido, premente é a procura por políticas preventivas, tais como a redução do desperdício e de poluição; a realização de auditorias e de estudos de impactos ambientais; a adoção de medidas que contemplem as análises do ciclo de vida dos produtos; e a delimitação das responsabilidades quanto à

---

Parágrafo 1º “Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

I - preservar e restaurar os processos ecológico essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas; II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético;

III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração a superação e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção; IV - exigir, na forma da lei para instalações de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade; V- controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, método e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente e VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e conscientização pública para a preservação do meio ambiente. ”

<sup>23</sup> *Direito do Ambiente, Doutrina, prática, jurisprudência, glossário*, p. 118;

<sup>24</sup> *Instituições de Direito Ambiental*, parte geral, vol. 1, p.150/151

destinação inadequada de resíduos.

José Rubens Morato Leite<sup>25</sup> salienta que a tarefa de atuar preventivamente deve ser vista como uma responsabilidade compartilhada, com a atuação de todos os setores da sociedade, cabendo ao Estado criar os instrumentos normativos e a política ambiental preventiva, e, aos cidadãos, o dever de participar, influir nas políticas, visando não prejudicar o direito ao meio ambiente saudável.

José Joaquim Gomes Canotilho apresenta severas críticas à não implementação concreta do princípio da prevenção, ora transcritas:

*Como é reconhecido pela doutrina jusambientalista mais recente, é quase escandaloso que em um ramo de direito estruturalmente ancorado no princípio da prevenção ainda não tem levado o legislador a recortar, em termos eficazes, processos judiciais cautelares, céleres e justos para a defesa do direito ao ambiente e proteção dos ecossistemas naturais. Dada a irreversibilidade de muitas lesões ecológicas-ambientais, justifica-se plenamente a institucionalização de remédios jurisdicionais preventivos-inibitórios da competência dos tribunais judiciais ou dos tribunais administrativos em sede de contencioso de plena jurisdição destinados a prevenir lesões futuras aos ecossistemas e a inibir ou impedir ações perturbadoras do ambiente.<sup>26</sup>*

Dessa forma, podemos aferir que, pela aplicação e efetividade dos princípios da prevenção e da precaução, pode-se garantir maior equilíbrio sociambiental, cabendo a todos os atores sociais a realização de ações que

---

<sup>25</sup> *Dano Ambiental, do individual ao coletivo extrapatrimonial*, p 51.

possam evitar danos ao meio ambiente, bem como proporcionar o bem-estar às presentes e às futuras gerações.

## **2.4 Princípio da Participação e da Informação**

O princípio da participação está inserido na Declaração do Rio de 1992, no artigo 10, *in verbis*:

*O melhor modo de tratar as questões ambientais é com a participação de todos os cidadãos interessados, em vários níveis. No plano nacional, toda pessoa deverá ter acesso adequado à informação sobre o ambiente de que dispõem as autoridades públicas, incluídas a informação sobre os materiais e as atividades que oferecem perigo em suas comunidades, assim como a oportunidade de participar do processo de adoção de decisões. Os Estados deverão facilitar e fomentar a sensibilização e a participação do público, colocando a informação à disposição de todos. Deverá ser proporcionado acesso efetivo aos procedimentos judiciais e aos administrativos, entre os quais o ressarcimento dos danos e os recursos pertinentes.*

Vale lembrar que a Convenção de Aarhus, realizada durante a Comissão Econômica para Europa, da Organização das Nações Unidas, em 21 de abril de 1998, na Dinamarca, discutiu e aprovou a Convenção sobre o Acesso à Informação, à Participação Pública em Processos Decisórios, e à Justiça em Matéria Ambiental, assim estabelecendo em seu artigo primeiro:

*Para contribuir para a proteção do direito de qualquer pessoa das presentes e futuras gerações a viver num ambiente adequado para o seu*

---

<sup>26</sup> *Proteção do ambiente e direito de propriedade*, p. 101.

*bem-estar, deverá ser garantido o seu direito de acesso à informação, à participação pública em processos decisórios e à justiça em matéria de meio ambiente*

Notamos que esse princípio envolve dois aspectos. O primeiro deles diz respeito ao fato de a sociedade ser comunicada, através do acesso à informação e à educação. O segundo relaciona-se com a participação efetiva da sociedade no processo de adoção de decisões.

No que tange à informação, valemo-nos das palavras de Maria Eduarda Gonçalves, ao afirmar que ela

*(...) constitui a base das relações humanas e sociais. Sob vários graus de complexidade, é também em torno dela que se estruturam e exercem a vida científica, a vida das organizações, a vida política.*<sup>27</sup>

Destacamos, ainda, os ensinamentos de Paulo Affonso Leme Machado, nos quais aponta como características essenciais da informação ambiental, a tecnicidade, a compreensibilidade e a rapidez.

Segundo o autor, a informação ambiental em geral é composta de dados técnicos, nos quais estão presentes as normas de emissão e os padrões de qualidade. Porém, isso não dispensa a obrigação de que a informação ambiental seja clara e compreensível para o público receptor. Nos casos de situação de emergência, a informação deve ser capaz de dar a dimensão real do perigo, não podendo o órgão informante distorcer ou escusar-se a informar,

---

<sup>27</sup> *Direito da informação*, p. 17

sob a alegação de que o conhecimento real dos fatos causará possível pânico aos informados.<sup>28</sup>

Resulta, então, que a participação da sociedade tem início com as informações a ela dirigidas, as quais deverão ser honestas, sinceras e ensejadoras de decisões coerentes e sensatas na proteção dos direitos socioambientais.

A educação ambiental, por sua vez, está disposta na Lei nº 9.795/99, que instituiu a Política de Educação, na qual são traçados os objetivos fundamentais, bem como a compreensão integrada do meio ambiente e das suas múltiplas e complexas relações da pessoa humana com o planeta Terra.

Tal norma procura estimular e incentivar a participação individual e coletiva nos processos de preservação e recuperação da qualidade ambiental; na integração entre todas as regiões do país de acordo com os princípios humanistas; e na integração da Educação Ambiental com a ciência e a tecnologia.

Nessa lei, restou definido o que é Educação Ambiental, seus critérios, suas normas e o modo pelo qual será implementada nos currículos das instituições de ensino, público e privado, englobando tanto a educação básica quanto a superior. Igualmente, tratou da Educação não-formal, voltada à sensibilização da coletividade, sobre as questões ambientais, sobre a sua organização e sua participação na defesa da qualidade do meio ambiente.

---

<sup>28</sup> Direito à Informação e Meio Ambiente, p. 91 s.s

Como anteriormente mencionado, o segundo aspecto da participação ambiental diz respeito ao fato de a sociedade atuar no processo de adoção de decisões. Esse processo, visto de forma ampla, ocorre nos planos legislativo, administrativo e judicial.

Dalmo Dallari, ao abordar o princípio da participação, salienta que já se pode perceber, por muitos sinais, que o povo brasileiro está tomando consciência dos seus direitos e está começando a ampliar a sua participação.

Esse autor ainda reitera que todos temos o direito de participação nas decisões sobre aquilo que é de interesse comum, assim como temos o dever de participar para que seja possível a supremacia, verdadeira, real, e não apenas formal e aparente.<sup>29</sup>

Por seu turno, Édis Milaré defende a participação no processo legislativo. Na sua opinião, as entidades ambientalistas e a comunidade científica em geral passam a ter a oportunidade de contribuir, efetiva e concretamente, para a solução dos problemas ambientais, para a evolução do Direito e da Legislação sobre o meio ambiente.<sup>30</sup>

A coletividade deve decidir sobre as leis, os projetos e as licenças ambientais.

No âmbito administrativo, destacamos as audiências públicas como uma forma autêntica da efetivação do princípio da participação, por se tratar de um

---

<sup>29</sup> *Ambientalismo e participação na contemporaneidade*, p. 114.

<sup>30</sup> *ob. cit.* p. 267

processo aberto à população, para que possa ser consultada sobre assunto de seu interesse, de acordo como o previsto pela Constituição Federal, no artigo 225, parágrafo 1º, IV.

Lucia Valle Figueiredo entende que as audiências públicas são um direito difuso, frisando que não se trata de direito individual, mas sim de direito público subjetivo de defesa da comunidade. Somente reflexamente poderá ser de direito individual.<sup>31</sup>

Esse princípio faz parte não apenas da tutela do meio ambiente; mais do que isso, ele constitui um dos aspectos do Estado Democrático de Direito, o qual possui, dentre seus fundamentos, a cidadania e a dignidade da pessoa humana.

Paulo Bonavides, ao se manifestar sobre a democracia participativa, assevera que ela que configura uma nova forma de Estado democrático-participativo, o qual arvora a bandeira da soberania e da justiça social participativa.<sup>32</sup>

O relatório “Nossa Própria Agenda”, de 1990, da Comissão de Desenvolvimento do Meio Ambiente da América Latina e do Caribe, destaca que a ampla participação da sociedade civil é essencial para alcançar o desenvolvimento com equidade e fortalecer o ordenamento jurídico para proteger os cidadãos contra os danos ambientais e os exercícios abusivos do

---

<sup>31</sup> *Fórum Administrativo*, Direito Público, Doutrina Jurisprudência, Legislação, Prática Administrativa e Consultoria, ano 2 nº 18, p. 1011;

<sup>32</sup> *Teoria Constitucional da Democracia Participativa por um Direito Constitucional de luta e resistência por uma Nova Hermenêutica por uma repolitização da legitimidade*, p. 19

poder.

Assim, a participação é a forma mais concreta de proteção dos bens e dos direitos sociambientais. Enquanto o Poder Público, a sociedade civil e os empreendedores não estiverem totalmente envolvidos, os avanços na área ambiental serão muito lentos e, por conseqüência, a devastação ao meio ambiente perdurará.

## **2.5 Princípio da Responsabilidade Solidária**

No plano internacional, temos o chamado princípio da responsabilidade comum (mas diferenciada), o qual vem descrito na Conferência do Rio de Janeiro de 1992, nos seguintes termos:

*Princípio 7: Os Estados deverão cooperar com o espírito de solidariedade mundial para conservar, proteger e restabelecer a saúde e a integridade do ecossistema da Terra. Tendo em vista que tenham contribuído notadamente para a degradação do meio ambiente mundial, os Estados têm responsabilidades comuns, mas diferenciadas. Os países desenvolvidos reconhecem a responsabilidade que lhes cabe na busca internacional do desenvolvimento sustentável, em vista das pressões que suas sociedades exercem no meio ambiente mundial e das tecnologias e dos recursos financeiros de que dispõem.*

Esse princípio, portanto, consiste no reconhecimento de que as atividades econômicas dos países desenvolvidos, causadores de impactos negativos sobre o meio ambiente com mais intensidade, possuem o ônus de

implementar mais soluções para os problemas ambientais do que os países em desenvolvimento, visto gozarem de melhores condições tecnológicas e financeiras.

Chris Wold ressalta que esse princípio tem sua formulação relacionada aos esforços dos países em desenvolvimento, no sentido de estabelecer critérios de compartilhamento internacional para a solução de problemas ambientais globais, a partir da realidade socioeconômica dos diferentes Estados.<sup>33</sup>

Em nosso sistema jurídico, a responsabilidade dispensa o elemento culpa para impor a responsabilidade, conforme estabelecido na Política Nacional do Meio Ambiente, no artigo 14, parágrafo 1º, da Lei nº 6.938/91:

*Art. 14, § 1º: Sem obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo, é o poluidor obrigado, independentemente da existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade. O Ministério Público da União e dos Estados terá legitimidade para propor ação de responsabilidade civil e criminal por danos causados ao meio ambiente.*

Trata da responsabilidade objetiva, devendo-se apenas demonstrar o dano e o nexa causal, para que seja gerada a obrigação de indenizar. Ante tal configuração legal, não será preciso discutir se a atividade do poluidor é lícita ou não, se o ato é legal ou ilegal; o que importa é a reparação do dano.

Quanto à jurisprudência, a posição adotada pelo Tribunal de Justiça do

---

<sup>33</sup> *Princípios de Direito Ambiental*, p. 14;

Rio Grande do Sul exemplifica o exposto:

*EMENTA: “Ação civil pública. Dano Ambiental. Negligência da apelante ao se desfazer de lixo sem adoção de precauções para evitar apropriação dos dejetos por terceiros. Responsabilidade objetiva determinada em lei. Prova do dano e do nexo de causalidade. Indenização fixada de forma adequada às circunstâncias da causa. Apelação desprovida. (Apelação Cível nº 70003805678, Sexta Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Des. Carlos Alberto Alvaro de Oliveira, julgado em 27/11/02)”.*

A Lei Maior, por sua vez, deixou claro que a responsabilização deve ocorrer na sua forma mais ampla, conforme leitura do artigo 225, § 3º:

*As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.*

Infere-se que quem danifica o meio ambiente deve arcar com a sua recomposição, para que retorne ao seu estado anterior, ou pague a devida indenização, quando for impossível a recuperação à sua forma natural.

Outro aspecto importante da responsabilidade ambiental está no fato de que, havendo mais de um causador do dano, todos deverão ser responsabilizados pela reparação, incluindo, se for o caso, o Poder Público, segundo a regra da solidariedade passiva.

A maioria da doutrina entende que a solidariedade decorrente de dano

ambiental independe de ajuste prévio<sup>34</sup>. No entendimento de Nery Junior, no caso de dano ambiental, a responsabilidade é objetiva, não podendo ser dado tratamento da solidariedade própria, a qual requer não só o concerto e a comunhão de desígnios, como também o dolo e a culpa, quando a hipótese for de ilícito contratual.<sup>35</sup>

Nessa linha de raciocínio, a responsabilidade deverá recair sobre todos aqueles entre os quais se possa estabelecer um nexo de causalidade, mesmo sem acordo prévio entre as partes.<sup>36</sup>

Esse entendimento vem corroborado nas manifestações dos Tribunais Superiores, conforme exemplifica o julgamento do Recurso Especial nº 28.222, de relatoria da Ministra Nancy Andrighi, no qual aduz que o Município responde, objetiva e solidariamente, pelo dano ao meio ambiente, decorrente da execução do objeto do contrato de concessão firmado, sendo impossível a exclusão de sua responsabilidade, por ato de concessionário, do qual é fiador da regularidade do serviço concedido, diante de sua omissão no

---

<sup>34</sup> Acórdão

Origem: STJ – Superior Tribunal de Justiça

Classe- RESP- Recurso especial – 264173

Processo: 200000618209 UF – PR – Órgão Julgador : Primeira Turma

Data da decisão: 15/02/2001 – Documento : STJ 000386309

Ementa: ADMINISTRATIVO. RESERVA FLORESTAL. NOVO PROPRIETÁRIO. LEGITIMIDADE PASSIVA

1.O novo adquirente do imóvel é parte legítima passiva para responder por ação de dano ambiental, pois assume a propriedade do bem rural com a imposição das limitações ditas pela Lei Federal.

2.Recurso provido.

<sup>35</sup> *O Ministério Público e a Responsabilidade Civil por Dano Ambiental*, p. 61/64

<sup>36</sup> Magda Montenegro, por sua vez, entende que na hipótese de haver mais de um dano ambiental decorrente de diversas ofensas independentes, praticadas por distintas pessoas, não haverá como atribuir a responsabilidade, pelas reparações dos danos múltiplos, conjuntamente a todos os poluidores, por falta do nexo causal de uns em relação a determinado dano, não poderá ser aplicada a responsabilidade solidária, Meio Ambiente e Responsabilidade Civil, p. 62;

dever de fiscalização da boa execução do contrato perante o povo<sup>37</sup>.

No mesmo sentido é a decisão proferida pela 5ª Turma do Tribunal Regional Federal da Primeira Região, no Agravo 200201000363291, em que deixa claro que todos devem responder solidariamente, se de algum modo (cada um deles) contribuiu para a ocorrência da lesão ambiental, ainda que em propriedade privada.<sup>38</sup>

---

<sup>37</sup> RESP 28.222-SP, Relatora Ministra Nancy Andrichi, DJU 15.10.2001.

<sup>38</sup> Ementa “PROCESSUAL CIVIL E AMBIENTAL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. PRETENDIDA INDENIZAÇÃO POR DANOS AMBIENTAIS EM PROPRIEDADE PRIVADA NA AÇÃO PRINCIPAL. LEGITIMIDADE PASSIVA DO DNPM, IBAMA, ESTADO DE MINAS GERAIS (COPAM), FEAM, IGAM E BNDES. O ESTADO RESPONDE CIVILMENTE POR ATO OMISSIVO DO QUAL RESULTE LESÃO AMBIENTAL EM PROPRIEDADE DE TERCEIRO.

1. As entidades de direito público responsáveis pela vigilância, controle e fiscalização da atividade mineradora, juntamente com a empresa extrativista, possuem legitimidade para responder como sujeitos passivos em ação de reparação por danos ambientais que se alega sofrido por particular em sua fazenda, os quais causaram crateras (colinas) e a morte de animais, por contaminação da água. 2. Legitimidade do DNPM- Departamento Nacional de Produção Mineral que se reconhece em face de sua competência para autorizar e fiscalizar a atividade mineradora (DL. 227/67). 3. O IBAMA, na qualidade de órgão executor no contexto do Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISMANA e devido a sua competência fiscalizadora supletiva (Dec 99.274, at. 18) possui legitimidade para integrar a lide, na medida em que lhe cabe exercer ingerência direta para conter a degradação ambiental, bem como o Estado de Minas Gerais possui, por seu órgão específico o COPAM, a inegável atribuição de expedir licenças e de fiscalizar as atividades ambientais. 4. A FEA – Fundação Estadual do Meio Ambiente, por ser a fundação estadual responsável pela fiscalização e determinação de medidas compensatórias do meio ambiente, também é parte legítima para integrar o pólo passivo. 5. Igual sujeição passiva cabe reconhecer ao Instituto Mineiro de Gestão das Águas – IGAM, tendo em vista que existe, nos autos, laudo técnico atestando a poluição da água, em decorrência da atividade extrativista de sorte que, até que o fato seja devidamente comprovado, na ação originária, estaria havendo falha na fiscalização por parte, também do dito instituto. 6. Quanto ao BNDES o simples fato de ser ele instituição financeira incumbida de financiar a atividade mineradora da CMM, em princípio, por si só, não o legitima para figurar no pólo passivo da demanda. Todavia, se vier a ficar comprovado, no curso da ação ordinária, que a referida empresa pública, mesmo ciente da ocorrência dos danos ambientais que se mostram sérios e graves e que refletem significativa degradação do meio ambiente, ou ciente do início da ocorrência deles, houver liberado parcelas intermediárias ou finais dos recursos para o projeto da exploração mineradora da dita empresa, aí, sim, caber-lhe-á responder solidariamente com as demais entidades-rés pelos danos ocasionados no imóvel de que se trata, por força da norma inscrita no artigo 225 caput parágrafo 1º, e respectivos incisos notadamente os incisos IV, V e VII, da Lei Maior. 7. Agravo de instrumento provido.” Decisão proferida em 15.12.2003 e publicada no DJU em 19.12.2003.

Ante tais considerações, o princípio da responsabilidade solidária mostra-se indispensável na proteção dos bens e dos direitos socioambientais, uma vez que impõe a punição a todos que degradarem o meio ambiente.

Ademais, a solidariedade tem sido um dos meios eficazes para a incoerência de longos processos judiciais, ao menos no que se refere à apuração e à delimitação da responsabilidade civil.

## **CAPÍTULO II - RESÍDUOS SÓLIDOS E SUAS IMPLICAÇÕES SOCIOAMBIENTAIS**

### **1. Evolução da Legislação dos Resíduos Sólidos no Brasil**

A legislação brasileira demonstra sua preocupação com a questão da poluição desde a década de vinte (1920), conforme se percebe pelo Decreto nº 16.300, de 31 de dezembro de 1923, que proibiu instalações de indústrias nocivas e prejudiciais à saúde e residências vizinhas.

A primeira lei sobre resíduos, de nº 2.312/1954, dispunha sobre a coleta, o transporte e o destino final de resíduos. Tinha como principais focos a saúde e o bem-estar público.

Essa lei foi regulamentada pelo Decreto nº 49.974-A/1961, denominado Código Nacional da Saúde, posteriormente revogado e substituído pela Lei Federal nº 8.080/1990, conhecida como Lei Orgânica da Saúde, ora vigente.

Com o Decreto nº 50.877, de 29 de junho de 1961, passamos a ter um conceito de poluição.<sup>39</sup> Alguns anos depois, o Decreto-lei nº 303, de 28 de fevereiro de 1967, criou o Conselho Nacional de Controle da Poluição Ambiental, extinto pela Lei nº 5.318, de 26 de setembro de 1967, alargando o conceito formulado, que era restrito às águas, para defini-lo como sendo a

---

<sup>39</sup> Segundo o Decreto nº 50.877/6 poluição era “qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas das águas, que possa importar em prejuízo à saúde, à segurança e ao bem-estar das populações e ainda comprometer a sua utilização para fins agrícolas, industriais, comerciais, recreativas, principalmente, a existência normal da fauna aquática.”

*“alteração das propriedades físicas químicas ou biológicas do meio ambiente (solo, água e ar)”*.

Nessa mesma data foi editado o Decreto-lei nº 221, dispondo sobre a proteção das águas, passando a considerar a poluição a *“alteração das propriedades físicas, químicas ou biológicas das águas que possa constituir prejuízo, direta ou indiretamente, à fauna e à flora aquática”*.

As décadas de setenta (1970) e oitenta (1980) marcaram um despertar para a consciência ecológica, sobretudo a partir da Conferência de Estocolmo, em 1972.

Em 1975, tivemos a aprovação do Decreto-Lei nº 1.413, de 14 de agosto de 1975, o qual passou a tratar com mais rigor a poluição, impondo maior controle das alterações ao meio ambiente provocadas por atividades industriais.

Em 1977, destacamos o Decreto nº 79.437, de 28 de março de 1977, pelo qual o Brasil promulgou a Convenção Internacional sobre a responsabilidade civil por danos causados por poluição por óleo.

Também devemos apontar a Norma Reguladora nº 25, de 08 de junho de 1978, a qual dispôs sobre os resíduos sólidos industriais (líquidos, gasosos e sólidos), e a Portaria MINTER nº 53, de 1º de março de 1979, sobre o destino e o tratamento dos resíduos (item XII), prevendo que, nos planos ou projetos de destinação final de resíduos sólidos, fossem incentivadas as soluções que adotassem a reciclagem e o reaproveitamento racional dos

mesmos.

Em 1980, temos a Lei nº 6.803/80, de 02 de julho de 1980, a qual trouxe a regulamentação do estudo de impacto ambiental e determinou as diretrizes básicas para o zoneamento industrial nas áreas críticas de poluição.

No ano seguinte, a Lei nº 6.938, de 31 de agosto 1981, instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente, acrescentou ao conceito de poluição as degradações da qualidade ambiental resultantes de atividades que, direta ou indiretamente, afetassem as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente.

A Lei nº 7.802, de 11 de julho de 1989, dispôs sobre os agrotóxicos. Foi regulamentada pelo Decreto nº 4.074/2002, trazendo importantes inovações. Ela prescreve, inclusive, a forma como deverá ocorrer a destinação das sobras de embalagens de produtos agrotóxicos, com imposição de sanções administrativas, independentemente da civil e penal aos que descumprirem tais normas.

Essa lei também trata da responsabilidade (artigo 84 e incisos), atribuindo-a ao registrante que omitir a informação ou fornecê-la incorretamente; ao produtor, quando produzir agrotóxicos, seus componentes e afins em desacordo com as especificações constantes do registro; ao produtor, ao comerciante, ao usuário, ao profissional responsável e ao prestador de serviço que puser embaraço à fiscalização dos órgãos competentes ou que não der destinação às embalagens vazias conforme a legislação (prescrevendo o que chamamos de responsabilidade pós-consumo); ao profissional que

prescreve a utilização dos agrotóxicos e afins em desacordo com as especificações técnicas; às entidades públicas ou privadas de ensino de assistência técnica e pesquisa que promoverem atividades de experimentação ou pesquisa de agrotóxicos, seus componentes e afins em desconformidade com as normas de proteção da saúde pública e do meio ambiente.

A Constituição Federal de 1988 foi a primeira Lei Maior a tratar dessa matéria, ao prever o controle da produção e o emprego de técnicas que atentem contra a vida e o meio ambiente, consoante o artigo 225, parágrafo 1º, inciso V.<sup>40</sup>

A Lei de Crimes Ambientais, nº 9.605/98, tipificou como crime o ato de poluir, por meio de lançamento de resíduos sólidos, conforme previsto no artigo 54, V.<sup>41</sup>

Temos, ainda, a Lei nº 11.445, de 05 de janeiro de 2007, a qual

---

<sup>40</sup> Artigo 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 para as presentes e futuras gerações.

Parágrafo 1- Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

(...)

Inciso V - controlar a produção, a comercialização e emprego de técnicas, método e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente”, além de impor a responsabilidade daqueles que causarem com suas condutas ou atividades lesão ao meio ambiente (artigo 225, parágrafo 3º).

<sup>41</sup> Artigo 54: Causar poluição de qualquer natureza em níveis tais que resultem ou possam resultar em danos à saúde humana, ou que provoquem a mortalidade de animais ou a destruição significativa da flora:

Inciso V - ocorrer por lançamento de resíduos sólidos, líquidos ou gasosos, ou detritos, óleos ou substâncias oleosas, em desacordo com as exigências estabelecidas em leis ou regulamentos.

No parágrafo 3º dispõe:

Incorre nas mesmas penas (...) quem deixar de adotar, quando assim, o exigir a autoridade competente, medidas de precaução em caso de risco de dano ambiental grave ou irreversível.

estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico e para a política federal de saneamento básico. No artigo 3º, inciso I, letra c, expressamente considera o manejo dos resíduos sólidos como um dos serviços que fazem parte do saneamento básico<sup>42</sup>.

Atualmente está em discussão no Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 7047/2006, o qual instituirá a Política Nacional de Resíduos Sólidos, estabelecendo as diretrizes nacionais para o gerenciamento dos resíduos sólidos no país, dentre outras providências.

A ABNT, Associação Brasileira de Normas Técnicas,<sup>43</sup> responsável pela normalização técnica no país, disciplinou a questão dos resíduos por meios de diversas normas, entre elas:

NBR nº 10004 - Classificação de Resíduos Sólidos

NBR nº 8419 - Apresentação de projetos de Aterros Sanitários

NBR nº 8849 - Apresentação de projetos de Aterros Controlados

NBR nº 8843 - Gerenciamento de resíduos de aeroportos

NBR nº 11175 - Incineração de resíduos sólidos perigosos

NBR nº 12980 - Coleta, varrição e acondicionamento de resíduos sólidos

NBR nº 13463 - Coleta de resíduos sólidos

NBR nº 13591 - Compostagem

NBR nº 12809 - Manuseio de Resíduos Sólidos de Serviços de Saúde

NBR nº 12810 - Coleta de Resíduos de Serviços de Saúde

NBR nº 14652 – Coletor – transportador rodoviário de resíduos sólidos de serviços de saúde.

NBR nº 15116 - Agregados reciclados de resíduos sólidos da construção civil – utilização em pavimentação e preparo de concreto sem função estrutural.

O CONAMA, Conselho Nacional do Meio Ambiente, por seu turno,

---

<sup>42</sup> Lei n 11.445 de 05.01.2007., artigo 3º “ Considera-se saneamento básico: (..) inciso I, letra c, “ conjunto de serviço, infra-estruturas e instalações operacionais de: abastecimento de água, potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e drenagem e manejo das águas pluviais urbanas.”

<sup>43</sup> site: [www.abnt.org.br](http://www.abnt.org.br). acessado em 12.07.2006

expediu várias resoluções, especificamente voltadas ao controle dos resíduos sólidos, como citamos a seguir:

- Resoluções nº 002, de 22 de agosto de 1991. Dispõe sobre as adoções corretivas de tratamento e de disposição final das cargas deterioradas, contaminadas ou fora das especificações, ou abandonadas; as cargas são consideradas fontes potenciais de risco para o meio ambiente;

- Resoluções nºs 006 e 008, de 19 de setembro de 1991. A primeira dispõe sobre a incineração de resíduos sólidos provenientes de estabelecimentos de saúde, portos e aeroportos. A segunda, sobre a entrada no país de materiais residuais, a qual proíbe a entrada desses materiais residuais destinados à disposição final e à incineração no Brasil;

- Resolução nº 05, de 05 de agosto de 1993. Estabelece definições, classificações e procedimentos mínimos para o gerenciamento de resíduos oriundos de serviços de saúde, de portos e aeroportos, terminais ferroviários e rodoviários;

- Resolução nº 009, de 31 de agosto de 1993. Estabelece definições e torna obrigatório o recolhimento e a destinação adequada de todo o óleo lubrificante usado ou contaminado;

- Resolução nº 228, de 20 de agosto de 1997. Dispõe sobre a importação de desperdícios e resíduos de acumuladores elétricos de chumbo;

- Resolução nº 257, de 30 de junho de 1999. Estabelece que as pilhas e baterias que contenham em suas composições chumbo, cádmio, mercúrio e seus compostos tenham os procedimentos de reutilização, reciclagem, tratamento ou disposição final ambientalmente adequados;

- Resolução nº 258, de 26 de agosto de 1999, alterada pela Resolução nº 301, de 21 de março de 2002. Determina que as empresas fabricantes e as importadoras de pneumáticos ficam obrigadas a coletar e a dar destinação

final ambientalmente adequada aos pneus inservíveis;

- Resolução nº 275 de 25 de abril de 2001. Estabelece código de cores para diferentes tipos de resíduos na coleta seletiva;<sup>44</sup>

- Resolução nº 283, de 12 de julho de 2001. Dispõe sobre o tratamento e a destinação final dos resíduos dos serviços da saúde;

- Resolução nº 307, de 05 de julho de 2002, alterada pela Resolução nº 348 de 16 de agosto de 2004. Estabelece diretrizes, critérios e procedimentos para a gestão dos resíduos da construção civil.

A ANVISA, Agência Nacional de Vigilância Sanitária, por meio da Resolução nº 33, de 25 de fevereiro de 2003, dispôs sobre o Regulamento Técnico para o Gerenciamento de Resíduos de Serviço de Saúde, levando em consideração vários fatores, sobretudo a proteção ao meio ambiente e à saúde pública.<sup>45</sup>

Apesar dessas e outras normas se mostrarem coerentes, o fato é que nos falta uma política nacional que traga maior uniformidade ao tratamento dos resíduos sólidos.

Diante das grandes dificuldades por que passam muitos governos municipais, principalmente no que tange ao gerenciamento adequado, muitos deles ainda depositam seus resíduos em lixões, como identificado na pesquisa realizada pela Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública de

---

<sup>44</sup>Azul: papel/papelão; Vermelho: plástico; Verde: vidro; Preto: madeira; Laranja: resíduo perigoso; Branco: resíduo ambulatorial e de serviços de saúde; Roxo: resíduo radioativo; Marrom: resíduo orgânico; Cinza: resíduo geral não reciclável ou misturado, ou contaminado não passível de separação.

<sup>45</sup> Resolução ANVISA, RDC nº 33, de 25 de fevereiro de 2003. Ao dispor sobre o regulamento técnico para o gerenciamento de resíduos de serviços de saúde, dentre as suas considerações estão,

Resíduos Especiais - Abrelpe, a qual aponta que, no ano de 2005, cerca de 60% (sessenta por cento) da quantidade de resíduos sólidos urbanos coletados no Brasil era disposta de forma inadequada, lançada a céu aberto, em lixões ou em meios hídricos, correspondendo a aproximadamente 99 mil toneladas por dia.

Além disso, 66 mil toneladas diárias de lixo são consideradas, oficialmente, em disposição adequada, como se fossem depositados em aterros sanitários; porém, de fato são entregues em aterros controlados e não sanitários.

Outro dado alarmante é que, nos últimos dez anos, não foram implantados aterros sanitários de porte, com recursos públicos, salvo os de Salvador (BA) e Nova Iguaçu (RJ).<sup>46</sup>

Com esse quadro, torna-se imprescindível que o novo Projeto de Lei de Política Nacional de Resíduos Sólidos seja logo aprovado, não sendo mais possível que uma matéria tão importante seja regulada somente de modo setorial, pois diante de sua gravidade, compromete o meio ambiente, a saúde da população, além de agravar outros problemas sociais, como as condições de insalubridade e de miserabilidade a que são submetidos os catadores.

Todo esse contexto deve ser repudiado e enfrentado pelas leis que regem tal matéria.

---

sobretudo, a preocupação com a saúde pública e com o meio ambiente.

<sup>46</sup> Abrelpe – Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especial.

## 2. Competência dos Entes Federados em Matéria de Resíduos Sólidos

A Constituição Federal de 1988 traçou as competências de cada ente político, nos âmbitos administrativo e legislativo, propiciando aos Estados e Municípios mais autonomia, fortalecendo-os no que tange à implementação de suas políticas públicas no tocante aos resíduos sólidos, para que pudessem ser elaboradas segundo suas necessidades sociais, ambientais, econômicas, urbanísticas e tecnológicas.

Convém, assim, oferecermos uma visão ampla dessa repartição constitucional de competência,<sup>47</sup> quanto à sua organização político-administrativa e à competência ambiental dos entes federativos, uma vez que a poluição dos resíduos sólidos, como já percebido, é uma matéria comum a todos eles.

A organização político-administrativa dos entes está delineada no artigo 18 da Constituição Federal, tencionando um “equilíbrio federativo” ao fixar poderes em diversas ordens: exclusivos e privativos para a União; poderes concorrentes e remanescentes para os Estados; e concorrentes e indicativos para os Municípios.

Decorrem daí a competência legislativa e a competência material ou administrativa. A primeira é o poder que o ente federativo possui para elaborar

---

*Panorama dos Resíduos Sólidos no Brasil*, p. 33.

<sup>47</sup> Pedro Lenza - O Brasil assumiu a forma de Estado Federal desde o ano de 1889, por meio do Decreto nº 1 de 15.11.1889, que se caracteriza como uma repartição espacial do poder, formando várias organizações governamentais, distribuídas regionalmente. *Direito Constitucional*

leis sobre determinada matéria, a qual pode ser exclusiva, privativa ou concorrente. Já a segunda, competência material ou administrativa, determina o campo de atuação político-administrativo do ente federal, repartindo-se em exclusiva e comum.

A competência legislativa dos entes vem expressamente enumerada pela Constituição Federal: a da União, no artigo 22; a dos Estados, no artigo 25, parágrafos 1º e 2º; a dos Municípios, no artigo 30, I e II.

Vale ressaltar que a competência privativa, embora própria da União, poderá ser delegada ou suplementada pelos Estados, consoante os artigos 22, parágrafo único,<sup>48</sup> da CF.

A competência legislativa concorrente, por sua vez, encontra-se regulada na Constituição Federal, no artigo 24. Essa competência permite que os Estados disponham sobre o mesmo assunto ou sobre a mesma matéria que cabe à União; contudo, esta detém a primazia para fixar as normas gerais,<sup>49</sup> as quais estabelecem genericamente princípios e diretrizes, sem descrição de minúcias ou particularidades, regionais ou municipais.

Aos Estados e ao Distrito Federal cabem as normas de caráter supletivo. E os municípios, por seu turno, podem legislar sobre assunto de interesse local, nos termos do artigo 30, I, II,<sup>50</sup> da CF.

---

*Esquematizado* p. 176.

<sup>48</sup>CF: artigo 22 “Compete privativamente à União federal legislar sobre: (...) Parágrafo único: Lei Complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas a este artigo.”

<sup>49</sup> Conforme preceituado no artigo 24 e seus parágrafos da Constituição Federal.

<sup>50</sup> CF: artigo 30 “Compete aos Municípios: I- legislar sobre assunto de interesse local; II –

No tocante à competência ambiental, de modo geral, divide-se em material e legislativa.

A competência material exclusiva foi designada à União, em razão da predominância do interesse nacional.<sup>51</sup> Ademais, possui, privativamente, a competência para legislar sobre água, energia e atividades nucleares de qualquer natureza.<sup>52</sup>

Os Estados e o Distrito Federal não concentram competências próprias, mas concorrentes com a União. Podem legislar em matérias que não sejam de interesse nacional ou de interesse local.<sup>53</sup> Na competência concorrente, disposta no artigo 24 da CF, como já ressaltado, a União limita-se a estabelecer normas gerais, e os Estados, de modo supletivo, podem exercer a competência para atender às suas peculiaridades.

Por outro lado, a competência concorrente dos municípios, em matéria ambiental, não se encontra pacificada, tendo em vista que o artigo 24 da Lei Maior não os coloca, expressamente, dentre os entes federados com tal poder.

---

suplementar a legislação federal e a estadual no que couber.”

<sup>51</sup>Exemplos de competência exclusiva: serviço e instalações de energia elétrica e o aproveitamento energético dos cursos de água, em articulação com os Estados onde se situam os potenciais hidroenergéticos, os serviços de instalações nucleares de qualquer natureza e o monopólio estatal sobre a pesquisa, a lavra, o enriquecimento e reprocessamento a industrialização e o comércio de minérios nucleares e seus derivados. CF, artigo 21 incisos, XII, letra b, XXIII.

<sup>52</sup> CF, artigo 22, incisos, IV e XXVI.

<sup>53</sup>Dentre essas matérias estão: florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção ao meio ambiente e controle da poluição, proteção ao patrimônio histórico cultural, artístico, turístico e paisagístico, responsabilidade por danos ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico CF, artigo 24; inciso VI, VII e VIII.

Segundo a doutrina, quase na sua unanimidade, os municípios detêm competência legislativa ambiental concorrente, mas desde que presente o “interesse local”, o qual na lição de Roque Antonio Carrazza, “não se confunde com ‘interesse privativo’, ou seja, o interesse do Município é peculiar, o próprio, o especial, o particular, não o exclusivo, que, em rigor inexistente, tudo o que aproveita ao Município também serve, de modo mais ou menos próximo, a todo o País”<sup>54</sup>

Creemos que o legislador constitucional, quando se utilizou do termo “interesse local”, na verdade, fê-lo para atingir aquelas questões que estão mais afetas a determinada população. Desse modo, não cuidou de conceituar ou enumerar tais questões, já que poderia restringir a atuação dos municípios diante das tantas diversidades do país. Ou seja, a fixação de critérios concretos esvaziaria a ação de alguns municípios para a resolução dos seus problemas específicos.

O interesse local, portanto, deve ser aferido após análise conjunta dos aspectos geográficos, econômicos, políticos, sociais e culturais de cada municipalidade.<sup>55</sup>

Heraldo Garcia Vitta, enfrentando a questão da competência dos municípios em matéria ambiental, apresenta a seguinte declaração:

---

<sup>54</sup> *Curso de Direito Constitucional Tributário*, p. 152.

<sup>55</sup> Paulo Affonso Leme Machado assevera que a Constituição Federal de 1988 foi feliz em utilizar a expressão “interesse local”, e nele não se compreende, necessariamente, todo o território do município, mas uma localidade, ou várias localidades, de que se compõe um município. Conclui que pode ser objeto de legislação municipal aquilo que seja da conveniência de um quarteirão de, um bairro, de um subdistrito, ou de um distrito. *Direito Ambiental Brasileiro*, p. 301.

*Na legislação concorrente, os municípios não podem editar normas gerais, pois a Constituição Federal não os autoriza. Contudo, têm condições de legislar a respeito de interesse local, suplementando as legislações federal e estadual no que couber; e de todo modo, podem, na falta das normas federais e estaduais, legislar quando a matéria for de seu interesse local.*<sup>56</sup>

O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, por exemplo, adotou diferentes posicionamentos sobre essa questão<sup>57</sup>. Recentemente, o Órgão Especial do Tribunal de Justiça, ao julgar a Ação Direta de Inconstitucionalidade que contestava uma lei municipal da Prefeitura de Americana – SP, que impedia a realização da queima da cana-de-açúcar, entendeu que não cabe aos municípios legislar em questões ambientais, quando houver normas estaduais ou federais que já disponham sobre o assunto.<sup>58</sup>

---

<sup>56</sup>*Da Divisão de Competências das Pessoas Políticas e o Meio Ambiente* Revista de Direito Ambiental, p.96.

<sup>57</sup>Na Ação direta de inconstitucionalidade nº 12472-0, Rel. Álvaro Cury, em 14 de agosto de 1991, na qual se alegava a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 12.477 de Jundiaí, julgou a ação improcedente, sob o argumento de que, embora limite-se ao exercício de competência suplementadora da legislação federal e estadual, deve ficar restrita no que couber ao interesse local (artigo 30, II da CR.), que neste âmbito possui total autonomia para regular sobre soluções de problemas que afetem a saúde pública da cidade, cuja matéria compete regular concorrentemente, sem afrontar a separação dos poderes.

Na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 17197, Rel. Nelson Schiesarim, datado de 02.02.94, considerou que a Lei Municipal nº 1.569/92, de Barra Bonita, que permitia a queima de cana-de-açúcar no seu território era inconstitucional, por violar o artigo 193 da Constituição do Estado de São Paulo, que reservou competência legislativa a respeito de meio ambiente ao Estado..

Na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 17.926-0, Rel. Renan Lotufo, em 23.11.94, julgou pela procedência da ação, sustentando que a norma que dita regra sobre o meio ambiente e controle da poluição, como a permissão de queimadas na colheita de cana-de-açúcar, afronta a prévia disposição estadual do interesse do Estado que prevalece sobre o Município, que possui competência meramente suplementadora, restrita no que couber, ao interesse local, devendo atender ao ordenamento federal fixador das normas gerais e a legislação derivada da competência atribuída aos Estados-membros.

<sup>58</sup>Essa norma municipal foi questionada pelo Sindicato da Indústria de Fabricação do Alcool do Estado de São Paulo e pelo Sindicato da Indústria do Açúcar no Estado de São Paulo. Essa decisão veio a demonstrar que uma cidade não pode interferir em questões ambientais, quando já existam leis estaduais ou federais que tratam do tema. Notícia veiculada na revista Consultor Jurídico de 09 de junho de 2006.

Num olhar mais detido sobre a Constituição Federal e fazendo-se uma análise sistematizada dos capítulos e títulos, em especial, do artigo 24, do artigo 30, incisos I e II, e do artigo 182, parágrafo 1º, não resta dúvida de que os municípios possuem competência para suplementar a legislação federal e a estadual, conforme, inclusive, disposto no artigo 30, II, da Lei Maior.

Além disso, a Lei nº 6.938/81, da Política Nacional do Meio Ambiente, artigo 6º, parágrafo 2º, expressamente autoriza os municípios a elaborarem normas supletivas e complementares dos padrões relacionados ao meio ambiente, observados os que forem estabelecidos pelo CONAMA.<sup>59</sup>

A competência ambiental comum está regulada no artigo 23 da Constituição Federal.<sup>60</sup> Essa competência objetiva a execução das diretrizes políticas e dos preceitos relativos à proteção ambiental, bem como o exercício do poder de polícia.<sup>61</sup>

Temos, ainda, muitas outras discussões nos campos doutrinário e

---

<sup>59</sup> Lei nº 6.938/81, de 31 de agosto de 1981, artigo 6º: “Os ‘órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, bem como as fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental, constituirão o Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA, assim estruturado: (...) Parágrafo 1º Os Estados, na esfera de suas competências e nas áreas de sua jurisdição, elaborarão normas supletivas e complementares e padrões relacionados com o meio ambiente, observadas os que forem estabelecidos pelo CONAMA. Parágrafo 2º Os Municípios, observadas as normas e os padrões federais e estaduais, também poderão elaborar as normas mencionadas no parágrafo anterior.”

<sup>60</sup> A proteção aos documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos, artigo 23, III; impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural, artigo 23, IV; proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas, artigo 23, VI; preservar a floresta, a fauna e a flora, artigo 23, VII; promover programas de construção de moradia e melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico, artigo 23, inciso IX.

<sup>61</sup> Entendimento esposado pelas autoras: Ana Maria Moreira Marchesan, Annelise Monteiro Steigleder e Silva Cappelli, *Direito Ambiental*, p. 41.

jurisprudencial, no tocante à forma de atuação das entidades políticas. Paulo José Leite Farias, por exemplo, ao interpretar esse artigo, defende a aplicação do princípio da subsidiariedade. Para o autor, não poderá o poder superior ser exercido, se puder ser efetuado pelo inferior; em outras palavras, só serão atribuídas ao governo federal e ao estadual aquelas tarefas que não possam ser executadas pelo governo municipal. Desse modo, o Município prefere ao Estado e à União; o Estado, por seu turno, prefere à União.<sup>62</sup>

Flávio Dino de Castro e Costa aduz que, normalmente, a competência para o exercício do poder de polícia será do ente ao qual pertença a competência constitucional para legislar sobre a matéria, regra essa que só poderá ser excepcionada quando a própria Constituição houver expressamente previsto a exceção.<sup>63</sup> Segundo o jurista, a competência dos Estados para legislar e para administrar em matéria ambiental é suplementar. A finalidade dessa suplementação seria a de suprir as hipóteses não regulamentadas, bem como a de preencher os vazios da lei. Nesses casos, deveria ser utilizada, analogicamente, a regra disposta no artigo 109, IV, da Carta Magna.<sup>64</sup>

Vladimir Passos de Freitas, ao comentar o artigo 23 da Constituição Federal, aduz que os conflitos entre as pessoas políticas, quanto à competência comum, podem ser dirimidos, utilizando-se as seguintes regras:

*(a) quando a competência for privativa da União, a eventual fiscalização de*

---

<sup>62</sup> *Competência Federativa e Proteção Ambiental*, p. 316/317.

<sup>63</sup> *As infrações administrativas ambientais no Direito Brasileiro: Tipicidade, processo e sanções. Direito Ambiental na visão da Magistratura e do Ministério Público*, p. 535.

<sup>64</sup> CF, artigo 109: “Aos juízes federais compete processar e julgar: (...) Inciso IV – os crimes políticos e infrações, penas praticadas em detrimento de bens, serviços ou interesses da União ou de suas entidades autárquicas ou empresa públicas excluídas as contravenções e ressalvadas a

*órgão estadual ou municipal com base na competência comum de proteção ao meio ambiente não retira prevalência federal;*

*(b) quando a competência for comum (ex.preservação de florestas), deve ser verificada a existência ou não de interesses nacional, regional ou local e, a partir daí, definir a competência material (ex: a devastação de grandes proporções da Serra do Mar, atingindo mais de um Estado, configura interesse federal, em face do artigo 225, parágrafo 4º da CF/88);*

*(c) quando a competência for do Estado, por não ser a matéria da União ou do Município (residual), a ele cabe a prática dos atos administrativos pertinentes, como fiscalizar ou impor sanções;*

*(d) no mar territorial, a fiscalização cabe à capitania dos Portos, do Ministério da Marinha;*

*(e) cabe ao município atuar apenas em caráter supletivo quando a matéria for de interesse exclusivo comum e houver ação federal ou estadual;*

*(f) cabe ao município atuar privativamente quando a matéria for do interesse exclusivo local.<sup>65</sup>*

O Supremo Tribunal Federal, em recente decisão, datada de 28 de junho de 2006, julgou procedente a Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADI nº 2544, para declarar a inconstitucionalidade da Lei Estadual nº 11.380, do Rio Grande do Sul, nos termos do voto do Relator, vencido o Ministro Marco Aurélio, que julgava parcialmente procedente, para dar interpretação conforme o dispositivo, reconhecendo aos municípios a responsabilidade sobre os sítios arqueológicos situados em seu território, sem excluir, todavia, a competência dos demais entes Federados.<sup>66</sup>

No tocante à competência legislativa específica dos resíduos sólidos,

---

competência da Justiça Militar e da Justiça Eleitoral.”

<sup>65</sup> *A Constituição Federal e a efetividade de suas normas*, p. 81.

<sup>66</sup> Notícia veiculada pelo informativo jurídico do TRF 3ª Região, em 29 de junho de 2006.

todos os entes políticos têm competência concorrente para legislarem sobre os mesmos, já que tais resíduos possuem a natureza de poluente, de acordo com a Lei nº 6.938/8, artigo 3º, que define a poluição como

*degradação da qualidade ambiental resultante das atividades que direta ou indiretamente: prejudiquem a saúde, a segurança e o bem-estar da população; criem condições adversas às atividades sociais e econômicas; afetem desfavoravelmente a biota; afetem as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente e lancem matérias ou energia em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos.*

Como já comentamos, está em discussão no Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 7047/2006, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos, decorrente dos Projetos de Lei nºs 6136/2005, 203/91 e 354/89. Esse debate já dura mais de 15 (quinze) anos e tem como principal objetivo equacionar os graves problemas causados pelos resíduos, diante dos aspectos sanitário, social, econômico, ambiental que os envolve.<sup>67</sup>

Alguns estados brasileiros já implementaram a sua Política Estadual de Resíduos Sólidos, a exemplo do Rio de Janeiro - Lei nº 4.191, de 30 de setembro de 2003; Ceará - Lei nº 13.103, de 24 de janeiro de 2001; Rio Grande do Sul - Lei nº 9.921, de 27 de julho de 1993; e Pernambuco - Lei nº 12.008, de 1 de junho de 2001.<sup>68</sup>

---

<sup>67</sup> Saliente-se que o primeiro Projeto de Lei nº 203/91, que cuidava do assunto, teve seu relatório aprovado desde 11.12.1990 pelo Senado Federal e remetido à Câmara dos Deputados em 05.03.1991, entretanto, a demora na aprovação decorre dos mais de cem projetos apensados.

<sup>68</sup> Em 2001, a SECTMA conclui parte da segunda fase do Plano de Diagnóstico dos Resíduos Sólidos de Pernambuco. (...) Este teve como metas elaborar um diagnóstico dos serviços de limpeza urbana das cidades, com enfoque na avaliação sanitária e ambiental; criar um conjunto de indicadores que permitissem avaliar a qualidade e eficiência da limpeza urbana; e sugerir proposições e prioridades para o equacionamento dos problemas à gestão dos resíduos sólidos dos

Ressalte-se que, sobrevindo a Lei Nacional de Política de Resíduos Sólidos, se houver alguma incompatibilidade com as leis estaduais, ficarão suspensas na parte em que forem incompatíveis com a lei nacional (artigo 24, parágrafo 4º da CF).<sup>69</sup>

Os Municípios são responsáveis pela gestão dos resíduos sólidos urbanos. Todavia, na maioria das cidades brasileiras, a coleta de lixo é realizada pela iniciativa privada, na forma de concessão ou permissão.<sup>70</sup>

A Política de Resíduos Sólidos do Estado de São Paulo está regulada pela Lei nº 12.300, de 16 de março de 2006, dispondo que a gestão de resíduos sólidos deve ser feita pelo Município, de forma, preferencialmente, integrada e regionalizada, com a cooperação do Estado e a participação dos organismos da sociedade civil (artigo 13)<sup>71</sup>, bem como seu planejamento e sua execução

---

municípios do agreste. Também foram identificadas as áreas de lixões das cidades e a quantidade de catadores que vivem nessas regiões.(...) Portanto, Pernambuco será o primeiro estado do Brasil a ter um inventário completo sobre a situação dos resíduos em todos os seus municípios (...) Outra importante conquista foi a aprovação da Lei nº 12.008, de 01 de junho de 2001, que dispõe sobre a Política Estadual de Resíduos Sólidos. Consultado em: [www.sectma.pe.gov.br](http://www.sectma.pe.gov.br), visitado em: 19.06.2006.

<sup>69</sup> Constituição Federal: artigo 24 “Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrente sobre:(...) Parágrafo 4º A superveniente de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.”

<sup>70</sup> Maria Sylvia Zanela di Prieto traça a seguinte distinção entre concessão e permissão, como sendo: “A permissão de serviço público é, tradicionalmente, considerada ato unilateral, discricionário e precário, pelo qual o poder público transfere a outrem a execução de um serviço público, para que o exerça em seu próprio nome e por sua conta e risco, mediante tarifa paga pelo usuário. A diferença está na forma de constituição, pois a concessão decorre de acordo de vontades e a permissão, de ato unilateral; e na precariedade existente na permissão e não na concessão.” *Direito Administrativo*, p. 273.

<sup>71</sup>Lei Estadual Paulista n. 12.300/2006, artigo 13: “A gestão dos resíduos sólidos urbanos será feita pelos Municípios de forma, preferencialmente, integrada e regionalizada com a cooperação do estado e participação dos organismos da sociedade civil, tendo em vista a máxima eficiência e a adequada proteção ambiental e à saúde pública.”

deverão ser regulares e contínuos (artigo 25)<sup>72</sup>.

Paulo Affonso Leme Machado, muito antes da norma paulista, já acentuava que deveria existir esse caráter de participação e de cooperação entre a União e os Estados no gerenciamento dos resíduos sólidos dos municípios, dada a necessidade de experiência técnica mais avançada para certos tipos de tratamento dos resíduos e do investimento de largas somas para implantar usina de tratamento.

Nessa linha de pensamento, a União e os Estados deveriam participar com auxílio financeiro e na construção de aterros sanitários e de usinas de incineração.<sup>73</sup>

Os municípios, por fim, respondem pela limpeza urbana, pela coleta e pelo gerenciamento dos seguintes resíduos:

- Resíduos sólidos domiciliares residenciais;
- Resíduos sólidos domiciliares não residenciais. Isto é, aqueles originários de estabelecimentos públicos institucionais, de prestação de serviços comerciais e industriais provenientes de pequenos geradores (até 200 litros de resíduos por dia);
- Resíduos inertes: entulhos, terra e sobras de materiais de construção, que não excedam a 50kg por dia, adequadamente acondicionados;
- Restos de móveis, colchões, utensílios de mudanças e outros similares, em pedaços, até o limite de 200 litros em sacos de lixo;

---

<sup>72</sup>Lei nº 12.300/2006, artigo 25: “os Municípios são responsáveis pelo planejamento e execução com regularidade e continuidade dos serviços de limpeza, exercendo a titularidade dos serviços em seus respectivos territórios.

<sup>73</sup> *Direito Ambiental Brasileiro*, p. 534.

- Resíduos sólidos originários de feiras livres e mercados, também corretamente acondicionados;
- Resíduos de serviços de saúde que precisam ter um gerenciamento diferenciado.<sup>74</sup>

### 3. Conceito de Resíduos Sólidos

Preliminarmente, os termos “resíduos sólidos” e “lixo” não se confundem. O lixo é definido como restos, sobras ou coisas inúteis.<sup>75</sup> Já os resíduos sólidos, consoante a Associação Brasileira de Normas de Técnicas (nº 10.004),

*São aqueles que se apresentam em estados sólidos e semi-sólidos, resultantes de atividades de origem industrial, hospital, comercial, agrícola, de serviços e de varrição, incluindo os lodos provenientes de sistemas de tratamento de água.*<sup>76</sup>

Solange Teles da Silva<sup>77</sup>, no estudo do tema, aduz que, no direito francês, resíduo sólido é tido como

---

<sup>74</sup> Esses dados foram obtidos quando da realização do curso de agente ambiente em 29.06.2006, junto ao Departamento de Educação Ambiental de Limpeza Pública do Estado de São Paulo - Limpurb.

<sup>75</sup> Lixo é uma palavra derivada do latim *lix*, que quer dizer “cinzas”, entendido como sujeira imundície, coisas inúteis, usadas, sem valor, tudo que não presta e se joga fora (nos termos do *Dicionário Aurélio*).

<sup>76</sup> O jurista Paulo Afonso Leme Machado ressalta que o termo resíduo sólido, como o entendemos no Brasil, significa “lixo, refugo e outras descargas de materiais sólidos, incluindo resíduos de materiais provenientes de operações industriais, comerciais e agrícola e de atividades da comunidade, mas não inclui materiais sólidos ou dissolvidos nos esgotos domésticos ou outros significativos poluentes existentes nos recursos hídricos, tais como a lama, resíduos sólidos dissolvidos ou suspensos na água, encontrados nos efluentes industriais e materiais dissolvidos nas correntes de irrigação ou outros poluentes comuns da água.” *Direito Ambiental Brasileiro*, p. 526.

<sup>77</sup> *Subsídios para a Regulamentação Brasileira de Resíduos Sólidos: A experiência “Comunitária” e Européia* In 10 anos da ECO-92 o Direito e o Desenvolvimento Sustentável org. Antonio Herman

*todo aquele que resulta de um processo de produção, de transformação ou de utilização, toda substância, material, produto ou mais geralmente todo bem móvel abandonado ou que sem detentor destina ao abandono .*

Sabetai Calderoni assevera que os conceitos de lixo e de resíduo podem variar conforme a época e o lugar, bem como dependem de fatores jurídicos, econômicos, ambientais, sociais e tecnológicos

Diz, ainda, que o conceito de lixo pode ser visto sob os pontos de vista institucional e econômico. Para o primeiro, “*é aquilo que a Prefeitura ou a legislação entende como tal*” Para o segundo, resíduo ou lixo “*é todo material que uma dada sociedade ou agrupamento humano desperdiça.*”<sup>78</sup>

O Projeto de Lei que trata sobre a Política Nacional de Resíduos Sólidos considera que há diferenças entre os termos *resíduos*, *resíduos sólidos* e *lixo*.

Por resíduos, define que são

*materiais resultantes de processo de produção, transformação, utilização ou consumo, oriundo de atividades humanas ou animais, ou decorrentes de fenômenos naturais, a cujo descarte se procede, se propõe proceder ou se está obrigado a proceder.”*

Por sua vez, *resíduos sólidos* são

*resíduos que se apresentam no estado sólido, os resíduos gasosos contidos*

---

Benjamin.p 238;

<sup>78</sup> *Os Bilhões Perdidos no Lixo*, p. 51.

*em recipientes, os lodos provenientes de sistema de tratamento de água e esgotos, os resíduos gerados em equipamentos e instalações de controle de poluição, bem como os efluentes líquidos contendo particulados.*

Define-se *lixo* como

*resíduos sólidos comuns, ou a essa classificação equiparados, produzidos individual ou coletivamente, pela atividade humana ou animal, ou por fenômenos naturais em áreas urbanas, nocivos à saúde, ao meio ambiente e ao bem estar da população, não enquadrados como resíduos perigosos.*

A Lei nº 12.300/2006, que instituiu a Política Estadual de Resíduos Sólidos em São Paulo, define os resíduos sólidos no seu artigo 5º, inciso I, como sendo

*materiais decorrentes de atividades humanas em sociedade, e que se apresentem nos estados sólidos ou semi-sólidos, como líquidos não passíveis de tratamento, como efluentes, ou ainda os gases contidos.*

No estudo desse tema, Celso Antônio Pacheco Fiorillo<sup>79</sup> declara que o lixo e os resíduos tendem a significar a mesma coisa, que podem ser tidos como ‘resto’, a ‘sobra’ não reaproveitada pelo próprio sistema, oriunda de uma desarmonia ecológica.

Acrescenta o autor que a palavra *resíduo* possui um sentido mais amplo, apresentando-se como um conceito mais técnico. E que, do ponto de vista econômico, *lixo* seria o resto sem valor, enquanto que o *resíduo* é meramente o resto. Quanto ao tratamento jurídico, inexistente distinção entre ambos, sendo

lixo e resíduo poluentes.

Pelas noções trazidas, verificamos que os resíduos sólidos podem ser abordados sob múltiplos aspectos; preferimos, então, adotar um conceito amplo de resíduos, contemplando também o termo *lixo* como um de seus sinônimos, já que tencionamos situar ambos como uma responsabilidade socioambiental compartilhada por toda a sociedade.

#### **4. Classificação dos Resíduos Sólidos**

Os resíduos são gerados por diversas circunstâncias e atividades, são classificados em função de suas propriedades físicas, químicas ou infecto-contagiosas e com base na identificação de contaminantes presentes em sua massa, sendo, por vezes, bastante complexo chegar a uma classificação definitiva, tendo em vista as limitações em laboratórios do país. Assim, quando um resíduo tem origem desconhecida, o trabalho para classificá-lo torna-se ainda mais complexo.

A pesquisa para a classificação de um determinado resíduo começa pela sua origem. Caso não seja possível classificá-lo por sua origem, deve-se, então, avaliar sua periculosidade real, por meio da comprovação de pelo menos uma das seguintes características: inflamabilidade, corrosividade, reatividade, toxicidade ou patogenicidade. Uma vez considerado não perigoso, será submetido ao teste de solubilização.

---

<sup>79</sup> *Curso de Direito Ambiental Brasileiro*, p. 165.

**Classificação dos resíduos quanto às suas características físicas: secos ou molhados.** Os primeiros são papéis, plásticos, couros tratados, tecidos, vidros, madeiras, guardanapos, folhas de papel, pontas de cigarro, isopores, lâmpadas, parafinas, cerâmicas, porcelanas, espumas, cortiças. Os segundos são restos de comida, cascas e bagaços de frutas e verduras, ovos, legumes, alimentos estragados, etc.

**Classificação dos resíduos quanto à composição química: orgânicos ou inorgânicos.** Os orgânicos são compostos por pó de café e chá, cabelos, restos de alimentos, cascas e bagaço de frutas e verduras, ovos, legumes, alimentos estragados, ossos e podas de jardim. Os inorgânicos são compostos por produtos manufaturados como plásticos, vidros, borrachas, tecidos, metais (alumínio, ferro, etc.) tecidos, isopores, lâmpadas, velas, parafinas, cerâmicas, porcelanas, espumas, cortiças, etc.

**Classificação dos resíduos quanto à origem: domiciliares** (originários de residências); **comerciais** (advêm dos estabelecimentos comerciais) e de **serviços públicos** (originários dos serviços de limpeza urbana); **hospitalares** (provenientes de hospitais, farmácias, clínicas veterinárias); de **transportes** (surtem nos aeroportos, terminais rodoviários e ferroviários); **radioativos** (provêm de atividades nucleares, resíduos de urânio, cézio, tório, radônio, cobalto); **agrícolas** (relacionados às atividades rurais, agrícolas e pecuárias, como embalagens de adubos, defensivos agrícolas, rações, restos de colheitas) e **entulhos** (resultam da construção civil, demolições e restos de obras, solos de escavações).

Esses resíduos podem, ainda, ser classificados em outros grupos:

urbanos, industriais, de serviço da saúde e perigosos.

#### **4.1 Resíduos Urbanos**

São os gerados por residências ou estabelecimentos comerciais, escritórios e algumas pequenas empresas, não incluindo os resíduos dos serviços da saúde e da indústria.

Geralmente são compostos por materiais orgânicos (como restos de alimentos) e inorgânicos (como pilhas, baterias, plásticos, vidros, papéis, tintas, óleos de motor, pesticidas, embalagens de inseticidas, produtos de limpeza, lâmpadas, medicamentos, cosméticos).

#### **4.2 Resíduos Industriais**

Advindos da atividade industrial, podem ser encontrados em estado sólido e semi-sólido, neles incluídos os lodos provenientes das instalações de águas residuárias, os gerados em equipamentos de controle de poluição, bem como determinados líquidos, cujas particularidades tornem inviável o seu lançamento na rede pública de esgotos ou em corpos d'água.

Desse modo, podem ser gerados na produção de bens, na mineração ou na manutenção e nas pesquisas dos estabelecimentos industriais, dependentes diretamente do tipo de indústria e do tipo de processos utilizados na

fabricação.

Mostra-se freqüente a situação na qual os resíduos gerados numa indústria servem de matéria-prima para outra indústria.

É necessário classificar e gerenciar corretamente esses resíduos para a prevenção de danos à saúde humana ou ao meio ambiente, pois a falta de informação pode levar a acidentes desastrosos, como o ocorrido na cidade de Bhopal (Índia), entre os dias 2 e 3 de dezembro de 1984, quando 40 toneladas de gases letais vazaram da fábrica de pesticidas da *Union Carbide*, hoje pertencente a *Dow Química*. Nesse trágico acidente, 20 mil pessoas morreram e 150 mil sofrem de doenças crônicas. Nesses gases havia metais pesados. As proporções do acidente também são devidas aos precários dispositivos de segurança, que estavam desligados.<sup>80</sup>

Também não podemos deixar de mencionar os acidentes em postos de combustíveis, os quais, em geral, estão ligados à poluição da água subterrânea, a qual, quando contaminada, jamais volta às condições naturais anteriores, podendo até atender aos padrões permitidos, porém nunca na mesma qualidade. Registre-se que somente um copo de petróleo é suficiente para contaminar uma grande área.

Os resíduos das embalagens de lubrificantes também podem causar grandes desastres ambientais, pois basta um único litro de óleo para esgotar o oxigênio de 1 milhão de litros de água, formando, em poucos dias, uma fina

---

<sup>80</sup> Estudo de caso prático apresentado durante o curso de Direito Internacional Ambiental, realizado no dia 31 de agosto de 2006, pelo Prof. Tullio Scovazzi, promovido pela Procuradoria Regional da

camada sobre uma superfície de 1000 metros quadrados.

Ressalte-se que, em 26 de fevereiro de 2007, foi publicada no Diário Oficial da União, a Portaria nº 31, de 23 de fevereiro de 2007, a qual instituiu um Grupo de Monitoramento Permanente para o acompanhamento da Resolução do CONAMA nº 362 de 22 de junho de 2005, que dispõe sobre o recolhimento, a coleta e a destinação de óleo lubrificante usado ou contaminado.

No âmbito internacional, Gérard Monediaire menciona que, em relação à imersão de resíduos, existem importantes convenções internacionais que se complementam, no sentido de aprofundamento sobre a matéria, a exemplo da Convenção de Londres, de 29 dezembro de 1972 (modificada), a Convenção de Oslo, de 15 de fevereiro 1972, substituída pela Convenção de Paris de 22 de dezembro de 1992, conhecida por Oskar e a Convenção de Barcelona, de 16 de fevereiro de 1976. Segundo o autor, essas convenções permitiram que a regra deixasse de ser autorização condicionada da imersão de resíduos no mar para a proibição, salvo exceções condicionadas.

Citam-se dois acidentes ocorridos em mar brasileiro, para que se tenha uma dimensão dos prejuízos causados e para que se compreenda a importância da política preventiva na composição da responsabilidade socioambiental.

## **1º Acidente - NAVIO VICUÑA**

O navio com 11 mil toneladas de metanol explode e afunda em Paranaguá - PR, em 15 de novembro de 2004. O navio de bandeira chilena, carregado com 11 mil toneladas de metanol, explodiu três vezes e afundou totalmente com, pelo menos, metade da carga no seu interior. O óleo *bunker* do navio vazou com a explosão.

Carregava aproximadamente 1,5 mil toneladas de óleo combustível tipo *bunker*, *diesel* e lubrificante. Saliente-se que ainda existe metanol dentro do tanque intacto (permanece afundado desde o acidente). A mancha de óleo se espalhou por cerca de 30 quilômetros e atingiu várias ilhas e vários locais de turismo.

O óleo que vazou do navio chegou ao Parque Nacional de Superagüi. A Ilha do Mel e os manguezais da Baía de Paranaguá foram contaminados com óleo.

Quatro tripulantes morreram. Equipes de salvamento recolheram animais mortos, como botos, tartarugas e aves. O IBAMA recolheu tartarugas, caranguejos e algumas aves (maçaricos, biguás e andorinhas do mar). Houve, por todo relatado, danos permanentes à fauna e à flora.

Pescadores e comerciantes sofreram conseqüências. Os pescadores das Baías de Paranaguá, Antonina e Guaraqueçaba enfrentaram filas para entrar com o processo, devido às perdas que tiveram.

## **2º Acidente - DERRAMAMENTO DE ÓLEO NA BAÍA DA GUANABARA**

O acidente na Baía de Guanabara, ocorrido em 18 de janeiro de 2000, provocou um vazamento de cerca de 1,3 milhão de litros de óleo combustível MF-380, devido a uma falha no oleoduto de produtos escuros, de 13 quilômetros de extensão, que leva óleo da Refinaria Duque de Caxias (REDUC) para o tanque de armazenamento localizado na Ilha d'Água.

Inicialmente, a causa do acidente apontada pela Petrobrás foi uma falha de montagem do duto, que conduziu à fadiga do material, por meio de um movimento contínuo de dilatação e contração, provocando um rasgo de 63,8 centímetros de comprimento e 40,3 centímetros de espessura no duto, ou seja, metade de sua circunferência.

Uma semana depois, a Petrobrás informou que existiam indícios de uma falha operacional, já que não teria havido uma verificação da diferença entre o volume de óleo expelido e recebido.

O duto era considerado novo, tinha apenas 10 anos, de uma vida útil de 40 anos. Em 1997, já havia ocorrido outro vazamento nesse mesmo duto.

O rompimento no duto ocorreu no primeiro trecho enterrado, localizado na saída da REDUC, em área de mangue, e, durante quatro horas, o óleo vazou na Baía da Guanabara, atingindo 23 praias e a Área de Proteção Ambiental de Guapimirim, estimada como a maior área de manguezal preservado no Estado do Rio de Janeiro.

Foi considerado um derramamento de grande porte e um dos maiores

desastres ambientais do Brasil.

Pelos movimentos das marés e os ventos, uma mancha de óleo de mais de 50 km<sup>2</sup> atingiu a Área de Proteção Ambiental (APA) de Guapimirim, o município de Duque de Caxias, concentrando-se mais nos municípios situados no fundo da baía - Magé, Guapimirim, São Gonçalo e Itaboraí. O município do Rio de Janeiro também foi atingido, tendo sido afetadas a Ilha do Governador e a Ilha de Paquetá, região de forte apelo turístico.

O óleo comprometeu a cadeia alimentar dos peixes, dos crustáceos, das aves, dos répteis e dos mamíferos em seu *habitat*, ou seja, a fauna e a flora dos ecossistemas presentes na Baía.

Devido à persistência do óleo nesses ambientes, de 10 a 20 anos, algumas espécies podem ser extintas. Além disso, o processo de recuperação das áreas degradadas pode durar de 10 a 15 anos.

Cerca de 30 mil pessoas das comunidades de pescadores que habitam o entorno da Baía de Guanabara foram privadas de suas fontes de sobrevivência, atividades que já eram difíceis, devido ao fato dos ecossistemas estarem em avançado estágio de degradação.

Houve redução do consumo de peixe e frutos do mar em decorrência da contaminação.

Dessa forma, resta claro que os resíduos constituem uma das maiores responsabilidades socioambientais, sendo muito importante o cuidado com sua

destinação final, bem como o imperioso investimento na sua prevenção, o que torna os fabricantes, produtores, importadores mais responsáveis social e ambientalmente.<sup>81</sup>

### **4.3. Resíduos de Serviços da Saúde**

Esses resíduos são gerados pela utilização de material heterogêneo por estabelecimento que presta serviços ligados, de forma direta ou indireta, à saúde humana ou animal, sejam eles hospitais, clínicas médicas e veterinárias, postos de saúde, entre outros, em qualquer nível, com fins de prevenção, diagnóstico, tratamento, reabilitação, ou mesmo estudo ou pesquisa e que apresentem potencial de risco para a saúde pública ou para o meio ambiental (ABNT 12807).

A Resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) n° 358, de 29 de abril de 2005, traz as regras sobre esse tipo de resíduo perigoso. Ressalte-se que o lixo hospitalar compreende os resíduos produzidos dentro de unidades hospitalares, mas infelizmente grande parte dos hospitais não separa os resíduos de forma adequada, sendo encaminhados para os aterros, junto com o lixo comum, ou para fossa. Em outros casos, limitam-se a encaminhar a totalidade de seu lixo para sistemas de coleta especial dos Departamentos de Limpeza Municipais, quando estes existem, ou lançam diretamente em lixões, ou simplesmente queimam os resíduos.

Segundo as normas sanitárias de serviços de saúde, o lixo deve ser

---

<sup>81</sup> Ana Célia Alves de Azevedo Reveilleau, *Responsabilidade Penal da Pessoa Jurídica*. p. 331

separado em classes, e cada uma de suas classes deve ter um tipo de coleta e de destinação especial.

Os Resíduos de Serviço de Saúde - RSS's apresentam risco potencial de atuarem como fontes de organismos patogênicos. Alguns componentes possuem caráter infectante, ou são heterogêneos em sua composição (substâncias tóxicas, radiativas, cortantes etc). Quando a disposição final ocorre de modo inadequado, podem ocorrer alterações no solo, na água, no ar, além da possibilidade de danificar a fauna e a flora.

A Resolução CONAMA nº 358/05 afirma que os representantes dos estabelecimentos geradores de RSS's serão os responsáveis pelo gerenciamento de seus resíduos, desde a geração até a disposição final, sem prejuízo da responsabilidade solidária civil, penal e administrativa de outros sujeitos envolvidos, em especial os transportadores e depositários finais.

Há o ainda PGRSS, Plano de Gerenciamento de Resíduos de Serviços de Saúde, que deve ser elaborado pelo responsável técnico; analisado e aprovado pelos órgãos do meio ambiente e de saúde; conduzir à minimização e às soluções integradas para tratamento de disposição final.

O PGRSS prevê duas fases:

A) interna - dentro da unidade geradora, cuja responsabilidade é do estabelecimento. Nela há a segregação, o acondicionamento, a coleta e o armazenamento, sempre submetido a tratamento adequado antes da disposição final; e

B) externa - fora da unidade geradora: Engloba o transporte, o tratamento e disposição final. Nessa etapa, presente a responsabilidade do Poder Público Municipal.

As toneladas de resíduos dos serviços de saúde geradas numa coletividade também denunciam a falta de qualidade dos serviços de saneamento ofertados a essa sociedade.<sup>82</sup>

#### **4.4 Resíduos Perigosos**

Os resíduos perigosos merecem especial atenção, pois presentes em todas as classes de resíduos. Quando não tratados, ou depositados em lugares inadequados, tornam-se os maiores protagonistas de grandes tragédias, atingindo não apenas o meio ambiente, mas a sociedade como um todo.

Por ser um assunto de suma importância, vamos ressaltar algumas questões.

Classificados em classes, de acordo com a Resolução CONAMA nº 357/04, estão divididos em perigosos (classe I) e não perigosos (classe II). Nessa, subdividem-se os resíduos em classe II-A – não inertes e classe II-B – inertes.

---

<sup>82</sup> Segundo notícia veiculada no jornal *Folha de São Paulo*, em 14.05.2005, a falta de saneamento básico adequado interfere diretamente na mortalidade de crianças no Brasil. A Pesquisa de Informações Básicas Municipais de Meio Ambiente realizado pelo IBGE, mostra que, em domicílio onde o esgotamento é considerado inadequado, a taxa de mortalidade de crianças até cinco anos de

Os resíduos perigosos, classe I, são os que possuem características de inflamabilidade, corrosividade, reatividade, toxicidade e patogenicidade. Também podem apresentar risco à saúde pública, provocando ou contribuindo para um aumento de mortalidade ou para uma incidência de doenças e/ou para apresentar efeitos adversos ao meio ambiente, quando manuseados ou dispostos de forma inadequada.

Os resíduos perigosos não classe II-A, ou não inertes, podem possuir propriedade de combustibilidade, biodegradabilidade ou solubilidade em água. Incluem-se nessa classificação o papel, o papelão, a matéria vegetal.

Os inertes são os que, submetidos ao teste de solubilização, não tenham nenhum dos seus constituintes solubilizados em concentrações superiores aos padrões de potabilidade de água, nos termos da listagem nº 8, da NBR 10.004, como é o caso de rochas, tijolos, vidros, certos plásticos e borrachas, que não são facilmente decompostos.

Os resíduos radioativos não se enquadram nessa classificação, posto que o seu gerenciamento compete ao CNEN (Conselho Nacional de Energia Nuclear).

A Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) procura, inclusive, tratar do procedimento da Lixiviação de Resíduos na Norma nº 10.005; do procedimento da Solubilização de Resíduos, (Norma nº 10.006); e do procedimento de Amostragem de Resíduos (Norma nº 10.007).

O aumento dos resíduos perigosos foi provocado, principalmente, pelo desenvolvimento da tecnologia. Como os demais, tais resíduos podem ser provenientes de lixos domésticos, hospitalares, radioativos, das atividades agrícolas, industriais e comerciais.

Segundo o Instituto de Pesquisa Tecnológica (IPT), cerca de 1% (um por cento) do lixo urbano contém elementos tóxicos. Encontram-se nessa porcentagem as lâmpadas fluorescentes, os termômetros, as latas de inseticidas, as pilhas, as baterias, as latas de tintas, entre outros produtos que a população joga no lixo, sem, necessariamente, saber que se trata de resíduos perigosos, já que possuem metais pesados ou elementos tóxicos, ou até mesmo, por não ter sido informada sobre os locais nos quais deverá depositá-los.<sup>83</sup>

O resíduo doméstico perigoso guarda estreita ligação com os equipamentos elétricos e eletrônicos, mais conhecidos pela sigla EEE. Exemplificam os rádios, as televisões, os celulares, os eletrodomésticos portáteis, os equipamentos de microinformática, os vídeos, as filmadoras, as ferramentas elétricas, os DVD's, os brinquedos eletrônicos, enfim, todos os materiais de uso doméstico e que possam ser enquadrados como elétricos ou eletrônicos.

No Brasil, tais equipamentos fizeram com que mais indústrias se desenvolvessem nesse setor, tornando-se, inclusive, grandes exportadoras. Porém, infelizmente, não possuímos um sistema adequado para a coleta ou para o tratamento desse material.

Há estudos demonstrando que na poeira doméstica existem substâncias tóxicas expelidas durante o uso de televisores e celulares.<sup>84</sup>

A preocupação maior com EEE's está centralizada nas pilhas, nas baterias e nas lâmpadas fluorescentes, as quais expelem materiais pesados, causando danos ao solo, à água e ao ar, bem como quando absorvidos pelo homem, depositam-se no tecido ósseo e deslocam minerais nobres dos ossos e dos músculos para a circulação, provocando doenças nas populações que vivem no entorno das fábricas de baterias artesanais, das indústrias de cloro-soda, que utilizam mercúrio, e indústrias navais, siderúrgicas e metalúrgicas.

Quanto aos resíduos perigosos da atividade nuclear, encontram-se normatizados pela Lei nº 6.453/77, a qual trata do Programa Nuclear Brasileiro. Todavia, nessa lei, não há uma preocupação maior com a segurança da coletividade e do meio ambiente, posto que não disciplina o tratamento que deveria ser dado a tais resíduos. Em caso de acidente, encontram amparo legal

---

<sup>83</sup> Consultado em: <http://www.ambientebrasil.com.br>, acessado em: 11.04.2006.

<sup>84</sup> O IDEC tornou disponível em seu site [www.idec.org.br](http://www.idec.org.br), em 09.06.2005, importantes informações sobre o uso de celulares. Desde 2003, o número de telefones celulares no Brasil ultrapassou o número de fixos. O país tem hoje mais de 70 milhões de celulares. Isso significa que há 38,61 aparelhos para cada grupo de 100 habitantes. Segundo projeções, devemos chegar a 89 milhões ainda este ano. O crescimento do setor é altíssimo: próximo de 40% há vários anos. Para cada celular em uso, há pelo menos uma bateria. Em algum momento, tanto o aparelho quanto a bateria serão dispensados pelo usuário. Aparelhos celulares contêm substâncias com longo ciclo de vida ( como plástico e *chips* de zinco) e que necessitam de grande quantidade de energia para serem produzidas. No mínimo, se descarte significa um grande desperdício de recursos naturais. Baterias contêm metais pesados (chumbo, cádmio, níquel) que podem causar danos ambientais e afetar a saúde de quem entra em contato com seus resíduos. Há grandes diferenças entre as baterias. Segundo o Conselho Nacional de Meio Ambiente - CONAMA, boa parte das baterias de celular, atualmente disponíveis no mercado, contêm substâncias pouco perigosas, e podem ser dispensadas em aterros sanitários. No entanto, apenas 10% dos municípios brasileiro têm aterros sanitários licenciados, e nem todos os moradores desses municípios depositam todo o lixo nesses locais. Isso significa que boa parte do descarte de celulares e baterias consumidos no Brasil podem acabar em lixões.(...).

na Lei de Crimes Ambientais, nº 9.605/98.

O lixo radioativo<sup>85</sup> advém das atividades nucleares que, nos moldes da Constituição Federal, são de monopólio estatal, segundo os artigos 21, XXIII, e 177, V. Compete à União Federal exploração dos serviços e das instalações nucleares de qualquer natureza, bem como o exercício do monopólio estatal sobre a pesquisa, a lavra, o enriquecimento e reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios nucleares e seus derivados.

Em 2001, com a promulgação da Lei nº 10.308/2001, os acidentes radiológicos nos depósitos foram regulamentados, determinando quem será responsabilizado e como serão indenizadas as vítimas.

José Afonso da Silva<sup>86</sup> aduz que, diante da boa aplicação do conjunto de normas sobre as atividades nucleares, podem ser evitados desastres ambientais por contaminação do lixo radioativo que resulta dos resíduos nucleares.

Cumprir observar que a fonte de lixo radioativo não provém apenas das usinas nucleares, mas, também, dos hospitais, das clínicas, dos laboratórios de pesquisas, da indústria convencional, ante a grande utilização dos radioisótopos.

Os resíduos perigosos nas atividades agrícolas são os agrotóxicos. O Brasil é o terceiro maior consumidor de agrotóxicos do mundo; apenas 20%

---

<sup>85</sup> Rejeitos Radioativos: de origem industrial ou de serviços da saúde e têm os limites de radiação e normas de coletas, tratamento e destinação especificados pela Comissão Nacional de Energia Nuclear – CNEN.

<sup>86</sup> *Direito Ambiental Constitucional*, p. 203.

(vinte por cento) é reciclado de forma controlada.<sup>87</sup>

O enterro das embalagens não soluciona o problema, uma vez que o agricultor reduz a área de sua lavoura e cria focos permanentes de contaminação do solo, do subsolo, além de as embalagens de vidros demorarem centenas de anos para se decomporem.<sup>88</sup> Por sua vez, a incineração é arriscada, devido às explosões que podem ocorrer.

Exemplos não nos faltam de acidentes graves, em nosso país e no exterior, servindo-nos de alerta para o grande perigo que tais resíduos representam, por exemplo, em vias públicas, na indisposição indevida no subsolo, no armazenamento inadequado, em terrenos baldios e até em instituições de ensino.

Podemos citar alguns casos brasileiros marcantes, sobretudo para suas vítimas:

- A contaminação no lençol freático, na região de Paulina, atingindo as cidades de Americana e Sumaré, pelas quais passa o Rio Piracicaba;

- O acidente ocorrido na Indústria de Acumulador de Ajax, empresa do ramo de baterias automotivas, com sede em Bauru, onde o solo e o ar foram contaminados por chumbo, matando pessoas que moravam num raio de um 1 quilômetro de distância da empresa;

---

<sup>87</sup> Resíduos de Atividades Rurais: relacionados à agropecuária, incluindo insumos e restos de ração e, principalmente, embalagens de adubos e restos de pesticida e de adubos químicos, ou não, devem ter um manuseio, tratamento e disposição adequados para não contaminarem o meio ambiente. Portanto, toda embalagem usada de adubos e de pesticidas deve ser devolvida no local onde foi comprada.

<sup>88</sup> Lei nº 7802/89 e Decreto nº 4.074/2002 tratam da reciclagem de agrotóxicos e determina a responsabilidade, até do consumidor, quanto à lavagem e à devolução das embalagens vazias de agrotóxicos.

- A tragédia ocorrida em setembro de 1987, em Goiânia, quando sucateiros encontraram e violaram uma cápsula de Césio 137, Quatro pessoas morreram e outras 279 (duzentos e setenta e nove) ficaram feridas;<sup>89</sup>

- O incidente ocorrido em fevereiro de 1984, no qual houve a explosão de um duto da Petrobrás na favela Vila Socó, na cidade de Cubatão – SP, com a morte de 93 pessoas e que deixou 2.500 desabrigadas;

- O rompimento, ocorrido em 10 de março de 1997, de um duto da Petrobrás que liga a Refinaria Duque de Caxias ao terminal DSTE, Ilha d'água, provocando o vazamento de 2,8 milhões de óleo combustível em manguezais na Baía da Guanabara. Tal acidente aconteceu novamente em 18 de janeiro de 2000, com o vazamento de 1,3 milhão de óleo combustível;

- O derrame de 7.250 litros de óleo, em 16 de março de 2000, pelo navio Mafra, da Frota Nacional de Petróleo, no canal de São Sebastião, litoral norte de São Paulo;

- O Navio Norma da Petrobrás, em 18 de outubro de 2001, que transportava nafta chocou-se com uma pedra na Baía de Paranaguá, Estado do Paraná, provocando o vazamento de 392 mil litros, em uma área de 3 mil metros quadrados.<sup>90</sup>

Outros acidentes, agora no exterior, podem ser mencionados:

- Em abril de 1996, na usina de Chernobyl, na antiga União Soviética, quatro reatores explodiram, lançando uma nuvem radioativa que cobriu todo o centro-leste da Europa. Morreram trinta e uma pessoas, 200 ficaram gravemente feridas, e 135 mil moradores de locais próximos à usina tiveram

---

<sup>89</sup> Esses acidentes estão no site: [www.greenpeace.com.br](http://www.greenpeace.com.br), acessado em: 22.07.2005.

<sup>90</sup> Os acidentes mencionado envolvendo a Petrobrás e derivados estão divulgados no site:

de abandonar suas residências;

- Em 19 de novembro de 2002, o navio *Prestige* (Bahamas) partiu-se ao meio, derramando 10 mil toneladas de óleo, que atingiram 295 km da costa e contaminaram 90 praias da Galícia e da Espanha;

- Em março de 1980, a plataforma *Alexsander Keillan de Ekosfish* no mar do Norte, afundou, e 123 pessoas morreram;

- Em setembro de 1982, a *Ocean Ranger*, plataforma dos EUA, tombou no Atlântico Norte, deixando 84 mortes;

- Em julho de 1988, 167 pessoas morreram quando a *Piper Alpha* da *Occidental Petroleum* explodiu no Mar do Norte, após um vazamento de gás.

91

Ante tantos exemplos trágicos, podemos perceber a gravidade dos riscos que possuem os resíduos perigosos, já que atingem a sociedade e o meio ambiente diretamente, reforçando, mais uma vez, a responsabilidade socioambiental que cabe a todos os atores sociais em busca de soluções compartilhadas e integradas, bem como a importância da prevenção.

## **5. Formas de Destinação, Tratamento e Mitigação dos Resíduos Sólidos**

### **5.1 Formas de Destinação**

As formas de tratamento e destinação dos resíduos sólidos, embora matéria afeta à Engenharia Sanitária, não podemos deixar de mencioná-las,

---

[www.ambientebrasil.com.br](http://www.ambientebrasil.com.br), acessado em: 22.07.2005.

<sup>91</sup> Os acidentes em países estrangeiros relacionados com petróleo e derivados encontram-se no site:

uma vez que são justamente as causas dos maiores problemas nesse campo, já que muitos municípios depositam seus resíduos em lixões a céu aberto, sem qualquer critério de proteção ao meio ambiente e sem observação de suas interfaces.<sup>92</sup>

Restam claros os objetivos principais do tratamento dos resíduos, a saber: proteção à saúde, à qualidade ambiental e ao bem-estar social.

### **5.1.1 Aterro Sanitário**

Aterro é a disposição ou aterramento do lixo sobre o solo. Aterro sanitário é um processo utilizado para a disposição de resíduos sólidos no solo, particularmente, lixo domiciliar, com base em critérios de engenharia e normas operacionais específicas.

Em outras palavras, trata-se de forma de disposição final de resíduos sólidos urbanos no solo, por meio de confinamento em camadas cobertas com material inerte, conforme as normas operacionais, a fim de evitar danos ou riscos à saúde, bem como impactos ambientais.

Após o estudo do impacto ambiental, o aterro sanitário<sup>93</sup> é designado

---

[www.ambientebrasil.com.br](http://www.ambientebrasil.com.br), acessado em 22.07.2005.

<sup>92</sup> O depósito a céu aberto, infelizmente, ainda é muito usual, devido aos custos financeiros para implantação de aterros sanitários. Ressalte-se que o Brasil, desde 1989, é signatário da Convenção da Basiléia, que tem dentre princípios, que os resíduos sejam, em regra, tratados e depositados no local onde foram gerados, o que tem servido de argumento para alguns municípios não aceitarem o lixo de outras localidades.

<sup>93</sup> Nos termos do Projeto de Lei de âmbito nacional que cuida da Política de Resíduos Sólidos: “aterro sanitário – a técnica de disposição final de resíduos sólidos urbanos no solo, por meio de confinamento em camadas cobertas com material inerte, segundo técnicas específicas, de modo a evitar danos ou riscos à saúde, e à segurança, minimizando os impactos ambientais, incluindo impermeabilização lateral e inferior do terreno, drenagem de água pluviais, coleta e tratamento de líquidos percolados e coleta do biogás”. Já o aterro controlado seria: “ – a técnica de disposição

pelo Poder Público para acondicionar os resíduos sólidos coletados em seu município.

Os procedimentos que devem ser observados para não haver qualquer contaminação do solo são a impermeabilização do solo com argila e o uso de lona plástica para evitar infiltração dos líquidos percolados no solo.

Esses líquidos são drenados por meio de tubulações e escoados para lagoas de tratamento, para que se evite o contato com a água das chuvas. Todos os resíduos que chegam aos aterros sanitários são pesados a fim de se controlar a quantidade depositada.

Os gases liberados durante a decomposição são captados e podem ser queimados, através de um sistema de purificação de ar, ou, ainda, podem ser utilizados como fonte de energia.<sup>94</sup>

Segundo a Norma da Técnica NBR 8819 (ABNT 1984), o aterro não deve ser construído em áreas sujeitas à inundação; deve estar localizado a uma distância mínima de 200 metros de qualquer curso d'água; e devem ser construídos poços de monitoramento, para avaliação da ocorrência ou não de vazamentos e da contaminação do lençol freático.

Hoje, também devido ao aumento da população e ao descontrole da ocupação das cidades, há abreviação da vida útil dos aterros, até porque ocorre

---

final de resíduos sólidos urbanos no solo, por meio de confinamento em camadas cobertas com material inerte segundo normas técnicas específicas, de modo a evitar danos ou riscos à saúde e à segurança, minimizando os impactos ambientais, sem promover a coleta e tratamento de líquido percolados e a coleta e queima do biogás.”

a diminuição das áreas adequadas à implantação de novos aterros sanitários.

Outros problemas referentes aos aterros sanitários são as incertezas quanto ao prazo de efetividade dos sistemas de impermeabilização, posto que ainda não existem estudos conclusivos sobre a permanência e a decomposição das substâncias perigosas no interior dos aterros.

Neles são liberados gases de dióxido de carbono que, mesmo no percentual de apenas 1% (um por cento), causam fortes odores; riscos à saúde, de incêndios e de explosão; perigo para a camada de ozônio; e intensificação do efeito estufa. Aliados aos impactos sobre o clima, as emissões dos aterros também causam impactos locais, como a contaminação da água, do ar, e do solo, assim como a desvalorização imobiliária e a perda de flora e fauna.

Ante tal contexto, os aterros são pouco aceitos pela sociedade.

O lixiviado representa um desafio ainda maior para os especialistas, porque é constituído por uma mistura de substâncias orgânicas e inorgânicas, contendo várias substâncias tóxicas, como metais pesados, hidrocarbonetos clorados, sais. Para ser contido o lixiviado, o aterro sanitário deve dispor de tecnologias apropriadas como, por exemplo, os sistemas multibarreiras.

No Brasil, a disposição final em aterros sanitários é de apenas 10% (dez por cento), em razão dos altos custos para construí-los e mantê-los adequadamente.<sup>95</sup>

---

<sup>94</sup> Visita efetuada ao aterro controlado em Osasco, em 10.07.2006.

<sup>95</sup> *Curso de Agente ambiental citado.*

### **5.1.2 Aterros Controlados**

Nos aterros controlados, de acordo com a Norma nº 8849/85, expedida pela ABNT, o lixo é colocado em local controlado, onde recebe uma cobertura de material inerte ao final de cada jornada. Na sua fase de operação realiza-se uma impermeabilização do local, de modo a minimizar os riscos de poluição e a proveniência dos resíduos é devidamente controlada. Sua deposição faz-se por células que, uma vez preenchidas, são devidamente seladas e tapadas.

Quando esgotado o tempo de vida útil do aterro, este é selado, efetuando-se o recobrimento da massa de resíduos com uma camada de terras com 1 (um) metro a 1,5 (um metro e meio) de espessura, podendo ser utilizado posteriormente com ocupações de áreas de lazer, campos de jogos, etc.

No Brasil, os aterros controlados correspondem a um percentual muito pequeno, já que apenas 13% (treze por cento) dos municípios possuem essa forma de destinação, diante da alta quantidade gerada e da inviabilidade para construí-los.

### **5.1.3 Lixões**

Caracterizam-se como a simples descarga sobre o solo, sem medidas de

proteção ao meio ambiente ou à saúde pública. É o mesmo que despejo de resíduos a céu aberto, sem qualquer cuidado com a área em que houve o depósito quanto ao escoamento dos líquidos percolados, os quais podem contaminar águas superficiais e subterrâneas, por meio do chorume, além da liberação de gases, principalmente do metano, acarretando problemas de saúde e de poluição atmosférica.

Aliado a tudo isso, há o total descontrole quanto aos tipos de resíduos que são despejados nesses locais, podendo ser os originários dos serviços de saúde, representando risco para inúmeros catadores e suas famílias.

Essa é, infelizmente, a realidade da maioria das cidades brasileiras, onde cerca de 60% (sessenta por cento) delas alojam seus resíduos em lixões, já que não possuem recursos técnicos, financeiros e gerenciais para as ações necessárias à instalação de aterros, sanitários ou controlados.

Assim, muitos municípios são compelidos, por meio de ações civis públicas ou termos de ajuste de conduta, a dissiparem os lixões existentes em suas cidades.

## **5.2 Formas de Tratamento**

### **5.2.1 Incineração**

A incineração é um processo de decomposição térmica, no qual há redução do peso, do volume e das características de periculosidade dos resíduos, com a conseqüente eliminação da matéria orgânica e das

características patogênicas, por meio da combustão controlada. A redução de volume é, geralmente, superior a 90% (noventa por cento) e, em peso, superior a 75% (setenta e cinco por cento).

Sebetai Calderoni entende que há equívoco no que de fato venha a ser incineração. Na verdade, o que há é apenas um processo de redução do peso do volume do lixo, já que o incinerador não consegue ser o destino último do material que recebe, requerendo que as cinzas resultantes sejam levadas para o aterro sanitário. Ademais, provoca alguns impactos ambientais, como a produção de componentes tóxicos presentes nas cinzas depositadas ou suspensas no ar, nas quais incluem-se as dioxinas e os furanos, considerados altamente tóxicos,<sup>96</sup> além dos odores, que têm que ser suportados pela população do entorno.<sup>97</sup>

Em São Paulo, por exemplo, o Decreto nº 52.497/70 proíbe a queima do lixo ao ar livre<sup>98</sup>, e a Resolução CONAMA nº 264/99 veta que certos resíduos

---

<sup>96</sup> O *Greenpeace* (Organização-Não Governamental ambientalista) criticou a nova proposta para Política de Resíduos Sólidos (PNRS), reclamando que no documento, a incineração e o co-processamento em fornos de cimento são apresentados como as principais políticas para redução de resíduos. Segundo o *Greenpeace*, esses métodos são prejudiciais à saúde humana, pois despejam substâncias tóxicas no meio ambiente, causando severos danos. Mas um estudo da ABPL (Associação Brasileira de Limpeza Pública) mostra que os sistemas modernos de incineração de lixo são dotados de sistemas computadorizados de controle das contínuas variáveis de combustão, tanto na câmara primária quanto na de pós-combustão, bem como nas demais etapas de depuração de gases e geração de energia. (...) O *Greenpeace* alega também que em diversos países a incineração tem sido preterida, porém, o trabalho da ABPL diz que em países como Alemanha, Japão, Suíça e EUA, por exemplo, muitas plantas foram construídas recentemente, além de outros que estão em construção, principalmente para a geração de energia. Consultado em: [www. site http/ambientebrasil.com.br](http://www.sitehttp/ambientebrasil.com.br), acessado em: 11.04.2006.

<sup>97</sup> Ob cit., p.132/133.

<sup>98</sup> O Jornal *O Estado de São Paulo*, datado de 26.03.2005, no caderno de notas e informações, traz uma matéria sobre o destino do lixo, na qual aponta que o Estado de São Paulo tem aumentado a quantidade de resíduos sólidos domiciliares depositados em aterros sanitários de maneira adequada. Que a quantidade de lixo disposto de forma inadequada caiu desde 1997, ano da realização do primeiro relatório, e hoje apenas 8,3% ainda não tem por destinos aterros

perigosos sejam processados em cimenteiras, como os provenientes de serviços de saúde, os rejeitos radioativos, os explosivos, os organocloratos, os agrotóxicos e afins.

Hoje, embora muito dispendiosa a manutenção, os incineradores já dispõem de tecnologias bem desenvolvidas, principalmente no que se refere à segurança e aos padrões de emissão.

O fato é que esse tipo de tratamento ainda causa certo receio, na população, só podendo ser vencido diante de um processo intensivo de conscientização e de transparência quanto às tecnologias das instalações e do processo de queima do lixo.

Não podemos deixar de indicar que as autoridades públicas devem dar ampla participação ao público, especialmente às comunidades do seu entorno, desde o processo de licenciamento dos incineradores, para que possam opinar sobre sua construção, tendo em vista que serão os mais prejudicados, principalmente pela desvalorização de seus imóveis e pelos possíveis danos à saúde.

### **5.2.2 Compostagem**

Consiste em transformar o resíduo sólido em composto, isto é, método

---

devidamente construídos. Porém, o Presidente da Cetesb alertou para o fato de que essa situação poderá se inverter em três anos ou quatro, pois os aterros já estão ficando saturados. A criação da taxa de lixo em 2002, para a ampliação de novas áreas de lixo e seu depósito adequado, ainda não foi suficiente e o processo de reciclagem e a coleta seletiva têm sido implantados muito lentamente. O caminho que aponta são os incineradores, uma vez que não há mais área de criação de aterros. O Presidente do Instituto Brasileiro de Proteção Ambiental protesta contra essa prática,

de tratamento de resíduo sólido pela fermentação da matéria orgânica, transformando-o em adubos e fertilizantes, denominados compostos.

Propicia um destino útil para os resíduos orgânicos, evitando sua acumulação em aterros e melhorando a estrutura dos solos, sendo utilizada em jardins e hortas,<sup>99</sup> como adubos orgânicos, devolvendo à terra os nutrientes. Também controla a erosão e evita o uso de fertilizantes sintéticos.

Segundo dados do IBGE, publicados em 1992, havia no Brasil 80 usinas de compostagem, porém a maioria já se encontra desativada por falta de uma política séria nessa área e preparo técnico no setor (condições precárias de trabalho e ausência de política de controle de qualidade).

### **5.2.3 Coleta Seletiva**

A coleta seletiva é o recolhimento diferenciado de resíduos sólidos, previamente selecionados nas fontes geradoras, com o intuito de encaminhá-los para reciclagem, compostagem, reúso, tratamento ou outras destinações alternativas.<sup>100</sup>

Os resíduos são separados em lixo seco e em lixo orgânico, já nos locais de sua origem<sup>101</sup>. Todavia, a coleta é insuficiente quando feita de forma isolada, o que revela a necessidade de implantação de um plano de

---

lembrando que ela lança na atmosfera substâncias altamente cancerígenas.

<sup>99</sup> As cinzas de madeiras provenientes de lareiras ou de fogões a lenha são uma ótima fonte de potássio para os horticultores orgânicos, pois eles a utilizam na prevenção de pragas, as cinzas.

<sup>100</sup> Definição prevista na Lei nº 12.300/2006 de Política Nacional de Resíduos Sólido, no artigo 5º, inciso XIX.

<sup>101</sup> Depois de separados os materiais, são depositados em lixeiras especiais ou entregues aos

gerenciamento integrado para a obtenção de melhores resultados.

A coleta seletiva teve seu início, de forma organizada e documentada, no bairro de São Francisco, na cidade de Niterói, em 1985, por meio da cooperação entre a Universidade Federal Fluminense/UFF e o Centro Comunitário São Francisco CCSF (Associação de Moradores de São Francisco).

Apostava-se na participação da comunidade, e a UFF passou, imediatamente, a implantar novas experiências em grandes edifícios, unidades militares, escolas e presídios.

Os objetivos principais eram o de que a idéia se expandisse para a recuperação de materiais recicláveis, aproveitando a tradição dos catadores e sucateiros, bem como o desenvolvimento de atividades de baixo custo, adaptáveis aos modelos sócio-econômicos das grandes cidades brasileiras que, cultural e socialmente, vivenciam muitas diferenças.

A partir de 1988, foram desenvolvidas experiências de maior amplitude, implantadas por Prefeituras, como a de Curitiba, Florianópolis, São Paulo, São Sebastião, São José dos Campos e outras.

Além disso, a existência de um programa de coleta seletiva é essencial e contribui muito para a diminuição do volume levado aos aterros ou aos lixões, e, por consequência, também contribui para a saúde pública. Também é educativo, na medida em que conduz a uma mudança no comportamento

---

catadores de rua ou a em alguma cooperativa de catadores.

individual diante do meio ambiente, por propiciar uma revisão de hábitos de consumo e por fortalecer o espírito de cidadania em prol do bem maior que é o meio ambiente sadio e equilibrado, para gerações presentes e futuras.

No Brasil, infelizmente, apenas 2,5% (dois e meio por cento) dos resíduos são coletados de forma seletiva.<sup>102</sup> Um exemplo que temos da importância da coleta seletiva deu-se com as latas de alumínio, que levou o Brasil a tornar-se o primeiro do mundo na sua reciclagem.

As parcerias geralmente ocorrem entre a prefeitura e os grupos de terceira idade, escoteiros, sociedades de bairro, etc. Para a coleta e a triagem de materiais, aliam-se a catadores, presidiários e internos de programa de reabilitação psicossocial.

Para a comercialização dos materiais e para a destinação dos fundos, as parcerias tendem a ser com entidades da sociedade civil, com o Fundo Social de Solidariedade, etc.

Há, ainda, as prefeituras que buscam apoio junto a órgãos estaduais, como Delegacias de Ensino, e federais, como o Ministério do Meio Ambiente.

Alguns projetos têm (ou tiveram) o auxílio da ONU ou de agências estrangeiras de cooperação técnica, além de poderem contar com o apoio do

---

<sup>102</sup> A *Folha de São Paulo*, abordando o tema Coleta Seletiva, demonstra como algumas pessoas incorporam em seu cotidiano a separação do lixo, chamando atenção inclusive para as sábias palavras de Gandhi “Devemos ser a mudança que queremos para o mundo. A postura do homem diante do lixo é mais importante do que mudar o governo”. Caderno Folhaequilíbrio de 17.03.2005.

SEBRAE.<sup>103</sup>

Em outros países, como o Canadá, os programas de coleta seletiva são mecanizados, a população separa o lixo, e a coleta é feita por funcionário da limpeza urbana. Lá, há mais leis responsabilizando o fabricante do produto pela coleta, e, os consumidores pela excessiva quantidade de lixo encaminhada para disposição final.

Outros exemplos são os parques ecoindustriais, comunidades que quase não produzem lixo. Um dos primeiros a serem implantados, no mundo, foi o *Kalundborg*, na Dinamarca, em que quatro empresas que ocupavam o mesmo terreno dividiam o uso das fontes de energia e utilizavam os resíduos umas das outras, pois as sobras de uma poderiam servir até como matéria-prima para as vizinhas.<sup>104</sup>

A cidade de São Paulo, por meio do Decreto nº 42.290/02, instituiu o Programa Socioambiental de Cooperativa de Catadores de Material Reciclável, com os seguintes objetivos:

- Resgatar a cidadania mediante o reconhecimento do direito ao trabalho;
- Formalizar a atuação dos catadores no programa de coleta seletiva;
- Estimular a geração de trabalho e renda, criando condições dignas de trabalho para os catadores;
- Promover a educação ambiental: conscientização da população,

---

<sup>103</sup> Consultado em: <http://federativo.bndes.gov.br/dicas/coleta/seletiva>, acessado em: 19.06.2006.

<sup>104</sup> Cláudia de Castro Lima, *Reciclagem*. Revista Pancrom nº 12.2005.027.

mudança de comportamento no consumo e descarte de materiais recicláveis;

- Apoiar as cooperativas de trabalho, visando ao aprimoramento de suas atividades.

A coleta seletiva, sob tal enfoque, representa, em nosso ponto de vista, o cumprimento da implementação da responsabilidade socioambiental que cada cidadão têm perante o lixo que gera, pois à medida que faz a separação adequada, contribui para a diminuição do lixo disposto em lugares incorretos.<sup>105</sup>

Ressalte-se que no curso de agente ambiental, realizado na *Limpurb*, ficou claro que a coleta seletiva só não é mais expressiva por falta de estrutura dos governos locais e por ausência de continuidade de programas implantados, pois a comunidade tende a corresponder quando chamada a participar desses programas.

Portanto, enquanto não houver políticas públicas de cooperação, compartilhamento integrado e de continuidade entre os diferentes governos, (federais, estaduais e municipais), bem como envolvimento dos demais atores sociais, conscientes da responsabilidade socioambiental e pós-consumo, só teremos soluções paliativas e setoriais.

### **5.2.3.1 Experiências Socioambientais em Programas de Coleta Seletiva em São Paulo<sup>1</sup>**

---

<sup>105</sup> A *Folha de São Paulo*, abordando o tema Coleta Seletiva, demonstra como algumas pessoas incorporam em seu cotidiano a separação do lixo, chamando atenção inclusive para as sábias palavras de Gandhi “Devemos ser a mudança que queremos para o mundo. A postura do homem diante do lixo é mais importante do que mudar o governo”. Notícia veiculada em: 17.03.2005.

### **5.2.3.1.1 Coleta Seletiva no Município de Embu - SP**

A Coleta Seletiva de Embu é um programa socioambiental desenvolvido por parceria entre a Prefeitura Municipal e a COOPERMAPE – Cooperativa de Reciclagem de Matéria-Prima de Embu (formada por ex-catadores do lixão).

A Secretaria Municipal do Meio Ambiente de Embu – SEMA, por sua Divisão de Educação Ambiental, realiza a gestão do Programa de Coleta Seletiva.

A Prefeitura cede caminhões, motoristas e a área onde será instalado o galpão da triagem. Além disso, fornece uma cesta básica a cada cooperado.

A coleta é realizada, semanalmente, pelo sistema chamado “porta a porta”, em 35% dos bairros do município. Envolve escolas, creches e condomínios residenciais. Algumas empresas da região e da municipalidade realizam entregas voluntárias no Centro de Triagem.

O material coletado, após sua triagem e seu acondicionamento, irá para comercialização, a qual é pautada por dois critérios:

- 1 – Melhor preço de mercado, e
- 2- Regularidade de compra e pontualidade de pagamento da indústria e dos sucateiros.

A receita obtida com a comercialização é dividida igualmente entre os

cooperados.

Cabe destacar algumas dificuldades enfrentadas pelos cooperados, para que tenhamos uma melhor noção da complexidade dos fatores que envolvem uma política socioambiental:

- erros de pesagem, que ocorrem por falha dos cooperados, por não acompanharem a pesagem do material feita pelos sucateiros, e a desconfiança dos cooperados em relação às balanças e à pesagem dos sucateiros;

- não cumprimento dos acordos assumidos, verbalmente, entre cooperados e sucateiros;

- impontualidade na retirada dos materiais e nos respectivos pagamentos.

#### **5.2.3.1.2 Coleta Seletiva no Município de São José dos Campos -SP**

São José dos Campos iniciou a Coleta Seletiva em 1990. O lançamento aconteceu após um desfile das escolas do carnaval carioca, em que a Escola de Samba Beija-flor apresentou lindas fantasias com o lixo de uma sociedade consumista, numa clara demonstração de quanto desperdício já estava incorporado ao nosso cotidiano, à nossa cultura.

Esse foi o norte para a implantação do projeto na cidade de São José dos Campos. Ou seja, trabalhar a cultura do desperdício, mudar comportamentos, não só em relação ao lixo, mas também quanto à limpeza urbana, à preservação dos recursos naturais, fazendo com que a população percebesse a necessidade e a importância de viver com qualidade de vida nos ambientes urbanos, bem como junto com o poder público, fizesse a sua parte.

Para garantir a eficiência do sistema, a coleta seletiva baseava-se em um tripé interdependente, a saber:

- . a conscientização e a motivação;
- . a estrutura operacional; e
- . a comercialização

A conscientização deveria levar os cidadãos à mudança de comportamento. Separar o lixo em casa, reconhecendo o valor agregado a cada um desses produtos, é fator determinante para o funcionamento do sistema. O cidadão consciente dos benefícios ambientais e sociais da coleta seletiva passaria a ter, inclusive, uma nova postura com relação ao ambiente urbano. A cidade ficaria mais limpa.

Como atingir esse cidadão e chegar a esse nível de consciência ?

A resposta a essa questão também foi fator determinante para a definição do tamanho inicial do projeto. Decidiu-se, então, por iniciar a coleta em um único bairro e por ir ampliando gradativamente.

Escolhido o bairro, traçou-se o perfil da comunidade local e esse perfil foi indicativo para se chegar até a comunidade. Era um bairro nobre da cidade, formado basicamente por empresários, por pessoas com nível superior, muitos já conhecedores de projetos semelhantes em execução fora do país.

Qual era, afinal, a mensagem utilizada para sensibilizar a comunidade local?

Primeiramente, saber que o papel, o papelão, os plásticos, os vidros e os metais, nada disso é lixo. Podem ser matéria-prima no processo industrial, podem ser novos produtos.

Em segundo lugar, conhecer o processo produtivo, perceber a natureza, os recursos naturais, a água, a energia, a poluição que causa cada um desses materiais.

Num terceiro ponto, refletir sobre a possibilidade de esgotamento dos recursos naturais e as consequências disso para a qualidade de vida nos ambientes urbanos e para as gerações presentes e futuras.

Por fim, informar a população de que, a cada dez ou quinze anos, a prefeitura precisa desapropriar uma área para depositar lixo.

Em 1992, foi implantado um Programa de Educação Ambiental nas escolas municipais, chamado São José Verde Limpo, que introduziu uma discussão sobre o lixo, a limpeza urbana, a coleta seletiva e a reciclagem nas escolas.

A partir de 1994, foi implantado pelas escolas municipais, em conjunto com a Secretaria Municipal de Educação, o programa Lixo-tur, isto é, visitar a Estação de Tratamento de Lixo da cidade. Nela, os alunos conhecem os problemas sanitários e ambientais provocados pelo lixo, bem como qual deve ser o tratamento adequado.

Essas visitas são bastante proveitosas, pois os alunos acabam verificando que o lixo orgânico também pode ser reaproveitado. No aterro sanitário, costumam impressionar-se com o chorume, principalmente com a cor e o cheiro.

Um dos frutos do programa de conscientização resultou numa das iniciativas mais interessantes ocorridas no município: num dos bairros da cidade, a população predominantemente católica queria construir uma igreja maior. Coordenada por um padre, entre diversas atividades para arrecadação de fundos, uma delas foi a implantação do Programa Lixo Luxo, pois aquele bairro ainda não tinha coleta seletiva.

Os moradores levavam o reciclável para o pátio da igreja, onde grupos de voluntários separavam, prensavam e vendiam o material recolhido.

Essa iniciativa mostrou-se bastante eficiente, inclusive conseguindo a montagem de uma oficina de consertos de eletrodomésticos, uma vez que eram doados quebrados para igreja. Voluntários aposentados consertavam e vendiam a preços bastante acessíveis, para a população mais carente.

Esse projeto funcionou até o término da construção, quando, então, o pátio precisou ser utilizado como estacionamento da igreja.

A comunidade, a partir dessa iniciativa, integrou-se ao programa de coleta seletiva da cidade.

Em São José dos Campos, diversas indústrias implantaram o programa

de coleta seletiva.

A estrutura operacional em São José dos Campos compreende, basicamente, o sistema de coleta e a central de triagem.

Para o lançamento do projeto de coleta seletiva manteve-se o firme propósito de combater o desperdício e de difundir o princípio de reúso. Para a coleta, foi reaproveitado um caminhão basculante, que estava encostado como sucata.

Para a Central de Triagem foi utilizado um galpão, uma antiga oficina que se encontrava abandonada, parte da estrutura da Usina de Compostagem, então desativada. Nesse galpão foram instaladas uma esteira, uma prensa e uma fragmentadora (também da antiga Usina de Compostagem).

A maior dificuldade, no entanto, encontra-se na inexistência de mercado para reciclagem de pilhas, baterias, lâmpadas, pneus, a qual deve ser um problema de praticamente todas as cidades brasileiras que possuem a coleta seletiva e que contribuem para a elaboração do índice de rejeito do material recolhido.

## **6. Reciclagem**

A reciclagem é a prática ou técnica na qual os resíduos podem ser usados com a necessidade de tratamento para alterar as suas características

físico-químicas.<sup>106</sup>

Paula Tonani Matteis de Arruda assim define a reciclagem

*“Método de recuperação – transformação da energia constante dos resíduos sólidos, para que possam ser utilizados outras vezes, inclusive como matérias-primas, ainda que em outro estado (sólido, líquido e gasoso) do originalmente encontrado.”*<sup>107</sup>

Reciclar, portanto, é o ato de transformar materiais e permitir que eles voltem a ser utilizados, por meio da sua reintrodução no processo produtivo, como um produto novo, que poderá ser semelhante ou não à forma anterior.

Cada material é submetido a um processamento diferente. A lata de alumínio envolve pelos menos quatro etapas até que outra lata possa voltar novinha às prateleiras.<sup>108</sup>

Calderoni acentua que é essencial à viabilidade da reciclagem que os múltiplos agentes envolvidos, concertadamente, deliberem, pois a reciclagem, enquanto atividade social abrangente, requer um envolvimento sistemático, como de empresas, de sucateiros, de carrinheiros, de catadores e da população em geral.

---

<sup>106</sup> Definição no artigo 5º, inciso XIII, da Lei de Política Resíduos Sólidos do Estado de São Paulo (Lei nº 12.300/2006).

<sup>107</sup> *Responsabilidade Civil decorrente da poluição por resíduos sólidos domésticos*, p. 49.

<sup>108</sup> As latas de alumínio, primeiro, são amassadas por prensas especiais e transformam-se em grandes blocos, os fardos. Eles vão para o forno de fundição, onde são derretidos e convertidos em lingotes em forma de tiras. Os lingotes são, então, encaminhados para máquinas de laminação e, depois de passarem entre grandes rolos, viram bobinas de alumínio. Essas bobinas são usadas para a produção de novas latinhas. *Pancrom News* 12.2005027 p. 23.

Ainda nos valendo dos seus ensinamentos, trazemos para o presente trabalho as diversas perspectivas econômicas para os vários atores sociais, diante da utilização da reciclagem.

Para os empreendedores ou setores da indústria, a reciclagem é um grande ganho, daí seu interesse em preservar e ampliar suas vantagens. Para os governos municipais, a reciclagem do lixo lhes proporciona ganhos econômicos. Na medida em que cada tonelada é desviada da corrente de lixo, há uma sensível diminuição de custos, além do aumento da vida útil dos aterros. Para os sucateiros, seu lucro é obtido com o crescimento do mercado de reciclagem. Para os carrinheiros e catadores, há aumento do número de postos de trabalho, e, caso consigam organizar-se em cooperativas ou empresas ganharão sua remuneração, superando a situação de informalidade. O governo federal também será contemplado economicamente, já que terá uma economia de energia, de divisa, de recursos hídricos, bem como estará promovendo a elevação da qualidade do meio ambiente, principalmente no que se refere ao ar e à água. Do mesmo modo, o governo estadual terá ganhos econômicos. Para a população, poderia, em tese, ser diminuída a taxa de limpeza cobrada.<sup>109</sup>

A Política de Resíduos do Estado de São Paulo dispõe que, para serem alcançados os objetivos traçados, caberá ao Poder Público, em parceria com a iniciativa privada, estimular e assegurar as ações de eliminação (dentre as quais está a utilização da reciclagem); e incentivar a criação e o desenvolvimento de cooperativas e associações de catadores de materiais

---

<sup>109</sup> Calderoni, ob. cit. p. 298. ss

recicláveis, para que realizem a coleta e a separação.<sup>110</sup>

Nesse sentido, percebemos que a reciclagem, mais do que servir como forma de tratamento dos resíduos sólidos, proporciona, também, a implementação da responsabilidade socioambiental, na qual se podem agregar valores sociais, ambientais e econômicos.

Por meio da reciclagem podemos, seguramente, minimizar a utilização dos recursos naturais, porque:

- 1000 Kg. de papel reciclado evitam o corte de 20 árvores;
- 1000 Kg de vidro reciclado evitam a extração 1300 Kg de areia;
- 1000 Kg de alumínio reciclado evitam a extração de 5000 Kg de

Bauxita, o minério do alumínio;

- 1000 Kg de plástico reciclado evitam a extração de milhares de litros de petróleo.<sup>111</sup>

## **7. Medidas de Mitigação dos Resíduos Sólidos**

O funcionamento eficaz do gerenciamento de resíduos depende, também, das medidas de mitigação de sua geração, as quais englobam várias ações, como o consumo sustentável, a educação e o acesso à informação, adesão aos programas de coleta seletiva e de reciclagem, além da conscientização da responsabilidade pós-consumo por seus produtores, fornecedores e consumidores. Isso implica não mais a adoção dos três erres (3

---

<sup>110</sup> Lei 12.300/2006: artigo 3º parágrafo único, 1 e 9.

<sup>111</sup> *Curso de agente ambiental*

r), mas dos cinco erres (5 r), a saber:

- Reduzir;
- Reutilizar;
- Reciclar;
- Recusar;
- Repensar.

Nesse ponto, a mitigação é o processo que age preventivamente, por meio do pré-consumo, reduzindo, reusando, recusando e repensando os produtos oferecidos para o consumo, bem como pelo pós-consumo, reciclando.

Saliente-se que a minimização preventiva é, sem dúvida, a que gera maiores resultados, pois evita a produção de resíduos, proporcionando efetivos ganhos em todos os aspectos: ambientais, econômicos, sociais, sanitários.

A mitigação da geração de resíduos nas indústrias constitui uma estratégia importantíssima no gerenciamento de resíduos, pois sua base está na adoção de técnicas que possibilitem a redução do volume ou de toxicidade dos resíduos. Seus objetivos principais, portanto, são a prevenção da geração dos resíduos e a utilização de alternativas para a disposição, que não seja o seu despejo no solo.<sup>112</sup>

Algumas das medidas recomendadas para minimização dos resíduos industriais são:

- uso de materiais de maior pureza;
- uso de matérias-primas menos tóxicas;

- uso de materiais não-corrosivos;
- conversão dos processos por bateladas em processo contínuos;
- inspeções e manutenções mais rigorosas de equipamentos;
- melhora no treinamento dos operadores;
- supervisão contínua;
- adoção de práticas operacionais adequadas.<sup>113</sup>

O poder público também poderá adotar práticas mitigatórias, ao realizar compras que optem por produtos com selo de qualidade, produções limpas, bem como ao informar seus servidores e usuários sobre condutas anti-desperdícios.

Cumprido destacar que as metas ambientais, formuladas pela União Européia, encontram-se alicerçadas em três objetivos:

1) não geração de resíduos. Esse é o fator-chave de qualquer política de gerenciamento de resíduos sólidos. Se, num primeiro momento, o acúmulo de resíduo e a periculosidade puderem ser reduzidos, a disposição será mais simples, e poderá haver modificação de hábitos, inclusive de consumo;

2) reutilização e reciclagem;

3) o resíduo que não puder ser reciclado, sempre que possível, deve ser incinerado com segurança. O aterramento deve ser visto como última alternativa.

Por todo exposto, os resíduos sólidos constituem uma das questões mais relevantes nas sociedades contemporâneas, seja do ponto de vista social,

---

<sup>112</sup> CETESB, *Resíduos Sólidos Industriais*, p 21.

<sup>113</sup> Ob. cit. p. 24.

ambiental, urbanístico ou econômico, daí entendê-los como uma responsabilidade socioambiental, a exigir a implementação de políticas que tenham bases integradoras e compartilhadas, capazes de incentivarem as mudanças nos padrões de produção e de consumo.

## **CAPÍTULO III - POLÍTICA E GESTÃO COMPARTILHADAS DE RESÍDUOS SÓLIDOS**

### **1. Conceito de Gestão Compartilhada**

Ao longo da história, as políticas públicas sempre foram marcadas por decisões centralizadas no âmbito federal. Havia, na verdade, apenas uma troca de favores entre as instâncias locais, regionais e federais, sem qualquer ação

de coordenação ou integração entre os órgãos públicos.

Lilia A. de Toledo Piza Martins, ao falar sobre políticas públicas, assevera que elas foram, e ainda possuem práticas clientelistas. Ou seja, em momento algum se busca a coordenação de ações entre os diversos órgãos públicos, afetando a eficiência e a continuidade das políticas públicas.<sup>114</sup>

Nesse mesmo passo, as políticas sociais possuíam somente um caráter setorial, as diversas áreas atuavam de forma dissociadas, sem qualquer articulação com outros setores.

A Constituição Federal de 1988 constituiu um marco fundamental na instituição do regime democrático e de cooperação entre os entes políticos. Flávia Piovesan também ressalta que é com a Carta de 1988 que se introduziu indiscutível avanço na consolidação legislativa das garantias e dos direitos fundamentais, bem como da proteção de setores vulneráveis da sociedade brasileira.<sup>115</sup>

Cabe frisar que, embora seja de competência das administrações públicas a formulação de políticas públicas, tidas como instrumentos da ação governamental ou como um programa de ação expedido pelos governos para a concretização de determinados objetivos, não podem constituir decisões impostas à sociedade. É importante que a coletividade também participe do processo de definição das decisões e do controle da execução dessas

---

<sup>114</sup> *Gestão Pública e Democrática : Um caminho em Construção*, Tese de Doutorado (Pontifícia Universidade Católica São Paulo, 2000) p. 32/33.

<sup>115</sup> *Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional*, p. 55

decisões.<sup>116</sup>

O processo de democratização permitiu que nos anos noventa (1990) as políticas públicas ganhassem novos contornos, principalmente nos governos locais, porque passaram a realizar parcerias com a sociedade civil, em direção à concretização de suas políticas.

No âmbito das questões ambientais, a idéia de participação, de parceria e de compartilhamento é essencial para a proteção do meio ambiente, até mesmo diante do que determina a Constituição Federal, no artigo 225, “caput”, no qual expressamente menciona que “*é dever do Poder Público e da Coletividade preservar e defender o meio ambiente.*” Em outras palavras, quer nos dizer que somos igualmente responsáveis pelo equilíbrio ambiental, para a sadia qualidade de vida das presentes e futuras gerações.

Nesse sentido, podemos aferir que, mesmo tendo sido atribuído ao Poder Público a incumbência de assegurar o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, ele é apenas um dos atores sociais. Afinal, o legislador constitucional, no artigo 170, inciso VI, impõe também que a ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, observe, entre outros princípios, a defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado, conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação. Ademais, prevê a responsabilização das pessoas físicas ou jurídicas, com sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar

---

<sup>116</sup> Vanêsa Buzelato Prestes, *Resíduos Sólidos: a necessária interação entre os instrumentos de gestão existentes – o papel do Municípios*, Revista de Direito Ambiental, nº 19, ano 5 – julho-setembro 2000, p. 304;

os danos causados ao meio ambiente, quando suas condutas ou atividades forem lesivas ao meio ambiente (artigo 225, parágrafo 3º).<sup>117</sup>

As políticas que envolvem o meio ambiente não se esgotam somente em ações do Poder Público, mas se estendem aos demais segmentos da coletividade, ou seja, são repartidas entre o Estado, a iniciativa privada e os cidadãos. Aliás, do mesmo modo deve ocorrer com as gestões públicas que visam à proteção ambiental, as quais deverão ser integradas.

Oportuno acrescentar o entendimento esposado por José Rubens Morato Leite, Luciana Cardoso Pilati e Woldemar Jamundá, quando falam sobre os deveres fundamentais da proteção ao meio ambiente:

*O meio ambiente ecologicamente equilibrado não é finalidade do Estado apenas, mas sim de toda a coletividade, podendo-se observar a adoção de uma responsabilidade compartilhada. Foi erigido, em termos de proteção ambiental um sistema de responsabilidade solidária e ética com vistas às futuras gerações.*<sup>118</sup>

Vale ainda lembrar que as políticas ambientais devem fazer parte dos programas nacionais, regionais e locais, inclusive com a destinação de recursos para esse fim, conforme bem cuidou Inês Virginia Prado Soares, ao fazer a seguinte observação:

---

<sup>117</sup> Artigo 225 da CF: “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 (...)

Parágrafo 3º: “As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.”

<sup>118</sup> *Estado de Direito Ambiental no Brasil*, in *Desafios do Direito Ambiental no Século XXI Estudos em homenagem a Paulo Affonso Leme Machado*, orgs: Sandra Akemi Shimada Kishi Solange Teles da Silva e

*A fixação de diretrizes em programas e planos nacionais, regionais e setoriais em matéria ambiental deve ser compatível com a destinação dos recursos financeiros para suas execuções, segundo o parágrafo 2º do artigo 165<sup>119</sup> da Lei Maior. Dessa forma, a alegação do Poder Público de que, embora tenha estabelecido certa política pública, não dispõe de recursos para realizá-la, por não existir previsão para tal despesa na lei orçamentária anual, não encontra amparo constitucional em nosso sistema normativo.<sup>120</sup>*

As novas políticas públicas tendem a buscar, pelo compartilhamento entre os atores sociais, a solução para a realização de planos e programas, também na área ambiental.

A concepção, então, de gestão compartilhada, pode ser compreendida como uma rede de cooperação entre os entes políticos do âmbito federal, estadual e municipal, os cidadãos e os empreendedores, na consecução de planos e programas relacionados aos mais diversos campos, entre eles no que toca aos resíduos sólidos.

Na gestão compartilhada, portanto, estão incluídos o planejamento econômico, as ações estratégicas, a fiscalização, a comunicação de informações, o diálogo permanente entre as partes envolvidas e,

---

Inês Virginia Prado Soares, Malheiros editores, São Paulo, 2005, p. 621 ;

<sup>119</sup> CF, artigo 165 “ Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: I- o plano plurianual; II- as diretrizes orçamentárias; III – os orçamentos anuais.

(...)

Parágrafo 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação nas agências oficiais de fomento”.

<sup>120</sup> *Meio Ambiente e Orçamento Público in Desafios do Direito Ambiental no Século XXI Estudos em homenagem a Paulo Affonso Leme Machado*, orgs: Sandra Akemi Shimada Kishi Solange Teles da Silva e

principalmente, a responsabilização daqueles que descumprirem a sua parte.

Por ser uma política baseada na cooperação, encontramos fundamento na própria Constituição Federal de 1988, no artigo 23, parágrafo único,<sup>121</sup> ao determinar que por lei complementar sejam fixadas normas de cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, buscando-se o equilíbrio do desenvolvimento e o bem-estar em âmbito nacional.

Por outro lado, embora até os dias atuais não tenha sido elaborada a lei complementar de que trata o parágrafo único, do artigo 23 da CF, nada impede a colaboração entre os entes federativos, até mesmo porque já possuímos instrumentos instituídos em nosso ordenamento jurídico, capazes de viabilizar essa cooperação, tais como os termos de parcerias, os convênios, os consórcios e as parcerias público-privadas, estas criadas pela Lei nº 11.079/2004, nas quais nos deteremos mais adiante, quando forem abordadas as formas de implementação da responsabilidade socioambiental pelo Poder Público.

Heraldo Garcia Vitta aduz que é desnecessária a edição de lei complementar para atuação conjunta das entidades políticas, pois o artigo 23 da CF tem eficácia plena e não necessita de norma infraconstitucional para regulá-lo.<sup>122</sup>

---

Inês Virginia Prado Soares, p. 566, Malheiros editores, São Paulo, 2005;

<sup>121</sup> Constituição Federal, artigo 23 “É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:  
(...)

Parágrafo único: Lei complementar fixará normas para a cooperação entre a União, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional”.

<sup>122</sup> *Da divisão de competências das pessoas políticas e meio ambiente*, p. 93-101 Revista de Direito

Toshio Mukai ressalta que, na competência comum do artigo 23 da CF, há um federalismo cooperativo, em que os níveis de governo não se digladiam pelas suas competências, mas se unem para, cada qual dentro de suas atribuições, darem conta das necessidades dos administrados.<sup>123</sup>

Paulo Affonso Leme Machado é incisivo quanto à importância do compartilhamento entre as entidades administrativas. E, quando da normatização da lei complementar de que trata o artigo 23, parágrafo único da CF, esta não poderá deixar de prever a troca permanente e sistemática de informações ambientais, pois o fornecimento recíproco de informações tornaria realidade o artigo 9º da Lei nº 6.938/81, da Lei de Política Nacional do Meio Ambiente, e se evitaria a duplicação ou a triplicação das ações administrativas em muitos licenciamentos administrativos, que deve ter como fundamento a mútua ajuda dos entes federados.<sup>124</sup>

Desse modo, a gestão compartilhada tende a ser o melhor modo para tratar as questões que se relacionem à sustentabilidade ambiental, bem como à promoção dos desenvolvimentos econômico e social, à medida que visa às soluções comuns, diante das reais necessidades de cada local.

## **2. Política Nacional de Saneamento Básico e Política de Resíduos Sólidos do Estado de São Paulo**

---

Ambiental, nº 10, 1998;

<sup>123</sup> *Direito Ambiental Sistematizado*, p.17, 3ª ed;

## **2.1 Saneamento Básico sob enfoque da Lei nº 11.445, de 05 de janeiro de 2007**

A Lei nº 11.445, de 05 de janeiro de 2007, recentemente promulgada, estabelecendo as diretrizes nacionais para o saneamento básico e para a política nacional de saneamento básico, constitui um dos marcos relevantes na proteção da sadia qualidade de vida e na proteção ambiental, uma vez que a falta de saneamento provoca sérios impactos ao meio ambiente e à saúde pública.

A aprovação dessa lei representa um fortalecimento para o setor que, há mais de 20 anos, desde o fim do Plano Nacional de Saneamento – PLANASA, não possuía uma política específica.

Aliás, a questão das atividades que englobam o serviço de saneamento básico sempre foi muito discutida, deflagrando várias controvérsias no tocante aos resíduos sólidos, se estariam ou não inseridos, nos chamados serviços de saneamento básico. Na verdade, essas divergências decorriam de algumas normas jurídicas que integravam nos serviços básicos somente as atividades relacionadas ao provimento de água e de esgoto sanitário.

O Rio Grande do Norte, por exemplo, instituiu sua Política de Saneamento Básico pela Lei nº 8.485, de 21 de fevereiro de 2004, estabelecendo expressamente no artigo 1º: “*Fica instituída a Política Estadual de Saneamento Básico, para oferta de serviço adequado de abastecimento de água e esgotamento sanitário*”(…).

---

<sup>124</sup> *Direito Ambiental Brasileiro*, p.53, 7ª ed, Malheiros editores

A Constituição do Estado de Minas Gerais, de modo diverso, ao elencar as chamadas “funções públicas e de interesse público”, nas quais se incluem o saneamento básico, no seu artigo 43, III, diz que este contempla o abastecimento de água, a destinação de esgoto sanitário e a coleta de resíduos.

Dessa forma, com a promulgação da Lei nº 11.445/2007, estabelecendo no artigo 3º, I, o que deve ser considerado como serviço de saneamento básico, finda com tais divergências entre as legislações estaduais, na medida em que, expressamente dispõe sobre os tipos de serviços, incluindo o da limpeza urbana e o do manejo de resíduos sólidos, estes considerados, consoante o artigo 2º, inciso I, letra c

*conjunto de atividades, infra-estruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, transbordo, tratamento e destino final do lixo doméstico e do lixo originário da varrição e limpeza de logradouros e vias públicas.*

Vamos, diante dessa uniformização, verificar alguns pontos que compõem essa política, sobretudo no que diz respeito aos seus princípios, às diretrizes e aos objetivos, por estarem intimamente relacionados ao presente trabalho.

Iniciamos com os princípios eleitos para nortear os serviços de saneamento básico, os quais servirão de baliza para a implementação dos planos e programas que envolverão o saneamento básico.

**- Princípio da Universalização do Acesso:** Previsto no artigo 2º, I,

significa que todos deverão ser atendidos pelo sistema de saneamento. A própria lei consignou no artigo 3º, III, que considera universalização a ampliação progressiva do acesso a todos os domicílios ocupados ao saneamento básico. No mesmo artigo, no inciso VII, fez também constar a previsão de subsídios para garantir a universalização do acesso ao saneamento básico, especialmente para populações e localidades de baixa renda.

- **Princípio da Integralidade:** Significa que todas as atividades que compõem os serviços de saneamento básico deverão ser prestadas de forma completa, isto é, todos serão atendidos pelos serviços de abastecimento de água potável, esgoto, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, drenagem e manejo de águas pluviais.

- **Princípio da Prestação Adequada dos Serviços:** Os serviços que envolvem o saneamento básico devem ser prestados de forma eficiente para atingir a proteção da saúde pública e a proteção ao meio ambiente.

- **Princípio da Articulação entre as Políticas de Desenvolvimento:** Este princípio ressalta que a política de saneamento deve estar integrada às demais políticas que envolvem os desenvolvimentos urbano e regional, a habitação, o combate à pobreza e sua erradicação, a proteção ambiental, a promoção da saúde e outras de relevante interesse social, voltadas para a melhoria da qualidade de vida.

- **Princípio da Transparência das ações, baseadas em sistemas de informações e processos decisórios institucionalizados:** Significa que tudo que disser respeito ao saneamento básico deverá ser informado para a

coletividade, possibilitando seu maior controle sobre os serviços prestados, opinando e participando através de audiências públicas e consultas públicas. Inclusive, no capítulo da regulação, procura garantir ao usuário que tenha amplo acesso à informações sobre os serviços prestados, ao conhecimento dos seus direitos e deveres, ter acesso aos relatórios elaborados pelos titulares dos serviços.

- **Princípio do Controle Social:** Visa garantir à sociedade sua participação na formulação das políticas, no planejamento e na avaliação dos serviços. Em seu artigo 3º, IV, considera controle social o *“conjunto de mecanismos e procedimentos que garantem à sociedade informações, representações técnicas e participações nos processos de formulação de políticas, de planejamento e de avaliação relacionados aos serviços públicos de saneamento básico.”*

As diretrizes estão dispostas no artigo 48, incorporando aspectos sociais, urbanos, ambientais, econômicos e de saúde pública, visando, sobretudo, à qualidade de vida.

As metas fixadas por essa política são: 1) prioridade para as ações que promovam a equidade social e territorial no acesso ao saneamento; 2) aplicação dos recursos financeiros, de modo a promover o desenvolvimento sustentável, a eficiência e a eficácia; 3) melhoria da qualidade de vida e das condições ambientais e de saúde pública; 4) colaboração para o desenvolvimento urbano e regional; 5) garantias e meios adequados para o atendimento das populações rurais.

Os objetivos, por seu turno, foram elencados no artigo 49, demonstrando, mais uma vez, a preocupação em atender as diversas variáveis existentes na sociedade, como, dentre outros, os seguintes: contribuir para o desenvolvimento nacional e a redução das desigualdades regionais, a geração de empregos e de renda e inclusão social; priorizar, planos, programas e projetos que visem à implantação e ampliação dos serviços e ações de saneamento básico nas áreas ocupadas por populações de baixa renda; proporcionar condições adequadas de salubridade ambiental aos povos indígenas e outras populações tradicionais, com soluções compatíveis com suas características socioculturais; proporcionar condições adequadas de salubridade ambiental às populações rurais e de pequenos núcleos urbanos isolados; incentivar a adoção de mecanismos de planejamento, regulação e fiscalização da prestação dos serviços de saneamento básico, com ênfase na cooperação federativa; e minimizar os impactos ambientais relacionados à implantação e desenvolvimento nas ações, obras e serviços de saneamento básico e assegurar que sejam executadas de acordo com as normas relativas à proteção do meio ambiente, ao uso e à ocupação do solo e à saúde.

A Lei de Saneamento estabelece, também para os titulares dos serviços de saneamento, a observância de planos para a realização de tais serviços, podendo, inclusive, ser feito de modo específico para cada um dos serviços que compõem o saneamento básico.

Com isso, será possível atingir uma maior eficiência nos serviços que serão prestados, pois tais planos devem incluir: diagnóstico da situação e de seus impactos nas condições de vida de cada localidade; objetivos e metas a curto, médio e longo prazos; programas, projetos e ações necessárias para

atingir os objetivos; metas compatíveis com os planos plurianuais; ações de emergências e contingências, acrescidos dos mecanismos e procedimentos para a avaliação sistemática, bem como da eficiência e eficácia das ações programadas.

Os planos, deverão, ainda, ser compatíveis com os planos das bacias hidrográficas em que estiverem inseridos e deverão ser revistos periodicamente, em prazo não superior a 4 (quatro) anos.

Ao tratar dos aspectos econômicos e sociais, aponta que os serviços públicos de saneamento básico terão sustentabilidade econômico-financeira assegurada, sempre que possível, por meio da cobrança dos serviços através de taxas ou tarifas e outros preços públicos, observando-se, dentre suas diretrizes, as seguintes: 1) prioridade para atendimento das funções essenciais à saúde pública; 2) ampliação do acesso aos cidadãos e às localidades de baixa renda; 3) inibição do consumo supérfluo e do desperdício de recursos; 4) estímulo ao uso de tecnologias modernas e eficientes, compatíveis com os níveis exigidos de qualidade, continuidade e segurança na prestação dos serviços.

Quanto aos serviços específicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos urbanos, as taxas ou tarifas devem levar em conta a adequada destinação dos resíduos coletados. Com isso, há o incentivo para que seja dada destinação correta aos resíduos sólidos.

No artigo 53, dispõe sobre o Sistema Nacional de Informações e Saneamento Básico – SINISA, visando coletar e sistematizar os dados

relativos às condições dos serviços públicos que serão prestados; disponibilizar estatísticas, indicadores e outras informações relevantes para oferecer melhores serviços, além de permitir e facilitar o monitoramento e a avaliação da prestação dos serviços.

Dessa forma, podemos perceber que se trata de um importante instrumento normativo para o setor, bem como a influência que terá na implementação das demais políticas, entre elas, a de resíduos sólidos nos âmbitos local, regional e nacional, pois o próprio projeto que trata da Política Nacional de Resíduos Sólidos diz que esta deve ser desenvolvida em consonância com as políticas nacionais de meio ambiente, de recursos hídricos, de saneamento básico, de educação ambiental, agrícola, de ação social e outras.

E mais, através de suas diretrizes, seus princípios e seus objetivos, visa à concretização do saneamento básico como um direito de cidadania, ao consagrar entre os seus princípios o acesso de todos aos serviços básicos, tendo em vista que, infelizmente, ainda existem muitas localidades totalmente desprovidas de serviços mínimos de saneamento, fazendo vítimas, principalmente as crianças. Assim, o acesso ao saneamento básico constitui um verdadeiro direito humano.

## **2.2. Política de Resíduos Sólidos do Estado de São Paulo – Lei nº 12.300 de 16 de março de 2006**

O Brasil possui diversas normas jurídicas que dispõem sobre os resíduos sólidos, porém é de suma importância a aprovação do projeto que trata dessa matéria em âmbito nacional, de modo a existirem regras uniformes, estabelecendo, principalmente, a responsabilidade de todos os geradores, dentre eles, a dos produtores, dos fabricantes e dos importadores, tendo em vista que muitos se recusam a obedecer certas normas impostas pelas Resoluções do CONAMA, alegando que só a lei poderia prescrever regras e condutas, taxando-as de normas inconstitucionais. Todavia, sem adentrarmos no mérito dessa polêmica, com a aprovação de uma lei nacional de política de resíduos, também teríamos a solução para essas questões.

Solange Teles da Silva,<sup>125</sup> ao analisar os principais aspectos da futura política brasileira de gestão de resíduos sólidos, frisa que a informação e a participação dos cidadãos constituem as melhores maneiras de lidar com as questões ambientais, sendo a prevenção o pilar fundamental da gestão integrada, e, ainda, que se trata de uma política ambiciosa e inovadora, ao prever a responsabilidade compartilhada do Poder Público e da sociedade civil.

A mesma autora conta que governos europeus, com o escopo de dar aos seus cidadãos os meios para o exercício da democracia participativa, adotaram, em 25 de julho de 1998, na cidade dinamarquesa de Aarhus, a Convenção sobre o acesso à informação, a participação do público no processo decisório e o acesso à justiça em matéria do meio ambiente. Nesse sentido, os cidadãos podem, assim, participar das decisões sobre planos e

---

<sup>125</sup>Aspectos da Futura Política Brasileira de Gestão de Resíduos Sólidos à Luz da Experiência Européia. *Revista de Direito Ambiental*, p. 45-60.

programas de proteção dos recursos naturais e, notadamente da elaboração das políticas públicas. Ainda salienta que o Código do Meio Ambiente francês não enuncia somente o princípio de acesso à informação relativa ao meio ambiente, mas adota, também, dispositivo específico de informação em matéria de resíduos sólidos.

O Projeto que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos estabelece objetivos claros e viáveis, tais como: reduzir a quantidade e a nocividade dos resíduos; fomentar seu desenvolvimento, a utilização e a produção de bens e serviços com menor potencial de geração de resíduos em todo o ciclo da vida; estimular a reutilização de produtos e a ampliação de mercados para produtos reciclados direta e indiretamente; criar condições para o desenvolvimento de tecnologia que favoreçam o gerenciamento adequado de resíduos; implementar programas de educação ambiental e incentivar a criação de cooperativas de trabalhadores autônomos.

O Estado de São Paulo, ao tratar da sua Política de Resíduos Sólidos, por meio da Lei nº 12.300/2006, deu um passo importante, apontando a necessidade de gestão compartilhada e integrada entre o Poder Público, a iniciativa privada e a sociedade civil como forma de gerenciar seus resíduos, além de indicar uma visão sistêmica dos resíduos sólidos, que deverá levar em consideração as variáveis ambientais, sociais, culturais, econômicas, tecnológicas e de saúde pública (artigo 2º, inciso I, da Lei 12.300/2006).

Acrescente-se que através da Resolução nº 34/2006, da Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo, desde 16 de março de 2006, foi criado o grupo de trabalho para regulamentar essa política.

Assim, vamos procurar destacar, sob o enfoque dado ao presente trabalho, os principais aspectos dessa importante norma. Inicialmente, porém, não podemos deixar de dizer que essa lei foi fruto do trabalho de várias entidades, representantes de segmentos econômicos, ONGs, órgãos do Poder Público, instituições acadêmicas e de pesquisa, tendo como origem o Projeto de Lei 326/2005.

Ressaltamos, desde logo, o caráter democrático da Lei de Resíduos Sólidos do Estado de São Paulo, identificado ao instituir como necessária e indispensável a participação de toda a sociedade no planejamento, na regulação, na execução, na fiscalização e na responsabilização dos resíduos sólidos (por cada um gerado).

### **2.2.1 Objetivos**

Os objetivos da Política Paulista de Resíduos Sólidos estão arrolados no artigo 3º e seus incisos, conforme especificados abaixo:

- o uso sustentável, racional e eficiente dos recursos naturais;
- a preservação e a melhoria da qualidade do meio ambiente, da saúde pública e a recuperação das áreas degradadas por resíduos sólidos;
- reduzir a quantidade e a nocividade dos resíduos sólidos, evitar os problemas ambientais e de saúde pública por eles gerados e erradicar os “lixões”, “aterros controlados”, “bota-foras” e demais destinações inadequadas;
- promover a inclusão social de catadores, nos serviços de coleta seletiva;
- erradicar o trabalho infantil em resíduos promovendo a sua integração social e de sua família;
- incentivar a cooperação intermunicipal, estimulando a busca de soluções consorciadas e

de solução conjunta dos problemas de gestão de resíduos de todas as origens; e  
- fomentar a implantação do sistema de coleta seletiva nos Municípios.

Tais objetivos são de extrema relevância para implementar a gestão integrada e compartilhada de resíduos, sobretudo por priorizarem o consumo sustentável, a redução da geração de resíduos, a inclusão social, os incentivos e a responsabilização de todos.

Essas disposições demonstram a importância da cooperação entre os entes políticos na implementação das políticas públicas,<sup>126</sup> pois será com o esforço comum que se poderá garantir a manutenção e a continuidade dos planos e programas que visam prevenir, controlar a poluição, recuperar a qualidade do meio ambiente, promover a saúde, e utilizar adequadamente os recursos ambientais.

### **2.2.2 Princípios da Política de Resíduos de São Paulo**

Os princípios são tidos como as diretrizes e balizas para os gestores na implementação das suas políticas.<sup>127</sup>

---

<sup>126</sup>Lei 12300/2006 artigo 3º : “São objetivos da Política Estadual de resíduos Sólidos”(…) Parágrafo único: Para alcançar os objetivos colimados, caberá ao Poder Público em parceria com a iniciativa.”

<sup>127</sup> Solange Teles da Silva, ao se reportar sobre experiência “Comunitária” e Européia em matéria de resíduos sólidos, aponta para os princípios da proximidade e da planificação. O primeiro aponta que os resíduos devem ser eliminados em locais adequados que estejam o mais próximo possível do local de sua produção. Já o segundo diz respeito às ações que devem ser realizadas para orientar e coordenar a gestão de resíduos sólidos. *Subsídios para a Regulação Brasileira de Resíduos Sólidos: A Experiência “Comunidade” e Européia.* Congresso Internacional de Direito Ambiental Anais do 6 Congresso Internacional de Direito Ambiental , de 03 a 06 de junho de 2002: 10 anos da ECO-92: o Direito e o Desenvolvimento Sustentável = Tem Year Afer Rio 92: Sustainable Developmennt and Law / organizado por Antonio Herman Benjamin – São Paulo : IMESP, 2002. p. 244/245;

A política paulista de resíduos sólidos elencou doze princípios,<sup>128</sup> os quais foram especialmente voltados a cuidar adequadamente dos resíduos sólidos. Apesar de todos eles serem essenciais e indispensáveis, na medida em que procuram abarcar a questão de modo amplo, vamos apenas discorrer, brevemente, sobre alguns deles, levando em conta a proposta do presente trabalho.

### **2.2.2.1 Princípio da Gestão Integrada e Compartilhada dos Resíduos Sólidos**

A lei paulista de resíduos deu, efetivamente, um grande passo ao instituir que sua política de resíduos deve ser baseada na gestão integrada e compartilhada, bem como ao reconhecer que, para alcançar os objetivos

---

<sup>128</sup> Lei nº 12.300/2006 artigo 2º: São princípios da Política Estadual de Resíduos Sólidos: - A visão sistêmica na gestão dos resíduos sólidos, que leve em consideração as variáveis ambientais, sociais, culturais, econômica, tecnológicas e de saúde pública;

- a gestão integrada e compartilhada dos resíduos sólidos por meio da articulação entre Poder Público, iniciativa privada e demais segmentos da sociedade civil;
- a cooperação interinstitucional com os órgãos da União e dos Municípios, bem como com as secretarias, órgãos e agências estaduais; a promoção de padrões sustentáveis de produção e consumo;
- a prevenção da poluição, mediante práticas que promovam a redução ou eliminação de resíduos na fonte geradora;
- a minimização dos resíduos por meio de incentivos às práticas ambientalmente adequadas de reutilização, reciclagem, redução e recuperação;
- a garantia da sociedade ao direito à informação, pelo gerador, sobre o potencial de degradação ambiental dos produtos e o impacto na saúde pública;
- o acesso da sociedade à educação ambiental; a adoção do princípio do poluidor-pagador;
- a responsabilidade dos produtores ou importadores de matérias-primas, de produtos intermediários ou acabados, transportadores, distribuidores, comerciantes, consumidores, catadores, coletores, administradores e proprietários de área de uso público e coletivo e operadores de resíduos sólidos em qualquer das fases de seu gerenciamento;
- a atuação em consonância com as políticas estaduais de recursos hídricos, meio ambiente, saneamento, saúde, educação e desenvolvimento urbano; e
- reconhecimento do resíduo sólido reutilizável e reciclável como um bem econômico gerador de trabalho e renda.

colimados, deverá haver a parceria entre o Poder Público e a iniciativa privada.

Acentua, ainda, a idéia de cooperação, no artigo 13, ao dispor que a gestão dos resíduos sólidos urbanos será feita pelos municípios de forma, preferencialmente, integrada e regionalizada, com a cooperação do Estado e a participação dos organismos da sociedade civil.

A gestão compartilhada vem ao encontro da disposição prevista na Declaração do Rio – ECO/92, de que a sustentabilidade, para ser alcançada na sua plenitude e garantir a integridade do sistema ambiental, exige o esforço e a cooperação entre os Estados, os setores-chaves das sociedades e os cidadãos.

Segundo a lei, a base para a gestão compartilhada está na cooperação entre os diversos níveis de governos e seus órgãos internos e a iniciativa privada, ou seja, a cooperação deve ocorrer entre todos os órgãos da União e dos Municípios, bem como entre as secretarias, órgãos e agências estaduais e a iniciativa privada.

As definições de gestão compartilhada e de gestão integrada foram diferenciadas, com base nas pessoas que celebram a cooperação. Assim, consoante o artigo 5º, inciso IV, da Lei nº 12.300/2006, gestão compartilhada de resíduos sólidos é *“a maneira de conceber, implementar e gerenciar sistemas de resíduos, com a participação dos setores da sociedade com a perspectiva do desenvolvimento sustentável”*.

---

O inciso V define gestão integrada de resíduos sólidos como a *“maneira de conceber, implementar, administrar os resíduos sólidos considerando uma ampla participação das áreas de governo responsáveis no âmbito estadual e municipal”*.

A lei, desse modo, diz que há gestão compartilhada quando a cooperação é realizada entre os entes políticos e a iniciativa privada, e a gestão integrada, quando feita entre os órgãos da administração pública, estaduais ou municipais.

A finalidade, portanto, é formar um sistema de cooperação e de integração entre o poder público, a iniciativa privada e a sociedade civil, para melhor gerenciar os resíduos sólidos e minimizar os graves problemas que deles decorrem, fazendo com que todos sejam responsáveis por todo o ciclo do produto.

Saliente-se que as políticas públicas, com esse caráter democrático, ganham maior legitimidade, a partir do envolvimento da sociedade, pois passam a representar os anseios reais das comunidades envolvidas e a refletir as peculiaridades sociais, econômicas e ambientais de cada localidade.

Cumprе acrescentar que, na gestão compartilhada, são repartidos os desafios e as dificuldades existentes quanto à prevenção e à correta destinação dos resíduos, não dependendo apenas dos governos locais, mas dos governos estaduais, federais, da iniciativa privada e da sociedade. A idéia, portanto, é criar um trabalho coordenado entre os diversos entes estatais, com a ampla participação de todos os atores.

Finalmente, é preciso dizer que, para a gestão compartilhada ser efetiva e eficaz, deve haver a continuidade das políticas, o compromisso por uma administração não pode ser encerrado ou interrompida por administrações supervenientes. Ou seja, o vínculo do compartilhamento deve ser sólido e contínuo.

#### **2.2.2.2 Princípio da Prevenção da Poluição**

O princípio da prevenção é fundamental para a redução da geração de resíduos sólidos, tal como previsto na Convenção da Basileia sobre o Controle de Movimentos Trans-Fronteiriços de Resíduos Perigosos e seu Depósito, de 1989, ao destacar que *“a maneira mais eficaz de proteger a saúde humana e o meio ambiente dos perigos que esses resíduos representam, é a redução ao mínimo de sua geração em termos de quantidade e/ou potencial de seus riscos”*.

José Rubens Morato Leite assevera que todos os cidadãos têm o dever de participar, influir nas políticas ambientais, evitar comportamentos nocivos ao meio ambiente e tomar medidas preventivas.<sup>129</sup>

A prevenção, portanto, é o melhor modo de tratar os problemas desencadeados pelos resíduos sólidos, sendo indispensável que todos realizem

---

<sup>129</sup> ob. cit. p, 51

ações que tenham o caráter preventivo. Essas ações podem ser vislumbradas através do consumo sustentável, da redução do desperdício e da poluição; realização de auditorias e de estudos de impactos ambientais, bem como análises do ciclo de vida dos produtos e das responsabilidades quanto à destinação inadequada de resíduos, pois somente através da aplicação e da efetividade da prevenção é que se pode garantir um maior equilíbrio socioambiental.

Desse modo, a política de resíduos constitui um importante instrumento normativo de prevenção na geração de resíduos, pois esse é efetivamente o modo mais eficaz no tratamento dos problemas deles decorrentes.

### **2.2.2.3 Princípio do acesso à educação e à informação**

A Política de Resíduos Sólidos do Estado de São Paulo, ao prestigiar o acesso à informação e à educação, deu efetividade à norma constitucional e às regras internacionais que cuidam do tema.

Segundo a Lei Paulista de Resíduos, todos terão acesso às informações, por meio de bancos de dados e das entidades das administrações direta e indireta do Estado, impondo-se aos fabricantes, importadores ou fornecedores de produtos e serviços que gerem resíduos potencialmente nocivos ou perigosos a obrigação de informar a comunidade sobre os riscos decorrentes de seu manejo, bem como informar os consumidores sobre os impactos

ambientais deles decorrentes.<sup>130</sup> Essas medidas são de extrema relevância, pois, com isso, o consumidor poderá ser responsabilizado ao dar destinação incorreta aos resíduos por ele gerado.

E mais, dispõe que cabe ao Poder Público Municipal dar ampla publicidade às disposições e aos procedimentos do sistema de limpeza urbana, a fim de possibilitar aos usuários o acondicionamento adequado dos resíduos para coleta.

Desse modo, é necessário que todos tenham amplo acesso às informações e à educação, para que possam contribuir para a implementação eficiente dessa política.

Ademais, o acesso à informação e à educação, como já tratamos, encontra-se amplamente previsto em diversas legislações, inclusive em nossa lei maior, a qual determina, no artigo 225, parágrafo 1º, VI, que, para assegurar a efetividade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, incumbe ao Poder Público promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública, quanto à preservação do meio ambiente.

Também está nas normas estaduais, a exemplo da Constituição do Estado de São Paulo, que dispõe sobre a obrigação do Poder Público de informar a população sobre os níveis de poluição, a qualidade do meio ambiente, as situações de riscos de acidentes, a presença de substâncias potencialmente nocivas à saúde, na água potável e nos alimentos, bem como

---

<sup>130</sup>Lei 12.300/2006, artigos: 41 a 45.

os resultados das monitoragens e auditorias nos sistemas de controle de poluição e de atividades potencialmente poluidoras.

Do mesmo modo, não podemos deixar de citar a Lei nº 6.938/81, que trata da Política Nacional do Meio Ambiente, a qual no artigo 4º, V, aponta, 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.

A Agenda 21, outro importante documento internacional que tratou especialmente das “Informações para Tomada de Decisões”, também deve ser mencionada, porque formula, no capítulo 40, dentre outras, as seguintes conclusões:

- Deve-se fortalecer a capacidade local, provincial, nacional e internacional de coleta e utilização de informações multisetoriais nos processos de tomada de decisões e reforçar as capacidades de coleta e análise de dados e informações para a tomada de decisões, em particular nos países em desenvolvimento.
- Deve-se garantir que a planificação do desenvolvimento sustentável em todos os setores se baseie em informações fidedignas, oportunas e utilizáveis.
- A informação pertinente deve ser acessível na forma e no momento em que for requerida para facilitar o seu uso.
- Devem-se estabelecer mecanismos de apoio para as comunidades e usuários de recursos para obtenção da informação e conhecimento de que necessitam para gerenciar seu meio ambiente e recursos de forma sustentável.
- Devem-se utilizar formatos eletrônicos para o intercâmbio de informações, acesso aos bancos de dados e outras fontes de informação.
- Deve-se desenvolver tecnologia nova e incentivar sua utilização para

permitir a participação daqueles que na atualidade não têm acesso às infra-estruturas e aos métodos existentes.

Destacamos, ainda na Agenda 21, o capítulo 8, que salienta a importância de ser assegurado o acesso à informação pertinente, facilitando a recepção das opiniões do público e abrindo espaço para sua participação efetiva.

Dessa forma, a importância de se prestigiar o acesso à informação e à educação ambiental reside no fato de que por meio delas é que os cidadãos estarão mais capacitados a participarem, efetivamente, nos processos de gestão, pois quanto maior for a conscientização, maior poderá ser a participação.

O acesso à informação e à educação, princípios norteadores da gestão de resíduos sólidos, é de fundamental importância, pois possibilitará que todos tenham condições de contribuir na implementação dessa política.

#### **2. 2.2.4 Princípio do Poluidor-Pagador**

O princípio do poluidor-pagador encontra-se expressamente previsto na Política Paulista de Resíduos, assim como na futura Política Nacional de Resíduos. Ele não constitui uma licença para poluir, ou uma compensação por danos causados pela poluição, mas prioriza a prevenção, pois, uma vez

consumada a degradação ambiental, dificilmente o meio ambiente voltará ao seu estado anterior.

Esse princípio visa, sobretudo, levar o empreendedor a incorporar em seus custos a preservação do meio ambiente, já que este sofre impactos com o simples funcionamento regular de qualquer atividade, como bem enfatiza Cristina Derani:

*O princípio do poluidor-pagador (Verursacherprinzip) visa à internalização dos custos relativos externos de deteriorização ambiental. Tal princípio traria como conseqüências um maior cuidado em relação ao potencial poluidor da produção, na busca de uma satisfatória qualidade do meio ambiente. Pela aplicação desse princípio, impõe-se ao “sujeito econômico (produtor, consumidor, transportador), que nesta relação pode causar um problema ambiental, arcar com os custos da diminuição ou afastamento do dano.”<sup>131</sup>*

Os custos que devem ser arcados pelos empreendedores são os custos relativos, principalmente, à implementação de medidas que objetivem evitar o dano, ou seja, medidas preventivas. No caso dos resíduos sólidos, essas medidas ou custos são exteriorizados quando o empreendedor investe no uso de matérias-primas menos residuais, na produção mais limpa, em tecnologias mais avançadas e outras.

Em países considerados desenvolvidos, o princípio do poluidor-pagador já está consagrado, a exemplo da Alemanha que, desde 1994, editou a Lei de Economia de Ciclo Integral e Gestão de Resíduos. Essa lei ampliou a responsabilidade do fabricante a todo o ciclo de vida de seu produto, desde a

---

<sup>131</sup> *Direito ambiental econômico*, p. 158

fabricação, passando pela distribuição, pelo uso, até a sua eliminação.

Portanto, o princípio do poluidor-pagador tem o escopo de reforçar a idéia de prevenção, e não a de estabelecer uma autorização para que o poluidor continue a poluir.

#### **2.2.2.5 Princípio da Responsabilidade Pós-Consumo**

A Política de Resíduos de São Paulo, ao consagrar a gestão integrada e compartilhada dos resíduos, conseqüentemente estabelece a responsabilidade compartilhada. Isto significa que todos serão, conjuntamente, responsáveis pelos resíduos, desde sua geração até sua disposição.

Ademais, a própria lei instituiu a responsabilidade como um dos seus princípios, (artigo 2º, inciso X), procurando abarcar todos que manuseiam os resíduos. Em outras palavras, nenhuma pessoa que venha manipular os resíduos, ainda que na fase de matéria bruta, poderá se eximir de tomar os devidos cuidados com os resíduos, não havendo que se falar em exclusão da responsabilidade, uma vez na cadeia do ciclo do produto.

Com isso, a lei atribuiu, de modo amplo, a responsabilidade de todos os que estão no caminho do ciclo total dos produtos, como podemos perceber pelo rol descrito nela mesma, artigo 2º, inciso X:

- produtores ou importadores de matérias-primas;
- produtores intermediários ou acabados;
- transportadores;
- distribuidores;

- comerciantes;
- consumidores;
- catadores;
- coletores;
- administradores; e
- proprietários de área de uso público e coletivo e operadores de resíduos sólidos em qualquer das fases de seu gerenciamento.

Essa lei, como está, torna regra o princípio da responsabilidade pós-consumo.

Ressalte-se que a responsabilidade pós-consumo, no que toca aos fabricantes e aos importadores, em algumas questões, já havia sido normatizada, como no caso das pilhas, das baterias, dos pneumáticos, das lâmpadas fluorescentes e dos agrotóxicos, por resoluções expedidas pelo CONAMA, por leis federais, estaduais e ou municipais, como falaremos a seguir.

Quanto aos agrotóxicos, a responsabilidade pós-consumo veio prevista na Lei nº 7.802/1989, com nova redação dada pela Lei nº 9.974, de 06 de junho de 2000, que dispõe, entre outras coisas, sobre o destino final dos resíduos e sobre as embalagens dos agrotóxicos, seus componentes e afins.

Essa norma define a responsabilidade pós-consumo das empresas produtoras e comercializadoras, impondo ao Poder Público o dever de fiscalização. E tipifica, em seu artigo 12-A, um ilícito penal para quem desobedecer aos seus comandos, cominando pena de reclusão, de dois a quatro

anos.

Ela também fixa o encargo da destinação final das embalagens vazias de agrotóxicos para as empresas produtoras e comercializadoras. O Decreto nº 4.074, de 04 de janeiro de 2002, que regulamentou tal lei, operacionalizou a referida responsabilidade ao estabelecer obrigações a quatro destinatários: 1) aos usuários; 2) aos estabelecimento comerciais; 3) às empresas titulares produtoras e comercializadores de agrotóxico; e 4) ao importador.

O Estado do Rio Grande do Sul, por sua vez, instituiu a responsabilidade pós-consumo pela Lei Estadual nº 9.921/93, a qual foi regulamentada pelo Decreto nº 38.356, de 01/04/1998, em que impõe aos fabricantes, importadores e comerciantes de agrotóxicos a responsabilidade pela destinação ambientalmente correta das respectivas embalagens colocadas no mercado.

Sobre o tema, também foi editada pelo CONAMA a Resolução nº 334, de 03 de abril de 2003, que trata do licenciamento dos postos e das centrais de recebimento de embalagens vazias de agrotóxicos.

Com relação às pilhas e baterias, o CONAMA expediu a Resolução nº 257, de 30 de junho de 1999, que regulamenta a responsabilidade pós-consumo dos fabricantes e importadores desses produtos, objetivando dar a estes, após o esgotamento energético, uma destinação adequada à preservação do meio ambiente e à saúde humana. Assim, no artigo 1º, dispõe que

*as pilhas e baterias que contenham em suas composições chumbo, cádmio,*

*mercúrio e seus compostos, necessários ao funcionamento de quaisquer tipos de aparelhos, veículos ou sistemas móveis ou fixos, bem como os produtos eletro-eletrônicos que as contenham integradas em sua estrutura de forma não substituível, após seu esgotamento energético, serão entregues pelos usuários aos estabelecimentos que as comercializem ou à rede de assistência técnica autorizada pelas respectivas indústrias para que repasse aos fabricantes ou importadores, para que estes adotassem, diretamente ou por meio de terceiros, os procedimentos de reutilização, reciclagem, tratamento ou disposição final ambientalmente adequada.*

Entretanto, não podemos deixar de ressaltar que essa resolução, no seu artigo 13, permite também o descarte indiscriminado dos mesmos, desde que atendam a certos limites, podendo fazer parte dos resíduos domiciliares, a serem lançados em aterros sanitários licenciados. Nesse ponto, a resolução incorreu em contradição ao objetivo da prevenção ambiental.

Diante disso, o CONAMA estuda a possibilidade de alterar os níveis dos teores dos metais para, a partir deles, estabelecer outros destinos para as pilhas usadas, retirando-as do aterro sanitário.

Os pneumáticos, por sua vez, foram disciplinados pela Resolução do CONAMA nº 258, de 26 de agosto de 1999, com as alterações introduzidas pela Resolução nº 301, de 21 de março de 2002.

Essas resoluções regulamentam a responsabilidade pós-consumo das empresas fabricantes e importadoras de pneumáticos inservíveis, entendidos estes como aqueles que não são mais passíveis de reaproveitamento ou de processo de reforma, como a recapagem, recauchutagem ou remoldagem.

O artigo 9º veda, expressamente, que a destinação seja prejudicial ao meio ambiente:

*A partir da data de publicação desta Resolução fica proibida a destinação final inadequada de pneumáticos inservíveis, tais como a disposição em aterros sanitários, mar, rios, lagos ou riachos, terrenos baldios ou alagadiços e queima a céu aberto”*

Saliente-se que os tribunais pátrios têm confirmado a força normativa dessas resoluções mencionadas, ressaltando o dever de fiscalização dos órgãos públicos responsáveis, como exemplifica o julgado do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, Ag. 2002.04.01016071-9/PR, de relatoria do Juiz Convocado Edgard A Lipmann Junior (julgamento proferido em 05.02.2002 e publicado no DJU 29.01.2003, p. 468.).<sup>132</sup>

O Decreto nº 3.179, de 21 de setembro de 1990, artigo 47-A e parágrafos, tipifica como infração administrativa importar pneus usados ou reformados, imputando ao infrator uma pena equivalente a uma multa de R\$ 400,00 (quatrocentos reais) por unidade. Diz, ainda, que incorrerá à mesma

---

<sup>132</sup> “ADMINISTRATIVO. PROTEÇÃO AMBIENTAL. DESTINAÇÃO FINAL DE PNEUS INSERVÍVEIS. PERIGO DE PROLIFERAÇÃO DO AGENTE CAUSADOR DE MOLÉSTIA GRAVE ANTECIPAÇÃO DE TUTELA. REQUISITOS.

- Sendo de conhecido público que o depósito de água em recipientes como pneus velhos pode resultar na proliferação do agente transmissor de moléstia grave (Dengue), resta presente o *periculum in mora* a autorizar a antecipação de tutela para o fim de que seja dado cumprimento a norma que determina o controle e a fiscalização da destinação final ambientalmente adequada aos pneus inservíveis existentes no território nacional, sendo que a verossimilhança das alegações resta presente na própria exigibilidade de cumprimento da legislação pertinente.

- Os requisitos à concessão da antecipação de tutela pleiteada são expressos em lei, com o que, estando parcialmente presentes, a decisão guerreada é de ser reformada em parte.”

pena quem comercializa, transporta, armazena, guarda ou mantém em depósito pneu usado ou reformado, importado nessas condições.

No artigo 47-A, parágrafo 2º, permite a importação de pneumáticos reformados procedentes dos Estados do Mercosul, por força de decisão de laudo arbitral entre Uruguai e Brasil, de 09 de janeiro de 2002. Destaque-se que, em março de 2006, em Curitiba, os países que compõem o Mercosul (Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai) selaram um acordo que estabelece diretrizes para uma política comum de gestão quanto ao lixo tóxico e aos pneus usados.<sup>133</sup>

No que tange às lâmpadas fluorescentes, constituem outra importante questão em matéria de responsabilidade pós-consumo, tendo em vista que presentes nos lixos das residências, dos estabelecimentos comerciais e das indústrias. Tais materiais possuem grande carga de perigo, risco que é agravado quando não é dada a destinação ambientalmente correta, pois contaminam o meio ambiente e agredem a saúde humana, diante da presença do mercúrio neles encontrados, metal pesado e altamente tóxico.

Dessa forma, o descarte de lâmpadas fluorescentes exige cuidados especiais, porque, uma vez lançadas, principalmente em lixões, acabam por contaminar o solo, os lençóis freáticos e as plantações de alimentos.

A Lei nº 10.888, de 20 de setembro de 2001, do Estado de São Paulo, dispõe sobre o descarte final de produtos potencialmente perigosos, de

---

<sup>133</sup> Fernando Martins, *Países do Mercosul definem política para lixo tóxico e pneu eu velhos*. Gazeta do Povo Online. <http://canais.ondarpc.com.br/gazetadopovo/conferencia/geralconteudo>. Acessado em 05.07.06.

resíduos que contenham metais pesados, como no caso das pilhas, baterias e lâmpadas fluorescentes.

Temos, ainda, a Lei Municipal de São Paulo nº 12.653/1998, que também fixa normas para o descarte de lâmpadas fluorescentes.

A responsabilidade pós-consumo também já foi objeto de termo de ajustamento de conduta, a exemplo do acordo ocorrido nos autos da Ação Civil Pública 012.10.032112, proposta pelo Ministério Público Federal e pelo Ministério Público do Estado do Amazonas, em face do município de Manaus e de diversas empresas.<sup>134</sup>

Essas leis apontadas, entretanto, cuidam da responsabilização pós-consumo apenas de forma setorial, sendo insuficientes para a proteção do meio ambiente e da própria saúde do homem.

A adoção da responsabilidade pelo ciclo total dos produtos, prevista na Lei Paulista de Resíduos, vem implementar a responsabilidade socioambiental de todos os atores sociais que, ao adquirirem produtos e bens, devem dar a eles a correta destinação, cuidando para que haja a diminuição da geração desnecessária de resíduos, e servindo essa redução, como fator preventivo na proteção do meio ambiente.

Os tribunais também têm sido sensíveis com essa questão, adotando a responsabilidade pós-consumo. Podemos citar como exemplo a Apelação 118.652-1, interposta nos autos da Ação Civil Pública proposta pela ONG

Habitat. O Tribunal de Justiça do Paraná, com base na responsabilidade pós-consumo, obrigou uma indústria de refrigerantes a dar a destinação adequada às embalagens por ela utilizadas.

O Município de Marília, por exemplo, determinou que a utilização de garrafas plásticas para embalar cervejas fosse precedida da realização de estudo de impacto ambiental e de relatório de impacto ao meio ambiente (EIA/RIMA), reconhecendo a responsabilidade pós-consumo.

Dessa forma, a Política de Resíduos Paulista deu um importante avanço ao atribuir a responsabilidade pós-consumo a todos que estão na cadeia do ciclo do produto, cujo descarte venha a provocar danos diretos ou indiretos à saúde pública e ao meio ambiente.

### **3. Instrumentos**

No artigo 4º, da Lei nº 12.300/2006, são apontados instrumentos bem diversificados para serem alcançados os objetivos que a lei traçou e que irão contribuir para as mudanças propostas, alguns, inclusive, já utilizados por muitos setores, como é o caso do termo de ajustamento de conduta, e, outros, que também merecem destaque:

#### **1 - Planejamento Integrado e Compartilhado do Gerenciamento dos resíduos sólidos. (Inciso I:)**

---

<sup>134</sup> Petição inicial disponível site: <http://www.mp.am.gov.br>: Acessado em 12.03.2007

Não resta dúvida de que o planejamento integrado e compartilhado será o caminho para a consolidação de uma política eficiente, desenvolvida de acordo com critérios sanitários, ambientais, econômicos.

## **2 - Planos Estaduais e Regionais de Gerenciamento de Resíduos Sólidos. (Inciso II):**

Os planos se traduzem em compromissos assumidos pelos administradores, dos quais não poderão se furtar, sob pena de incorrerem em atos de improbidade.

Assim, com o estabelecimento de planos de gerenciamento de resíduos nos âmbitos estadual e regional, poderão ser obtidos resultados mais satisfatórios e condizentes com a realidade de cada local, mesmo porque os governos estaduais possuem maiores capacidades técnica e financeira para viabilizarem as políticas de coleta, tratamento e destinação dos resíduos.

## **3 - Inventário Estadual de Resíduos Sólidos. (Inciso IV):**

Esse instrumento também está disposto na Resolução nº 13, de 27 de fevereiro de 1998, da Secretaria do Meio Ambiente, elaborado por técnicos da CETESB. É considerado de grande importância, pois nele consta a evolução das condições dos sistemas de disposição e de tratamento de resíduos sólidos domiciliares, e o acompanhamento dos resultados das ações adotadas para o controle ambiental, bem como das políticas e programas aplicados pelo Governo do Estado de São Paulo.

#### **4 - Termo de Compromisso e Termo de Ajustamento de Conduta (Inciso VI)<sup>135</sup>.**

Como já foi mencionado, os Termos de Compromisso têm sido os mais utilizados pelos órgãos ambientais, pelo Ministério Público e por outros legitimados, por atuarem preventivamente e proporcionarem maior agilização na reparação dos danos causados ao meio ambiente, evitando-se os extensos e prolongados processos, passando-se, diretamente, para a execução, caso as obrigações impostas não sejam prontamente atendidas.

O Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta - TAC, conforme dispõe a Lei de Ação Civil Pública, nº 7.347/85, artigo 5º, § 6º, é um instrumento que tem a finalidade de permitir aos órgãos públicos legitimados que tomem dos interessados o compromisso de ajustamento de sua conduta, mediante cominações, com eficácia de título executivo extrajudicial. O TAC integrou-se ao nosso sistema pelo Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/90, artigo 113), que alterou o artigo 5º, §6º, da Lei nº 7.347/85 (LACP).

Vale anotar que, no recente Inventário Estadual de Resíduos Sólidos Domiciliares, de 2005, elaborado pela CETESB (Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental), no qual se avalia a evolução da coleta, o tratamento e a destinação dos resíduos sólidos no período de 1997 a 2005, foram realizados 433 (quatrocentos e trinta e três) Termos de Ajustamento de Conduta com os municípios que apresentavam irregularidades na destinação final dos resíduos

---

<sup>135</sup>No âmbito da administração estadual, a Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo regulamentou o TAC pela Resolução nº SMA 05, de 07.01.1997. No âmbito federal, pela Medida Provisória nº 1.710, de 08.08.98, a qual alterou a Lei de Crimes Ambientais (Lei Federal nº 9.605/98).

sólidos.

Isso fez com que muitos municípios melhorassem a qualidade na forma de destinação dos resíduos gerados. Podemos citar o município de Potim(SP), que não dispunha de condições adequadas, de instalações de tratamento ou destinação final de resíduos sólidos domiciliares, tendo recebido a pontuação de apenas 1,2, relativo ao Índice de Qualidade de Aterro (IQR), no ano de 1997, e que, a partir do ano de 2000, suas condições foram modificadas sensivelmente, recebendo, nos anos de 2004 e 2005, a pontuação 10,0 de IQR.

136

**5 - O licenciamento, a fiscalização, as penalidades (inciso - VIII); O monitoramento dos indicadores da qualidade ambiental (inciso - IX) e o aporte de recursos orçamentários e outros, prioritariamente, as práticas de prevenção da poluição, a minimização dos resíduos gerados e a recuperação de áreas degradadas e a remediação de áreas contaminadas por resíduos (inciso X).**

Esses instrumentos destacam-se por apresentarem caráter preventivo, o qual é de suma importância nas políticas públicas de resíduos, pois se poderá detectar, desde o início, qualquer irregularidade que possa resultar em prejuízos na coleta, no tratamento ou na destinação, bem como em qualquer degradação ambiental.

Vislumbramos, ainda na Política de Resíduos do Estado de São Paulo, que haverá incentivos de várias formas, como descrito no inciso XI:

*Os incentivos fiscais, os tributários e os creditícios que estimulem as práticas de prevenção da poluição e de minimização dos resíduos gerados e a recuperação de áreas degradadas e remediação de áreas contaminadas por resíduos sólidos.*

E, no inciso XII,

*medidas fiscais, tributárias e creditícias administrativas que inibam ou restrinjam a produção de bens e a prestação de serviços com maior impacto ambiental.*

Também são úteis esses instrumentos para estimular os pequenos, médios e grandes empreendedores a implementarem, em suas atividades e serviços, práticas mais limpas, reduzindo a quantidade de resíduos gerada.

Servem, inclusive, para combater e impedir práticas abusivas e irresponsáveis, impondo a todos a destinação correta para os resíduos que produzirem.

Também destacamos os seguintes instrumentos preventivos: a certificação ambiental de produtos; o incentivo à autodeclaração ambiental na rotulagem dos produtos; o incentivo às auditorias ambientais; o incentivo ao seguro ambiental; o incentivo à reciclagem; os incentivos à pesquisa e à implementação de processos que utilizem as tecnologias limpas.

A taxa de limpeza urbana, por muitos contestada, é instituída pela Lei

---

<sup>136</sup> <http://www.cetesb.sp.gov.br>. Acessado em 26.06.2006.

da Política de Resíduos Sólidos como um instrumento facultativo, uma vez que foi utilizada a expressão “pode ser adotada” pelos municípios, para atendimento do custo da implantação e operação dos serviços de limpeza urbana, conforme vem descrita no artigo 26<sup>137</sup>. O texto legal também informa os critérios que podem ser adotados para a sua cobrança: a mensuração dos serviços; a classificação dos serviços; a quantidade e frequência dos serviços prestados; a autodeclaração do usuário.

Ademais, menciona os instrumentos de que dispõe o Estado para incentivar e auxiliar os municípios nos seus sistemas de coleta, transporte, tratamento e disposição final de resíduos sólidos, para que possam atender aos princípios da regularidade, continuidade e universalidade.<sup>138</sup>

Prevê, ainda, que a coleta seja realizada, preferencialmente, de forma seletiva e com inclusão social, reconhecendo, assim, o trabalho edificante realizado pelos catadores.<sup>139</sup>

O sistema declaratório anual é uma medida relevante, pois será possível fazer o mapeamento, o planejamento e o controle do lixo gerado, evitando a formação de lixões, bem como o fechamento de empresas coletoras não credenciadas, além de oferecer dados fundamentais para a elaboração de políticas públicas, nesta área.

Por todo o exposto, a Política de Resíduos Sólidos do Estado de São

---

<sup>137</sup> Lei nº 12600/2006, artigo 26: “A taxa de limpeza urbana é o instrumento que pode ser adotado pelos Municípios para atendimento do custo de implantação e cooperação dos serviços de limpeza urbana.”

<sup>138</sup> Lei nº 12.300/2006, artigo 29, e incisos.

Paulo mostra-se como um instrumento normativo que, praticado com seriedade e continuidade pelos governos municipais, em cooperação com os governos estaduais e federais, será capaz de implementar soluções eficientes na erradicação e na diminuição do lixo, até porque oferece um regramento mais uniforme no equacionamento e na gestão da geração, da coleta e da destinação dos resíduos e está balizada em princípios democráticos e socioambientais. Aliada a instrumentos como o Estatuto da Cidade e o Plano Diretor, a Política proporcionará maior efetividade na proteção ambiental e no bem-estar das presentes e futuras gerações.

#### **4. Política de Gerenciamento dos Resíduos Sólidos na Cidade de São Paulo e em Cidades Estrangeiras**

##### **4.1. Cidade de São Paulo**

Há mais de um século, a cidade de São Paulo empenha-se em buscar uma política adequada de resíduos sólidos, promovendo campanhas, encontros, congressos, conferências, fóruns e programas com diversos profissionais das mais diferentes formações (médicos, engenheiros, juristas, publicitários e tantos outros), com o escopo de alcançar soluções concretas e pertinentes quanto à coleta, ao tratamento e à destinação dos resíduos sólidos.

Os meios de comunicação de massa, por sua vez, têm noticiado que as formas de destinação, a cada ano, são mais inadequadas.<sup>140</sup>

---

<sup>139</sup> Lei nº 12.300/2006, artigo 28, parágrafos 1º e 2º.

<sup>140</sup> O jornal *Folha de São Paulo* alerta que cai o número de aterros adequados no Estado de São

O lixo passou, assim, a ter a sua própria história na cidade, e vários acontecimentos marcaram sua evolução, os quais merecem ser anotados, com o intuito de compreendermos um pouco mais sobre a importância de se falar em gestão compartilhada nessa área.

O serviço de limpeza pública é realizado no município de São Paulo desde 1869, com a contratação da primeira empresa particular para realizar a coleta domiciliar. Até então, o lixo era utilizado pela população como adubo para hortas, para a criação de animais ou, simplesmente, enterrado nos quintais.<sup>141</sup>

A partir de 1893, foi feito o primeiro contrato protocolado com empresa particular, incluindo-se, além da coleta domiciliar, a varrição, a lavagem de ruas, a limpeza de bueiros e de bocas-de-lobo, a incineração de lixo e a limpeza de mercados.

Em 1913, os serviços passaram a ser mais estruturados e começaram a ser usados veículos de tração animal na sua coleta, e, também, implantou-se o primeiro incinerador, com capacidade de 40 toneladas por dia.

A década de 1970 foi marcada, sobretudo, pelas variadas medidas na

---

Paulo, segundo a reportagem “O número de municípios com aterros considerados adequados no Estado caiu pelo segundo ano consecutivo. O dado consta de um relatório divulgado pela Cetesb (Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental) sobre a destinação final de lixo domiciliar no ano passado. Apenas 39% do total do Estado, 251 cidades dispõem de sistema de lixo domiciliar apropriado, segundo o Inventário Estadual de Resíduos Sólidos Domiciliares de 2004. Em 2003, esse número era de 270 (41,9%), enquanto em 2002 era de 297 (46,1%) ...”. Notícia veiculada em 19.03.2005.

<sup>141</sup> *Revista de Limpeza Pública*, p.10.

tentativa de conscientizar a população quanto à importância do cuidado com o lixo gerado. Uma dessas medidas foi a promulgação da Lei nº 7.775/1972, que tornou obrigatório o uso de saco plástico para acondicionamento de lixo, nos locais de coleta noturna. Outra importante medida foi a campanha publicitária muito conhecida como “Sugismundo”, cujo *slogan* era “Povo desenvolvido é povo limpo”.<sup>142</sup>

A Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo, juntamente com a Organização Mundial da Saúde e a Organização Panamericana de Saúde, realizou, em 1965, o I Seminário sobre os problemas causados pelo lixo (repetido nos anos de 1970 e 1974), bem como promoveu o primeiro curso sobre o tema, com o título “Lixo e limpeza pública”.

Em 1973, surgiu a Associação Brasileira de Limpeza Pública (ABLP), cuja finalidade era encontrar soluções para os problemas afetos à limpeza em geral, circulando em 1975 o primeiro exemplar de sua revista.<sup>143</sup>

Em 1974, o sistema de disposição final passou a ser feito em aterros sanitários. Técnicos, principalmente da CETESB, formaram uma comissão para estudar a questão do gerenciamento dos resíduos sólidos, elaborando a norma NBR nº 10.004, hoje considerada a base de toda a legislação no âmbito nacional em matéria de resíduos sólidos. Nessa norma, por exemplo, os resíduos passaram a ser classificados em classes 1, 2, e 3.

Nos anos oitenta (1980), ressaltamos a criação da Limpurb, com a

---

<sup>142</sup>Campanha desenvolvida pela Aerp (Assessoria especial de relações Públicas, idealizada pelo publicitário Ruy Perroti Barbosa).

função normativa de coordenar os serviços de coleta e de varrição da cidade de São Paulo. No final desse período, em 1989, é lançado o Programa de Coleta Seletiva do Lixo, sendo, contudo, cancelado em 1993.

Em 1997, a Limpurb lança o Programa “Recicla São Paulo”. Nesse mesmo ano é criada a Agenda 21 local, elaborada com o objetivo de ser um documento para subsidiar a política e a gestão ambiental urbana.<sup>144</sup>

No ano de 2002, por meio do Decreto nº 42.290/02, institui-se o Programa Socioambiental Cooperativa de Catadores de Material Reciclável.

A Lei Municipal de nº 13.478, de 30 de dezembro de 2002, introduziu um regime de concessão de parceria para envolver empresas privadas na realização dos serviços. O sistema de concessão foi estabelecido em outubro de 2004. A cidade de São Paulo foi dividida em duas regiões, e legalmente delegou-se a dois consórcios o planejamento de serviços ambientalmente qualificados; a renovação e a recuperação do patrimônio de resíduos do município; a implementação de tecnologias mais limpas que atendam à demanda local; a redução de volume; o estabelecimento de novos locais de disposição; a economia de energia; e o desenvolvimento de uma política de reciclagem.

O acordo, feito no sentido do governo municipal trabalhar em parceria com as empresas contratadas, tem o objetivo de prover o orçamento necessário para aprimorar os serviços existentes e para construir dois novos aterros

---

<sup>143</sup> Rosana Miziara, *Nos Rastros dos Restos as trajetórias do lixo na cidade de São Paulo*, p. 173.

<sup>144</sup> Consultado em: <http://portal.prefeitura.sp.gov.br>, acessado em: 16.05.2005.

sanitários, duas usinas de compostagem, duas estações de redução de volume e duas estações de transbordo. A concessão também prevê a implantação de uma nova unidade para tratamento de resíduos de serviços de saúde.

Atualmente, o gerenciamento dos resíduos sólidos domiciliares tende a ser destinado aos aterros sanitários, encontrando-se dois deles em operação, o Bandeirantes<sup>145</sup> e o São João, mas com suas capacidades praticamente no limite.

O programa implantado de reciclagem selecionou 31 (trinta e uma) áreas, das quais 17 (dezessete) estão operando. Nesse trabalho, foram inseridos cerca de 300 catadores em sistema de cooperativas, contando com uns 15 caminhões e 300 recipientes de coleta seletiva.

Embora o município de São Paulo tenha elaborado um Plano Diretor de Resíduos Sólidos para a Região Metropolitana, desde 1997 inexistem diretrizes e estratégias que orientem os 38 (trinta e oito) municípios que a integram.

O município possui sua Agenda 21 local, aprovada pela Resolução nº 17/96, CADES, que, dentre seus compromissos assumidos, enumera: aumento da reutilização e da reciclagem ambientalmente saudáveis; redução, ao máximo, da deposição de resíduos nos aterros sanitários; aprimoramento das técnicas de disposição; pesquisa contínua de processos de tratamento que

---

<sup>145</sup> No Aterro Bandeirante, está funcionando a primeira usina de biogás – um projeto pioneiro que a prefeitura desenvolve em parceria com a iniciativa privada, para aproveitamento do lixo em aterros sanitários por meio do gás produzido. A usina gera energia elétrica que já abastece parte da população do entorno. *Curso de Agente Ambiental de Limpeza Urbana*, ministrado em: 29.06.2006

permitam a reutilização, transformação ou reciclagem dos resíduos; promoção da extinção das áreas de descarga clandestinas; busca de entendimento com as prefeituras que compõem a Região Metropolitana de São Paulo; e instituição de programa de gerenciamento de resíduos de saúde.<sup>146</sup>

Finalmente, a Lei nº 12.300/2006, que instituiu a Política Estadual de Resíduos Sólidos, pautada na gestão compartilhada e integrada dos resíduos, consagra a parceria entre o poder público e a iniciativa privada, como a melhor forma de atender aos objetivos traçados pela lei.

De igual modo, impõe responsabilidades socioambientais e pós-consumo a todos os atores sociais (poder público, empreendedor e consumidor), e institui a prevenção como base para efetivar o adequado tratamento dos resíduos sólidos.

## **4.2 Cidade do México**

O Distrito Federal da Cidade do México possui cerca de 10 milhões de habitantes e cerca de 20% da população mexicana vive na área metropolitana. Desde 1º de outubro de 2004 dispõe de uma nova legislação para gestão dos resíduos sólidos, a qual tem por princípio básico a separação do lixo.

A compostagem dos resíduos tem sido feita há pouco tempo e numa escala reduzida. Entretanto, a separação e a compostagem são os fatores mais importantes para o alcance das metas de gerenciamento de resíduos, dispostas

---

pela Limpurb.

<sup>146</sup> Disponível no site [http://portal.prefeitura.sp.gov.br/secretaria/meio\\_ambiente/qualidade\\_ambiental](http://portal.prefeitura.sp.gov.br/secretaria/meio_ambiente/qualidade_ambiental)

da seguinte forma:

- incremento da capacidade anual de tratamento e disposição de resíduos sólidos perigosos para 7,2 milhões de toneladas (Metas Presidenciais de 2006);

- certificação conforme a ISO 9001: 2000, de modo a promover o gerenciamento dos resíduos sólidos industriais e o registro de todos os geradores de resíduos sólidos perigosos (Programa de Prevenção da Poluição do Ar, da Água e do Solo);

- comprometimento dos setores industriais e autoridades locais na gestão dos resíduos sólidos; desenvolvimento de concepções locais e regionais de gerenciamento de resíduos sólidos; intensificação dos serviços de assistência técnica relacionadas a resíduos sólidos, especialmente para as autoridades locais (Cruzada Nacional para um México Limpo);

- modernização da infra-estrutura para coleta e para disposição de resíduos sólidos (Programa Nacional de Desenvolvimento Urbano).

Atualmente, os resíduos sólidos gerados são dispostos, diariamente, em um único aterro, o Bordo Proniente, o qual deve ser encerrado daqui a 2 (dois) anos. O segundo aterro, Santa Catarina, atingiu sua capacidade máxima e foi encerrado. Segundo técnicos, não haverá nenhuma alternativa de aterro para os próximos anos, e a incineração de resíduos sólidos não é considerada no momento.

Em consequência, a área metropolitana da Cidade do México procura soluções, em caráter de urgência, que constituam uma concepção racional de

gerenciamento dos resíduos sólidos.

Estima-se que mais de 50% (cinquenta por cento) do volume real de resíduos sólidos seja disposto de forma ilegal.

O México estabeleceu um acordo voluntário entre a SEMANART (Secretaria de Meio Ambiente y Recursos Naturales) e a indústria de plásticos, com o objetivo de melhorar a reciclagem de PET.<sup>147</sup>

### **4.3 Cidade de Bangcoc**

Nos últimos anos, a quantidade de resíduos sólidos gerados em Bangcoc tem aumentado consideravelmente.

O rápido desenvolvimento econômico na Ásia e, também, as mudanças no estilo de vida das pessoas induziram a um consumo crescente.

No ano de 2002, havia cerca de 8,5 milhões de habitantes em Bangcoc. Essas pessoas geravam, aproximadamente, 3,5 milhões de toneladas de resíduos sólidos, o equivalente a um quarto da quantia total de resíduos produzidos na Tailândia.

Além da crescente geração de resíduos, os problemas decorrem, também, das condições climáticas, uma vez que os efeitos climáticos tropicais influenciam não apenas a exalação de odor, mas também a proliferação de

---

<sup>147</sup> Todas essas informações foram obtidas junto à biblioteca da Secretaria do Meio Ambiente. Caderno Especial de Gerenciamento de Resíduos Sólido produzido pelo Governo do Estado de São

germes patogênicos nos resíduos.

Para a coleta de resíduos sólidos em Bangcoc, há dois sistemas diferentes em operação: cerca de um quinto das residências está conectado a um sistema de coleta porta-a-porta. Há, também, uma coleta indireta em pontos centrais, como mercados ou lojas de departamento.

O resíduo coletado é transportado para estações de transbordo e daí transferido para três aterros sanitários, fora de Bangcoc. Aproximadamente 91% dos resíduos sólidos são aterrados, e a reciclagem é feita tanto por coletores individuais quanto por catadores de resíduos.

Em média, são coletados e reciclados 5% da quantia total de resíduos sólidos. Mais de 86% dos resíduos infecciosos provenientes de hospitais são incinerados. O restante é ilegalmente aterrado junto com os demais resíduos sólidos.

As autoridades públicas estão trabalhando para estabelecer um sistema integrado de gerenciamento dos resíduos (seleção, compostagem, incineração, aterramento).

O 6º Plano de Desenvolvimento Metropolitano de Bangcoc (2002-2006) objetiva aumentar a eficiência da disposição dos resíduos sólidos para proteger a saúde pública e o meio ambiente, incluindo:

- redução do acúmulo de resíduo sólidos;
- separação de, no mínimo, 20% dos resíduos perigosos gerados pelas

residências, como pilhas e lâmpadas fluorescentes;

- ampliação do sistema de coleta direta, porta a porta, de 20% para 80% do total dos resíduos;
- expansão da coleta de resíduos infecciosos para todas as instalações de saúde;
- intensificação do papel do setor privado na disposição de resíduos sólidos.

#### **4.4 Cidade do Vale do Rhur – Alemanha**

A área metropolitana Reno-Rhur localiza-se ao norte da Alemanha, no Estado da Renânia- Vestfália. O número de habitantes é de cerca de 5 milhões ou, aproximadamente, 28% da população alemã. O volume de resíduos sólidos nessa área corresponde a 30% do total gerado no país.

Para o tratamento e gerenciamento de resíduos sólidos promove-se, preferencialmente, a prevenção e a recuperação, tendo como metas principais:

- intensificação dos serviços de assistência técnica em resíduos sólidos;
- implementação de incentivos financeiros para prevenção da geração de resíduos;
- diferenciação do tamanho dos recipientes e dos intervalos de coleta;
- encerramento, com a maior brevidade possível, do aterramento de resíduos não tratados;

- disposição do resíduo remanescente o mais próximo possível;
- estímulos à implantação de unidades para tratamento mecânico-biológico em complemento aos incineradores;
- coleta seletiva e recuperação do resíduo orgânico.

A reorganização do controle de aterros foi conseguida por meio da promulgação de um instrumento legal específico.

Além disso, para a eliminação de poluentes, há uma coleta, em separação, dos resíduos perigosos. Com relação à coleta seletiva, foram introduzidos, em larga escala, recipientes especiais para resíduos orgânicos.

Tanto a coleta de resíduos e recicláveis quanto a operação foram concedidas a empresas privadas. Entretanto, a responsabilidade pela disposição dos resíduos sólidos permanece sendo das autoridades locais e municipais, as quais podem estabelecer associações para cumprir tais atribuições.

#### **4.5 Cidade de Cingapura**

Em decorrência do crescimento econômico, nos últimos trinta anos, o acúmulo de resíduos sólidos em Cingapura aumentou quase seis vezes. Todavia, desde 2001, a quantia total foi reduzida em 95%, por meio de programas de minimização de resíduos.

Em 2003, registrou-se a geração de 1,4 milhão de toneladas de resíduos. Atualmente, vivem no país 4,3 milhões de pessoas.

Todo o resíduo produzido, até 1979, era aterrado. Após esse período, a incineração de resíduos tornou-se cada vez mais importante, devido à escassez de solo, impossibilitando a implantação de novos aterros.

Em 1999, o último dos cinco aterros foi fechado na ilha principal e, ao mesmo tempo, foi implantado um aterro na região costeira, a 25 km de distância. O novo local deve receber resíduos não-combustíveis e cinzas de incineração até 2030. Contudo, a operação e especialmente o transporte de resíduos por navios são muito onerosos.

Para economizar a capacidade do aterro e minimizar as atividades de transportes, a maior parte dos resíduos sólidos gerado é incinerada.

Atualmente, Cingapura possui quatro incineradores, com capacidade total de 6.200 toneladas por dia. O mais moderno foi construído em 2000, com capacidade para incinerar 3000 toneladas diariamente.

O *Singapore Green Plan 2012* visa a um gerenciamento sustentável dos resíduos sólidos, para a concretização das seguintes metas:

- aumento da taxa de reciclagem para 60%, em 2012;
- expansão da vida útil do aterro na região costeira até 2050, por meio de medidas de redução de volume;
- ampliação da capacidade de incineração;
- alcance da meta final “aterro Zero”.

O sistema de gerenciamento de resíduos sólidos de Cingapura é feito,

basicamente, por meio de queima de resíduo combustível e pelo aterro de resíduo não-combustível. Por outro lado, devido ao custo das disposições de resíduos sólidos e diante da escassez de solo, das limitações dos incineradores e da pouca capacidade de aterramento, o governo de Cingapura reconsiderou a sua política de gerenciamento de resíduos nos últimos anos, passando a dar ênfase à redução na geração dos resíduos, como, por exemplo, pela implantação do “Programa Nacional de Reciclagem”, iniciado em 2001, voltado a setores sociais e econômicos.

Dessa forma, os problemas relacionados aos resíduos percorrem o mundo inteiro, como pudemos notar pelas cidades citadas, desafios que apontam a similitude das dificuldades e que indicam a solução pelo gerenciamento compartilhado e integrado

## **CAPÍTULO IV. RESPONSABILIDADE SOCIOAMBIENTAL NA POLÍTICA E GESTÃO COMPARTILHADAS DOS RESÍDUOS SÓLIDOS**

### **1. Implementação da Responsabilidade Socioambiental do Poder Público**

A responsabilidade socioambiental do Poder Público no tocante aos resíduos sólidos, por ser o gestor da coisa pública, compreende diversas ações, posto que inúmeros são os problemas que atingem as cidades e, por consequência, produzem reflexos na sociedade em geral.

Nos grandes centros urbanos, por exemplo, as dificuldades tomam maiores proporções, também devido ao crescimento desordenado e ao aumento do consumo, elevando o custo, para as administrações públicas, da

manutenção do sistema de coleta, pois, dentre outros fatores, muitos caminhões percorrem longos trajetos.

A destinação final dos resíduos sólidos, por sua vez, é um dos grandes entraves para as municipalidades, por ser extremamente onerosa a construção de aterros sanitários, usinas de incineradores, ou de compostagem.

Muitos municípios depositam seus resíduos a céu aberto, ou procuram outras cidades para destinar seus detritos. Um exemplo dessa situação encontra-se, atualmente, na região oeste da Grande São Paulo, composta por 11 municípios (Araçariguama, Barueri, Carapicuíba, Cotia, Itapevi, Jandira, Osasco, Pirapora do Bom Jesus, Santana de Parnaíba, São Roque e Vargem Grande Paulista), em que seis dessas cidades não têm onde alocar os resíduos que geram.

De acordo com o Inventário Estadual de Resíduos Sólidos Domiciliares da Cetesb, as cidades de Carapicuíba, Jandira, Vargem Grande Paulista, São Roque, Cotia e Pirapora do Bom Jesus usam os aterros sanitários de Itapevi, Santana de Parnaíba e Itaquaquecetuba, onde jogam mais de 420 toneladas de lixo por dia, quantidade que representa um terço dos resíduos gerados na região.<sup>148</sup>

Outro problema também enfrentado pelas administrações públicas municipais dá-se na desativação de um aterro sanitário que esgotou sua capacidade, devido à comunidade que se formou no seu entorno, pois muitas pessoas retiram seu sustento em tal ambiente, porque, mesmo inóspito,

encontram nele a única alternativa de trabalho e de sobrevivência.

Só para termos uma noção, o jornal *Folha de São Paulo* noticiou que a desativação do aterro de Gramacho, situado no município de Duque de Caxias, Baixada Fluminense, Estado do Rio de Janeiro, ao ser desativado, desempregará mais de 1700 catadores, além de outros empregados nas atividades desenvolvidas, no entorno, os quais totalizam 15 mil pessoas e movimentam R\$ 1,4 milhões por mês.

Diante disso, os administradores públicos devem ter uma visão ampla sobre a problemática que envolve os resíduos sólidos.

O Estatuto da Cidade (Lei nº 10257/2001) e o Plano Diretor são instrumentos indispensáveis na tarefa de implementação de uma política de resíduos, principalmente pelo caráter democrático que possuem, pois convocam toda a sociedade para tentar solucionar os seus problemas.

A participação da sociedade civil, portanto, é necessária até em virtude da própria deficiência financeira dos governos. Nesse contexto, os gestores públicos podem firmar convênios, consórcios, parcerias com Organizações Sociais (OSCIPs) ou parcerias público-privadas.

Aliás, a Agenda 21 privilegia a ação local por entender que é nessas localidades onde tudo acontece, daí delegar aos municípios e aos cidadãos a tarefa de dizer como desejam, como deve ser o crescimento e o desenvolvimento, com um diálogo entre os três setores.

---

<sup>148</sup> *Jornal Diário da Região Oeste*, 31.08.2006 p.4.

Outra forma de implementar a política de resíduos está na realização de compras e de serviços sustentáveis pelo próprio administrador público, o qual é considerado um dos maiores compradores de produtos e serviços da sociedade. Disso resulta que as licitações públicas devem ser realizadas de forma sustentável, pois, como consumidor final, deve procurar selecionar e adquirir produtos, de modo a não agredir o meio ambiente.

Dessa forma, a implementação da responsabilidade socioambiental do Poder Público, diante das múltiplas questões que envolvem os resíduos, deve englobar instrumentos urbanísticos, parcerias com a sociedade civil e licitações sustentáveis, conforme detalhamos a seguir.

## **1. 2 Instrumentos Urbanísticos: Estatuto da Cidade e Plano Diretor**

### **- Estatuto da Cidade – Lei nº 10.257/2001, de 10 de julho de 2001**

O crescimento da população nos centros urbanos e as suas ocupações descontroladas são apontados como um dos principais problemas enfrentados no gerenciamento dos resíduos sólidos.

Com isso, podemos dizer que o planejamento estratégico da cidade faz parte da implementação da política de resíduos sólidos.

Cabe salientar que, embora os municípios estejam mais próximos da população, propiciando esta participação mais efetiva nas discussões e nas decisões, e colocando o prefeito como responsável principal pela execução de uma política urbana, tal situação não retira dos demais entes políticos a responsabilidade nessas políticas.

O Estatuto da Cidade deixa claro que o uso da propriedade urbana deve ser regulado em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental, pelo qual todos os entes políticos são responsáveis.

Nelson Saule Junior acentua que o grau de responsabilidade para o cumprimento dos princípios e para a realização dos objetivos da política urbana é maior para o município do que para a União e os Estados. Esclarece, entretanto, que a preponderância do município não significa diminuição nem isenção de responsabilidade da União e dos Estados, não só pela competência concorrente para legislar sobre direito urbanístico como também pelas tarefas e obrigações estabelecidas como competência comum.<sup>149</sup>

Com relação aos resíduos sólidos, a responsabilidade socioambiental do Poder Público se inicia desde o planejamento da cidade, pela instituição de espaços adequados para a destinação dos resíduos, passando pela minimização da exploração de novos recursos naturais, e chegando à promoção do consumo sustentável.

---

<sup>149</sup> Novas Perspectivas do Direito Urbanístico Brasileiro. *Ordenamento Constitucional Aplicação e eficácia do Plano Diretor*, p. 105.

Assim, no estudo sobre a gestão dos resíduos, o administrador público deve atentar para as leis dispostas pela União Federal, pelos Estados, para o Estatuto da Cidade, para o Plano Diretor, a Lei de Uso, Ocupação e Parcelamento do Solo Urbano, bem como deve buscar a implementação de uma adequada política de resíduos integrada e compartilhada.

A observância de tais instrumentos também é essencial para que a própria cidade cumpra sua função social e alcance a sustentabilidade urbana, proporcionando a proteção ao meio ambiente e o bem-estar aos habitantes.

O Estatuto da Cidade, Lei nº 10257/2001, é uma norma que veio a fortalecer a idéia da gestão compartilhada porque, de acordo com ela, todos os atores sociais devem participar na formulação, na execução e no acompanhamento de planos, programas e projetos atinentes à cidade onde habitam, e devem, junto com o poder público, encontrar soluções para os problemas que atingem toda a cidade, sejam eles de ordem ambiental ou social. Esse enfoque demonstra, claramente, a visão socioambiental que tal estatuto possui.

Edna Cardoso Dias enfatiza que os equilíbrios social e ambiental, assim como o crescimento e o desenvolvimento urbanos, dependem de planejamento, sendo que a comunidade e o Estado devem participar conjuntamente na gestão da coisa pública.<sup>150</sup>

O Estatuto da Cidade, de todo modo, proporcionou e ampliou as bases de ação dos municípios, dando-lhes legitimidade para implantarem políticas

fiscais, econômicas e administrativas, voltadas para o desenvolvimento urbano da cidade, para que esta possa cumprir sua função social.

Segundo Celso Antonio Pacheco Fiorillo, a função social da cidade é cumprida quando proporciona aos seus habitantes os princípios previstos nos artigos 5º e 6º da Constituição Federal, como o direito à vida, à segurança, à igualdade, à propriedade e à liberdade, bem como quando é garantido a todos o piso vital mínimo, compreendido pelos direitos sociais à educação, à saúde, ao lazer, ao trabalho, à previdência social, à maternidade, à infância, à assistência aos desamparados.<sup>151</sup>.

É fundamental ressaltar que a função social da cidade não está restrita à sua parte urbana, pois nela também se insere a sua parte rural. Com tal noção, a função social da cidade só será cumprida, completamente, quando estiver incluído o desenvolvimento no campo.

Considerando que estão nos grandes centros urbanos as melhores oportunidades econômicas e de desenvolvimento humano, paradoxalmente, é justamente neles onde o homem provoca um maior impacto por sua presença, causando maior instabilidade na biosfera, seja removendo a vegetação, construindo ou destruindo sistemas de drenagens, impermeabilizando o solo, afugentando animais de seus *habitats*, introduzindo fontes de gases poluentes e gerando uma enorme quantidade de resíduos.

Conforme pesquisa elaborada pelo IBGE – Instituto Brasileiro de

---

<sup>150</sup> Fórum de Direito Urbano e Ambiental. *A cidade, o cidadão, o direito de propriedade*, p. 332.

<sup>151</sup> Ob.cit. p. 249;

Geografia e Estatística, a produção média atual de resíduos sólidos no Brasil é de 241.000 toneladas ao dia, sendo 130.000 toneladas de resíduos domésticos e 111.000 toneladas de resíduos industriais, da área da saúde, comerciais e públicos.<sup>152</sup>

Vale acrescentar a afirmação de Consuelo Yatsuda Moromizato Yoshida, de que são os aspectos conjunturais e estruturais que originam e contribuem para o agravamento da degradação ambiental, dentre os quais estão a explosão demográfica, a industrialização, a urbanização acelerada e desordenada, a economia capitalista, alicerçada na privatização dos lucros e na socialização dos prejuízos, o problema social da pobreza e de sua urbanização, a megalopolização crescente, notadamente nos países pobres e superpopulosos.<sup>153</sup>

Segundo o “Relatório Brasileiro sobre Assentamento Humano”, apresentado pelo Comitê Nacional na Conferência Habitat II da ONU, realizada em Istambul, em 1996, o índice de urbanização no Brasil atinge patamares muito elevados.

José Afonso da Silva nos conta que a população urbana no Brasil saltou de 32%, na década de 1940, para 70%, na década de 1980<sup>154</sup>. Para ele, a solução para os problemas mencionados deve dar-se pela intervenção do poder público, que deve procurar transformar o meio urbano e criar novas formas

---

<sup>152</sup>Dados fornecidos no Curso de Agente Ambiental de Limpeza Urbana, ministrado pelo Departamento de Limpeza Urbana – Divisão Técnica de Educação e Divulgação em 29.06.2006.

<sup>153</sup> *Tese de Doutorado Poluição em face das cidades no Direito Ambiental Brasileiro*, PUC/SP 2001.

<sup>154</sup> *Direito Urbanístico Brasileiro*, p. 26.

urbanas, denominando esse fenômeno de urbanificação”.<sup>155</sup>

Ademais, para agravar tal contexto, a falta de fiscalização no cumprimento da lei de zoneamento, o descontrole do uso da ocupação e do parcelamento do solo favorecem a formação de lixões e aterros clandestinos.

Ciente da importância do planejamento estratégico das cidades, Mirian Gonçalves Dilguerian ainda esclarece que a cidade não se confunde com uma delimitação territorial, porque ela é considerada bem ambiental artificial, essencial à sadia qualidade de vida<sup>156</sup>.

O Estatuto da Cidade traçou diversas diretrizes para o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, as quais objetivam, além do planejamento local e do adequado ordenamento do território, a proteção ambiental e o bem-estar dos habitantes, conforme podemos aferir do artigo 2º, pelos incisos abaixo destacados:

- Inciso I: “Garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer para as presentes e futuras gerações”;
- Inciso II: “Gestão democrática da cidade, por meio da participação e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, na execução e no acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbanos”;
- Inciso IV: “Planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do município e do território sob sua área

---

<sup>155</sup>*Direito Urbanístico Brasileiro*, p. 21.

<sup>156</sup>*Síndrome do Edifício Doente, Responsabilidade Civil da Municipalidade diante do Estatuto da Cidade*, p. 104.

de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente”;

- Inciso VII: “Integração e complementariedade entre as atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do município e do território sob sua área de influência”;

- Inciso XII “Proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico”.

O Estatuto da Cidade, no artigo 40, parágrafo 4º, também procura enaltecer a gestão democrática, ao determinar que o Poder Executivo, no processo de elaboração do Plano Diretor e na sua fiscalização, deve promover audiências públicas e debates com a população e com associações representativas dos vários segmentos da comunidade, bem como deve dar publicidade e acesso a qualquer interessado aos documentos e às informações produzidas.

Nesse mesmo sentido, prevê, nos artigos 43 a 45, quando trata “Da Gestão Democrática Participativa”, a presença da coletividade em temas que envolvem a cidade, por meio de debates, audiências, consultas públicas, conferências sobre assuntos de interesse urbano nos níveis nacional, estadual e municipal, iniciativas popular de projetos de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimentos urbanos entre outras ações, sob pena, inclusive, de incorrer em prática de improbidade administrativa (artigo 52,VI).<sup>157</sup>

Maricelma Rita Meleiro aduz que o princípio democrático só é

---

<sup>157</sup>Lei nº 10.257/2001, artigo 52: “Sem prejuízo da punição de outros agentes envolvidos e da aplicação de outras sanções cabíveis, o prefeito incorre em improbidade administrativa, nos termos da Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992, quando: (...) Inciso VI impedir ou deixar de garantir os requisitos contidos nos incisos I a III do parágrafo 4º, do art. 40, desta lei.”

operável com a participação indireta e direta dos cidadãos, e que a concretização do princípio democrático será atendida por meio de criação e do exercício interventivo de entidade comunitária, de conselhos distritais, de conselhos de desenvolvimento urbano e com a participação em todas as etapas do processo de planificação municipal (elaboração, execução e revisão do plano).<sup>158</sup>

Diante disso, não se pode deixar de reconhecer e repetir o quanto é imprescindível que se institua uma política de planejamento ambiental e urbano, de forma estratégica, organizada e adequada, posto que o desequilíbrio ambiental será inevitável, comprometendo seriamente a sadia qualidade de vida das presentes e futuras gerações.

Os municípios, assim, devem, em conjunto com os demais entes estatais, utilizar, além das políticas indicadas na Lei de Política Nacional do Meio Ambiente, as Políticas Municipais Ambientais, o Plano Diretor, os Conselhos Municipais e os Estudos do Impacto de Vizinhança, mencionados expressamente no Estatuto da Cidade.

O Estudo do Impacto de Vizinhança (EIV) é um importante instrumento de gestão urbana, ambiental e por consequência, de gestão de resíduos sólidos.

Na visão de Vanêscia Buzelato,

*(...) trata-se de um instrumento contemporâneo, que atende às exigências da*

---

<sup>158</sup> Princípio da Democracia Participativa e o Plano Diretor. *Ministério Público do Estado de São Paulo, Procuradoria Geral de Justiça, Temas de Direito Urbanístico*, p.101.

*vida moderna e está integrado ao direito urbano-ambiental, que tem sua matriz no cumprimento da função social da propriedade. A partir da análise dos impactos é possível avaliar a pertinência da implantação do empreendimento ou atividade no local indicado, ou seja avaliar se o proposto está adequado ao local, estabelecendo uma relação da cidade com o empreendimento. Além disso, a partir da avaliação de impactos é possível apontar formas de mitigação do impacto gerado, ou seja, minoração dos efeitos do empreendimento ou atividade no meio urbano, além de medidas compensatórias para o mesmo meio no qual a atividade ou empreendimento se instalará.*<sup>159</sup>

O Estudo do Impacto de Vizinhança, pelo exposto, constitui eficiente instrumento de gestão, uma vez que determinado empreendimento só poderá ser implementado quando seja adequado ao meio do qual fará parte, bem como constitui medida preventiva na proteção ambiental, pois, por meio dele, poderão ser detectadas áreas de contaminação e de fragilidade ambiental, principalmente quando relacionadas à construção de aterros sanitários e controlados.

Na sua execução, deverá procurar indicar os efeitos positivos e negativos dos empreendimentos ou da atividade, incluindo em sua análise os seguintes itens: adensamento populacional; equipamentos urbanos e comunitários; uso e ocupação do solo; valorização imobiliária; geração de tráfego e demanda por transporte público, ventilação e iluminação; paisagem urbana e patrimônio natural e cultural. Todos esses fatores são analisados com a finalidade de manter o equilíbrio ambiental e a qualidade de vida da coletividade do seu entorno.

---

<sup>159</sup> Plano Diretor e Estudo de Impacto de Vizinhança. *Revista de Direito Ambiental*, p. 81.

Esse estudo, por si só, não substitui o Estudo de Impacto Ambiental (EIA), conforme expresso pelo Estatuto da Cidade, em seu artigo 38, uma vez que é um estudo mais complexo, com previsão constitucional e que deve ser aplicado nas situações urbanas previstas na Resolução nº 237 do CONAMA.

Ademais o Estudo de Impacto Ambiental é considerado um verdadeiro instrumento de prevenção ambiental, capaz de incidir diretamente na discricionariedade do administrador, pois, diante das conclusões nele descritas, exigir-se-á que o administrador dê a motivação ao ato administrativo, levando em conta as recomendações nele contidas.

A Lei de Zoneamento, igualmente, é instrumento fundamental na política do meio ambiente, a ser desenvolvida pelo município, na gestão de resíduos sólidos. Pode definir as áreas mais adequadas de instalação, de disposição final e de tratamento de resíduos, o que pode evitar a instalação de residências próximas a tais locais e a ocupação em áreas de aterros, as quais tenham sido destinados os resíduos nocivos.

Cabe ainda dizer que, diante da responsabilidade socioambiental, o município não poderá ater-se a soluções dissociadas dos problemas comuns que atingem a sociedade e o meio ambiente, como no caso dos resíduos sólidos, devendo tais resoluções passarem pelo planejamento integral da cidade, o qual demanda outros aspectos a serem analisados ou implementados:

- amplos conhecimentos das condições sócio-econômicas da sociedade e das condições urbana, rural e ambiental, antes da implementação de qualquer empreendimento, seja de natureza pública ou privada, com o

escopo de se verificar qual a magnitude e os impactos que eles poderão ocasionar;

- estabelecer programas de educação e informação da população, quanto aos danos provocados por disposição inadequada lixo;

- acompanhar e fiscalizar as licenças e o monitoramento das obras e atividades;

- instituir o seu Plano Diretor;

- proceder à ordenação e ao controle do parcelamento, do uso e da ocupação do solo;

- instituir o zoneamento ambiental;

- instituir incentivos que levem à redução, ao reuso e à reciclagem.

Reitere-se que esses são alguns dos aspectos essenciais a serem considerados na implementação de políticas públicas urbanísticas, relacionados aos resíduos sólidos.

### **- Plano Diretor**

O Plano Diretor vem disposto pela Carta Magna no artigo 182, parágrafo 1º, como instrumento básico de política de desenvolvimento e de planejamento urbano. Em outras palavras, é um instrumento norteador de ações, normas e diretrizes técnicas para o desenvolvimento do município, englobando todos os seus aspectos: físico, social, econômico, ambiental.<sup>160</sup>

---

<sup>160</sup>O Plano Diretor já teve suas regras delineadas por outras normas, como a instituída pelo Serviço Federal de Habitação e Urbanismo – SERFHAU, criado pela Lei nº 7 4.380 de 21 de agosto de 1964, extinto desde 1974, cuja finalidade era difundir e uniformizar a prática de elaboração de Planos Diretores.

Os objetivos, portanto, do Plano Diretor são propiciar uma melhor qualidade de vida à população e uma adequada proteção ao meio ambiente.

Segundo Roberto Caramenha, o Plano Diretor não constitui projeto de obras e serviços públicos; é instrumento que deve nortear futuros empreendimentos no município, visando ao racional e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade, não sendo um plano de urbanização ou de reurbanização; por esta razão, deve ser aplicado para as zonas urbanas e rurais.<sup>161</sup>

O Estatuto da Cidade, em seus artigos 39 a 42, dispõe sobre as bases do Plano Diretor, colocando-o como parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporarem as diretrizes e as prioridades nele contidas.<sup>162</sup>

Há, ainda, a exigência de ser revista a lei que instituir o Plano Diretor, no prazo de 10 (dez) anos,<sup>163</sup> e, no seu processo de elaboração, deverá ser garantida a participação popular por meio de audiências públicas, pela publicidade e pelo acesso, quanto aos documentos e às informações

---

<sup>161</sup> Município e Meio Ambiente: É possível a implementação de uma gestão ambiental adequada? *Temas de Direito Urbanístico* 4, p. 229.

<sup>162</sup> Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257/2001, artigo 40, parágrafo 1º.

<sup>163</sup> A ausência de revisão do Plano Diretor incorrerá o prefeito na Lei de Improbidade Administrativa, nº 8.429/92, conforme previsto no inciso VII, do artigo 52, do Estatuto da Cidade. Ressalte-se que os municípios que porventura não tinham Plano Diretor quando do Estatuto da Cidade passaram a ter a obrigação de editá-lo no prazo de cinco anos, o qual se iniciou em 08 de outubro de 2001 (artigo 50 do Estatuto da Cidade). Acrescente-se que o descumprimento desse prazo levará à punição do prefeito, por prática de ato de improbidade administrativa. (artigo 52, inciso VII, do Estatuto da Cidade).

produzidas, sendo obrigatório para as seguintes cidades: 1) com mais de 20.000 (vinte mil) habitantes; 2) integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; 3) integrantes de áreas de especial interesse turístico; 4) as cidades inseridas na área de influência de empreendimentos ou advindas com significado impacto ambiental regional ou nacional; 5) todas as cidades que pretendam utilizar os instrumentos relativos ao parcelamento e à edificação compulsórios, o IPTU progressivo no tempo e a desapropriação paga em título de dívida pública.<sup>164</sup>

Na lição de Diogenes Gasparine, as Leis Orgânicas Municipais não podem ser omissas quanto à instituição do Plano Diretor, pois as normas do Estatuto da Cidade, nos termos do parágrafo único, do artigo 1º, são todas de “ordem pública e interesse social”. Além do mais, na omissão ou na negação de execução da lei federal, poderá o prefeito responder por crime de responsabilidade, conforme estatui o artigo 1º, XIV, do Decreto-lei Federal nº 201/67.<sup>165</sup>

Com isso, mais do que um plano de desenvolvimento urbano, o Plano Diretor é um instrumento democrático, cabendo aos Poderes Executivo e Legislativo municipais<sup>166</sup> zelarem para que haja a efetiva participação da sociedade, para que ela também possa decidir sobre as questões que envolvam a cidade, visando ao bem-estar de todos.

Ressalte-se que essa participação deve ocorrer durante toda a instituição do Plano Diretor, mesmo porque não foram definidos os momentos ou as fases

---

<sup>164</sup> Estatuto da Cidade Lei nº 10257/2001, artigo 41.

<sup>165</sup> Aspecto Jurídicos do Plano Diretor. *Temas de Direito Urbanístico 4*, p. 83.

para a convocação dessa participação, o que implica dizer que ela deverá ser realizada durante todas as etapas da elaboração do plano.

O Plano Diretor é, assim, um instrumento de implementação da responsabilidade socioambiental e que deve ser levado em conta na gestão compartilhada dos resíduos, porque incorpora metas sociais e ambientais.

O Município de São Paulo, por exemplo, instituiu seu Plano Diretor, pela Lei nº 13.430 de 13 de setembro de 2002. Seu estudo específico dá-se em razão da forma pela qual traçou seus objetivos, suas diretrizes e suas ações para a formulação da sua política de resíduos sólidos, e por ser considerado o local onde se enfrentam os problemas mais graves relacionados à coleta, ao tratamento e à destinação de resíduos sólidos, em decorrência das suas altas toneladas geradas diariamente, provenientes de domicílios, indústrias, comércios, hospitais e outros.

Segundo a Lei nº 13.430/2002, o Plano Diretor do Município de São Paulo constitui um instrumento global e estratégico da política de desenvolvimento urbano, determinante para todos os agentes públicos e privados que atuam no município, conforme expresso no seu artigo 2º. Nesse sentido, deixou claro que é um instrumento de política urbana e que deve ser observado por todos os seus cidadãos.

Ele menciona, ainda, que devem ser observados os planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico- social, bem como o planejamento da região metropolitana.

---

<sup>166</sup>Estatuto da Cidade, artigo 40, parágrafo 4º, inciso I, II, III.

Isso demonstra que os instrumentos e as políticas públicas relativas ao município devem estar também integrados e compartilhados com os demais níveis de governo, a fim de que possam ser alcançados os objetivos com eficiência, continuidade e uniformidade.

Nele se encontram arrolados, no artigo 7º, diversos princípios e objetivos, dos quais o município, como gestor da cidade, não poderá se furtar, a fim de garantir a seus habitantes o bem-estar e um meio ambiente sadio e equilibrado. Dentre outros, destacamos os seguintes:

- “- I justiça social e redução das desigualdades sociais e regionais;*
- II inclusão social, compreendida como garantia de acesso a bens, serviços e políticas sociais a todos os munícipes;*
- III direito à cidade para todos, compreendendo o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte, aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer;*
- VI direito universal à moradia digna;*
- IX preservação e recuperação do meio ambiente natural;*
- XII participação da população nos processos de decisão, planejamento e gestão.”*

No que tange à política ambiental do município, assevera o Plano Diretor que ela deve estar articulada com as diversas políticas públicas de gestão e de proteção ambiental, de áreas verdes, de recursos hídricos, de saneamento, com Programa Nacional de Controle da Qualidade de Ar, com a Lei Orgânica do Município e com demais normas correlatas e regulamentares das legislações federal e estadual.

Incorpora, ainda nos seus objetivos, condutas para a manutenção do meio ambiente sadio e equilibrado, tais como: 1) proteção e recuperação do meio ambiente e da paisagem urbana; 2) controle e redução dos níveis de poluição e de degradação em quaisquer de suas formas; 3) incentivo da adoção de hábitos, costumes, posturas; de práticas sociais e econômicas, que visem à proteção e à restauração do meio ambiente; 4) garantia da produção e divulgação do conhecimento sobre o meio ambiente, por um sistema de informação integrado.

No tocante aos resíduos sólidos, essa matéria é tratada, especificamente, nos artigos 70 a 72, que dispõem sobre os objetivos, as diretrizes e as ações estratégicas para a política de resíduos sólidos do município de São Paulo.

Elegeu, por exemplo, dentre seus objetivos, o cuidado com a saúde humana; a promoção de inclusão social das famílias que sobrevivem com a comercialização dos resíduos; a diminuição da quantidade de resíduos gerados por meio da prevenção e incentivos ao reúso e à reciclagem; oferta de instalações para disposição de resíduos sólidos e fiscalização efetiva; recuperação de áreas públicas degradadas e contaminadas; repasse das custas das externalidades negativas aos agentes responsáveis, como forma de amenizar as finanças públicas.

Esses objetivos são fundamentais dentro de qualquer política pública, servindo de base para que a administração pública municipal esteja norteadada e empenhada em diminuir e amenizar as dificuldades decorrentes da grande quantidade de lixo gerado diariamente.

As diretrizes dispostas no Plano Diretor para a Política de Resíduos Sólidos do Município, igualmente, são essenciais e guardam coerência com seus objetivos, sobretudo, quando dispõem sobre o controle e a fiscalização dos processos de geração de resíduos, a garantia do direito de toda população à prestação dos serviços regulares e à coleta de lixo; a promoção da sustentabilidade ambiental, social e econômica na gestão dos resíduos.

Também trata da educação, conscientização, informação e participação da população na minimização dos resíduos, na gestão e no controle dos serviços, além de prever a integração, a articulação e a cooperação entre os municípios da região metropolitana, para o tratamento e a destinação dos resíduos sólidos, para a recuperação ambiental das áreas públicas degradadas ou contaminadas e para a responsabilização pós-consumo do setor empresarial pelos produtos e serviços ofertados. Estimula, ainda, o uso, o reúso e a reciclagem de resíduos, em especial, o reaproveitamento de resíduos inertes da construção civil e a gestão compartilhada.

Com relação às ações arroladas pela Política de Resíduos Sólidos do Município, prestigia-se o compartilhamento, como a conduta que mais se compatibiliza com a gestão e o gerenciamento dos resíduos, haja vista que muitos municípios, sozinhos, não conseguem realizar trabalhos adequados nessa área, principalmente diante dos poucos recursos financeiros de que dispõem, tornando-se indispensáveis o apoio e a cooperação dos demais entes estatais e a colaboração da sociedade.

Ressaltamos, inclusive, algumas ações estratégicas que o município

planejou como fundamentais na sua política de resíduos: 1) elaborar e implementar o Plano Diretor de Resíduos Sólidos; 2) institucionalizar a relação entre o Poder Público e as organizações sociais, a fim de facilitar parcerias, financiamentos e gestão compartilhada de resíduos; 3) reservar áreas para a implantação de novos aterros sanitários e de resíduos inertes de construção civil; 4) implantar e estimular programas de coleta seletiva e reciclagem, preferencialmente em parceria com grupos de catadores organizados em cooperativas, com associações de bairros, condomínios, organizações não governamentais e escolas; 5) implantar pontos de entregas voluntárias de lixo reciclável; 6) formular convênios ou termos de parcerias entre a Administração Municipal e grupos organizados de catadores para a implantação da coleta seletiva; 7) cadastrar e intensificar a fiscalização de lixões, aterros e depósitos clandestinos de material.

Um exemplo das ações que o município de São Paulo já começou a implantar é o Programa de Gestão Sustentável do Entulho, o qual tem como objetivos os que seguem: minimizar a massa de resíduos dispostos no aterro público; facilitar o descarte correto em locais apropriados; e incentivar a reciclagem de entulhos.

Também foram incluídos as instalações de pontos de entrega de entulhos, denominados ECOPONTOS. São áreas públicas para recepção de grandes volumes (até 1 metro cúbico), entulhos da construção civil e de objetos volumosos.

Para a recepção de grandes volumes, existem as Áreas de Transbordo e Triagem – ATT, operadas pela rede privada. Na cidade de São Paulo

funcionam atualmente quatro ECOPONTOS: Bresser, MÓOCA, Pinheiros e Santo Amaro.<sup>167</sup>

Dessa forma, resta claro, que o Estatuto da Cidade e o Plano Diretor são instrumentos normativos essenciais na implementação da responsabilidade socioambiental no âmbito do Poder Público, sob enfoque da gestão compartilhada dos resíduos sólidos, pelo caráter democrático que possuem e por serem normas que regulam a cidade de forma estratégica, visando proporcionar o bem-estar de seus habitantes e à proteção ao meio ambiente, na qual se inclui o combate à poluição provocada pelos resíduos sólidos.

## **2. Formação das Parcerias**

### **2.1 Função Socioambiental das Parcerias**

As novas políticas de resíduos sólidos apontam para gestões compartilhadas e de cooperação entre os diversos atores sociais, como previsto na Lei Paulista nº 12.300/2006 e no Projeto de Lei que cuidará desse assunto.

As parcerias não são novidade para a Administração Pública, que há muito tempo vem buscando nelas o apoio para executar suas obras e serviços. Em sentido amplo, são designadas pela sigla PPPs e, segundo Maria Sylvia Zanella Di Prieto, abrangem as seguintes modalidades,

---

<sup>167</sup> Informações prestadas pela Limpurb, em 29.06.2006.

*a concessão e a permissão de serviços públicos, tal como disciplinadas pela Lei nº 8.987/95; a concessão de obra pública regulada pela mesma Lei nº 8.987/95, a concessão patrocinada e a concessão administrativa, englobadas sob o título de parcerias público-privadas na Lei nº 11.079/2004; o contrato de gestão, como instrumento de parceria com as organizações de que trata a Lei nº 9.737/98; o termo de parceria com as organizações da sociedade civil de interesse público, regido pela Lei nº 9.790/99; os convênios, consórcios e outros ajustes referidos no artigo 116 da Lei nº 8.666/94; os contratos de mão de empreitadas, fornecimento de mão-de-obra que, embora sem fundamento legal, constituem uma realidade na Administração Pública dos três níveis de governo.*<sup>168</sup>

Nesse mesmo sentido é a lição de Carlos Ari Sunfeld, sobre as parcerias público-privadas,

*Os múltiplos vínculos negociais de trato continuado estabelecidos entre a Administração Pública e particulares para viabilizar o desenvolvimento, sob a responsabilidade destes, de atividades com algum coeficiente de interesse geral (concessões comuns, patrocinadas e administrativas; concessões e ajustes setoriais; contratos de gestão com OS, termos de parcerias com OSCIPs; e, etc). Seu regime jurídico está disciplinado nas várias leis específicas”. Em sentido estrito, ‘PPPs’ são os vínculos negociais que adotem a forma de concessão patrocinadas e de concessão administrativas, tal qual definidas pela Lei nº 11.079/2004.*<sup>169</sup>

No presente trabalho, é preciso deixar claro, que não temos o objetivo de discutir as parcerias em sentido amplo, sob enfoque das teorias de Direito Administrativo, mas tê-las como um dos instrumentos de que se poderá valer

---

<sup>168</sup> *Parceria Na Administração Pública, Concessão, permissão, Franquia, Terceirização, Parcerias Público—Privada e outras Formas.*

<sup>169</sup> Carlos Ari Sunfeld, *Parcerias público-privadas*, p.22.

o Poder Público para implementar sua responsabilidade socioambiental.

As formas para efetivação da política de compartilhamento pelo Poder Público serão, então, por meio das parcerias, em seu sentido amplo, isto é, por acordos entre os entes, públicos e privados.

Caberá, portanto, ao Administrador Público buscar a parceria mais adequada, consoante sua necessidade, sobretudo, no que tange aos resíduos sólidos, pois, como temos em nosso país mais de 5 (cinco) mil municípios, cada um deles com realidades diversas, a parceria para cumprir sua função socioambiental, deve sempre considerar as diversidades, sejam culturais, sociais, urbanísticas ou ambientais.

Assim, a função socioambiental da parceria reside em permitir que na prática possa ser concretizada a gestão compartilhada entre o Poder Público e os vários setores privados, e juntos possam realizar com mais eficácia a responsabilidade socioambiental que lhes cabem.

## **2.2. Evolução das Parcerias**

As primeiras manifestações de parcerias ocorreram sob a forma de concessões na França, pela delegação de uso e exploração de bens públicos no século XIII e até o final deste século.

Relacionavam-se estritamente ao conceito de privilégios, uma vez que as atividades eram concedidas de forma ampla, inclusive as de natureza

econômica, servindo à proteção dos apaniguados do soberano.<sup>170</sup>

Somente no século seguinte deixam a forma original e assumem novos contornos, restringindo-se somente aos serviços públicos.

No Brasil, a concessão remonta ao século XIX, criada com o objetivo de captar recursos de empreendedores, principalmente na área de transporte ferroviário.

Nas primeiras décadas do século XX, também foi muito utilizada no setor de energia elétrica. Porém, após a metade desse mesmo século, diante das várias alterações que o instituto sofreu a concessão deixou de ser atrativa, resultando no desinteresse de particulares em investirem em empreendimentos públicos. Com isso, poucas concessões foram instituídas.

Por outro lado, embora o regime de concessão tenha permanecido em desuso por muito tempo, isso não significou o completo distanciamento entre o setor público e o setor privado, já que este continuou subsidiando e dando estímulos institucionais à iniciativa privada, como ocorreu, ainda na década de 1940, com a criação dos serviços sociais, conhecidos no Direito Administrativo como “paraestatais”.<sup>171</sup>

---

<sup>170</sup>Marçal Justen Filho, *Teoria Geral das Concessões e Serviços Público*, p. 51.

<sup>171</sup>Hely Lopes Meirelles conceitua entidades paraestatais como sendo “pessoas jurídicas de Direito Privado cuja criação é autorizada por lei específica (cf, artigo. 37, XIX e XX), com patrimônio público ou misto, para a realização de atividades, obras ou serviços ou serviços de interesse coletivo, sob normas e controle do Estado. Não se confundem com as autarquias nem com as fundações públicas, e também não se identificam com as entidades estatais. O étimo da palavra paraestatal indica que se trata de ente disposto paralelamente ao Estado, ao lado do Estado, para executar cometimentos de interesse do Estado, mas não privativos do Estado.” Ele salienta que o paraestatal “não é estado, nem é o particular; é o meio-termo entre o público e o privado. Justapõe-se ao Estado, sem o integrar, como o autárquico, ou alhear-se, como particular. Tem personalidade

Esses serviços são categorias profissionais auto-administradas pelas respectivas agremiações coletivas, incumbindo ao poder público instituir e estabelecer a forma de financiamento para as atividades dos particulares. São exemplos dessas entidades: SESI (Serviço Social da Indústria); SESC (Serviço Social do Comércio); SENAC (Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial); SENAI (Serviço Nacional de Aprendizagem dos Industriários), SENAR (Serviços Nacional de Aprendizagem Rural); e SEBRAE (Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas).

O terceiro setor, apesar de atuar desde os anos sessenta (1960) só veio a se consolidar no início dos anos noventa (1990), quando os governantes voltaram a buscar apoio junto aos setores privados, bem como instituíram os meios jurídicos para a transferência de determinadas atividades estatais, permanecendo a Administração Pública apenas com o fomento e com controle, despojando-se da responsabilidade por sua execução.

Iniciou-se, portanto, um processo de desregulamentação da economia, acompanhado das privatizações das estatais e da abertura de mercados, além das diversas reformas políticas e sociais, incluindo-se nessas as reformas da previdência, da saúde e da assistência social, as quais, decisivamente, contribuíram para a inserção definitiva do terceiro setor em nosso país.

Os marcos legais para o funcionamento do “Terceiro Setor” surgiram com a Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998, que dispõe sobre a qualificação de

---

privada, mas realiza atividades de interesse público, e, por isso mesmo, os atos de seus dirigentes, revestindo de certa autoridade sujeitam-se a mandado de segurança (Lei 1.533/51, art. 1º, parágrafo

entidades como Organizações Sociais, e com a Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999, que disciplina a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como as Organizações da Sociedade de Interesse Público, instituindo e disciplinando o Termo de Parceria.

As parcerias público-privadas, em sentido estrito, por sua vez, tiveram origem na Inglaterra, decorrentes da evolução de um programa governamental de incentivo ao investimento privado no setor público, o *Private Finance Initiative (PFI)*, tido como alternativa à necessidade de novos investimentos, já que os governantes ingleses não dispunham de recursos financeiros, devido, também, ao fato de terem sido privatizadas as suas maiores companhias entre 1970 e 1990.

No Brasil, as PPPs, em sentido estrito, foram normatizadas por meio da Lei nº 11.079/04, completando-se a reforma administrativa, iniciada na década de noventa (1990), quando o Estado procurou dar uma nova visão às suas estruturas, abaladas pelos desgastes político e social, bem como pela crise fiscal instalada no país.

Essa lei objetivou facilitar aos administradores a estruturação de suas políticas de governo, para que a iniciativa privada pudesse investir em obras de infra-estrutura e na prestação de serviços públicos, possibilitando a realização de projetos até então economicamente inviáveis, mas necessários ao desenvolvimento da localidade e, por consequência, da nação.

José Cretela Neto argumenta que as PPPs constituem a principal

---

1º) e a ação popular (Lei nº 4.717/65, artigo 1º).” *Direito Administrativo*, p. 320/321.

alternativa à falta de recursos públicos para as obras de infra-estrutura, investimentos considerados urgentes para se assegurar o crescimento econômico do Brasil. São mecanismos, na verdade, já testados em outros países, como a Grã-Bretanha, Espanha, Portugal e África do Sul.

O autor ainda aponta algumas críticas às PPPs, a saber: a possibilidade de aumentar a dívida pública, a ser paga pelos governos futuros; e, conforme as regras de seleção dos parceiros privados, poderá abrir caminho para a corrupção. Quanto à legislação, declara que a lei das PPPs, propriamente, não inova nosso ordenamento jurídico, na medida em que amplia a figura da concessão, o que pode ser visto como uma evolução do instituto, possibilitando ao Estado criar uma forma de crédito e de financiamento de projetos importantes para si (o próprio Estado), os quais não poderiam ser realizados por falta de recurso público e/ou tecnologia.<sup>172</sup>

### **2.3 Formas de Parcerias: Convênios, Consórcios, Termos de Parcerias com OSCIPs**

#### **- Concessões**

A concessão é a mais antiga das parcerias formadas entre a administração Pública e a iniciativa privada. O particular, por meio de concessão, executava o serviço em seu próprio nome, por sua conta e risco, mediante fiscalização e controle da administração.

Ressalte-se que hoje a concessão não se restringe aos particulares, podendo ser firmada com as empresas estatais, com as sociedades de economia mista e com empresas públicas.

A concessão também é disciplinada pela Constituição Federal de 1988, no artigo 175, ao dispor que

*incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.*

A Magna Carta, no artigo 21, no inciso XII e nas suas alíneas,<sup>173</sup> expressamente estabelece os serviços que poderão ser explorados pela União, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão. Igualmente, no artigo 25<sup>174</sup>, relaciona os serviços que podem ser explorados pelo Estado. E, no artigo 30<sup>175</sup>, inciso V, dispõe que os Municípios poderão organizar e prestar, diretamente ou por regime de concessão, os serviços públicos de interesse local, incluindo o transporte coletivo, de caráter essencial.

---

<sup>172</sup> *Comentário à Lei das Parcerias Público-Privadas - PPPs*, p. 9.

<sup>173</sup> CF, artigo 21: “Compete à União: (...) inciso XI, explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão, ou permissão, os serviços de telecomunicações, nos termos da lei, que disporá sobre a organização dos serviços, a criação de um órgão regulador e outros aspectos institucionais; XII – explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão: a) os serviços de radiodifusão sonora e de sons e imagens; b) os serviços e instalações de energia elétrica e o aproveitamento energético dos cursos de água, em articulação com os Estados onde se situam os potenciais hidroenergéticos; c) a navegação aérea, aeroespacial e a infra-estrutura aeroportuária; d) os serviços de transportes ferroviário e aquaviário entre os portos brasileiros e fronteiras nacionais, ou que transponham os limites de Estado ou Território; f) os portos marítimos, fluviais e lacustres.”

<sup>174</sup> CF, artigo 25: “Os Estados organizam-se e regem pelas Constituições e leis que adotem, observados os princípios desta Constituição. (...) parágrafo 2º Cabe aos Estados explorar diretamente ou mediante concessão, os serviços locais de gás canalizado, na forma da lei, vedada a edição de medida provisória para sua regulamentação.”

<sup>175</sup> CF, artigo 30: “Compete aos Municípios: (...) V – organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte

No tocante ao conceito e à regulamentação do regime de concessão ou de permissão dos serviços públicos, encontramos na Lei nº 8.987/95 (modificada pelas Leis Federais nº 9.047, de 07.07.1995; nº 9.648, de 27.05.1998; nº 9.791, de 24.03.1999; e nº 11.196, de 21.11.2005), no artigo 2º, inciso II, a seguinte definição

*a delegação de sua prestação, feita pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade de concorrência, à pessoa jurídica, ou consórcio de empresa que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado.*

Por esse conceito legal, podemos verificar que o regime de concessão transfere para o particular tão-somente o exercício da atividade pública, detendo o Estado a disponibilidade sobre o serviço concedido.

Celso Antônio Bandeira de Mello considera a natureza jurídica da concessão como

*uma relação jurídica complexa, composta de um ato regulamentar do Estado que fixa unilateralmente condições de funcionamento, organização e modo de prestação do serviço, isto é, as condições em que será oferecida aos usuários; de um ato-condição, por meio do qual o concessionário voluntariamente se insere debaixo da situação jurídica objetiva estabelecida pelo Poder Público, e de contrato, por cuja via se garante a equação econômico-financeira resguardando os legítimos objetivos de lucro do concessionário.*<sup>176</sup>

---

coletivo, que tem caráter essencial.”

<sup>176</sup> *Curso de Direito Administrativo*, 8. ed. 435-436 -

Marçal Justen Filho, no estudo da concessão, reconhece-a como a consagração de um Estado Democrático de Direito, afirmando

*A democratização do exercício do poder estatal conduz o Estado a realizar acordos com os particulares, travando relações em níveis de colaboração. Em contrapartida, a natureza dos interesses assumidos constrange os particulares a vincular seus intentos egoísticos à satisfação da função social da propriedade e do lucro privado. A conseqüência reside em que o relacionamento entre a Administração Pública e a iniciativa privada adquire contornos de equivalência entre si, todos assumindo a subordinação em face do interesse público.<sup>177</sup>*

A concessão é o instrumento mais utilizado pelo Poder Público na área de resíduos sólidos. Todavia, com a nova política de compartilhamento, não poderá mais se limitar a conceder a execução de serviço de limpeza e de destinação dos resíduos urbanos, devendo incorporar práticas socioambientais, dando prioridade também à prevenção na geração de resíduos sólidos, através de ampla informação e educação da sociedade sobre os resíduos por ela gerados, fortalecendo a prática da coleta seletiva, da reutilização e da reciclagem dos resíduos, com a respectiva inclusão social dos catadores, com vistas à diminuição da quantidade de lixo destinados aos aterros e dos custos para o Poder Público, protegendo o meio ambiente de eventuais danos.

## **- Convênio**

---

<sup>177</sup> Ob. cit. p. 59.

O convênio é a associação do Poder Público com outras entidades públicas ou privadas e sua disciplina consta no artigo 116, da Lei nº 8666/93.

Na verdade, ele foi concebido, originariamente, como um instrumento para formalizar acordos internos do setor público, apenas entre entidades governamentais; todavia, também pode ser empregado para designar acordos entre as entidades sem fins lucrativos e o poder público (federal, estadual ou municipal).

Novamente recorreremos aos ensinamentos de Maria Sylvia Zanella Di Prieto, pelos quais declara que o convênio tem em comum com o contrato, o acordo de vontade; contudo, é o interesse a sua principal diferença, pois no contrato os interesses são opostos, e no convênio são recíprocos.<sup>178</sup> Ressalta a autora que, no convênio, os partícipes objetivam a obtenção de um resultado comum, como um estudo, um ato jurídico, um projeto, uma obra, um serviço técnico, uma invenção etc, os quais poderão ser usufruídos por todos.

Hely Lopes, do mesmo modo, diz que os convênios são acordos firmados por entidades públicas de qualquer espécie, ou entre estas e organizações particulares, com o objetivo comum dos participantes.<sup>179</sup>

No convênio, os interesses dos conveniados são comuns e eminentemente cooperativos, daí afirmarmos, novamente, que mesmo diante da inexistência da lei complementar, mencionada pelo artigo 23, parágrafo único da Constituição Federal de 1988, possuímos instrumentos jurídicos

---

<sup>178</sup> ob. cit. 246;

<sup>179</sup> *Direito Administrativo Brasileiro*, 21.ed. p. 358

capazes de estabelecer normas de cooperação, com o escopo de buscar o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar, em âmbito nacional.

A cooperação poderá ser efetivada em diversas áreas, como educação, saneamento, saúde, meio ambiente, a exemplo do Convênio nº 07/2003, denominado de Convênio de Cooperação Administrativa, Técnica, Financeira e Operacional, estabelecido entre o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA e a Polícia Militar do Estado de Minas Gerais, com o objetivo de estabelecer um regime de mútua cooperação, para a execução de ações fiscalizatórias sobre toda ação ou omissão que viole as regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente.

Com isso, enquanto não for instituída a lei complementar determinada na Constituição Federal, artigo 23, parágrafo único, valem como instrumentos de cooperação todas as formas de parcerias, consideradas com essa finalidade.

A Instrução Normativa nº 01/97, expedida pela Secretaria do Tesouro Nacional, cuida dos convênios de natureza financeira, cujo objetivo é a realização de programas de trabalho, de projetos, de atividades ou de eventos com duração certa.

Esses convênios, embora de prazo certo, são de suma importância para a viabilidade da implantação de programas, como a coleta seletiva ou a reciclagem, principalmente na área de educação ambiental, pois, como veremos nas experiências ocorridas, o aporte financeiro é o ponto principal para que o gerenciamento seja bem sucedido.

Assim, temos o convênio como instrumento de parceria, do qual o poder público poderá utilizar-se, a fim de unir-se a outro ente público, para implementar a gestão compartilhada de resíduos, para construção de aterros, usinas de compostagem, incineradores. Com os convênios, as dificuldades nesse campo serão amenizadas, uma vez que poderão encontrar soluções comuns, a partir da experiência de cada um deles.

### **- Consórcios**

Consórcio é uma palavra de origem latina, *consortium*, que significa associação, ligação, união.

Trata-se, assim, de instrumento de cooperação e de compartilhamento pelo qual são firmadas relações entre os entes políticos.

Os consórcios também poderão ocorrer entre pessoas privadas, sob a forma de empresa, para a execução conjunta de serviços contratados. No âmbito da Administração Pública, o consórcio de empresa é admitido quando se trata de contratação de serviços ou de concessões de obras públicas, sendo regulado pela Lei de Licitação e Contrato (Lei nº 8666/93).

A Constituição Federal, no artigo 241, dispõe:

*A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens*

*essenciais a continuidade dos serviços transferidos.*

A Lei nº 11.107, de 06 de abril de 2005, veio regular esse artigo, dispondo sobre as normas gerais para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios contratarem consórcios públicos para a realização de objetivos de interesse comum.

Vale lembrar o que a Constituição do Estado de São Paulo, promulgada em 05 de outubro de 1989, menciona no artigo 201:

*O Estado apoiará a formação de consórcios entre os municípios, objetivando a solução de problemas comuns relativos à proteção ambiental, em particular, à preservação dos recursos hídricos e ao uso equilibrado dos recursos naturais.*

O consórcio, portanto, é uma forma associativa para reunir esforços, por meio de compromissos de mútua cooperação, a fim de alcançar os objetivos que são comuns aos seus integrantes.

No que tange aos resíduos sólidos urbanos, sendo os municípios os entes políticos responsáveis pelo seu gerenciamento, as parcerias, através de consórcios intermunicipais, mostram-se instrumentos pertinentes para a viabilização do cumprimento da função socioambiental, quanto à adequada destinação do lixo, como construção de aterros sanitários.

Ressalte-se que os problemas atinentes aos resíduos sólidos, por vezes, ultrapassam as fronteiras municipais, isto é, ultrapassam a visão

exclusivamente municipal e passam a interessar as coletividades vizinhas, sendo, pois, de grande valia para os governos municipais lançarem mão dessa parceria, para maior rendimento de seus esforços, bem como para poderem adequar-se ao novo modelo de gestão de resíduos, o qual requer uma articulação entre todos os entes federativos.

A figura do consórcio, portanto, para as municipalidades, mostra-se de suma importância, uma vez que seus esforços comuns contribuem para evitar desperdícios e gastos financeiros, tecnológicos e humanos.

Na prática, o consórcio formaliza-se por simples termo de acordo, chamado de consórcio administrativo. Ou seja, um simples termo de compromisso pelo qual as partes estabelecem as bases de cooperação administrativa e solicitam a autorização da Câmara Municipal para celebrá-lo.

Essa situação pode ser exemplificada pelos dados contidos no Inventário publicado pela Cetesb, em 2000, no qual constava a existência de consórcios efetuados entre alguns municípios, quanto à disposição dos resíduos sólidos. Contudo, nenhum deles tratava da questão com profundidade, restringindo-se apenas à disposição dos resíduos.

Além disso, verificou-se, de fato, que sete das relações estabelecidas entre os municípios eram mais semelhantes a um contrato de prestação de serviço, isto é, um dos municípios pagava ao outro para poder depositar seus resíduos. O consórcio era apenas o meio jurídico para equacionar a vontade dos interessados.

Em outros cinco casos, a relação correspondia a um “acordo de cavalheiros”, sem nenhuma formalização. Em um dos casos, devido à emancipação de um deles, o “município-mãe” continuava subsidiando o outro. No outro, um dos municípios aceitou receber o lixo do outro, enquanto esse terminasse de construir o próprio aterro.

Na verdade, apenas dois eram casos típicos de consórcios formalizados. São exemplos: 1) O Consórcio Intermunicipal para Aterro Sanitário-Cias, situado no município de Várzea Paulista. Os custos de operação, subtraídos os valores obtidos pela prestação de serviços e destinados ao setor privado, eram rateados entre os municípios, proporcionalmente ao uso mensal do aterro sanitário. Nessa operação, foi contratada, por licitação, uma empresa privada, a responsável para a construção do aterro; e 2) O Consórcio Intermunicipal para Tratamento e Disposição do Lixo.- Cotralix, que opera uma usina de reciclagem em Parapuá construída pelos municípios consorciados.

Mais dois consórcios foram identificados, porém já foram extintos ou desativados: o Consórcio Intermunicipal para Aterros Sanitários-Cipas, que congregava os Municípios de Água de Lindóia, Amparo, Itapira, Lindóia e Serra Negra; e o Consórcio Intermunicipal para Aterro Sanitário, constituído pelos municípios de Salto de Pirapora, Piedade e Votorantim.

Em outros estados, há notícias do Consórcio Intermunicipal de Tratamento de Resíduos Sólidos Urbanos – Citresu, formado pelos municípios gaúchos de Bom Progresso, Campo Novo, Criciúma, Siumal Humaitá, Sede

Nova, São Martinho e Três Passos.<sup>180</sup>

Observe-se que, nesses consórcios, a única preocupação era com a destinação do lixo. Numa política pautada pela gestão compartilhada e integrada, as responsabilidades socioambientais não se limitam à destinação dos resíduos, sendo mais abrangentes, incluindo todas as etapas da geração dos resíduos, principalmente a prevenção.

### **- Terceiro Setor - OSCIPs**

O “Terceiro Setor” é composto por entidades sem fins lucrativos, as quais são assim denominadas por colocarem-se ao lado do Estado (primeiro setor) e da iniciativa privada (segundo setor).

Esse setor, portanto, não tem o papel de substituir o Estado, mas pode e deve trabalhar junto com ele, já que também possui a capacidade de perceber os problemas e as aspirações da população, por seu contato mais direto, mais próximo, nos diferentes locais em que atua.

As organizações que compõem o “Terceiro Setor”, geralmente, são privadas, formais, sem fins lucrativos e autônomas. Fazem parte delas as ONGs, as fundações e os institutos, as entidades beneficentes, as organizações Sociais e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público - OSCIPs.

---

<sup>180</sup> Todas as informações obtidas sobre os consórcios estão no informativo CEPAM ANO 1 nº 2 – Consórcio: Uma forma de Cooperação intermunicipal. p. 127/128

O título de Organização Social faz incidir sobre essas instituições certas disposições jurídicas especiais, que lhes asseguram vantagens e sujeições diversas das que incidem sobre as demais pessoas jurídicas qualificadas como de utilidade pública.

Augusto de Franco, ao discutir sobre a reforma do Estado e o Terceiro Setor, enfatiza que as realidades brasileira e mundial estão mostrando que o Estado, sozinho, não basta, que é preciso que os entes e os processos empresariais sejam igualmente atualizados, reestruturados, aumentando sua eficiência, para atingir um grau satisfatório de inserção competitiva na ordem mundial, para assumir um novo papel no processo de desenvolvimento, inclusive um papel social.

Exige-se, ainda, que o terceiro setor, composto por iniciativas cidadãs, sobretudo aquelas com fins públicos e não-lucrativas, seja fortalecido, até que possa assumir o seu papel de protagonista e mediador do novo arranjo institucional.

Tal autor aponta que a busca da sinergia Estado-Mercado-Sociedade Civil é uma necessidade imediata do desenvolvimento e uma exigência do sistema das políticas públicas baseado num novo paradigma, que deve prever a articulação, a descentralização, a parceria, a transparência, o controle social e a participação.<sup>181</sup>

De acordo com os objetivos da presente dissertação, centraremos nossa

---

<sup>181</sup> A reforma do Estado e o Terceiro Setor, *in Sociedade e Estado em Transformação*,

atenção nas Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIPs, disciplinadas pela Lei nº 9.790, de 23 de março de 1990, por sua singularidade maior na atuação com o poder público.

Essa lei qualifica tais organizações como pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujos propósitos são:

- Assistência social;
- Promoção da educação em qualquer nível (excluídas as escolas privadas e dedicadas ao ensino formal não gratuito e suas mantenedoras);
- Promoção da saúde pública e da saúde geral (excluídos os hospitais não gratuitos e assemelhados e suas mantenedoras);
- Promoção da alimentação;
- Defesa, preservação e conservação do meio ambiente e promoção do desenvolvimento sustentável;
- Promoção do voluntariado;
- Promoção do desenvolvimento social e combate à pobreza;
- Experimentação de novos modelos sócio-produtivos e de sistemas alternativos de produção, comércio, emprego e crédito;
- Defesa e promoção de direitos estabelecidos e construção de novos direitos, inclusive os coletivos, difusos e emergentes;
- Promoção da ética, da paz, da cidadania, da democracia e de outros valores universais, pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico e produção e divulgação de informações e conhecimento técnicos e científicos relativos às atividades mencionadas.

Para celebração do Termo de Parceria, segundo os termos do artigo 10, parágrafo 1º, da Lei nº 9.790/99, necessária a prévia consulta aos Conselhos de Política Pública das correspondentes áreas de atuação existentes, nos respectivos níveis de governo.

A execução do objeto dos Termos de Parcerias é fiscalizada por órgão do Poder Público da área de atuação. O órgão estatal parceiro informará ao Conselho sobre suas atividades de acompanhamento, e os resultados atingidos devem ser analisados por quatro membros, dois do respectivo Poder Público, um da OSCIP e um indicado pelo Conselho de Política Pública da área de atuação, quando houver (artigo 20, do Decreto nº 3.100/99).

Os Termos de Parceria estão submetidos, ainda, aos mecanismos de controle social, obrigando-se a publicar, no prazo de 30 dias, regulamento com os procedimentos que adotará para a contratação de obras e serviços, bem como para a compra com emprego de recursos provenientes do Poder Público.

Ressalte-se que o Conselho da Comunidade Solidária elaborou uma “cartilha”, na qual destaca que o “Termo de Parceria” consolida um acordo de cooperação entre as partes e constitui uma alternativa ao convênio para a realização de projetos entre OSCIPs e órgãos das três esferas de governo, dispondo de procedimentos mais simples do que aqueles utilizados para a celebração de convênio”.

A escolha da parceria, segundo o Decreto nº 3.100/99, poderá ser feita por concursos de projetos. Para alguns juristas tal norma deveria constar como regra obrigatória na Lei de Licitação.

O Tribunal de Contas da União, na decisão 931/99, sugere que o concurso de projetos seja obrigatório nos Termos de Parceria celebrados com OSCIPs, quando os valores superarem determinados limites, a serem estabelecidos com base na relação custo/benefício para as entidades participantes do concurso.

Muitos órgãos que até então não tinham qualquer tipo de política com relação aos seus resíduos, viram nas parcerias uma solução para tal problema. Um exemplo é o do Tribunal Regional Federal da 3ª Região, que adotou, nas suas seções judiciárias e na sede do Tribunal, a política de coleta seletiva, firmando termos de parceria, conforme breve relato a seguir.

O Tribunal Regional Federal da 3ª Região, órgão do Poder Judiciário Federal, criado pela Constituição de 1988, há mais de dez anos vem passando por diversas mudanças nas suas estruturas, tanto nas instâncias de primeiro como nas de segundo grau, com a criação de varas, juizados especiais, gabinetes, turmas, setores administrativos, e, por conseqüência, alteração no quadro funcional, pelo aumento considerável de servidores públicos.

Toda essa ampliação fez com que aumentasse sensivelmente a geração de lixo, levando o Tribunal, como órgão responsável, a refletir sobre a correta destinação dos resíduos.

Assim, com o intuito de minimizar esse problema, que se agravava a cada ano, e diante da impossibilidade de fazê-lo sem a ajuda de um parceiro, decidiu-se, em dezembro de 2004, firmar um termo de parceria com o

Instituto Nacional de Preservação Ambiental (INPA), uma Organização da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP, que assumiu a coleta e a destinação ambientalmente correta de todos os resíduos gerados pelo Tribunal.

O primeiro passo havia sido dado, qual seja, a formação de uma parceria.

O segundo passo foi estabelecer, com o apoio do Tribunal, um programa de coleta seletiva e de esclarecimento a todos os servidores e profissionais que fossem manusear os resíduos coletados sobre a importância dessa coleta.

Posteriormente, foram distribuídos, na primeira e na segunda instâncias, contêineres nas cores e formas previstas na legislação, para separação dos resíduos sólidos, como pilhas, vidros, latas de alumínio, papéis e lixos orgânicos. Foram também entregues, em cada setor, caixas seletivas, indicando-se o que deveria ser depositado em cada uma delas.

Os servidores passaram a separar o lixo para a coleta no próprio local de trabalho, sendo os resíduos recolhidos duas vezes ao dia pelos profissionais designados pela OSCIP.

A OSCIP, por sua vez, daria a destinação final apenas aos resíduos que não pudessem ser reutilizados ou reciclados, diminuindo-se, portanto, a quantidade dos destinados aos aterros sanitários.

O envolvimento, o compartilhamento, o empenho e a colaboração dos funcionários foram fatores decisivos para a boa gestão dos resíduos sólidos nesse tribunal.

Com tais informações e exemplos, podemos vislumbrar que, diante do seu próprio caráter abrangente, a parceria é um instrumento que se mostra como implementador da gestão compartilhada e como implementador da responsabilidade socioambiental, imposta pela Política de Resíduos Sólidos.

#### **2.3.4 Parcerias Público-Privadas nos Termos da Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004**

As Parcerias Público-Privadas foram instituídas pela Lei nº 11.079/2004. Trata-se de instrumento novo em nosso sistema normativo. A perspectiva é que possam ocorrer parcerias com o Poder Público e a iniciativa privada na implementação de políticas relacionadas à área de infra-estrutura do Estado.

Disso resulta que uma das vantagens das parcerias para o Administrador Público, inicialmente, é dar-lhe suporte para obter serviços de difícil implementação, como a montagem de um sistema integral de saneamento ambiental, o qual não se restrinja apenas aos serviços de esgoto, à coleta de resíduos, mas que possa abarcar outras áreas, como saúde e meio ambiente.

Com isso, necessário o estudo de suas principais peculiaridades, sem contudo, o aprofundamento nos aspectos constitucionais e administrativos,

pois nossa intenção é oferecer uma visão do que representa essa parceria para o Poder Público. Ou seja, por ser uma forma de parceria que em princípio, dará mais suporte financeiro ao Poder Público, na consecução de empreendimentos relacionados à construção de aterros sanitários ou de usinas de incineração com tecnologias adequadas, ou de usinas de compostagem e outros.

Segundo a Lei nº 11.079/2004, as PPPs são consideradas contratos administrativos de concessão, nas modalidades patrocinada ou administrativa. A patrocinada vem descrita no artigo 2º, parágrafo 1º, e é definida como

*concessão de serviço público de que trata a Lei nº 8.987/95, quando envolver adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários contraprestação pecuniária do parceiro público ao privado*

Nesse tipo de parceria, o único diferencial existente com relação à concessão comum é o regime de remuneração, já que inclui duas formas de contraprestação: a tarifa cobrada dos usuários e a contraprestação pecuniária por parte do administrador.

Toshio Mukai, ao comentar esse artigo, aponta que as únicas diferenças entre a parceria pública-privada e a concessão comum é a não existência de um concedente e de um concessionário, mas sim a existência de um parceiro público e a de um o parceiro privado.<sup>182</sup> Menciona o autor que a parceria público-privada, “*ao definir a concessão administrativa como instrumento pelo qual a Administração Pública é a usuária direta ou indireta da prestação*

---

<sup>182</sup> *Parcerias Público-Privada*, p. 28/30;

*de um serviço pelo parceiro privado, envolvendo ou não execução de obras ou fornecimento de bens, cria uma figura nova, ou pretende tornar, por meio das parcerias, alternativas novas que tem sido, alhures, utilizadas, tais como a contratação de uma empresa possuidora de um aterro sanitário, utilizável pela Administração Pública, mediante remuneração paga à empresa; idem, relativamente, à coleta de lixo, e até mesmo em transporte de passageiros por ônibus”.*

Por sua vez, a parceria público-privada na forma de concessão administrativa é definida como

*contrato de prestação de serviços de que a administração seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens”. Isto é, uma concessão comum, mas o usuário do serviço é a própria Administração, quando o particular prestará o serviço à Administração, direta ou indiretamente.*

Ressalte-se que a Lei nº 11.079/2004 deixou claro, no seu artigo 3º, parágrafo 1º, que se aplicam às concessões patrocinadas, subsidiariamente, o disposto na Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995 (Lei das Concessões Comuns), e nas legislações que lhe são correlatas.

Assim, o ponto diferencial entre as concessões patrocinadas e as comuns reside na contraprestação pecuniária, conforme se depreende da leitura do artigo 2, parágrafo 3:

*Não constitui parceria público-privada a concessão comum, assim entendida a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que*

*trata a Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, quando não envolver contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado.*

Pelo exposto, podemos conceber a parceria público-privada como um contrato de delegação firmado entre o poder público e o particular, no qual este assumirá o risco de projetar, financiar, construir e executar um determinado empreendimento de interesse público, cujos riscos serão compartilhados entre o Estado e o Ente Privado.

### **- Formas de Controle das Parcerias Público-Privadas**

As PPPs, sob enfoque da Lei nº 11.079/2004, têm uma série de diretrizes e controles para sua implantação, com o escopo de proporcionar confiabilidade aos parceiros particulares e aos próprios administrados, explicitando-o ao eleger, desde o início, a eficiência no emprego dos recursos públicos e as suas responsabilidades.

O mesmo texto legal, igualmente, cuidou da indelegabilidade das funções exclusivas do Estado (de regulação, jurisdicional, do poder de polícia, dentre outras) e, sobretudo, consagrou o controle social, pela publicidade dos atos e pela ampla participação dos atores sociais.

Ainda, para atingir tal escopo, as PPPs estão submetidas a três formas de controle: interno, externo e social. O controle interno é aquele que se desenvolve no âmbito do próprio Poder. O controle externo consiste na submissão da atividade administrativa à fiscalização por órgão diverso. O

controle social é exercido pela sociedade de modo amplo.

O controle interno vem estabelecido no artigo 15, da Lei nº 11.079/04, cuja competência pertence aos Ministérios e às Agências Reguladoras, nas suas respectivas áreas de atuação. Esse controle será exercido por meio de acompanhamento e fiscalização dos contratos público-privados.

Saliente-se que todos os projetos celebrados pelas PPPs devem fazer parte da Lei de Diretrizes Orçamentárias, da Lei Orçamentária Anual e do Plano Plurianual.

Cumprir destacar, ainda, algumas das condições ou dos requisitos a que devem ser submetidas as contratações sob a forma de PPPs, segundo o artigo 10, da Lei nº 11.079/2004:

- elaboração de estimativas do impacto orçamentário-financeiro nos exercícios em que deva vigorar o contrato de parceria público-privada;
- estimativas do fluxo de recursos públicos suficientes para o cumprimento das obrigações contraídas pela Administração Pública;
- submissão da minuta de edital e de contrato à consulta pública, mediante publicação na imprensa oficial, em jornais de grande circulação e por meio eletrônico, que deverá informar a justificativa para a contratação, a identificação do objeto, o prazo de duração do contrato, seu valor estimado, fixando-se prazo mínimo de 30 (trinta) dias para recebimento de sugestões, cujo termo dar-se-á pelo menos 7 (sete) dias antes da data prevista para a publicação do edital; e
- licença ambiental prévia ou expedição de diretrizes para o licenciamento e empreendimento, na forma do regulamento, sempre que o

objeto do contrato exigir.

A atribuição das mesmas competências de controle e de fiscalização a dois órgãos diversos, Ministérios e Agências Reguladoras, permite que se tenha mais confiança na lisura dos contratos a serem firmados entre o Poder Público e os Empreendedores.

Todavia, não se pode deixar de temer que um órgão possa vir a querer sobrepor-se ao outro, e, se isso ocorrer, o controle poderá perder sua credibilidade.

O controle externo das parcerias público-privadas será exercido, segundo o artigo 71, da Constituição Federal de 1988, pelo Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas, atuando este na fiscalização contábil, financeira, orçamentária.

Ademais, tanto o Congresso Nacional quanto o Tribunal de Contas poderão examinar, anualmente, os relatórios de desempenho dos contratos de parcerias público-privadas, encaminhados pelo Órgão Gestor de PPPs Federais.

Na questão dos resíduos sólidos, o controle exercido amplamente, por diferentes órgãos, assumirá grande importância para que serviços sejam realizados com mais eficiência.

Como já foi dito, a Lei nº 11.079/04, no artigo 10, inciso VI, foi muito feliz ao prestigiar o controle social da forma como o fez, determinando a

submissão da minuta de edital e de contrato à consulta pública, mediante publicação na imprensa oficial, em jornais de grande circulação e por meio eletrônico, devendo informar a justificativa para a contratação, a identificação do objeto, o prazo de duração do contrato, seu valor estimado, fixando-se prazo mínimo de trinta dias para recebimento de sugestões, cujo termo se dará pelo menos sete dias antes da data prevista para a publicação do edital.

Nesse sentido, guarda similitude com a diretriz mencionada no artigo 4º, inciso V, da Lei das PPPs, a qual dispõe que na contratação de parceria público-privada deverá ser observada a transparência dos procedimentos e das decisões. De igual modo, no seu artigo 14º, parágrafo 6º, impõe que os relatórios do Comitê Gestor das Parcerias Público-Privadas sejam disponibilizados ao público, por meio de rede pública de transmissão de dados, ressalvadas as informações tidas como sigilosas.

### **- Experiências no Estrangeiro**

As parcerias público-privadas no exterior surgiram no final do século XIX, decorrentes das concessões realizadas pelos governos, com dificuldades para atender, com recursos próprios, às demandas na área de infra-estrutura.

Essas parcerias, no entanto, vieram a se expandir na segunda metade do século XX, ao serem difundidas mundialmente pelas várias nações que se encontravam com graves problemas de recessão e sem controle sobre suas despesas públicas, muitas vezes geradas pela crise econômica do pós-guerra.

As parcerias público-privadas surgem, assim, das necessidades que os

países tinham de recompor a sociedade civil, de viabilizar seus projetos na área de infra-estrutura, bem como por imaginar que o setor privado detinha recursos suficientes para realizar tais projetos.

A Comissão Européia tem procurado incentivar a utilização de parcerias, divulgando as vantagens delas decorrentes, porém não definiu regras para se formalizarem as PPPs, deixando a critério dos tratados de constituição da União Européia e do direito comunitário.

Países como Inglaterra, Portugal e Chile já têm experiências em parcerias público-privadas, as quais revelam que podem ser uma saída para as nações com deficiências, sobretudo, na área financeira.

Devem, contudo, ser bem elaboradas para que não se tornem um problema ainda maior, tal como ocorrido no governo português, que implantou seu programa de PPPs a partir de 1997, contribuindo para o desenvolvimento da área de infra-estrutura, com a construção de uma grande rede de rodovias, mas que, devido à adoção do sistema sem custo para o usuário, apesar da sua rápida construção, provocou um desequilíbrio fiscal muito grande, conforme apontam os dados do Ministério de Obras Públicas, Transporte e Comunicações - MOPTC de Portugal, posto que esse modelo de Parceria Público-Privada criou um encargo extraordinário, na proporção de 1,1 bilhões de euros para Portugal.<sup>183</sup>

O programa inglês de parcerias público-privadas surgiu a partir do

---

<sup>183</sup> Dados obtidos junto ao Ministério de Obras Públicas, Transportes e Comunicações de Portugal, - MOPTC.

chamado *Private Finance Initiative* (PFI), lançado em 1992, sob a administração de Jonh Major, com o objetivo de viabilizar projetos através de financiamento privado, em razão da reduzida capacidade do governo para implementá-los.

Esse programa, entretanto, só veio a ser ampliado quando, no então governo de Tony Blair, em 1997, lançou-se o *Public-Private Partnership* (PPP), pelo qual tencionou-se a modificação da forma de contratação de serviços públicos, passando a ser comprados (e não concedidos). A alternativa financeira, que era o centro da questão, perdeu espaço para o escopo maior, que passou a ser a eficiência dos serviços públicos.

As parcerias público-privadas no Chile iniciaram-se em 1993, com o incentivo do Ministério de Obras Públicas ao setor privado para que participasse dos investimentos em obras que o governo realizasse, através das concessões, pelas quais o concessionário se obrigava a financiar, construir, operar e transferir a obra para o poder público ao término da respectiva concessão.

A maior necessidade do governo chileno estava na área de transportes, atingida pela grande falta de investimento. Isso levou-o a definir três linhas de ação: a primeira para a infra-estrutura social; a segunda para a infra-estrutura para integração internacional; e a terceira para a infra-estrutura em prol do desenvolvimento produtivo.

Saliente-se que o modelo chileno adota como um dos pontos primordiais no conceito de prestação de serviço público a equidade, isto é, o

setor público atua como agente financiador e os beneficiários diretos pagam pela utilização dos serviços, dando suporte ao estado para liberar recursos destinados a projetos nas áreas da saúde e da educação, campos com maior impacto social.

No Brasil, os motivos não se distanciaram dos demais países, sendo as parcerias concebidas como forma de viabilizar a área de infra-estrutura, uma vez que o país se encontrava desprovido de capital para financiá-la. A opção pela implementação da política de PPPs foi, então, resultante da mescla de políticas até então existentes, evitando-se recorrer às privatizações.

Essa lei veio, assim, a dar capacidade a muitos administradores para que pudessem estruturar suas políticas, ao permitir a criação de incentivos, a fim de que a iniciativa privada invista em obras de infra-estrutura e na prestação de serviços públicos, possibilitando a realização de projetos até então economicamente inviáveis, mas necessários ao desenvolvimento sustentável, como na área de saneamento básico, na qual se incluem os resíduos sólidos.

### **- As Parcerias Público-Privadas nos Estados da Federação**

Alguns estados brasileiros, mesmo antes da Lei Federal nº 11.079/2004, já dispunham da sua própria lei de parcerias, como exemplificam os estados de Minas Gerais, Santa Catarina, São Paulo, Distrito Federal, Goiás, Bahia, Ceará e Rio Grande do Sul.

Minas Gerais publicou sua lei sobre parceria (Lei nº 14.869), em 16 de dezembro de 2003, data, inclusive, em que promulgou a Lei nº 14.702, a qual

dispõe sobre o seu Conselho Gestor de Parcerias Público-Privadas, bem como criou o seu Fundo de Parcerias Público-Privada, pelo Decreto nº 43.702.

A lei mineira traz a definição de parceria público-privada no seu artigo 1º, parágrafo único, como sendo o *“contrato de colaboração entre o Estado e o particular por meio dos quais, nos termos estabelecidos em cada caso, o ente privado participa da implantação e do desenvolvimento de obra, serviço ou empreendimento público, bem como da exploração e da gestão das atividades deles decorrentes, cabendo-lhe contribuir com recursos financeiros, materiais e humanos e sendo remunerado segundo o seu desempenho na execução das atividades contratadas”*.

Desse modo, ela expressa que tipo de contrato existe entre o poder público e o setor privado e como será a forma de colaboração entre os parceiros. Cabe ressaltar que, para que se realizem as parcerias público-privadas, seu objeto deve estar previsto nas Leis do Plano Mineiro de Desenvolvimento ou no Plano Plurianual de Ação Governamental, conforme descrito no artigo 12, parágrafo primeiro da mencionada lei.

Além desse requisito, consta nas suas diretrizes que os editais e os contratos deverão ser submetidos à prévia consulta pública, o que demonstra a preocupação com a transparência do procedimento, bem como prestigia a sociedade civil no compartilhamento desses negócios.

Dentre os projetos do governo mineiro estão a concessão administrativa para a construção e a operação de unidades prisionais e do novo campus da Universidade do Estado de Minas Gerais .

O Estado de Santa Catarina, através da Lei nº 12.930, de 04 de fevereiro de 2004, instituiu sua lei de parcerias público-privadas, definindo o instituto, no seu artigo 2º, como o acordo firmado entre a Administração Pública e os entes privados, que estabelece vínculo jurídico para implementação ou gestão, no todo ou em parte, de serviços, empreendimentos e atividades de interesse público, em que o financiamento e a responsabilidade pelo investimento e pela exploração incumbem ao ente privado.

O objetivo central é atrair a participação de capital privado para investimentos em infra-estrutura, nas ordens econômica e social, cujo escopo é garantir os padrões de qualidade dos serviços prestados, conforme descrito no Decreto nº 1932, de 14.06.2004, e, ainda, no artigo 4º, parágrafo 1º, arrola, dentre suas áreas de atuação o saneamento básico e o meio ambiente.

De modo diverso, da lei mineira, não há na legislação catarinense previsão de consulta pública, deixando a cargo do decreto regulador (parágrafo 2º, do artigo 6º) a fixação da obrigação de que os editais e contratos submetam-se à consulta pública.

A capital catarinense tem como um dos seus principais projetos a reestruturação do serviço de saneamento básico.

O Estado de São Paulo dispôs sobre a implantação de PPPs na Lei nº 11.688, de 19 de maio de 2004, conceituando-a, no artigo 1º, como “o Programa de Parcerias Público-Privadas, PPP, destinado a fomentar, coordenar, regular e fiscalizar a atividade de agentes do setor privado que, na

condição de colaboradores, atuem na implantação das políticas públicas voltadas ao desenvolvimento do Estado e ao bem-estar coletivo”.

Por esse conceito, a legislação paulista enaltece o fato de que as PPPs são mecanismos criados para que o ente privado possa colaborar com o poder público na implementação das suas políticas públicas, destinadas ao desenvolvimento do Estado e ao bem-estar da coletividade.

Essa lei aponta, nas suas diretrizes, as responsabilidades social e ambiental, e trata como essencial a participação popular (artigo 21), com a fixação de prazo para que a sociedade apresente sugestões.

A Lei de PPP paulista criou, no seu artigo 12 e incisos, a Companhia Paulista de Parceria – CPP, com a finalidade de colaborar, apoiar e viabilizar a implantação do Programa de Parcerias Público Privadas.

Os projetos prioritários que o governo paulista elegeu estão na área de transportes, inclusive um deles é relativo à construção da linha 4 do metrô, em fase de execução. Outro projeto prioritário é o da Estação de Tratamento de Água de Taiapuêba.

O Distrito Federal criou a PPP através da Lei nº 3418, de 04 de agosto de 2004, pela qual, nos termos do artigo 2º, “considera-se contrato de parceria público-privada o ajuste celebrado entre a Administração Pública e entidades privadas que estabeleça vínculo jurídico para implantação ou gestão, no todo em parte, de serviços, empreendimentos e atividades de interesse público, em que haja aporte de recursos pelo parceiro privado, que responderá pelo

respectivo financiamento e pela execução do objeto”.

No artigo 4º, a lei procura descrever as atividades em que atuarão as PPPs, dentre elas as seguintes: educação, saúde, assistência social, transportes públicos, saneamento básico, segurança, sistema penitenciário, defesa e justiça, ciência, pesquisa e tecnologia.

Igualmente, não fixou prazos para os contratos de parcerias público-privadas, os quais serão especificados caso a caso, segundo análise do seu texto, devendo, porém, ser compatíveis com a estimativa de retorno do capital investido, com a lei de concessões, licitações e contratos, e com a própria lei federal que dispõe sobre as PPPs.

Compete à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico a execução de atividades operacionais e de coordenação das PPPs, bem como a função de assessoramento do Conselho Gestor de Parcerias Público-Privadas, devendo divulgar os conceitos e as metodologias próprias dos contratos de parcerias público-privadas, e, ainda, dar suporte técnico na elaboração de projetos e contratos, especialmente nos aspectos financeiros e de licitação às Secretarias de Estado.

O Estado de Goiás, por sua vez, instituiu o Programa de Parcerias Público-Privadas (PPP) com a Lei nº 14.910, de 11 de agosto de 2004, o qual é destinado, segundo os termos do artigo 1º, a “fomentar, coordenar, regular e fiscalizar a atividade de agentes do setor privado que, na condição de colaboradores, atuem na implementação das políticas públicas voltadas ao desenvolvimento do Estado e ao bem-estar coletivo”.

Nesse passo, as parcerias são tidas como mecanismos de colaboração entre o Poder Público e o setor privado. Deve ser destacado que, para serem incluídos no Programa de PPP, os projetos de parcerias estão sujeitos a certas condições, de modo que tais projetos não sejam realizados de forma aleatória, mas contenham interesses concretos para o desenvolvimento do Estado e para o bem-estar da coletividade.

A PPP goiana, do mesmo modo que os demais Estados, previu a faculdade de se estabelecer uma remuneração variável ao parceiro privado, vinculada ao seu desempenho na execução do contrato, nos termos do artigo 10, parágrafo 1º, incentivando o parceiro privado a prestar seus serviços com qualidade e eficiência, atendendo, assim, aos princípios constitucionais impostos à administração pública (artigo 37, *caput*, da CF).

Vale mencionar que a Lei Estadual nº 1.4910/2004, no seu artigo 16, autoriza o Poder Executivo a constituir uma pessoa jurídica com a denominação de Companhia de Investimento e Parcerias do Estado de Goiás, na forma de sociedade de economia mista, vinculada à Secretaria de Estado da Fazenda, a qual tem as seguintes atribuições: 1) colaborar, apoiar e viabilizar a implementação do Programa de Parcerias Público-Privadas, e outras parcerias de interesse do desenvolvimento econômico e social de Goiás; 2) - disponibilizar bens, equipamentos e utilidades para a administração estadual, mediante pagamento de adequada contrapartida financeira; e 3) gerir os ativos patrimoniais a ela transferidos pelo Estado ou por entidades da Administração indireta, ou que tenham sido adquiridos a qualquer título.

O Programa de Parcerias Público-Privadas do Estado da Bahia veio com a Lei nº 9.290, de 27 de dezembro de 2004, e como as demais leis de parcerias estaduais, deverá obedecer ao regime jurídico especial nela determinado. No seu artigo 7º, enumera, de modo exemplificativo, as atividades consideradas exclusivas do Estado: edição de ato jurídico administrativo; atribuições de natureza política, policial normativa e regulatória; as que envolvam poder de polícia; a direção superior de órgãos e entidades públicos, bem como as relacionadas ao exercício de atribuição indelegável; e ainda as que digam respeito ao processo pedagógico, exceto o ensino profissionalizante.

Frise-se que o estado baiano, ao definir a parceria, no artigo 4º, adotou a definição de parceria público-privada como sendo um contrato administrativo, conforme disposto na Lei Federal nº 11.079/2004. Segundo ainda tal lei federal, estipula o valor mínimo a ser alcançado pelo projeto, nunca inferior a R\$ 20.000,00 (vinte mil reais).

Esse estado é o primeiro com projeto na área de saneamento, pela construção do emissário de esgoto submarino de Jaguaribe, em Salvador, que atenderá a população de 1,9 milhões de habitantes. Por esse projeto, o sistema de esgoto será feito por tubos, que levarão o esgoto da cidade, depois de tratado, para o alto mar, sem que ocorra a poluição das praias.

O Estado do Ceará, através da nº Lei nº 13.557, de 30 dezembro de 2004, normatizou as parcerias público-privadas a serem realizadas pela Administração Pública Estadual, conceituando-as, no artigo 6, como *“ajustes firmados entre o Poder Público e Agentes do Setor Privado, mediante a celebração de contratos, na forma de qualquer uma das modalidades*

*previstas na legislação em vigor, que estabeleçam vínculo jurídico para a execução pelo Agente do Setor Privado, no todo ou em parte, das atividades abaixo discriminadas, que serão remuneradas pelas utilidades e serviços que este disponibilizar, segundo a sua atuação, e por meio dos quais o Agente do Setor Privado assume o compromisso de colaborar com o Poder Público na condição de contratado encarregado (...)*”.

A lei cearense, como se observa, apresenta um conceito mais abrangente, adicionando inclusive a expressão “ajuste”. Contudo, não há dúvida que a celebração da parceria será por meio de contrato.

Saliente-se, ainda, que as modalidades mencionadas no conceito só poderão ser as descritas na norma federal sobre as PPPs . Suas diretrizes quase não se diferenciam das previstas pela Lei nº 11.079/2004. Não há, também, especificamente, quais áreas de atuação serão implantadas pelas PPPS cearenses, pois, no artigo 1º, a lei fala somente em “implementação de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento do Estado do Ceará e ao bem-estar coletivo”.

Finalmente, o Estado do Rio Grande do Sul, por meio da Lei nº 12.234, de 13 de janeiro de 2005, traça suas regras para formalizar o contrato de parcerias público-privadas, conceituando-o, no artigo 2º, como “*ajuste celebrado entre Administração Pública e entes privados, que estabeleça vínculo jurídico para a implantação, expansão, melhoria ou gestão, no todo ou em parte, e sob controle e fiscalização do Poder Público, de serviços, empreendimentos e atividades de interesse público, em que haja investimento pelo parceiro privado, que responderá pelo seu respectivo financiamento e*

*pela execução do objeto (...)*”.

Por esse conceito, fica evidente o caráter contratual necessário para se estabelecerem as parcerias público-privadas. Ela traça suas diretrizes e especifica as pessoas que podem celebrar as parcerias, as áreas de atuação que poderão ser objeto de contratação, com prazo de vigência compatível com a amortização e com o investimento realizado, limitado a 35 anos.

Consta, ainda, no artigo 31, que o Plano Plurianual incluirá a previsão dos programas que serão executados, mediante as parcerias público-privadas. Embora a lei, no artigo 23, imponha as condições básicas para que um projeto seja incluído no Programa de PPPs, há a ressalva no sentido de que o Conselho Gestor pode estabelecer condições adicionais a fim de que possa ser enquadrado no Programa de PPPs. A lei prevê, expressamente, que as sanções estejam presentes no contrato, para o caso de inadimplência.

Os estados da federação mostram-se confiantes nesse novo modelo de gestão, o qual oferece um aporte nas suas estruturas econômicas e sociais.

Por outro lado, não podemos deixar de dizer que essas parcerias trazem muitos receios, justamente por conta dos aportes financeiros que serão despendidos, bem como por se tratar de contratos de longo prazo. Assim, para que se mantenha a lisura, será preciso que, na sua elaboração, estejam descritos os detalhes, de forma clara e objetiva, principalmente quanto aos riscos, às responsabilidades e às obrigações de cada parceiro, bem como, durante a execução, haja total transparência e controle fiscalizatório.

No tocante aos resíduos especificamente, dará suporte às administrações municipais para a construção de aterros sanitários, usinas de compostagem, incineradores, todos com tecnologia avançada.

Além disso, as parcerias permitirão que o parceiro particular incorpore sua experiência, ao eleger a melhor forma para executar os serviços. Ressalte-se que, estando a remuneração do parceiro privado condicionada à fruição do serviço, as obrigações assumidas serão de meio e de resultado na execução, firmando, assim, a importância de se atender às responsabilidades contratadas.

Por outro lado, as PPPs darão ao empreendedor privado confiabilidade e estabilidade, em face das garantias que lhes serão oferecidas pelo Poder Público, não verificadas nos demais contratos ou ajustes feitos pela Administração Pública.

Igualmente, o empreendedor terá mais liberdade na forma de execução, tornando o contrato mais flexível, por conta da liberdade que terá para executar o serviço.

Por tudo o que foi exposto, não se pode negar o caráter de gestão compartilhada que as PPPs possuem, ao permitir que os governos, em todos os âmbitos, possam estruturar e avançar os desenvolvimentos social, econômico e ambiental.

### **3. Licitação Sustentável**

A responsabilidade socioambiental, por parte do Poder Público, também

poderá ser implementada ao praticar atos de consumo sustentáveis, já que é tido como um dos maiores consumidores no mercado, movimentando cerca de 10% do PIB.<sup>184</sup>

Nesse passo, levando em conta que todos os órgãos da Administração Pública estão obrigados, constitucionalmente, a realizarem suas compras por meio de licitações públicas, estas devem ser pautadas por aquisições que promovam a sustentabilidade ambiental.

As licitações, portanto, assumem real importância na sustentabilidade do meio ambiente, sobretudo, quando falamos de Política de Resíduos Sólidos, mesmo considerando que nelas o que vigora é a busca pela proposta com menor preço, a fim de causar um menor impacto financeiro aos cofres públicos.

Os governos, por possuírem enorme poder de compra, constituem um setor com grande capacidade para influenciar e conduzir o mercado a negócios sustentáveis, estimulando e incentivando as empresas a oferecerem produtos que tenham qualidade ambiental.

Além do mais, ao comprarem somente produtos que sejam indispensáveis, minimizarão o consumo, uma vez que muitos produtos mostram-se supérfluos. Também podem comprar itens mais duráveis e com origem certificada.

---

<sup>184</sup> Seminário Nacional sobre Compras do Governo para a promoção do Desenvolvimento Sustentável. *Uso do Poder de Compra do Governo para a Promoção do Desenvolvimento Sustentável.*, realizado em 27.10.2006, no Auditório da FGV-FAESP. Realização: Centro de Estudo em Sustentabilidade da FGV-EAESP (gyces) ICLEI –LACS. .

A Administração Pública, ao atuar como consumidora, deve procurar realizar ações que visem à promoção da sustentabilidade ambiental, avaliando e verificando a real necessidade da aquisição de determinados produtos, a respectiva vida útil, o menor impacto negativo ao meio ambiente e usá-lo de modo que impeça ou minimize os impactos e a geração de resíduos, principalmente quanto à destinação final.

A responsabilidade socioambiental do Poder Público, desse modo, é implementada quando promove a chamada “ecoaquisição”, ou licitação sustentável, a qual visa integrar considerações ambientais e sociais em todos os estágios do processo da compra e contratação dos agentes públicos, a fim de diminuir os impactos à saúde humana, ao meio ambiente e aos direitos humanos.<sup>185</sup>

Em países estrangeiros, temos notícias de autoridades públicas que dispuseram sobre normas para a licitação sustentável, destacando-se: Reino Unido, Canadá, Estados Unidos, África do Sul, Japão, Suécia, Áustria, Coreia do Sul e Suíça.

A Coreia do Sul foi um dos primeiros países do mundo a aprovar uma lei federal de licitação sustentável, objetivando, principalmente, incrementar e aumentar o mercado de produtos sustentáveis, desenvolvendo o sistema de governo de certificação ambiental e de selos verdes.

---

<sup>185</sup> Guia de Compras Públicas Sustentáveis – uso do poder de compra do governo para a promoção do desenvolvimento sustentável. p. 21. Organizadores: Rachel Biderman, Laura Silvia Valente de

A União Européia adotou novas normas sobre licitações sustentáveis (diretivas em março de 2004) que, explicitamente, estabelecem que as autoridades públicas podem incluir critérios ambientais em seus procedimentos licitatórios.

Nossa legislação, por seu turno, já começa a se manifestar quanto a certas restrições de determinados bens, como a restrição à compra de madeira clandestina da Amazônia ou de produtos que contribuam para destruição da camada de ozônio.

Saliente-se que já existem normas que atentam para a busca da realização de licitação sustentável, como é o caso da Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, que instituiu normas gerais para licitação e contratação de parcerias público-privadas, exigindo “a licença ambiental prévia ou expedição das diretrizes para o licenciamento ambiental do empreendimento” (artigo 10,VII).

Ademais, a interpretação da Lei de Licitações nº 8.666/1993 deve ser feita de forma integrada com as demais normas do nosso sistema jurídico, como a Lei de Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/81), que aponta entre os seus objetivos a compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente.

Outra norma relevante é a Lei nº 9.605/98 (Crimes Ambientais), artigo 72, parágrafo 8º, V, que impõe como uma das sanções restritivas de direitos a proibição de contratarem com a administração pública, pelo período de 3 (três)

anos, os infratores ambientais. Isso significa o impedimento da participação em concorrência pública de pessoas que descumpriram ou descumpram a legislação ambiental.

No Estado de São Paulo, o Decreto nº 49.674, de 06 de junho de 2005, estabelece procedimentos de controle ambiental para a utilização de produtos e subprodutos de madeira de origem nativa em obras e serviços de engenharia contratados pelo estado.

O Decreto nº 41.629, de 10 de março de 1997, anexo I, proíbe que a administração direta ou indireta adquira produtos ou equipamentos que contenham substâncias destruidoras da camada de ozônio.

Outro exemplo é o Decreto nº 45.643, de 26 de janeiro de 2001, que obriga a aquisição pela administração pública direta, autárquica e fundacional de lâmpadas de alto rendimento, com o menor teor de mercúrio entre as disponíveis no mercado (com base em laudos técnicos), de cabos e fios de alta eficiência elétrica e com baixos teores de chumbo e policloreto de vinila – PVC .

O Decreto nº 2.783, de 17 de setembro de 1998, proíbe as entidades do governo federal de comprarem produtos ou equipamentos contendo substâncias degradadoras da camada de ozônio.<sup>186</sup>

---

<sup>186</sup> Foi apresentado ao Congresso Nacional um projeto de lei da deputada Eliana Pedrosa que toda empresa que esteja participando de uma licitação para fornecimento de serviços na área de construção civil deve apresentar um plano de manejo de resíduos sólidos como pré-requisito para participar de processo de licitação.

No âmbito do Poder Judiciário, o Presidente do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, na Região Sul do país fixou por portaria, a compra progressiva de papel não clorado para uso na seção judiciária.

Dessa forma, o Poder Público, enquanto consumidor, ao realizar a licitação sustentável, implementa a responsabilidade socioambiental, na medida em que estará cumprindo com sua obrigação na proteção do meio ambiente, preceituado na Constituição Federal, no artigo 225, *caput*, bem como estará contribuindo para melhorar a qualidade de vida das presentes e futuras gerações.

## **2. Implementação da Responsabilidade Socioambiental no Âmbito do Empreendedor**

### **2.1 Noções de Responsabilidade Social Empresarial**

O tema da responsabilidade social começou a ser discutido nos anos sessenta (1960) pelos Estados Unidos, em programa televisivo, *Pacific Northwest*, sob a direção de Joseph McGuire. No entanto, desde 1953 já havia sido publicado o primeiro livro com o título *Social Responsibility of the Businessmen*, de Howard Bower<sup>187</sup>. Foi na Europa, contudo, que as discussões se intensificaram e ganharam maiores repercussões.

---

<sup>187</sup> Paulo Rogério dos Santos Lima, *Responsabilidade Social: A experiência do Selo Empresa Cidadã na Cidade de São Paulo* – 1999, P. 30. Tema da Dissertação apresentada à Banca Examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, no ano de 2001, publicado pela

Para que se freassem as atividades nocivas ao meio ambiente, foi proclamada em 1968, pelos EUA, a primeira Lei de Proteção Ambiental, que obrigava as empresas a apresentarem um relatório sobre os impactos ambientais de suas operações.<sup>188</sup>

Hoje, de forma mais contundente, muitos organismos internacionais têm buscado realizar ações de proteção ao meio ambiente, exigindo das empresas e das nações a adoção de novos comportamentos.

Desse modo, diversos Encontros, Conferências, Protocolos, Fóruns foram e continuam sendo realizados com esse objetivo, conforme ratificam os exemplos abaixo:

- Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, de onde resultou a Agenda 21;

- Em 1997, no Japão, foi elaborado o Protocolo de Kyoto,<sup>189</sup> com o objetivo de que os países desenvolvidos assumissem rígidos compromissos

---

editora PUC, 2005 .

<sup>188</sup> Responsabilidade social corporativa e cidadania empresarial: uma análise conceitual comparativa. ENANPAD, set. 2000., no site <http://www.gset.org.Br>. Acessado em 30.07.3006;

<sup>189</sup> “O Brasil assinou a Convenção em 29 de abril de 1998, ratificando-a em 23 de agosto de 2002. Até novembro de 2004, 126 nações haviam ratificado o protocolo, incluindo a Rússia. Assim foi alcançado o pré-requisito de 55 das nações que contribuem com mais de 55% das emissões ratificarem a convenção, que passou a vigorar em 16 de fevereiro de 2005. O conteúdo essencial do acordo são as medidas que objetivam a redução das emissões prejudiciais. Com relação ao gerenciamento dos resíduos sólidos , o artigo 2, I, letra a VIII estipula para todos os parceiros contratuais “limitação e ou a redução das emissões de metano pela recuperação e uso no gerenciamento de resíduos (...) O Anexo A enumera os gases de efeito estufa e, entre outros, identifica o gerenciamento de resíduos como fonte de emissões. O anexo B contempla compromissos de redução quantificados para os parceiros contratuais listados. O Brasil, entretanto, não está na lista. Apesar disso, as Nações Unidas consideram qualquer notificação do acordo como um sinal político que manifesta a determinação da nação signatária continuar a redução das emissões de gases de efeito estufa” p. 14, Gerenciamento de Resíduo Sólido uma visão de Futuro, Governo do Estado de São Paulo, Governo do Estado da Bavieira. Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo, 2005

para a redução da emissão de gases que provocam o efeito estufa, considerados responsáveis pelo aquecimento global. Nesse mesmo ano, o Programa de Desenvolvimento Humano das Nações Unidas criou o método de medição através de 103 indicadores, denominado *Global Reporting Initiative*, elaborando relatórios com informações relevantes sobre a atuação ambiental, social e econômica das empresas, para promoverem a responsabilidade social.

- No ano de 1999, o Secretário Geral da ONU, Kofi Annan, propôs o Pacto Mundial à Comunidade Empresarial Internacional, no Fórum Econômico Mundial, em Davos, o *Global Compact*, pelo qual sugere uma agenda mínima em torno de nove princípios, classificados em três temas específicos sobre direitos humanos, trabalho e meio ambiente.<sup>190</sup>

- Destacamos, ainda, a sessão especial ocorrida em Genebra, em 2000, da Assembléia das Nações Unidas, sobre o desenvolvimento social e futuro, quando se reuniram diversos países, dentre eles o Brasil, para tratarem de questões relativas à implementação dos resultados da Conferência Mundial sobre o Desenvolvimento Social.

- O primeiro e o segundo *Fóruns Sociais Mundiais*, realizados em 2001 e 2002, em Porto Alegre (RS), com a participação de 122 países, em cujas pautas estava também a responsabilidade social.

Cumpra ainda salientar que a Constituição Federal de 1988, no capítulo dos Princípios Gerais da Atividade Econômica, impõe que esta deve atentar para a defesa do meio ambiente, consoante o artigo 170, inciso VI,<sup>191</sup> bem

---

<sup>190</sup> Disponível no site em <http://www.un.org/globalcompact.org>. Acessado em 04.07.2006

<sup>191</sup> Constituição Federal artigo 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”

como prevê sanções civis, administrativas e penais, quando uma atividade econômica venha a causar qualquer dano ambiental, ou até mesmo a decretação de falência da pessoa jurídica, quando esta for constituída, preponderantemente, com o fim de permitir, facilitar ou ocultar a prática de crime ambientais, de acordo com o que dispõe a Lei nº 9.605/98, artigo 24<sup>192</sup>.

José Afonso da Silva enfatiza que a proteção ambiental como princípio da ordem econômica tem o efeito de condicionar a atividade produtiva ao respeito do meio ambiente, além de possibilitar ao Poder Público intervir drasticamente, se necessário, para que a exploração econômica preserve a ecologia.<sup>193</sup>

Segundo Cid Alledie e Osvaldo Quelhas, a responsabilidade social é um conceito em construção na área de gestão, adquirindo várias denominações (cidadania corporativa, gestão social, gestão responsável) as quais, segundo previsão feita por alguns especialistas, poderiam ser substituídas por uma outra, mais abrangente e definitiva: responsabilidade corporativa.<sup>194</sup>

No Brasil, os primeiros debates sobre a responsabilidade social surgiram por intermédio da Igreja Católica, com a Associação dos Dirigentes Cristãos de Empresa – ADCE-BRASIL,<sup>195</sup> nos anos setenta (1970), pela promoção de

---

<sup>192</sup> Lei nº 9605/98: artigo 24: “A pessoa jurídica constituída ou utilizada, preponderantemente, com o fim de permitir, facilitar ou ocultar a prática de crime definido nesta lei terá decretada sua liquidação forçada, seu patrimônio será considerado instrumento do crime e como tal perdido em favor do Fundo Penitenciário Nacional”

<sup>193</sup> *Curso de Direito Constitucional Positivo*, p. 762, 15ª edição;

<sup>194</sup> *Ética, Transparência e responsabilidade social nas organizações*, Revista da AMB - Associação dos Magistrados Brasileiros, Cidadania e Justiça, Fundamentos da ética e respeito ao outro. ano 5 nº 12. p. 37

<sup>195</sup> ADCE – BRASIL – Associação dos Dirigentes Cristãos de Empresas, filiadas à Uniapac – União Internacional dos Dirigentes Cristãos de Empresa, é uma entidade constituída de empresários

seminários, congressos e palestras.

A partir dos anos oitenta (1980), sua relevância atinge maior exposição e passa a ser defendida por muitos grupos sociais. Contudo, somente nos anos noventa (1990), através do empenho de diversas entidades, tais como o Instituto Ethos de Responsabilidade Social Empresarial, o GIFE – Grupo de Instituto, Fundações e Empresas,<sup>196</sup> o IBASE – Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas, o Instituto de Cidadania Empresarial, a CIVES – Associação Brasileira de Empresários pela Cidadania, e tantas outras, é que a responsabilidade social começa a ser colocada em prática por alguns empreendedores.

Vários entendimentos se formaram acerca do que vem a ser responsabilidade social. Ladislau Dawbo diz ser o comprometimento voluntário da empresa com seus diversos públicos, conhecidos como *stakeholders*, tido como o conjunto de pessoas e instituições envolvidas em determinados segmentos, de reprodução social, os quais são constituídos por funcionários, clientes, fornecedores, parceiros institucionais, governo, organizações não-governamentais, comunidades, etc.

Acrescenta tal autor que a responsabilidade social deve incorporar valores que venham a colaborar com o desenvolvimento social/humano que,

---

cristãos que possui, como fundamentos de suas práticas os princípios estabelecidos pela Doutrina Social da Igreja. Todas as atividades acerca da responsabilidade e do balanço social das empresas seguem impreterivelmente tais princípios.

<sup>196</sup> GIFE é uma sociedade civil sem fins lucrativos composto por Institutos, Fundações e Empresa que operam no Terceiro Setor. Sua missão é “aperfeiçoar e difundir os conceitos e práticas do uso de recursos privados para o desenvolvimento do bem comum” site <http://www.gife.org.br>. visitado 19.04.2006.

de alguma forma, esteja ligado à empresa.<sup>197</sup>

Regina A. Duarte, por sua vez, considera que a “responsabilidade social da empresa deve ser entendida como uma forma de propiciar melhores condições sociais pela via da atividade produtiva, bem como pela comunicação que as empresas conseguirem estabelecer, não só com seus colaboradores, mas também com a comunidade.”<sup>198</sup>

Para o IDEC, em seu Guia de Responsabilidade Social Para o Consumidor, responsabilidade social é uma postura ética permanente das empresas no mercado de consumo e na sociedade, sendo mais do que ações sociais e de filantropia. Constitui, dever da atividade empresarial a preocupação e o compromisso com os impactos causados aos consumidores, ao meio ambiente e aos trabalhadores<sup>199</sup>.

A empresa, ao assumir a sua responsabilidade social, não deixa de ser um agente econômico; na verdade, apenas acrescenta às suas finalidades econômica e social a ambiental, isto é, passa a ser um agente econômico-socioambiental, incorporando valores sociais e ambientais à sua atividade lucrativa.

A responsabilidade social externa da empresa pode caracterizar-se sob três aspectos: por atos de filantropia (doações de bens materiais ou financeiros); pela participação direta, em programas ou projetos sociais; ou

---

<sup>197</sup> *A Reprodução Social*, São Paulo: Vozes, 1998.

<sup>198</sup> *A Responsabilidade Social da Empresa – Breves Considerações*. Revista dos Advogados de São Paulo, p. 147, Nova Série, ano 07, nº 13, janeiro-junho de 2004, Revista dos Tribunais.

<sup>199</sup> *Guia de responsabilidade social para consumidor*, disponível no site: [www.idec.org](http://www.idec.org).

pela reunião dessas ações.

Rosemeri Alessio, escrevendo sobre o tema, a partir dos ensinamentos de Ferrel, diz que, no âmbito empresarial, a responsabilidade social está estruturada em degraus, reunindo a responsabilidade legal, ética, econômica e filantrópica.

A responsabilidade legal seria a base de todas as atividades da empresa. Refere-se ao que o empreendedor acredita como certo ou errado, através de regulamentos ou leis que o governo cria para estabelecer padrões mínimos de comportamentos responsáveis.

A responsabilidade ética é o segundo degrau da responsabilidade social e refere-se aos comportamentos da empresa, aos valores e aos princípios morais e individuais que dela fazem parte.

A responsabilidade econômica está num terceiro degrau de responsabilidade social, sendo a maneira como os recursos para a produção de bens e serviços são distribuídos no sistema social, isto é, sua capacidade de controlar o mercado, a tecnologia, a concorrência desleal, as questões relacionadas ao meio ambiente. (tema de grande preocupação, já que envolve a sustentabilidade da vida no planeta em virtude da degradação ambiental e do esgotamento dos recursos naturais).

E, por último, a responsabilidade filantrópica, entendida como as

contribuições da empresa à sociedade.<sup>200</sup>

Keith Davis, por sua vez, formulou um modelo de responsabilidade social, o qual tem sido aceito por muitas empresas. Nele o autor discorre sobre cinco razões para os empreendedores aderirem às obrigações e às atitudes que protejam e promovam tanto o bem-estar social quanto o empresarial.

A primeira razão é a de que a responsabilidade social nasce do poder social. Ele parte do ponto de que uma empresa exerce certa influência sobre os temas sociais, na medida em que a ação coletiva de todas as empresas de um país determina os índices de desemprego e as condições ambientais do local onde os cidadãos vivem. Desse modo, para Davis, a sociedade pode e deve responsabilizar as empresas pelas condições sociais que resultam do exercício desse poder.

A segunda razão advém do fato de que as empresas devem estar abertas para ouvir o que deve ser feito para sustentar ou melhorar o bem-estar social. Do mesmo modo, a sociedade deve estar aberta para ouvir os informes sobre o que está sendo realizado. Nessa parte, Davis sugere a comunicação contínua e honesta entre as empresas e a sociedade.

A terceira razão está na avaliação dos custos e benefícios sociais de uma atividade de produtos e serviços. Assim, deve-se levar em conta não apenas a lucratividade, mas os resultados almejados a curto e a longo prazos.

---

<sup>200</sup> *Responsabilidade Social das Empresas no Brasil : reprodução de postura ou novos rumos*, p. 72/73 EDIPUCRS, Porto Alegre, 2004;

A quarta razão está no fato de que os custos sociais devem ser reparados aos consumidores por meio de preços mais elevados pelos produtos e serviços relacionados a tais atividades.

A quinta e última razão é justamente o fato de que tanto os empreendedores como os cidadãos têm a responsabilidade de se envolver em certos problemas, mesmo que não estejam diretamente relacionados com as suas áreas de atuação. Segundo Davis, já que as empresas se beneficiam de uma comunidade que se encontra em melhores condições (como um todo), elas deveriam dividir com os cidadãos a responsabilidade de melhorar o ambiente em que vivem.<sup>201</sup>

Todas essas razões aduzidas por Keyth Davis não deixam dúvida de que a gestão compartilhada faz com que os empreendedores assumam sua responsabilidade socioambiental, já que assumem compromissos não apenas com a sociedade, mas também com o meio ambiente, de onde retira sua principal fonte de insumos, sendo especialmente responsáveis pela garantia da sua integridade, sob pena de serem triplamente responsabilizados, conforme previsto na Constituição Federal, artigo 225, parágrafo 3º.<sup>202</sup>

A responsabilidade social empresarial exige do empreendedor que tenha suas atenções voltadas à qualidade de vida das pessoas e do meio ambiente.

---

<sup>201</sup> Samuel C. Certo. *Administração Moderna*, p. 51, 9 ed.

<sup>202</sup> Artigo 225 da CF: “Todos tem 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 (...)

Parágrafo 3º: “ As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.”.

## **2.2 Implementação da Responsabilidade Socioambiental do Empreendedor**

Muitos vêem que a responsabilidade socioambiental de uma empresa não termina quando seu lixo é retirado da sua lixeira. O empreendedor deve cuidar de todos os ciclos do produto, a fim de causar o mínimo de impacto ao meio ambiente.<sup>203</sup>

Com essa visão, o Instituto ETHOS editou um manual sobre resíduos sólidos, no qual aponta, dentre os princípios da Responsabilidade Social Empresarial (RSE), o de que a empresa deve verificar os impactos negativos de suas atividades sobre a sociedade e procurar reduzi-los.

Dentre os impactos que menciona, destaca-se a produção de resíduos sólidos, que aumenta constantemente. Para tal instituto, uma empresa socialmente responsável deve buscar, inicialmente, a redução de seus resíduos, a seguir o reúso e, finalmente, a reciclagem. Além disso, defende que os custos pelos resíduos produzidos devem ser compartilhados entre os produtores e os consumidores, bem como a responsabilidade pelo processo de gestão desses resíduos, pois entende que a responsabilidade por esses resíduos é de todos (produtores, consumidores e governo).<sup>204</sup>

Diante disso, quando tratamos de resíduos sólidos, é necessário

---

site.[www.institutoethos.com.br](http://www.institutoethos.com.br) visitado em 19.06.2006

<sup>204</sup> site.[www.institutoethos.com.br](http://www.institutoethos.com.br). Acessado em 19.06.2006.

reconhecer que não constitui apenas responsabilidade dos governos locais a destinação adequada dos resíduos, sendo indispensável a responsabilização dos demais atores sociais, principalmente dos produtores, fabricantes e importadores, os quais, indiretamente, são os que mais poluem e agridem o meio ambiente, em razão dos seus modos de produção e do aumento de insumos descartáveis no mercado.

Jefferson Aparecido Dias e Ataliba Monteiro de Moraes Filho defendem a responsabilização de todas as pessoas e de todos entes que participam do ciclo do produto, o qual vai da fabricação de um produto até a sua destinação adequada, como uma das soluções a serem adotadas para minimização dos danos ambientais decorrentes da destinação inadequada de resíduos sólidos, assim como os fabricantes devem ser os responsáveis pelo ciclo global de vida dos seus produtos.

Acrescentam Jefferson e Ataliba que essa responsabilidade, apesar de implicitamente prevista na Lei nº 6.938/81, ganhou importância com a “cultura dos descartáveis”, devendo os custos da prevenção e da recuperação do meio ambiente serem divididos, pois não há um responsável único pelo problema.<sup>205</sup>

A gestão compartilhada<sup>206</sup> exigirá dos empreendedores uma nova postura diante do seu modo de produção. Por isso, alguns empreendedores têm

---

<sup>205</sup> Livro disponível na home-page: [www.prsp.mpf.gov.br/marilia](http://www.prsp.mpf.gov.br/marilia). Acessado em 10.09.2006.

<sup>206</sup> Vale acrescentar, ainda as percepções de Rosemeri Alessi, para quem “responsabilidade social das empresas não pode ser reduzida a mais uma nova e inovadora ferramenta de marketing, mas ser aplicada para um novo modelo de comportamento de gestão de negócio, que em sua essência resgata valores humanos universais, pressupõe a tomada de decisões de maneira ética, preservando interesses de todas as partes direta e indiretamente envolvidas no negócio, assim como interesses de

adotado um comportamento diferente perante a coletividade e o meio ambiente, a exemplo de Furnas – Centrais Elétricas S.A, uma empresa da administração indireta do Governo Federal, vinculada ao Ministério de Minas e Energia e controlada pela Eletrobrás, que procura cumprir a sua responsabilidade social através dos seus 35 programas, dentre os quais se destacam: alfabetização e capacitação profissional para jovens e adultos; investimento na implantação de hortas orgânicas, em parcerias com as escolas públicas, para melhorar a alimentação das comunidades carentes que moram no entorno de seus empreendimentos; apoio e incentivo a projetos, como o Reciclando a Natureza, em prol da valorização dos coletores recicláveis<sup>207</sup>.

Os empreendedores que estavam voltados simplesmente para as responsabilidades decorrentes das suas atividades econômicas, com o objetivo de lucro, que acreditavam que sua participação enquanto agente econômico era suficiente, na medida em que cumpriam com seus encargos fiscais, com a oferta de empregos, com a produção de bons produtos e serviços, sem se importarem com outras externalidades, a exemplo do meio ambiente, passaram a ser conduzidos a uma outra reflexão, decorrente de vários questionamentos feitos pela sociedade, como o papel negativo gerado pela empresa sobre o meio ambiente e a coletividade, suas responsabilidades perante as demais questões sociais, políticas e ambientais.

Ademais, os empreendedores são os que mais possuem condições técnicas e financeiras para a implementação das políticas públicas, sobretudo quando estas estiverem diretamente ligadas aos seus empreendimentos, como

---

toda a sociedade, numa relação na qual todos ganham, a sociedade e as empresas”p. 96. ob. cit.

<sup>207</sup> Revista produzida pela empresa, ano de 2006;

ocorre com os resíduos sólidos, posto que são gerados, em grande parte, pela atividade produtiva.

O uso de novas tecnologias permite que as empresas tenham um crescimento econômico sem causarem desequilíbrio ambiental e sem precisarem elevar seus custos, pois, muitas vezes, basta substituir as matérias-primas por outras de baixa poluição, ou que os resíduos sejam tratados e reaproveitados no próprio processo produtivo. Um exemplo desse comportamento é o da Volkswagen do Brasil, que criou uma norma interna, nº 97 00 0, na qual deixa claro que a empresa está consciente de sua responsabilidade para com o meio ambiente, e, diante disso, tem, dentre suas metas, a de desenvolver, produzir e comercializar veículos sob observância ativa dos relacionamentos ecológicos, desde a extração de matérias primas à reciclagem.<sup>208</sup>

Hoje, muitos empresários perceberam que poluir e devastar o meio ambiente resulta em um custo muito maior do que produzir de modo ecologicamente correto, passando a inserir em suas atividades a implantação de um sistema de gestão ambiental, a fim de um controle maior sobre os seus processos de produção.<sup>209</sup>

A união de empresas é um exemplo a ser seguido para resolverem problemas conjuntamente, como é o caso de quinze indústrias do setor

---

<sup>208</sup> Documento elaborado pela Volkswagen do Brasil Ltda. Tradução IVM do Brasil Ltda.

<sup>209</sup> A ACV – Análise de Ciclo de Vida, normatizada pelo ISO 14.000 é uma das técnicas, que consiste em avaliar o desempenho de um produto em relação ao meio ambiente. Ela permite quantificar as diversas interfaces de um produto com o meio ambiente, seja em relação ao consumo de recursos naturais e de energias ou às emissões para água, solo e ar decorrentes da fabricação, ao uso e de disposição final do produto.

químico, na cidade do Rio de Janeiro, que colocaram em prática o princípio da cooperação. Assim, desde 1992, desenvolveram o processo denominado Atuação Responsável, lançado e coordenado pela Associação Brasileira da Indústria Química e de Produtos Derivados (ABIQUIM).<sup>210</sup>

Aliás, deve ser ressaltado que a imagem da empresa no mercado consumidor melhora quando ela desenvolve projetos sociais, adota práticas ambientais corretas. Com esse enfoque, nos *marketings* ambientais, destacam-se, em geral, as seguintes vantagens:

- a) Satisfação dos acionistas e funcionários por estarem associados a uma empresa ambientalmente responsável, o que resulta, muitas vezes, em aumento de produtividade;
- b) Redução dos custos (auditorias ambientais podem identificar custos desnecessários);
- c) Facilidades na obtenção de recursos (Bancos como BNDES e BID oferecem linhas de crédito específicos para projetos ligados ao meio ambiente, inclusive com menores taxas de juros);
- d) Pressão governamental (os governos estão punindo cada vez mais as empresas que causam impactos ao meio ambiente);
- e) Pressão das ONGs (a empresa sob a mira de uma ONG poderá ter sua imagem desgastada pela imprensa).<sup>211</sup>

---

<sup>210</sup> Raquel Pereira Dorini, *Desenvolvimento Sustentável como responsabilidade social das empresas – Um enfoque ambiental*.p. 131, Dissertação apresentada à Banca Examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC – SP, 1999;

<sup>211</sup> Raquel Pereira Dorini, cita alguns exemplos de empresa que se utilizam de Marketing Ambiental, como a ALCAN, que possui no Centro de Reciclagem, em Pindamonhangaba – SP, com capacidade para processar 40.000 toneladas de sucata por ano, consumindo pouca energia e recursos naturais. Seu slogan: “Nada recicla como alumínio, Ninguém recicla como Alcan”. Outra empresa é a FIAT, a primeira montadora de automóveis a receber a ISO 14001, referente à Proteção

Cada empresa deverá adotar a política de acordo com a sua organização. Porém, mais do que isso, deve haver a compatibilidade entre o comportamento ético de uma empresa perante a sociedade e as ações que ela pratica, uma vez que não será possível promover benefícios sociais e ambientais, e, ao mesmo tempo, adotar atos antiéticos. A transparência e os princípios morais da empresa transmitem à sociedade maior credibilidade.

Diversos empreendedores, entretanto, são resistentes à mudança de seu comportamento perante a sociedade e o meio ambiente, argumentando que a responsabilidade social constitui função primordial do Estado, cabendo a este o papel assistencial e à empresa, apenas o de otimização do lucro, não sendo sua incumbência definir o que venha a ser interesse social. E mais, que o cumprimento da responsabilidade através da promoção de programas sociais implicaria o aumento de custos, o que seria mais um encargo para as empresas que, sem condições de absorvê-lo, seriam obrigadas a repassá-los aos consumidores, através do aumento de preços.

Argumentam, por fim, que sendo a empresa lucrativa, ela já proporciona um ganho para a coletividade, com a criação de novos empregos, com o pagamento de salários melhores e com os impostos pagos corretamente.

Assim, esses empresários não reconhecem responsabilidade social

---

do Meio Ambiente, pois seus carros linha Pálio e Marea, não se limitam apenas a estar em acordo com as normas sobre emissão de poluentes, mas ao final do seu ciclo de vida suas partes são recicláveis através do sistema Fiat Auto Recycling. E ainda, a OPP Petroquímica, empresa Top de Marketing transforma plástico em arte, nas praias. Também distribui saquinhos plásticos para as pessoas colocarem seus lixos. Ela tem como slogan: "Educação Ambiental . A OPP preserva essa idéia", ob, cit, p. 108/109

voluntariamente.

É fato que os problemas sociais e ambientais não se agravam apenas pelo comportamento dos empreendedores. A impotência do Estado para prover suas políticas públicas contribui para a degradação social. Temos, ante tal quadro, a certeza de que as intervenções dos atores que detêm os poderes político e econômico são decisivas e capazes de provocarem as verdadeiras transformações nos planos social, econômico e ambiental.

A implementação da responsabilidade socioambiental por parte dos empreendedores, quanto aos resíduos que geram, é de suma importância, não podendo ser entendida como uma moda lançada pela mídia corporativa, mas como um componente de sustentabilidade dos sistemas que compõem a sociedade e o equilíbrio ambiental.

### **2.3. Avaliação do Cumprimento da Responsabilidade Socioambiental da Empresa**

Para verificar e avaliar o cumprimento da responsabilidade social, as empresas devem emitir um Balanço Social, surgido na França, em 1977, tido como um conjunto de informações sobre as atividades de caráter social e ambiental da empresa, mensurado por meios de dados e indicadores, apresentados em forma de relatório.

Há, ainda, o chamado “Balanço Ambiental” que, a partir das auditorias realizadas nas empresas, procura demonstrar como poderão reduzir seus custos, evitar desperdícios, reaproveitar materiais. Essas auditorias têm sido consideradas como um dos instrumentos mais importantes para avaliar e certificar o desempenho social e ambiental da empresa.

Gilson KarKotli e Sueli Duarte Aragão entendem que os indicadores de responsabilidade social são os instrumentos utilizados pela empresa para direcionar as suas estratégias, assim como para avaliar a eficácia das metas que foram planejadas.<sup>212</sup>

No plano internacional, a responsabilidade social da empresa é certificada segundo a norma SA 8000 “Social Accountability 8000”, que é supervisionada, em todo mundo, pela SAI (Social Accountability Internacional), uma ONG com sede nos Estados Unidos. Essa norma concebeu o programa que possibilita às organizações os meios para assegurar aos seus clientes que seus produtos serão produzidos sob condições adequadas de trabalho.

A SA 8000 objetiva fazer com que as empresas cumpram as leis nacionais, como a Constituição Federal, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), a Consolidação da Legislação Trabalhista (CLT), assim como os preceitos internacionais, dentre eles, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, a Convenção das Nações Unidas dos Direitos da Criança, as normas das Organizações Internacional do Trabalho – OIT.

Igualmente, a *Accountability* – AA1000 também funciona como instrumento que poderá auxiliar as organizações a avaliarem suas práticas socioambientais, pois dá instruções e orientações de como poderá ser o processo de melhora no gerenciamento ético e socialmente responsável a ser perseguido pelas empresas.

Ainda no plano internacional, podemos citar o *Global Compact*. Na verdade, não se trata de um código de conduta, mas de uma plataforma que objetiva fazer com que a empresa promova, além das suas obrigações institucionais, com transparência de gestão, o seu envolvimento com as questões de direitos humanos, trabalhistas e ambientais.

O Brasil, em 2004, elaborou uma Norma Nacional de Responsabilidade Social, NBR nº 16001, lançada pela Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT). Nela são estabelecidos os requisitos mínimos para um sistema de gestão e de responsabilidade social.

O desenvolvimento dessa norma permitiu que o Brasil fosse escolhido como coordenador mundial da elaboração de uma ISO internacional sobre responsabilidade social, a ISO 26000, tendo como parceira a Suécia. Provavelmente, essa norma só venha a ser concluída em 2008.<sup>213</sup>

A Câmara Municipal de São Paulo premiou, em 1999, com o selo Empresa Cidadã, as empresas que praticaram a responsabilidade social e publicaram o Balanço Social.

---

<sup>212</sup> *Responsabilidade Social, Uma contribuição à gestão transformadora das organizações*, p. 101

<sup>213</sup> Notícia veiculada no site. [www.prattein.com.br](http://www.prattein.com.br), visitado em 11.04.2006.

A Associação de Dirigentes de Vendas e Marketing do Brasil (ADVB) incluiu em sua premiação o prêmio Top Social. A Fundação Abrinq pelos Direitos da Criança destacou-se pelo trabalho de erradicação do trabalho infantil e social.<sup>214</sup>

Importa dizer que não poderá ser mais permitido aos agentes econômicos priorizarem o mecanicismo em detrimento do meio ambiente, pois a exploração desmedida dos recursos ambientais já ameaça a sustentabilidade de várias atividades.

### **3. Implementação da Responsabilidade Socioambiental no Âmbito do Consumidor**

A gestão compartilhada de resíduos sólidos, como já dissemos, envolve o poder público e a iniciativa privada, bem como os cidadãos comuns, os quais assumem real importância, uma vez que exercem papel essencial na gestão dos resíduos sólidos, enquanto titulares de interesses e direitos no que tange à sadia qualidade de vida e ao equilíbrio ambiental.

Assim, enquanto ator social, o consumidor vincula-se às regras que proíbem a poluição ao meio ambiente, como no caso dos resíduos sólidos, compreendendo obrigações de fazer e não fazer, como o de descartar adequadamente os resíduos que gera, não colocá-los em locais proibidos, além de fazer a coleta seletiva, obter produtos menos residuais, etc.

Igualmente, a implementação da responsabilidade socioambiental quanto aos resíduos no âmbito do consumidor relaciona-se estreitamente com o que chamamos de consumo sustentável. A Agenda 21 é categórica ao dispor que os padrões insustentáveis de produção e de consumo são as principais causas de deteriorização ininterrupta do meio ambiente.

Nesse passo, o consumo deve ser balizado a fim de atender ao desenvolvimento sustentável, não vindo a aumentar a geração de resíduos, nem a degradação ambiental.

Segundo o Programa da Organização das Nações Unidas (ONU) o consumo sustentável para o meio ambiente é definido como

*o fornecimento de serviços e produtos que atendam às necessidades básicas, proporcionando uma melhor qualidade de vida enquanto minimizam o uso dos recursos naturais e materiais tóxicos como também a produção de resíduos e a emissão de poluentes no ciclo de vida do serviço ou do produto, tendo em vista não colocar em risco as necessidades das futuras gerações.*

José Geraldo Brito Filomeno, ao comentar sobre o consumo sustentável, assevera que as necessidades do ser humano, alimentadas pelos meios de comunicação de massa e pelo processo de *marketing*, são infinitas, mas que os recursos naturais não são, sobretudo quando não renováveis. Para o autor, a nova vertente consumista, visa buscar o necessário equilíbrio entre essas duas realidades, a fim de que a natureza não se veja privada de seus recursos.<sup>215</sup>

---

<sup>214</sup> [http. www. gestaoambiental.com.br](http://www.gestaoambiental.com.br), visitado em 08.11.2005.

<sup>215</sup> José Geraldo Brito Filomeno, Código Brasileiro de defesa do Consumidor – comentado pelos autores do anteprojeto, 7. ed. p 20.

Nessa mesma linha de compreensão, Geraldo Ferreira Lanfredi<sup>216</sup> aduz que a produção e o consumo devem ser direcionados por um novo estilo de vida sustentável, reduzindo-se o desperdício no consumo e na utilização de energia, buscando-se maior utilização e reciclagem. Na sua opinião, a política ambiental tem como objetivo a compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico, além de assegurar o direito à sadia qualidade de vida, no meio ambiente ecologicamente equilibrado

Guilherme José Purvin de Figueiredo,<sup>217</sup> ao citar Marcelo Gomes Sodré, declarando que o ato de consumir, em tese, opõe-se à idéia de preservar, diz é preciso repensar essa relação, não se tratando de oposição ao consumo, mas de se buscar uma saída que possa ser denominada de consumo sustentável.

O IDEC, com vista ao consumo sustentável, lançou uma cartilha denominada “Responsabilidade Social para o Consumidor”. Nela orienta o consumidor a cumprir a sua parte no consumo sustentável, apontando para as seguintes ações:

- refletir sobre seus hábitos de consumo, reduzindo, quando possível; não desperdiçar e reciclar corretamente;
- escolher marcas e empresas reconhecidas pelas suas práticas responsáveis e éticas;
- obter informações sobre os impactos sociais e ambientais da produção, do consumo e do pós-consumo de produtos e serviços;

---

<sup>216</sup> Política Ambiental: busca da efetividade e seus instrumentos, p. 142

<sup>217</sup> Curso Interdisciplinar de Direito Ambiental. p. 740.

- questionar sobre os impactos e pressionar pela adoção de práticas sustentáveis de produção e pós-consumo;
- boicotar marcas de empresas envolvidas em casos de desrespeito às legislações trabalhista, ambiental e de consumo;
- participar e apoiar a associação de consumidores;
- denunciar práticas contra o meio ambiente, contra as relações de consumo e de exploração de trabalho infantil às autoridades competentes.<sup>218</sup>

Dessa forma, a gestão compartilhada de resíduos sólidos deve ser realmente conduzida por padrões sustentáveis de produção e de consumo, pois tais padrões tendem a constituir as principais causas do grande volume de resíduos gerados diariamente.

Com isso, embora ainda seja impossível acabar com os resíduos completamente, os cidadãos, enquanto consumidores, podem aliviar a sua geração e a sua destinação, ao fazerem escolhas corretas, elegendo produtos que não agridam e não provoquem impactos ambientais, cumprindo, assim, com nossas obrigações de preservar e de defender a integridade do meio ambiente.

A responsabilidade socioambiental, portanto, é implementada pelo consumidor através de seu comportamento e das escolhas de produtos, bem como pela destinação adequada após seus uso, pois, enquanto elo que fecha a cadeia produtiva, embora não detenha o mesmo poder econômico que o produtor, poderá impor quais produtos devem fazer parte da cadeia de produção, rejeitando aqueles que sejam nocivos à sadia qualidade de vida e

causem desequilíbrio ambiental.

### **3.2. Aspectos Fundamentais da Responsabilidade Pós-Consumo da Gestão Compartilhada em face do consumidor**

A gestão compartilhada<sup>219</sup> aponta que todos os atores sociais são responsáveis pelos resíduos sólidos que geram, neles incluídos os consumidores, que devem cuidar, sobretudo, do seu descarte final.<sup>220</sup>

A responsabilidade pós-consumo no âmbito do consumidor, entretanto, merecer maiores cuidados, não sendo tão simples, já que também vige, em seu favor, normas de direito público, no que tange ao oferecimento e à obtenção de produtos e serviços. Mesmo que os consumidores estabeleçam uma relação com o meio ambiente na utilização de produtos e serviços enquanto destinatários finais destes, as regras jurídicas que protegem os consumidores devem ser levadas em conta.

Disso resulta que a responsabilidade pós-consumo, para ser concretizada no âmbito do consumidor, salvo as leis que já disciplinam o assunto, depende de que sejam atendidos os direitos que protegem os consumidores, como o direito às informações adequadas e claras sobre os

---

<sup>218</sup> Informações obtidas junto a <http://www.idec.org.br>, acessado em 11.04.2006;

<sup>219</sup> Lei de Resíduos Sólidos do Estado de São Paulo, artigo 2º inciso X: “a responsabilização dos produtores ou importadores de matérias-primas, de produtos intermediários ou acabados, transportadores, distribuidores, comerciantes, consumidores, catadores, coletores, administradores e proprietários de área de uso público e coletivo e operadores de resíduos sólidos em qualquer das fases de seu gerenciamento.

<sup>220</sup> Folha de São Paulo em março de 2005, reportagem de Afra Balazina, aponta que “lixo, pedaço de móveis, velhos, papéis e restos de construção. A cidade de São Paulo tem cerca de mil pontos fixo de desova ilegal de entulhos espalhados em todas as regiões do município. Além de atrapalhar pedestres e motoristas, o lixo descartado invade ruas e calçadas e a retirada onera ainda mais o

diferentes produtos e serviços, com especificação correta de quantidade, características, composição, conforme previsto no artigo 6º, inciso III, do Código de Defesa do Consumidor. Isto significa dizer que o ponto de ponderação, no caso, será a observância do dever de informar, para que possa ser caracterizada sua responsabilidade pós-consumo.

Nesse sentido, o IDEC reconhece que há a responsabilidade social do consumidor quanto aos bens que consome. Entretanto, é necessário que ele tenha acesso às informações, as quais deverão ser independentes e confiáveis sobre as práticas empresariais, para poder exercer suas escolhas, bem como fazer com que as empresas adotem, cada vez mais, padrões responsáveis.

Assim, foi lançado no Congresso Mundial de 2003 da *Consumers International*, Federação de Organizações de Defesa do Consumidor, realizado em Portugal, o Ato Internacional pelo Direito dos Consumidores à Informação (AIDCI).

O acesso à informação, portanto, é fundamental para que os consumidores possam realizar o consumo sustentável e exercer as escolhas mais corretas, bem como para que possam ser responsabilizados quanto à destinação inadequada dos resíduos que tenham gerado.

A Lei Paulista de Política de Resíduos Sólidos, mesmo consagrando a responsabilidade pós-consumo do consumidor, como já comentamos, pelo descarte incorreto dos seus resíduos, também arrola entre seus princípios que a gestão compartilhada deve ser pautada pela informação, conforme previsto no

---

município”.

artigo 2º, incisos, VII e VIII.<sup>221</sup>

Dentre os instrumentos que podem ser utilizados para concretizar a informação, um deles é a rotulagem ambiental. Conforme descrita na Agenda 21, a rotulagem deve ser intensificada, como modo de auxiliar os consumidores nas suas escolhas; assim, dispõe que os governos, em cooperação com a indústria e outros grupos pertinentes, estimulem a expansão da rotulagem.

O IDEC, por sua vez, busca formular um modelo de rotulagem ambiental, deixando claro que ela deve conter informações corretas, pertinentes (quanto aos produtos ou ao seu processo produtivo) e completas, devendo ser considerado todo o ciclo da vida do produto e não apenas um aspecto do meio ambiente.

Do mesmo modo, a Lei Estadual de Resíduos Sólidos de São Paulo elegeu, nas formas de alcançar seus objetivos, os seguintes instrumentos: incentivo a informação sobre o perfil e o impacto ambiental de produtos através da autodeclaração na rotulagem; análise de ciclo de vida; e certificação ambiental.<sup>222</sup>

Resta claro que o principal objetivo da rotulagem será o de informar o consumidor sobre o produto que irá comprar, se está conforme os critérios de qualidade e quais são os impactos ambientais.

---

<sup>221</sup> Lei 12.300/2006 - Art. 2º, incisos VII e VIII): inciso VII: “ a garantia da sociedade ao direito à informação pelo gerador, sobre o potencial de degradação ambiental dos produtos e o impacto na saúde público” e inciso VIII: “ acesso da sociedade à educação ambiental ”.

<sup>222</sup> Lei Paulista nº 12.300/2006, artigo 3º, parágrafo único.

A análise do ciclo de vida de produtos (ACV) é igualmente relevante para o consumidor, já que se trata de uma técnica para avaliação dos aspectos ambientais e dos impactos potenciais associados a um produto, compreendendo etapas que vão desde a retirada, na natureza, das matérias-primas elementares que entram no sistema produtivo, até a disposição do produto. Tal técnica é também conhecida como análise do “berço ao túmulo”.<sup>223</sup>

Nesse sentido, podemos tê-la como uma ferramenta técnica a ser utilizada em uma grande variedade de propósitos, tal como para a tomada de decisões pelos consumidores, por produtos que causem menor impacto após o seu uso.

Desse modo, os consumidores, na gestão compartilhada de resíduos, sólidos evidenciam a sua responsabilidade social desde a escolha e a aquisição de produtos ou serviços, as quais devem ser feitas de modo sustentável. Entretanto, esta responsabilização só poderá ser consolidada diante da garantia de ter pleno acesso às informações corretas e pertinentes sobre os produtos e serviços a serem adquiridos, já que se trata de um direito público do consumidor, as quais não podem ser tangenciadas e desprezadas.

## **CAPÍTULO V - EXPERIÊNCIAS SOCIAMBIENTAIS DE GESTÃO INTEGRADA DE RESÍDUOS SÓLIDOS**

Muitos municípios, atentando para os graves problemas decorrentes dos resíduos sólidos, vislumbraram na gestão compartilhada e integrada, através de parcerias e do envolvimento da sociedade, a melhor solução para amenizarem os impactos provocados pela grande quantidade de lixo gerado diariamente por toda a coletividade, principalmente, como já comentamos, pelos resíduos perigosos, os quais oferecem, quando não destinados adequadamente, riscos para a sociedade e para o meio ambiente.

Com o objetivo de demonstrar a função socioambiental, já concretizada por gestões compartilhadas e integradas, relatamos algumas experiências no campo do tratamento dos resíduos sólidos.

Selecionamos as gestões ocorridas nos municípios de São Manoel-SP, Belo Horizonte –MG e Porto Alegre–RS. Ainda que pareçam ínfimas, diante dos mais de 5 mil municípios que há no Brasil, elas indicam que a integração e o compartilhamento são atingidos quando há o empenho de todos os envolvidos.

### **1.1 Gestão Integrada de Resíduos Sólidos – Município de São Manoel – SP**

---

<sup>223</sup> Informações obtidas no [http: www.ambientebrasil.com.br](http://www.ambientebrasil.com.br) acessado em 11.04.2006 ;

A cidade de São Manuel, município de São Paulo, ficou entre os 12 finalistas do prêmio Chopin Tavares de Lima, Novas Práticas Municipais, realizado durante a gestão de 2001/2004, divulgado pelo CEPAM, em 2005.

Brevemente, portanto, apontaremos as ações adotadas pelo Município de São Manuel, as quais permitiram a implantação do Gerenciamento Integrado de Resíduos Sólidos.

O Município de São Manoel possui, aproximadamente, 38 (trinta e oito) mil habitantes, está situado entre as Serras de Botucatu e dos Cordeiros, no Estado de São Paulo. Sua principal atividade econômica é a agricultura, com predomínio das seguintes culturas: laranja, cana-de-açúcar e limão.

O projeto de São Manoel de Gerenciamento Integrado de Resíduos Sólidos envolveu diversas ações:

- a desativação do antigo lixão, e sua recuperação;
- a implantação do aterro sanitário;
- a criação da associação ambiental de catadores;
- a implantação de coleta seletiva;
- aulas de educação ambiental; e
- palestras aos munícipes sobre a coleta seletiva.

Os recursos para a implementação das ações deu-se com o envio do projeto para o Ministério do Meio Ambiente, por intermédio da Secretaria de Qualidade Ambiental nos Assentamentos Humanos–SQA, responsável pelo Programa Brasil Joga Limpo, e do Fundo Estadual de Recursos Hídricos - FEHIDRO, após a aprovação das referidas instituições.

Todo o cronograma incluía o trabalho social e as obras, previstos para 12 meses. Em 2002, foram investidos R\$ 35.834,40, 21% provenientes da Caixa Econômica Federal-CEF e 78,13% dos recursos, da prefeitura. Em 2003, foram investidos R\$ 582.642,98, sendo 65,32% dos recursos provenientes da CEF, 27,78%, da prefeitura, e 6,9% da FEHIDRO, totalizando um investimento de R\$ 618.477,38.

A equipe de trabalho era composta por 12 funcionários, sendo seis da prefeitura, com formação técnica (biólogos, assistentes sociais, pedagogos e psicólogos), dois administrativos (privados) e quatro consultores da Universidade Livre de Meio Ambiente, com formação em Urbanismo, Arquitetura, Comunicação Visual e Serviço Social.

Dentre as atividades dispostas no Plano de Ação, encaminhadas ao ministério, estavam a elaboração do Plano de Gerenciamento Integrado de Resíduos Sólidos, que previa a criação de uma comissão organizadora; a realização de audiências públicas, reuniões com os diversos segmentos da sociedade civil organizada; o encaminhamento, para a Câmara, de projeto de lei sobre o Plano de Remuneração e Custeio; e a elaboração de diagnóstico dos serviços de limpeza urbana.

Foi preparado um mapeamento dos tipos de lixo coletados em cada bairro da cidade e, após esses dados, foram organizados a coleta seletiva e o estudo das melhores formas para a conscientização de cada segmento da população. Uma surpresa foi o fato de que, nos bairros mais carentes, já se realizava a coleta seletiva, pois os habitantes vendiam o lixo seco e produziam

muito pouco lixo molhado.

Outro importante fator foi a discussão com a comunidade sobre a importância da implementação do Plano de Gerenciamento, seguidas pela distribuição de material impresso informativo, divulgação na imprensa e em palestras. Houve, inclusive, reuniões para a formação de multiplicadores, para a capacitação dos coletores e para a criação do Fórum Municipal Lixo e Cidadania. Também foram ministradas aulas de educação ambiental na rede pública municipal, em parceria com a Futurekids, bem como efetuou-se a implantação e a manutenção da Central de Atendimento ao Usuário – CAU, a qual recebe ligações e visitas, informando-se sobre aqueles que jogam o lixo em local incorreto.

Os problemas causados pelo lixão existente na cidade não eram só de assistência social, devido ao grande número de catadores, mas também relacionados à saúde pública, pois na cidade havia grande quantidade de moscas varejeiras.

Com a desativação do lixão e a implantação do aterro esses problemas foram solucionados. Porém, outro surgiu, o do desemprego, pois muitos catadores sobreviviam do lixão. Desse modo, o prefeito, ao retirar as famílias do lixão, assinou um documento com a Unicef, comprometendo-se com o Programa Criança no Lixo, Nunca Mais.

Para evitar a contaminação da água pelo chorume, a área foi cercada com arame farpado e recuperada com a implementação de um sistema de monitoramento que detecta a existência de poluentes.

Para reforçar a coleta seletiva, o próprio prefeito ministrou 76 palestras de conscientização nas escolas e aulas sobre a importância de preservar o meio ambiente e de destinar adequadamente o lixo.

O lixo reciclável passou a ser utilizado para realizar trabalhos manuais, além de se tornar fonte de renda para algumas mães que aprenderam a fazer artesanato com PET e com outros produtos. Foi ainda formada uma associação de catadores, auxiliada pela prefeitura, que possibilitou a inclusão social dos catadores e suas famílias.

Por fim, o prefeito também assinou uma carta de intenções com o Greenpeace, pela qual se comprometeu a não comprar madeira sem certificado. A prefeitura também tem estudado, em conjunto com a UNESP, o reaproveitamento de materiais de difícil destinação final, como insumos para a construção civil.

Esse programa implantado pela cidade de São Manuel representa as principais ações que devem estar presentes numa gestão compartilhada e integrada, que vise ao cumprimento da função socioambiental, pertencente a todos os atores sociais.

No caso da cidade de São Manuel, o comprometimento do poder público e dos parceiros no auxílio das estruturas básicas, a ajuda financeira de outros entes políticos e a participação da coletividade foram as ações decisivas para que o plano pudesse lograr êxito.

## **1.2 Gestão Integrada de Resíduos Sólidos – Município de Belo Horizonte-MG**

Esse relato é uma das cinco experiências premiadas como destaque no ciclo de 1996 do Programa de Gestão Pública e Cidadania (iniciativa conjunta da Fundação Getúlio Vargas- SP e da Fundação Ford).

A cidade de Belo Horizonte (MG) tem como principais fontes de resíduos a construção civil (52,90% do lixo é composto por entulho), o comércio e as residências (25,86% do total).

O modelo de Gestão de Resíduos Sólidos Urbanos, iniciado em fevereiro de 1993, foi implantado com a intenção de diminuir os impactos ambientais decorrentes da geração de lixo.

Assim, seus principais objetivos eram:

- 1) o aprimoramento e a universalização dos serviços de limpeza urbana;
- 2) o reaproveitamento de materiais e o tratamento de resíduos - a reciclagem; e
- 3) as ações educativas para reduzir a produção de resíduos.

As atividades desenvolvidas em cada um desses eixos visavam melhorar as condições de trabalho, a valorização e a qualificação dos trabalhadores da

área de limpeza urbana - dos servidores da prefeitura aos catadores de papel -, e viabilizar mecanismos de participação da sociedade.

O processo de implantação foi gradativo, através de experiências-piloto que contribuíram para consolidar o programa, e, antes da proposta ser adotada em larga escala, foram feitos testes em determinados locais, permitindo a correção das falhas.

O programa foi articulado através de diversos projetos :

- Compostagem Simplificada: a coleta seletiva era realizada pela prefeitura nas próprias fontes geradoras (restaurantes, mercados, podas de árvore e gramados). A diferença em relação à coleta realizada em lixões era a não contaminação com produtos tóxicos. Isso permitiu a produção de um “composto limpo” de alta qualidade, usado em hortas comunitárias das escolas públicas e por agricultores de outros municípios.

- Projeto Ponto Verde: eliminação de lixões e recuperação de áreas degradadas pelo despejo irregular de resíduos sólidos. Com o fim dos vetores de poluição e da queima de lixo, os espaços estão sendo reapropriados pela população local. Os caminhões comuns, que antes faziam a coleta, foram substituídos por caminhões compactadores, o que só foi possível com a colaboração da população, que passou a dispor o lixo de forma adequada.

- Reciclagem de Entulho: este projeto proporcionou uma fonte de economia para a prefeitura, que passou a utilizar o entulho reciclado em obras de pavimentação e manutenção das vias públicas. Os danos ambientais foram minimizados, na medida em que se evitava o despejo de entulhos em terrenos

vazios.

Projeto Vilas e Favelas: são utilizados mini-caminhões de coleta adaptados para a topografia desses locais de difícil acesso, com vias estreitas, pavimentação irregular, declives e aclives, possibilitando a ampliação dos serviços de coleta de resíduos sólidos. As caçambas estacionárias eram utilizadas somente aos finais de semana, para recolhimento de entulho. Assim, a população não depositava resíduos indisciplinadamente, o que também contribuiu para a diminuição da proliferação de insetos e roedores.

- Coleta Seletiva: foi organizada a partir de locais de entrega voluntária, situados em igrejas, empresas, hospitais públicos e núcleos comunitários. O público era envolvido no projeto e incentivado a participar através de atividades culturais, pelas quais demonstrava-se a necessidade da reciclagem, mostrando-a como um fator benéfico para a natureza, para a população e para o governo.

- Bioremediação no Aterro Sanitário: trata-se de um sistema até então inédito no Brasil, que utiliza bactérias para acelerar o processo de decomposição do lixo. Além de ampliar a vida útil do aterro, este sistema gera um composto que pode ser utilizado na recuperação de solos degradados pela ação de mineradoras. O local, situado a 15 quilômetros da região central, com um lago e uma grande área verde arborizada, não possui o mau-cheiro tão comum aos aterros sanitários, não afetando a população do entorno. Nele, os servidores de limpeza pública promovem pescarias, jogos e encontros de confraternização .

As etapas de implementação podem ser indicadas na seguinte ordem:

1) A geração de renda

A prefeitura estabeleceu uma parceria com a Associação dos Catadores de Papel, Papelão e Materiais Reaproveitáveis, cedendo-lhe dois galpões na região central, que são utilizados como depósito dos materiais recolhidos. Esse trabalho obtém, por dia, cerca de 5 toneladas de papel e papelão, e a prefeitura economiza em serviços de coleta e aterramento.

A partir da organização dos catadores em cooperativas, eles passaram a ter um rendimento mensal que varia de 1 a 3 salários mínimos. Outro fator importante na melhoria de seu padrão de vida é a complementação de um salário mínimo por mês para as famílias que mantêm seus filhos na escola.

A iniciativa, além de incentivar o cooperativismo e proporcionar a elevação da qualidade de vida dos catadores, foi importante para o reconhecimento e a legitimação de suas atividades por parte da população, que até então encarava-as como práticas marginais e não como trabalho efetivo.

Os Projetos Vilas e Favelas e Ponto Verde passaram a gerar empregos para os moradores carentes, que eram contratados para frentes de trabalho por períodos determinados. Os vidros provenientes da coleta seletiva geram recursos que são destinados integralmente para a Santa Casa de Misericórdia. Não há dados sobre o retorno financeiro da comercialização do composto orgânico para o setor agrícola.

## 2) Funcionalismo municipal

A valorização da atividade do trabalhador da limpeza urbana tem sido um dos pontos altos do programa. O funcionalismo, além da melhora nas condições de trabalho, obteve ganhos salariais diretos e indiretos com essa gestão.

Foram instalados 100 micropontos de apoio para os garis, com espaço para as refeições, trocas de roupa, banhos e sanitários. Há o oferecimento de plano de saúde, extensivo ao cônjuge e aos dependentes legais, com um custo limitado a 3% de seu salário mensal, sendo o restante pago pela Superintendência de Limpeza Urbana.

Eventos e atividades culturais, como grupos de teatro e coral, atividades de alfabetização de adultos, programas de recuperação de alcoólatras e acompanhamento psicológico também são oferecidos aos garis.

## 3) Gerenciamento das Parcerias

O estabelecimento de diversas parcerias com outros órgãos públicos e com a sociedade civil, através de setores empresariais, igrejas e organizações comunitárias, foram a tônica do gerenciamento das diversas atividades do programa.

No setor público, as principais parcerias foram realizadas no interior da própria administração municipal, através do trabalho articulado com outras secretarias: Educação e Meio-Ambiente na mobilização das escolas e em atividades de educação e de conscientização ambiental; Saúde e Cultura,

através do Projeto Ponto Verde; Abastecimento, no que se refere ao manuseio e à destinação do composto orgânico, etc. No convênio com a Secretaria de Desenvolvimento Social, há no programa o auxílio financeiro às famílias de catadores de papel que mantêm seus filhos na escola.

Na parceria, também entraram a Superintendência de Desenvolvimento e Capital - SUDECAP e o Sindicato da Construção Civil - SINDUSCON, sendo que este organizou o entulho das obras para que pudesse ser recolhido e reciclado.

#### 4) Levantamento das dificuldades

Uma das principais dificuldades apontadas relacionava-se ao objetivo de redução do volume de lixo na própria fonte de produção, pois essa redução dependia de uma série de variáveis que fugiam ao raio de ação pública municipal.

#### 5) Resultados obtidos

Além da economia diária no volume de lixo destinado ao aterro sanitário, da reutilização de resíduos na agricultura, no comércio, em obras públicas, da melhoria da qualidade de vida dos catadores de papel e dos funcionários da limpeza pública, o que tem sido apontado como principal resultado do programa é o ganho ambiental em termos de consciência pública.

A mudança de comportamento da população em relação ao problema dos resíduos sólidos urbanos contribui, decisivamente, para a redução de lixo na própria fonte de produção.

### **1.3 Gestão Integrada de Resíduos Sólidos – Município de Porto Alegre – RS**

A Prefeitura Municipal de Porto Alegre–RS, diante da degradação e da poluição ambiental provocadas pelo depósito de lixo em locais inadequados, bem como ante a presença de catadores trabalhando em condições insalubres, decidiu implantar o Programa de Gerenciamento Integrado de Resíduos Sólidos.

Para reverter o quadro de degradação ambiental causado pela disposição inadequada de resíduos, para gerar emprego e renda, a prefeitura empenhou-se no reaproveitamento dos resíduos, na diminuição de sua produção e na educação ambiental.

O programa teve início em 1990, com a experiência-piloto no bairro Bom Fim, escolhido por ser pequeno e situado na zona central da cidade, concentrando várias entidades ambientais. Com base nessa experiência, o sistema foi sendo ampliado para outros bairros.

A educação ambiental é desenvolvida junto aos grupos organizados que elaboraram, implementaram e avaliaram as ações referentes à coleta seletiva na cidade.

As escolas também foram motivadas a debater o assunto, dispondo de recipientes diferenciados para a coleta seletiva. O trabalho educativo incluía,

ainda, as oficinas de expressão, de artesanato, de reciclagem de papel, de criatividade infantil, a projeção de audiovisuais, as apresentações teatrais, os eventos esportivos e as visitas ao aterro sanitário e às unidades de triagem de recicláveis e de pré-beneficiamento de materiais. O Departamento Municipal de Limpeza Urbana oferecia cursos para síndicos e zeladores.

Os materiais reciclados eram coletados uma vez por semana, em todos os bairros, por uma frota de 20 veículos e por 99 funcionários, em dia e turno determinados. A população dispunha também de 28 PEVs (Posto de Entrega Voluntários), para o acondicionamento de recicláveis, instalados em parques e locais de movimento comercial. Todo o lixo seco era encaminhado a uma das unidades de reciclagem. Essas unidades eram associações autônomas, formalmente instituídas, nas quais trabalhavam os recicladores, muitos deles ex-catadores.

Os recicláveis eram comercializados em cargas mínimas (de duas a três toneladas) e seu mercado tem sido relativamente estável, considerando que havia 70 indústrias recicladoras na região metropolitana de Porto Alegre.

O Programa de Gerenciamento Integrado ainda processava parte dos resíduos orgânicos, via suinocultura, e a compostagem dos resíduos inertes, nas centrais de entulhos. A Central de Suinocultura orientava os criadores de suínos sobre compostagem e sobre os resíduos orgânicos, coletados seletivamente em restantes, para a produção de ração animal tratada.

As Centrais de Entulhos e Podas aproveitavam seus resíduos na regularização topográfica de terrenos e como material de cobertura para o

aterro de inertes. Galhos maiores são usados como combustível no cozimento do alimento para suínos, e folhas são enviadas à unidade de compostagem, a qual tinha capacidade para processar 200 toneladas/dia. Nessa unidade, a separação dos resíduos também era feita por catadores organizados em associações.

A distribuição da receita era dividida e administrada pelas próprias associações. A prefeitura cedia as áreas, os galpões e o maquinário, além de fornecer assessoria para os associados.

O Programa de Gerenciamento Interligado de Resíduos era articulado pela parceria entre os Centros Administrativos Regionais, as Secretarias Municipais de Meio Ambiente, de Educação, de Cultura, da Indústria e do Comércio, os Departamentos Municipais de Água e Esgotos, e de Habitação (responsáveis pela construção de unidades de reciclagem e pelos estudos de viabilidade para o beneficiamento do lixo).

O programa foi basicamente desenvolvido com verbas da própria prefeitura, e o Orçamento Participativo foi de grande importância para seu financiamento. As unidades de reciclagem contaram, ainda, com investimentos indiretos de ONGs.

Quanto aos resultados, pode-se dizer que, em Porto Alegre, o Programa de Gerenciamento de Resíduos Sólidos foi concebido a partir da integração entre diversas secretarias municipais. Esta articulação intersetorial foi um dos fatores do sucesso do programa.

A estratégia adotada nesse programa resultou na diminuição dos resíduos enviados aos aterros, aumentando sua vida útil. Além disso, contribuiu para reduzir os índices de contaminação ambiental e para economizar recursos naturais.

O programa atingiu a área social, gerando emprego e renda para a população formada por ex-catadores de lixo, ex-empregados de comunidades carentes, e moradores de loteamento populares oriundos de reassentamentos de favelas e ocupações irregulares. Hoje, eles cuidam da triagem manual, enfardamento, armazenamento e comercialização dos recicláveis, atividades que ocorrem em galpões equipados com prensas, balanças e, em alguns casos, com picotadores e lavadores de plásticos.

## **CAPÍTULO VI - RESÍDUOS SÓLIDOS E SUA JUDICIALIZAÇÃO: APRESENTAÇÃO DE CASOS PRÁTICOS**

O aumento dos resíduos sólidos, como já dissemos em diversos momentos do presente trabalho, é decorrente de inúmeros fatores, sobretudo, dos padrões de produção, do consumo insustentável e da falta de planejamento estratégico das cidades, desencadeando a ocupação descontrolada dos espaços urbanos.

A responsabilidade dos resíduos pertence a todos os atores sociais, como previsto na Constituição Federal, sendo a poluição por resíduos sólidos urbanos pertencente aos Municípios, que devem implementar políticas públicas adequadas ao tratamento e à destinação dos resíduos. Na prática, contudo, muitos municípios negligenciam essa atribuição.

Diante dessa situação, levando em conta a gravidade que os resíduos sólidos representam para a sociedade e para o meio ambiente, quando há a destinação incorreta, muitas promotorias públicas, antes mesmo de judicializar a questão, procuram celebrar Termos de Ajustamento de Conduta – (TACs) com os municípios, os quais se obrigam a implementar as medidas necessárias e pertinentes na área, ajustando, assim, seu comportamento às normas constitucionais e legais, quanto ao cumprimento das suas responsabilidades sociambientais.

Ademais, considerando a complexidade e as várias interfaces que envolvem o assunto, os Termos de Ajustamento de Conduta têm sido meios que proporcionam resultados mais rápidos. Aliás, o descumprimento do Termo de Ajustamento de Conduta ensejará, de imediato, o processo de execução, eis que constitui um título executivo extrajudicial.

Um exemplo prático ocorreu na cidade de Jacareí -SP. No dia 16 de abril de 2001, houve a celebração entre a Promotoria de Justiça do Meio Ambiente da Comarca de Jacareí e o representante legal da Municipalidade de Jacareí. Neste Termo, a prefeitura assumiu as seguintes obrigações: elaborar, no prazo de 120 dias, um Relatório Ambiental Preliminar para que um local viesse a ser utilizado como aterro sanitário; um estudo de impacto ambiental com o respectivo Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA); e implantar, no município, um programa de coleta seletiva.

Como não foram implementadas todas as obrigações assumidas, o representante do Ministério Público, em 05.07.2002, ingressou, de imediato, com a execução de obrigação de fazer contra a municipalidade, ultrapassando,

assim, a fase de um longo processo ordinário.

No entanto, quando da impossibilidade de celebração de um TAC, a única saída é recorrer ao Poder Judiciário, com o ingresso de Ações Cíveis Públicas, em busca de uma solução para o problema.

Ressalte-se que muitas ações cíveis públicas, visando compelir os municípios a cumprirem suas obrigações relacionadas aos resíduos, foram rejeitadas pelo Poder Judiciário, julgando seus autores carecedores de ação, por impossibilidade jurídica do pedido, já que entendiam que, nessas hipóteses, havia ingerência do Poder Judiciário sobre o Poder Executivo, o que era vedado pelas normas constitucionais, que zelavam pelo Princípio da Separação dos Poderes, conforme a ementa do julgamento que abaixo destacamos:

*Ação Civil Pública – Meio Ambiente – Lixo hospitalar e urbano – Obrigação de fazer, impondo ao município a responsabilidade de coleta, sob pena de multa diária – Inadmissibilidade - Interferência indevida – Princípio da separação: artigo 2º da Constituição Federal – Impossibilidade de ingerência de um poder nas atividades do outro – Ação parcialmente procedente – Decisão reformada – Carência da ação – Impossibilidade jurídica do pedido – Recurso provido para o fim de julgar extinto o processo sem julgamento do mérito ( Apelação cível nº 38.524-5 – Jáu – 4ª Câmara de Direito Público – Relator: Aldemar Silva - 07.10.99)”*

Felizmente, tal posição tem sido ponderada, inclusive nos Tribunais Superiores, dando procedência às Ações Cíveis Públicas, para que as municipalidades cumpram suas responsabilidades socioambientais, devido à gravidade que os resíduos representam para a sociedade e para o meio

ambiente, de acordo com os casos práticos que serão apresentados a seguir.

Dessa forma, muitos municípios têm sido compelidos a realizarem condutas e implementarem soluções que atendam às suas obrigações socioambientais, impostas nas normas constitucionais e legais.

## **CASOS PRÁTICOS**

### **1º CASO PRÁTICO:**

Ação Civil Pública: Processo nº 001.01.003375-1, 2ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Rio Branco, Estado do Acre.

Trata-se de Ação Civil Pública, com pedido de liminar, movida pelos Ministérios Públicos Federais e Estaduais, em face do Estado do Acre, da Secretaria Estadual de Tecnologia e Meio Ambiente, do IMAC – Instituto do Meio Ambiente do Acre, do Município de Rio Branco, da Secretaria Municipal de Meio Ambiente e da Secretaria Municipal de Serviços Urbanos, objetivando:

a – Determinar ao Estado do Acre, ao IMAC e ao Município do Rio Branco/AC, no âmbito das suas respectivas atribuições, a obrigação de fazer, consistente em exigir efetivamente, quando da aprovação de licenciamento ambiental ou de sua respectiva renovação, das empresas que utilizassem ou distribuíssem produtos com as embalagens “PET”, a apresentação de um plano de coleta e de destinação final ambientalmente corretas para os referidos produtos;

b – Determinar ao Município de Rio Branco/AC, por meio de sua Secretaria Municipal de Serviços Urbanos, que promovesse a efetiva coleta seletiva do lixo urbano, providenciasse a devida reciclagem da parte tecnicamente reciclável, bem como construísse um depósito adequado ao recebimento do lixo plástico e afins, para que pudesse ser reciclado;

c – Condenar o Município de Rio Branco/AC, mediante sua Secretaria de Meio Ambiente, à obrigação de fazer, consistente na elaboração e na execução de um programa de educação ambiental voltado para as empresas que distribuíssem, utilizassem e comercializassem produtos com as embalagens “PET”, bem como para a comunidade em geral, para que fossem orientados quanto à coleta e à destinação final, ambientalmente corretas, dos referidos produtos.

O Ministério Público alegou ser fato público e notório o depósito indiscriminado no meio ambiente de vasilhames produzidos à base de “PET”, causando obstrução de córregos, igarapés e bueiros, impedindo o fluxo normal das águas, principalmente pluviométricas. Alega, ainda, que o Estado do Acre – em concurso com a Autarquia estadual, IMAC, eram responsáveis pelo licenciamento ambiental de toda atividade industrial e comercial instaladas em seu território, devendo, por isso, exigir das empresas, que utilizassem e distribuíssem produtos com embalagens “PET”, um plano de coleta e destinação adequadas para as referidas embalagens, o que não vem acontecendo. E que cabia ao Município de Rio Branco a responsabilidade da fiscalização e do controle sobre a coleta e destinação do lixo urbano, papel este que não estava sendo desempenhado satisfatoriamente, contribuindo para a poluição ambiental.

O Ministério Público juntou o Termo de Ajustamento de Conduta firmado com o Instituto do Meio Ambiente do Acre – IMAC.

O Juízo de Primeiro Grau concedeu *initio litis* a medida de urgência, determinando que o Estado do Acre, no âmbito das suas atribuições, cumprisse a obrigação da fazer consistente em exigir efetivamente, quando da aprovação de licenciamento ambiental ou de sua respectiva renovação, das empresas que utilizassem ou distribuíssem produtos com as “embalagens PET”, a apresentação de um plano de coleta e destinação final, ambientalmente correto para os referidos produtos. E, ainda, determinou ao Município de Rio Branco/AC, por meio de sua Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Serviço Urbano, que promovesse, no prazo de 60 (sessenta) dias, a coleta seletiva do lixo urbano, bem como providenciasse, no prazo de 06 (seis) meses, a construção de um depósito adequado ao recebimento do lixo plástico, promovendo a sua respectiva reciclagem.

Nas contestações apresentadas, no mérito, o Estado do Acre aduzia que a decisão feria a independência do Poder Executivo, que agiu o juiz em substituição ao Administrador Público, ferindo inclusive os princípios da autorização orçamentária, do processamento das despesas públicas, violando, por conseqüência, a regra da ordem cronológica dos precatórios.

O Município de Rio Branco, por sua vez, interpôs Agravo de Instrumento, requerendo a suspensão da medida concedida, sendo deferido tal pedido. Na sua defesa alegava que cumpria satisfatoriamente os serviços de limpeza urbana, de acordo com os programas de trabalho e a previsão orçamentária da coleta dos resíduos sólidos. Argumentava que não se podia

exigir o cumprimento das prerrogativas constitucionais da municipalidade, especialmente a da proteção ao meio ambiente com correta gestão dos resíduos sólidos, pois não se pode estabelecer obrigação de fazer, consistente em ações determinadas para a resolução de metas a serem atingidas, uma vez que haveria ingerência na Administração Pública Municipal. Esta, por sua vez, está totalmente adstrita ao princípio da legalidade, às leis municipais, especialmente ao orçamento.

Ao final, a sentença julgou a ação parcialmente procedente, com base nos seguintes fundamentos:

1 – que as informações técnicas explicitavam os prejuízos decorrentes da poluição de aterros sanitários, das áreas adjacentes, inclusive de rios e igarapés, com produtos cuja decomposição dura mais de 150 (cento e cinquenta) anos, bem como pelo conhecimento público e notório sobre os riscos que os lixos, formados pelas embalagens plásticas elaboradas à base de “PET” (Polietileno Tereftalato), acarretam ao meio ambiente e à saúde da população, merecendo imediata intervenção dos poderes públicos;

2 – que não podia, especialmente o Poder Público, permanecer inerte diante de tal preceito, descumprindo obrigações que lhe são impostas, em primeiro plano, pela Carta Magna e, em segundo plano, pelas normas infraconstitucionais;

3 – que diante da omissão do Estado e do Município, a Ação Civil Pública tornou-se o meio hábil para determinar aos seus administradores as providências necessárias a impedirem a progressiva degradação ao meio

ambiente. A coercibilidade, quanto às obrigações de fazer, nas Ações Cíveis, residia na possibilidade de o julgador converter a condenação em indenização por perdas e danos, caso não implementada a obrigação, ou estabelecer a cominação de *astreintes*, prevenindo o seu descumprimento;

4 – que as provas demonstraram claramente o dano ambiental provocado pelo depósito desordenado das garrafas e de outros resíduos sólidos no leito de rios e igarapés (fls. 77/82), e que levarão, no mínimo, 450 (quatrocentos e cinquenta) anos para deteriorarem-se naturalmente. Sem contar que ali são depositados potentes veículos de transmissão de doenças infecto-contagiosas, epidemiológicas, que intoxicam a água fluvial potável e poluem a visão paisagística dos recursos naturais. Assim, a omissão estatal merecia maior reflexão, havendo o Poder Municipal de concretizar medidas mínimas para corrigir o descaso, não podendo mais o Judiciário portar-se inerte diante dos reclamos da sociedade;

5. E, finalmente, que o Judiciário poderia determinar ao Administrador Público do Executivo o cumprimento de obrigações impostas pela Constituição Federal e previstas em leis inferiores, e que isso não configuraria, de forma alguma, indevida ingerência do Judiciário no poder discricionário do Executivo, pois a dignidade do homem é o centro da Constituição Federal e o bem-estar da sociedade é a razão de ser do Estado. E ainda que o poder-dever de agir da autoridade pública é, hoje, reconhecido pacificamente pela jurisprudência e pela doutrina, tendo, para o agente público, o significado de dever para com a comunidade e para com os indivíduos, visando realizar o interesse público, sendo ele o norte de toda atuação administrativa, não havendo discricionariedade absoluta.

O Município de Rio Branco/AC, por meio da Secretaria de Tecnologia e Meio Ambiente, foi condenado no âmbito das suas atribuições à obrigação de fazer, consistente em exigir efetivamente, quando da aprovação de licenciamento ambiental ou de sua respectiva renovação, das empresas que utilizassem ou distribuíssem produtos com as “embalagens PET”, a apresentação de um plano de coleta e destinação final ambientalmente corretos para os referidos produtos.

Esse município foi ainda condenado, por meio da Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Serviços Urbanos, a promover, no prazo de 90 (noventa) dias, a coleta seletiva de seu lixo urbano, e, também, que providenciasse, no prazo de 6 (seis) meses, a construção de um depósito adequado ao recebimento do lixo plástico, promovendo a sua respectiva reciclagem.

O caso, atualmente, encontra-se no Tribunal de Justiça do Acre, aguardando julgamento.

## **2º CASO PRÁTICO**

- Recurso de Apelação 70000026625 da 3ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, Relator Luiz Ari Azambuja Ramos, julgado em 14.10.1999:

Trata-se de Ação Civil Pública interposta pelo Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul contra o Município de Rio Grande, por ter,

durante o período de janeiro a abril de 1990, realizado depósito de lixo urbano, sem prévia autorização do Ibama e da Fepam, em terreno público, situado no centro da cidade, próximo a dois hospitais – Hospital Universitário e Associação de Caridade Santa Casa (entre 150m e 200m) - e às margens do Canal do Rio Grande, para que fosse aterrado.

A sentença julgou procedente a ação, condenando o município a realizar obras de recuperação da área degradada, retirando os detritos com terraplanagem controlada, assinalando o prazo de 45 (quarenta e cinco) dias úteis, sob pena de execução específica, fixando multa diária de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) pelo descumprimento, bem como condenando a indenizar os danos causados, apurando-se o valor em liquidação de sentença, por arbitramento, revertido esse valor ao fundo de que trata o artigo 13 da Lei nº 7.347/85.

O Município de Rio Grande interpôs recurso de apelação, sob alegação de inexistência de comprovação de danos ambientais.

O acórdão proferido pela 3ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, por unanimidade, negou provimento ao recurso de apelação, reformando, em parte, a sentença em reexame, com os seguintes fundamentos:

a) que os levantamentos técnicos constataram que a área utilizada era imprópria para o aterro, que havia a necessidade da realização de obras de recuperação, sendo os prejuízos decorrentes da conduta irregular do réu, também avaliados pelo aumento de roedores e de doenças infecciosas;

b) que o município, apesar de atuado por órgão ambiental, quando da realização do aterro do lixo, permaneceu atuando irregularmente, não tomando as medidas necessárias para a minimização dos impactos ambientais produzidos;

c) que o lixo não seguiu os padrões técnicos exigidos, tratando-se de depósito irregular de substâncias tóxicas, desacompanhado da construção de dutos de escape de gases, de sistema de tratamento de líquidos percolados, de sistema de desvio de águas pluviais que sejam conduzidas ao recurso hídrico próximo;

d) que, pela comprovação efetiva dos danos já causados ao meio ambiente e os danos futuros que hão de ser constatados com o passar dos tempos, sobretudo porque o local escolhido possuía ligação direta com o curso da água que banha a Cidade de Rio Grande.

Houve reparo, na sentença, quanto ao valor da multa, por entendê-la excessiva (cinco mil reais por dia), sendo reduzida para 06 (seis) salários mínimos, em nome do princípio da moderação.

### **3º CASO PRÁTICO**

Apelação Cível e Remessa Oficial nº 1.0439.02.006428-3/001 da 4ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais - Relator Carreira Machado –Julgamento em 25.11.2004. Publicado em 01.02.2005.

Trata-se de Ação Civil Pública ajuizada pelo Ministério do Estado de Minas Gerais com pedido de obrigação de fazer, para que o Município de Muriaé implementasse um sistema de coleta e disposição final do lixo adequadamente, mediante estudo técnico elaborado por empresa especializada e com licenciamento ambiental junto ao COPAM – Conselho Estadual de Política Ambiental, bem como fosse restaurada a área degradada pelo lixo, principalmente os cursos d’água próximos ao local e o solo.

O juízo *a quo* julgou procedente o pedido, condenando o Município de Muriaé à implantação de um aterro sanitário, no prazo de 06 (seis) meses, mediante estudo técnico elaborado por empresa especializada e com licenciamento ambiental junto ao Conselho Estadual de Política Ambiental - COPAM, sob pena de multa diária, visando adequar a coleta de lixo municipal às exigências legais.

O Departamento Municipal de Saneamento Urbano – DEMSUR recorreu, alegando que no município existia um “aterro controlado” (método de disposição em valas); que já havia implantado o programa de coleta seletiva de lixo, como comprovado em laudo pericial; que um projeto de aterro sanitário já havia sido providenciado pelo Poder Público, mas que dependia de prévia aprovação pelo Conselho Estadual de Política Ambiental – COPAM.

O acórdão proferido pela 4ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, por unanimidade, confirmou a sentença, nos termos do voto do relator, o qual considerou, como o Juiz de primeiro grau, que o aterro controlado era apenas uma solução provisória e que não solucionava,

definitivamente, o problema da degradação ao meio ambiente, já que o aterro controlado foi instaurado há vários anos e, sendo forma provisória de depósito de lixo, não poderia permanecer por tanto anos, bem como se tratava de instalações precárias, colocando em risco a saúde pública.

Conforme demonstravam as perícias e os estudos realizados, havia falhas no aterro controlado. Além do mais, não existiam provas de que a municipalidade estava aguardando a aprovação do COPAM para a implementação do aterro sanitário.

Destacou, ainda, que o lançamento do lixo urbano em solo próximo ao rio local poderia acarretar contaminação dos lençóis freáticos e dos cursos d'água, diante das suas precariedades.

Dessa forma, a sentença foi confirmada para que fosse instalado um aterro sanitário.

#### **4º CASO PRÁTICO**

Apelação Cível nº 53.885.5/9-00 - 7ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo - Relator Prado Pereira – Julgamento em 17.09.1999.

Recorrente: Prefeitura Municipal de Mirassol. Juízo “Ex Officio.”

Trata-se de Ação Civil Pública proposta pelo Ministério Público, consistente em obrigação de fazer e de não fazer, com pedido de liminar, contra a Prefeitura Municipal de Mirassol, tendo em vista que estava

utilizando área de forma inadequada para depósito de resíduos sólidos urbanos, produzidos na cidade, e nessa área estava situada uma nascente do Córrego do Fartura, nas proximidades da cidade e adjacências.

A sentença de primeiro grau julgou procedente a ação.

A Prefeitura de Mirassol recorreu contra a indenização, à qual foi condenada, sob os argumentos de que nenhum Prefeito nas gestões anteriores havia solucionado o problema e que o pagamento da citada indenização só iria onerar ainda mais os cofres municipais, prejudicando, conseqüentemente, a população, pois o dinheiro empregado em tal pagamento poderia ser investido em outros projetos, em prol do município. Requereu a dilação de prazo, para que pudesse providenciar um projeto na área já adquirida para a disposição do lixo.

O Tribunal, no julgamento, por votação unânime, negou provimento aos recursos, nos termos do voto do relator, que, na sua decisão, asseverou que os atos de omissão do administrador público municipal, em não adequar à legislação vigente a questão da destinação dos resíduos sólidos, constitui afronta aos princípios da atuação do chefe do poder executivo municipal, na despriorização das necessidades dos moradores e da preservação da salubridade ambiental. Que tal responsabilidade era objetiva, de ordem pública e de caráter social.

Ressaltou que já havia se passado pouco mais de três anos, sem notícias de real e efetiva promoção de medidas definitivas, no sentido de cabal cumprimento do grave entrave administrativo, criado em flagrante confronto,

até mesmo, com os mínimos interesses da coletividade.

E, ao final, salientou que se tratava de obrigação *ex lege* e não ato administrativo discricionário, pois tanto a Constituição Federal como a Lei de Política Nacional do Meio Ambiente determinavam a observância a todos os entes políticos de seus preceitos, sendo o poluidor, o que degradou o meio ambiente, o responsável pela reparação do dano, bastando a prova do nexo causal.

## **5º CASO PRÁTICO**

Recurso Especial nº 163483 (98008167-4) – Superior Tribunal de Justiça - Rio Grande do Sul. Relator Originário Ministro Peçanha Martins – Relator Designado Ministro Adhemar Maciel.

Trata-se de Ação Cautelar Inominada proposta por Ângelo Cortez e outros e, em seguida, Ação Ordinária proposta contra a Prefeitura, com preceito cominatório contra a Prefeitura de Bagé-RS, com base nos direitos de vizinhança e do meio ambiente, objetivando afastar os incômodos e prejuízos causados por depósitos de lixo próximos a terrenos dos quais são proprietários, postulando: interdição da lixeira; compactação e cobertura do lixo; proibição do depósito de detritos hospitalares; limpeza de reservatório de água existente na circunvizinhança; indenização por mortes de animais; e, finalmente, multa diária pelo descumprimento dessas medidas.

As ações foram julgadas parcialmente procedentes no primeiro grau, que indeferiu, apenas, o pedido de interdição, tendo fixado multa diária pelo

eventual descumprimento das condenações impostas à municipalidade.

Os autores insatisfeitos apelaram da sentença, alegando a inexistência do relatório do Impacto Ambiental- RIMA, constitucionalmente previsto para averiguação da degradação do meio ambiente, infringência aos artigos 110 e 111 do Decreto Estadual nº 23.430/74 e ofensa ao artigo 554 do Código Civil (antigo).

O julgamento perante o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul deu provimento parcial à apelação, porém asseverou que, embora reconhecesse a plausibilidade da pretensão dos autores, a ação só poderia ser decidida à luz do direito de vizinhança, previsto no art. 554, do Código Civil (antigo), pois dada à feição de verdadeira Ação Civil Pública, os autores não estariam legitimados para exercê-la (Lei nº 7347/85, artigo 5º). E que devido à dificuldade para se encontrar local mais apropriado para serem depositados os lixos, o que poderia acarretar problemas para outros tantos munícipes, negou o pedido de interdição da área e fixou prazo para conclusão da usina de processamento já iniciada, estabelecendo multa, caso isto não ocorresse, bem como esclarecesse as medidas a serem tomadas em relação ao lixo existente e ao que viesse a ser depositado no local.

Os autores, não conformados, interpuseram Recursos Extraordinário e Especial, alegando ofensa ao artigo 10 da Lei nº 6.938/81 e ao artigo 544 do Código Civil (antigo).

Com parecer contrário do Ministro Público ao deferimento dos recursos, ambos foram inadmitidos na origem, tendo sido interposto agravo de

instrumento relativamente, apenas, ao indeferimento do Recurso Especial.

No julgamento do Recurso Especial, a 2ª Turma do Superior Tribunal de Justiça deu provimento ao recurso, por maioria, nos termos dos votos dos Srs. Ministros Adhemar Maciel e Ari Pargendler, conforme passaremos a descrever suas razões.

O Ministro Peçanha Martins, no seu voto, entendeu que a violação aos artigos 10, da Lei nº 6938/81, e 54 do Código Civil teria ocorrido por via oblíqua, por ter sido desprezada a necessidade de Relatório de Impacto Ambiental – RIMA, estabelecida no artigo 225, parágrafo 1º, inciso IV da Constituição Federal, declinando da competência do STJ, quanto a esse ponto.

No exame das leis federais, considerou que a questão relativa à degradação do meio ambiente deveria ser objeto de ação civil pública, para a qual os autores não estavam legitimados ativamente.

Na conformidade da Lei nº 7.347/85, aduziu que o acórdão do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul decidiu a questão exclusivamente à luz do art. 554, do Código Civil (antigo), não se baseando no art. 10 da Lei nº 6.238/81. E que o artigo relativo à construção, à ampliação, à instalação e ao funcionamento de atividades utilizadoras de recurso ambientais, potencialmente causadores de poluição ou degradação do meio, só pode ser invocado para o fim pretendido pelos legitimados a proporem a ação civil pública. Considerou que no art. 554, do Código Civil (antigo), não havia qualquer ofensa perpetrada pelo acórdão recorrido. Dessa forma, não conheceu do recurso.

O Ministro Adhemar Maciel, no seu voto, analisou por outro ângulo, entendendo que não havia ligação umbilical entre os preceitos infraconstitucionais citados e o art. 225, parágrafo 1º, IV da Constituição Federal, capaz de impossibilitar o conhecimento recursal pelo Superior Tribunal de Justiça. Asseverava que nossa Lei Magna, por ser altamente analítica, praticamente contempla não só os princípios gerais, mas também desce, às vezes, a minudências, dificultando, assim, a vivificação dos campos lindeiros dos dois recursos excepcionais.

No tocante à legitimidade dos autores, de que seriam ativamente ilegítimos para a ação, a qual deveria ser por ação civil pública, não acatou tal argumento. No caso concreto, os autores estariam, por causa da vizinhança com o depósito de lixo (pedreira da fumaça), sendo molestados em sua propriedade. Com isso, teriam interesse econômico e jurídico para a ação proposta, ainda que o resultado dela pudesse repercutir além do almejado por eles (questão dos lençóis freáticos). Assim, em nada importava que houvesse mais de uma via judicial, com autores diferentes, para forçar o recorrido (Município de Bagé) a tirar o depósito de lixo.

Ressaltou, por fim, no seu voto vista, que o Município de Bagé estaria fazendo mal uso de prédio seu, em prejuízo imediato dos recorrentes. E que teriam os autores demonstrado que já foi proposta ação cominatória pela Fundação Estadual de Proteção Ambiental, sem nenhum resultado prático.

Com essas considerações, deu provimento ao recurso especial para que o Município de Bagé não utilizasse mais a pedreira como lixeira pública.

O Ministro Ari Pargendler, no seu voto vista, valendo-se do voto condutor do acórdão recorrido, do Desembargador Arnaldo Rizzardo, e do voto do revisor, Desembargador Élvio Schuch, entendeu que, enquanto o Município de Bagé não resolvesse o problema, a solução era interditar o lixão, para que os danos não fossem agravados. Além disso, destacou que os incômodos não seriam apenas dos vizinhos, acompanhando o voto do Ministro Adhermar Maciel, conhecendo do recurso especial e dando-lhe provimento para interditar o lixão.

Transcrições das manifestações dos Desembargadores Arnaldo Rizzardi (1) e Élvio Schuch, respectivamente (2) :

*(1) “Efetivamente, não se ignoram as relações e proclamações de direitos transcritas na inicial e disseminadas ao longo do processo, que vão desde a Constituição Federal (artigo 225), o Código Civil (artigo 554), passando pela Lei nº 7.804/89 (artigo 3º), pela Lei nº 6.938/81, pelo Decreto Estadual nº 23.430/74 (artigo 110 e 111), e singrando pelas mais belas páginas da doutrina em torno do assunto. De igual modo, os vários pareceres lançados nos autos, desde as perícias e os relatórios da Secretaria da Saúde e do Meio Ambiente, todos trançando normas de conduta e conselhos da mais alta qualidade. No caso específico de Bagé, vários os locais tentados para a colocação do lixo municipal. Nenhuma solução agradou ou serviu. Nunca se atingirá um consenso, de modo a satisfazer a comunidade como um todo. As referências históricas feitas pelo ínclito juiz, que conhece a localidade e convive com o problema em alta conta, não sendo possível talhar uma bela solução, segundo os paradigmas da legislação, com todos os adornos da doutrina, quando reste impraticável na realidade local.*

*Efetivamente, como aparece em certo momentos dos memoriais, os autores têm direito à vida. Não apenas à vida, mas também à uma qualidade de vida sadia, sem*

*conviver com o lixo em volta da suas propriedades. Mas, se não forem eles que suportem alguns efeitos, a outros passarão os incômodos. E proibir de colocar o lixo na pedreira, que pertence ao Município, será impor que não se recolha o mesmo lixo nas residências. Aí o levante seria de toda a população da cidade. Haveria um caos. E como impor que se descarregue o lixo em outros locais, de propriedades privadas, como alardeiam os autores em seu recursos? Quem aceitaria o depósito em imóvel seu? Em suma, há de se conviver com os problemas decorrentes da urbanização e do crescimento das cidades. É este um dos ônus que todos devem suportar, impossível de ser afastado”.*

*(2) “O proprietário ou inquilino de um prédio tem o direito de impedir o mau uso da propriedade vizinha se esse mau uso prejudica a segurança, o sossego e a saúde dos que ali habitam. Os autores são todos vizinhos, estão num raio bem pequeno, certamente atingido pelos maus odores e até, quem sabe, por uma eventual poluição do lençol freático, afirmadamente existente, por causa desse buraco, em que se formou um lago, onde esse lixo é jogado. Essa é a base da pretensão cominatória. Logo, ela procede. Entretanto, o que pediram os autores? Pediram eles algumas providências que, parecem-me, extravasam também do âmbito da pretensão indenizatória ou da pretensão combinatória com base no art. 554. O que o meu vizinho vai fazer para coibir, impedir ou sanar o dano que está me causando, isso é um problema de opção dele. Ele é quem deve resolver o problema.”*

Dos casos apresentados, pode-se depreender que já houve um avanço no Poder Judiciário com relação às questões das responsabilidades socioambientais do Poder Público, quanto às questões que causam degradação ambiental, como as decorrentes da poluição por resíduos sólidos, quando não são tratados de modo adequado.

Assim, vislumbramos que há uma tendência jurisprudencial, no sentido

de firmar um posicionamento de que não há qualquer ingerência do Poder Judiciário ao impor obrigações de fazer ou não fazer ao gestor público e/ou aos demais geradores de resíduos, visando à adequada destinação dos mesmos.

## VII - CONCLUSÃO

O presente trabalho não teve a pretensão de esgotar todo o tema, que é por demais complexo e atual, tratando-se de um ensaio para a discussão das políticas compartilhadas de resíduos sólidos, enfatizando sua visão avançada de gestão e o caráter democrático, ao buscar, no compartilhamento entre os atores sociais, mais do que soluções para os problemas que decorrem dos resíduos, o encontro de eficientes formas para implementar a responsabilidade socioambiental de todos, conferindo maior eficácia à norma constitucional.

Nossa contribuição, portanto, é a de realçar a importância dessa política, para que venha a se tornar efetiva, concreta e regular, tendo em vista os diversos desafios que deverão ser suplantados, sejam de ordem econômica, social, urbanística, ambiental.

Para tanto, proposto um panorama sobre o estudo dos resíduos sólidos, o qual dialoga com várias áreas do conhecimento, podemos tecer as seguintes conclusões:

A poluição por resíduos há muito tempo é alvo de preocupações por parte de governos e de vários segmentos da sociedade. Muitas normas jurídicas foram e são elaboradas, buscando disciplinar a matéria, tendo em vista os graves problemas socioambientais que desencadeiam.

O principal objetivo do tratamento dos resíduos é a proteção à saúde, à qualidade ambiental e ao bem-estar social.

A poluição causada pelos resíduos sólidos, embora seja uma das grandes causas de degradação ambiental, não pode mais ser eliminada totalmente. Na verdade, faz parte do próprio desenvolvimento da humanidade. Daí decorre a importância de ser tratada adequada e preventivamente, principalmente, no que tange aos resíduos sólidos perigosos, potenciais protagonistas de grandes tragédias.

A produção em massa, o consumo desenfreado e a grande concentração de pessoas nas cidades, com sua ocupação desordenada, são fatores apontados como as razões principais para o aumento excessivo dos resíduos. Diante dessa complexidade, é uma questão que não poderá ser resolvida de modo isolado, mas, necessariamente, de forma conjunta e com ampla discussão na sociedade, para que se possam alcançar todas as suas interfaces.

Os resíduos sólidos encontram-se inseridos na questão socioambiental, já que intrinsecamente relacionados ao desenvolvimento econômico, sanitário, urbanístico, ambiental e social, razão pela qual a sua problemática deve ser equacionada de forma compartilhada por todos os atores sociais (Poder Público, Coletividade e Iniciativa Privada), pois o equilíbrio do desenvolvimento e a proteção ao meio ambiente dependem da ação responsável e da participação de todos os envolvidos.

As novas políticas, portanto, tendem a agregar valores sociais e valores ambientais, como podemos identificar na atual lei paulista de resíduos sólidos, como na futura lei nacional de resíduos que, embora não aprovada, já permite reconhecer a integração de tais valores.

A gestão compartilhada tenciona mais do que equacionar os problemas relacionados aos resíduos, pois incorpora idéias do socioambientalismo, pelas quais procura discutir a implementação do desenvolvimento sustentável, da viabilidade econômica, social e ambiental. Dessa forma, tal política e tal gestão vêm corroborar o caráter democrático e participativo que deve perpassar as políticas públicas, com o debate entre o Estado, o setor empresarial e a sociedade, além de ganharem maior legitimidade, posto que passam a representar os anseios reais das comunidades envolvidas e a refletirem as peculiaridades sociais, econômicas e ambientais de cada localidade.

A política e a gestão dos resíduos sólidos deverá ser equacionada de forma compartilhada por todos os atores sociais (Poder Público, Iniciativa Privada e Coletividade), pois o equilíbrio do desenvolvimento e a proteção ao meio ambiente dependem de ações globais, gerais e com responsabilidade. É, portanto, de uma obrigação que não se esgota em políticas públicas a serem realizadas somente pelos gestores públicos, mas se estendem aos demais segmentos da coletividade. Ou seja, é repartida entre o Estado, a iniciativa privada e os cidadãos.

A nova proposta de gestão compartilhada de resíduos sólidos é a que mais condiz com o tratamento dessa matéria, sobretudo por impor a participação e a responsabilidade de todos os atores sociais, bem como por fazer com que o poder público, em parceria com a iniciativa privada e com os cidadãos, promova ações que visem à prevenção e ao controle da poluição.

A política de cooperação entre os entes políticos está expressa na

própria Constituição Federal de 1988, no artigo 23, parágrafo único, que determina que sejam fixadas, por meio de lei complementar, normas de cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, buscando-se o equilíbrio do desenvolvimento e o bem-estar em âmbito nacional.

A implementação da responsabilidade socioambiental na gestão compartilhada dos resíduos está na capacidade de cada ator praticar ações que lhe são correlatas, a fim de viabilizar o adequado gerenciamento dos resíduos sólidos.

Para o Poder Público, sua responsabilidade em relação aos resíduos sólidos tem início desde o planejamento da cidade, devendo, assim, atentar para as leis dispostas pela União Federal e pelos Estados, bem como observar o Estatuto da Cidade, o Plano Diretor, a Lei de Uso e de Ocupação do Solo Urbano e de Parcelamento do Solo Urbano, a fim de poder chegar a um plano adequado e poder proporcionar não apenas a proteção ao meio ambiente, mas também o bem-estar dos habitantes.

O Estatuto da Cidade e o Plano Diretor são instrumentos normativos essenciais na implementação da responsabilidade socioambiental no âmbito do Poder Público, sob enfoque da gestão compartilhada dos resíduos sólidos, pelo caráter democrático que possuem e por serem normas que regulam a cidade de forma estratégica, visando proporcionar o bem-estar de seus habitantes e a proteção ao meio ambiente, na qual se inclui o combate à poluição provocada pelos resíduos sólidos.

A função socioambiental das parcerias reside em permitir que, na prática, possa ser concretizada a gestão compartilhada entre o Poder Público e os vários setores privados, e, juntos, possam realizar, com mais eficácia, a responsabilidade socioambiental que lhes cabem.

As Parcerias Público-Privadas instituídas pela Lei nº 11.079/2004, apesar de serem um instrumento novo em nosso sistema normativo, há a perspectiva de que venham a dar suporte para o Poder Público obter serviços de difícil implementação, como a montagem de um sistema integral de saneamento ambiental, o qual não se restrinja apenas aos serviços de esgotos, à coleta de resíduos, mas que possa abarcar outras áreas, como saúde e meio ambiente.

A licitação sustentável é também uma forma de o Poder Público implementar sua responsabilidade socioambiental, em relação aos resíduos que gera, pois, sendo um dos maiores compradores de produtos e serviços, deve atentar para o consumo sustentável, adquirindo somente os produtos de que necessita, que sejam duráveis e que tenham certificado de qualidade e/ou procedência.

Para a iniciativa privada, a responsabilidade socioambiental é cumprida quando passa a utilizar uma produção mais limpa, que proporcione uma menor quantidade de resíduos; ao fabricar produtos mais duráveis, e que, após, permitam o reuso ou a reciclagem; ao proceder à rotulagem dos produtos, informando o consumidor a respeito dos impactos sobre o meio ambiente, quando despejados em locais inadequados, mostrando, de fato e de modo claro e objetivo, a nocividade de seus produtos, assim como a forma correta de

destinação.

A responsabilidade socioambiental do consumidor é implementada pelo consumidor através de seu comportamento e das escolhas de produtos, bem como na destinação adequada após seu uso, pois, enquanto elo que fecha a cadeia produtiva, embora não detenha o mesmo poder econômico que o produtor, poderá impor quais produtos devem fazer parte da cadeia de produção, rejeitando aqueles que sejam nocivos à sadia qualidade de vida e que causem desequilíbrio ambiental.

A responsabilidade pós-consumo no âmbito do consumidor, entretanto, merece maiores cuidados, não sendo tão simples, já que também vige à seu favor, normas de direito público, no que tange ao oferecimento e à obtenção de produtos e serviços. Mesmo que os consumidores estabeleçam uma relação com o meio ambiente na utilização de produtos e serviços, enquanto destinatários finais destes, as regras jurídicas que protegem os consumidores devem ser levadas em conta.

A responsabilidade pós-consumo para ser concretizada no âmbito do consumidor, entretanto, salvo as leis que já disciplinam o assunto, dependem que sejam atendidos direitos que protegem os consumidores, como o direito às informações adequadas e claras sobre os diferentes produtos e serviços, com especificação correta de quantidade, características, composição, conforme previsto no artigo 6º, inciso III, do Código de Defesa do Consumidor. O direito às informações é o ponto de ponderação para a concretização da responsabilidade pós-consumo, no âmbito do consumidor.

Um sistema de cooperação e de integração entre o poder público, a iniciativa privada e a sociedade civil é o melhor modo para gerenciar os resíduos sólidos e para minimizar os graves problemas que deles decorrem, fazendo com que todos sejam responsáveis por todo o ciclo de vida do produto.

As relatadas experiências de gestão integrada de resíduos mostram que é possível implementar uma política de compartilhamento, mesmo diante das dificuldades. Dela, restou claro que o mais importante é a participação efetiva de todos os atores sociais.

No âmbito da judicialização, os resultados obtidos pelas ações civis públicas interpostas pelos membros dos ministérios públicos e por outros legitimados estão tendendo a compelir os administradores públicos e demais geradores de resíduos a assumirem suas responsabilidades socioambientais.

Enquanto não houver políticas de cooperação e gestões compartilhadas, integradas e contínuas entre os diferentes níveis de governos (Federais, Estaduais e Municipais) e os demais atores sociais (Iniciativa Privada e Coletividade), só teremos soluções paliativas e insuficientes para garantirem o equilíbrio ambiental e a sadia qualidade de vida para presentes e futuras gerações.

## **BIBLIOGRAFIA**

ABRELPE – Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais. *Panorama dos Resíduos Sólidos no Brasil*. São Paulo: ABRELPE, 2005.

ALESSIO, Rosemeri. *Responsabilidade Social das Empresas no Brasil: reprodução de postura ou novos rumos*. Porto Alegre: PUC/RS, 2004.

ALLEDI, Cid & QUELHAS, Osvaldo. Ética, Transparência e Responsabilidade Social nas Organizações. *Revista AMB – Associação dos Magistrados Brasileiros*. São Paulo, ano 5, n. 12, p. 37-43, jul./dez. 2002.

ARRUDA, Paula Tonani Matteis. *Responsabilidade Civil decorrente da poluição por resíduos sólidos domésticos*. São Paulo: Método, 2005.

AKAOUI, Fernando Reverendo Vidal. *Compromisso de Ajustamento de Conduta Ambiental*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

BENJAMIN, Antonio Herman V. Princípio do Poluidor Pagador e a Reparação do Dano Ambiental. In: \_\_\_\_\_. (coord). *Dano Ambiental, Prevenção, Reparação e Repressão*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993,

v. 2, p. 226-236.

BONAVIDES, Paulo. *Teoria Constitucional da Democracia Participativa*. Por um Direito Constitucional de luta e resistência. Por uma nova Hermenêutica. Por uma Repolitização da Legitimidade. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

CALDERONI, Sabetai. *Os Bilhões Perdidos no Lixo*. 4. ed. São Paulo: Humanitas, 2003.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Proteção do Ambiente e direito de propriedade*. Coimbra: Almedina, 1995.

\_\_\_\_\_. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 2. ed. Coimbra: Almedina, 1998.

CARAMENHA, Roberto. Município e Meio Ambiente: É possível a implementação de uma gestão ambiental adequada? In: *Temas de Direito Urbanísticos* 4. São Paulo: Ministério Público do Estado de São Paulo, Procuradoria Geral de Justiça / Imprensa Oficial, 2005, v. 4, p. 219-235.

CARRAZZA, Roque Antonio. *Curso de Direito Constitucional Tributário*. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

CERTO, Samuel C. *Administração Moderna*. 9. ed. Trad.: Maria Lucia G. L. Rosa e Ludimilla Teixeira Lima. São Paulo: Perarson, 2005.

CETESB – Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental. *Inventário*

*Estadual de Resíduos Sólidos Domiciliares 2005*. São Paulo: Imprensa Oficial, 2006. (Série Relatório).

\_\_\_\_\_. *Resíduos Sólidos Industriais*. São Paulo: Governo do Estado de São Paulo / Estado da Baveira / Imprensa Oficial, 2005.

COSTA, Flávio Dino de Castro. As Infrações Administrativas Ambientais no Direito Brasileiro: Tipicidade, Processo e Sanções. In: SOARES JUNIOR, Jarbas & GALVÃO, Fernando (coords.). *Direito Ambiental na Visão da Magistratura e Ministério Público*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

CRETELLA NETO, José. *Comentário à Lei das Parcerias Público-Privadas - PPPs*. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

CUNHA, Paulo. O Direito dos Resíduos Sólidos Urbanos em Portugal. I Jornadas Luso-Brasileiras de Direito do Ambiente. *Instituto Lusíadas Para o Direito do Ambiente – Universidade Lusíada*. Lisboa: Instituto do Ambiente, 2002, p. 344-375.

DALLARI, Dalmo. Direito de Participação. In: SORRENTINO, Marcos (org.). *Ambientalismo e participação na contemporaneidade*. São Paulo: EDUC, 2002, p. 85-114.

DAWBO, Ladislau. *A Reprodução Social*. São Paulo: Vozes, 1998.

DERANI, Cristiane. Meio Ambiente Ecologicamente Equilibrado: Direito Fundamental e Princípios da Atividade Econômica. In: FIGUEIREDO,

Guilherme José Purvin de (org.). *Temas de Direito Ambiental e Urbanístico*. São Paulo: Max Limonad, 1998, p. 91-101.

DERANI, Cristiane. *Direito ambiental econômico*. São Paulo: Max Limonad, 1997.

DIAS, Edna Cardoso. A cidade, o cidadão, o direito de propriedade. In: *Fórum de Direito Urbano e Ambiental*. São Paulo: Forum, ano 5, n. 27, maio/jun. 2006, p. 3316-3320.

DIAS, Jefferson Aparecido & MORAES FILHO, Ataliba Monteiro. *Os Resíduos Sólidos e a Responsabilidade Ambiental Pós-Consumo*. Disponível em: <<http://www.prsp.mpf.gov.br/marilia>>. Acessado em: 10 set. 2006.

DILGUERIAN, Miram Gonçalves. *Síndrome do Edifício Doente. Responsabilidade Civil da Municipalidade diante do Estatuto da Cidade*. São Paulo: Letras Jurídicas, 2006.

DORINE, Raquel Pereira. *Desenvolvimento Sustentável como responsabilidade social das empresas - Um enfoque ambiental*. São Paulo, 1999. Dissertação (Mestrado em Direito das Relações Sociais). Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

DUARTE, Regina A. A Responsabilidade Social da Empresa Breves Considerações. *Revista Instituto dos Advogados de São Paulo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, ano 07, n. 13, jan./jun. 2004, p. 146-152.

FARIA, Paulo José Leite. *Competência Federativa e Proteção Ambiental*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1999.

FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin. Relação de Consumo, Defesa da Economia e Meio Ambiente. In: *Curso Interdisciplinar de Direito Ambiente*. São Paulo: Arlindo Philippi Jr / Alaôr Caffé Alves, p. 739-483.

FIGUEIREDO, Lucia Valle. Instrumentos da Administração Consensual – A Audiência Pública e sua finalidade. *Revista Fórum Administrativo. Direito Público Doutrina Jurisprudência, Legislação, Prática Administrativa e Consultoria*. Belo Horizonte: Fórum, ano 2, n. 18, ago. 2002, p. 1011-17.

FIGUEIREDO, Paulo Jorge Moraes. *A Sociedade do Lixo – Os resíduos, a questão energética e o crime ambiental*. 2. ed. São Paulo: Unimep, 1995.

FILOMENO, José Geraldo. Dos Direitos do Consumidor. In: *Código do Consumidor – Comentado pelos Autores do Anteprojeto*. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001, p. 17-20.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. *Curso de Direito Ambiental*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

FRANCO, Augusto. A reforma do Estado e o Terceiro Setor. In: BRESSER L.C, WILHEIM Jorge & SOLA Lourdes (orgs.). *Sociedade e Estado em Transformação*. São Paulo: Unesp/ Enap/ Imprensa Oficial, 2001, p. 273/289.

GASPARINI, Diógenes. Aspectos Jurídicos do Plano Diretor. In: *Temas de Direito Urbanístico*. São Paulo: Ministério Público do Estado de São Paulo, Procuradoria Geral de Justiça / Imprensa Oficial, 2005, p. 79-108.

GOIS, Antônio. 77% das cidades têm problemas ambientais. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 14 maio 2005. Cotidiano, p. C 4.

GOIS, Antônio. Fim de aterro pode desempregar 15 mil. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 06 mar. 2005. Cotidiano, p. C 7.

GONÇALVES, Maria Eduarda. *Direito da Informação. Novos Direitos e Formas de regulação na Sociedade da Informação*. Coimbra: Almedina, 2003.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Teoria Geral das Concessões e Serviços Públicos*. São Paulo: Dialética, 2003.

KARKOTLI, Gilson & ARAGÃO, Sueli Duarte. *Responsabilidade Social, Uma contribuição à gestão transformadora das organizações*. 2. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2004.

LANFREDI, Geraldo Ferreira. *Política Ambiental busca da efetividade e seus instrumentos*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

LEITE, José Rubens Morato. *Dano Ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

LEITE, José Rubens Morato, PILATI, Luciana Cardoso & JAMUNDÁ Waldemar. Estado de Direito Ambiental no Brasil. In: KISHI, Sandra Akemi Shimada, SILVA, Solange Teles & SOARES, Inês Virgínia Prado (orgs.). *Desafios de Direito Ambiental no Século XXI. Estudos em homenagem a Paulo Affonso Leme Machado*. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 611-634.

LENZA, Pedro. *Direito Constitucional esquematizado*. 9. ed. São Paulo: Método, 2005.

LIMA, Cláudia de Castro. Reciclagem. In: *Pancrom News*. São Paulo: PANCROM, n. 27, dez. 2005, p. 20-27.

LIMA, Paulo Rogério dos Santos. *Responsabilidade Social: A experiência do Selo Empresa Cidadã na Cidade de São Paulo*. São Paulo: EDUC, 2005.

LIMPURB – Departamento de Limpeza Urbana. Divisão Técnica de Educação e Divulgação. *Curso de Agente Ambiental de Limpeza Urbana*. São Paulo: Imprensa Oficial, jun. 2006 .

MARCHESAN, Ana Maria Moreira, STEIGLEDER, Annelise Monteiro & CAPPELLI, Silvia. *Direito Ambiental*. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2005.

MACHADO, Paulo Afonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

MACHADO, Paulo Afonso Leme. *Direito à Informação e Meio Ambiente*. São Paulo: Malheiros, 2006.

MARTINS, Lilian A.de Toledo Piza. *Gestão Pública Democrática: Um caminho em construção*. São Paulo, 2000. Tese (Doutorado em Direito das Relações Sociais). Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

MELEIRO, Maricelma Rita. Princípio da Democracia Participativa e o Plano Diretor. In: *Temas de Direito Urbanísticos – CAOHRB*. São Paulo: Ministério Público do Estado de São Paulo / Procuradoria Geral de Justiça / Imprensa Oficial, 1999, p. 85 -102.

MELLO, Celso Antonio Bandeira. *Curso de Direito Administrativo*. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

MILARÉ, Édis. *Direito do Ambiente. Doutrina, prática, jurisprudência, glossário*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

MIZIARA, Rosana. *Nos Rastros dos Restos as trajetórias do lixo na cidade de São Paulo*: EDUC , 2001.

MOISÉS, Hévio Nicolau. Cooperação Intermunicipal para gestão do lixo. In: *CEPAM: Consórcio: uma forma de cooperação intermunicipal*. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima / CEPAM. Unidade de Políticas Públicas – UPP, 2001, v.1. n. 2, p. 122-130.

MONEDIAIRE, Gérard. Os Resíduos no Direito Internacional do Ambiente. In:– *Meio Ambiente*. (Grandes Eventos, vol. 1) – Brasília- DF, Escola Superior do Ministério Público da União - ESMPU. Minas Gerais: Lastro, 2004, p. 63-71.

MOURA, Lia Cruz. Gerenciamento Integrado de Resíduos Sólidos – São Manoel joga limpo. In: CEPAM- Centro de Estudo e Pesquisa de Administração Municipal. *Municípios paulistas em busca de novas práticas*. São Paulo: Imprensa Oficial, 2005, p. 91-7.

MUKAI, Toshio. *Direito Ambiental Sistematizado*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1998.

\_\_\_\_\_. *Parcerias Público-Privadas*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2005.

NERY JUNIOR, Nelson. *Princípios do Processo Civil na Constituição Federal*. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000 (Coleção Estudo de Direito Processo Eurico Tullio Libman, v. 21).

OLIVEIRA, Regis Fernandes. *Comentários ao Estatuto da Cidade*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

PELIZZOLI, Marcelo Luiz. *A Emergência do Paradigma Ecológico, Reflexões ético-Filosóficas para o século XXI*. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2004.

PEREZ, Simone. 60% das cidades jogam lixo 'no vizinho'. *Diário da Região Oeste*. São Paulo, 31 ago. 2006. Cotidiano, p. C 5.

PIOVESAN, Flávia. *Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional*. São Paulo: Max Limonad, 1996.

PRESTES, Vanêscia Buzelato. Plano Diretor e Estudo de Impacto de Vizinhança- EIV. *Revista de Direito Ambiental*. São Paulo: Revista dos Tribunais, ano 10, n. 37, jan./mar. 2005, p 81-95.

PRIETO, Maria Sylvia Zanela Di, *Direito Administrativo*. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

\_\_\_\_\_. *Parcerias na Administração Pública. Concessão, permissão, franquia, tercerização, Parcerias Público-Privadas e outras Formas*. São Paulo: Atlas, 2005.

REVEILLEAU, Ana Célia Alves de Azevedo. Responsabilidade Penal da Pessoa Jurídica. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*. São Paulo: Revista dos Tribunais, n. 61, jul./ago. 2006, p. 316-341.

RODRIGUES, Marcelo Abelha. *Instituições de Direito Ambiental*. São Paulo: Max Limonand, 2002, v.1.

SAMPAIO, José Adércio Leite; WOLD Chris & NARDY, Afrânio. *Princípios de Direito Ambiental, na Dimensão Internacional e Comparada*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

SANTILLI, Juliana. *Socioambientalismo e Novos Direitos – Proteção jurídica à diversidade biológica e cultural*. São Paulo: Peirópolis, 2005.

SAULE JUNIOR, Nelson. *Novas Perspectivas do Direito Urbanístico Brasileiro, Ordenamento Constitucional, Aplicação e Eficácia do Plano Diretor*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 1997.

SCOVAZZ, Tulio. *Curso Internacional de Direito de Ambiental*. Novos Desafios diante de acidentes industriais catastróficos. São Paulo: Palestras proferidas no auditório da Procuradoria Regional da República 3ª Região. 31 ago. e 01 set. 2006.

SILVA, José Afonso. *Direito Urbanístico, Brasileiro*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

\_\_\_\_\_. *Direito Ambiental Constitucional*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

\_\_\_\_\_. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

SILVA, Solange Teles da. Aspectos da Futura Política Brasileira de Gestão de Resíduos Sólidos à Luz da Experiência Européia. *Revista de Direito Ambiental*. São Paulo: Revista dos Tribunais, ano 8, n. 30, abr./ jun. 2003, p. 45-62.

\_\_\_\_\_. Pneus Usados, Reformados e Inservíveis: O direito dos países em

desenvolvimento ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e à saúde. *Revista de Direito Ambiental*. São Paulo: Revista dos Tribunais, ano 11, n. 44, out./ dez. 2006, p. 149-163.

SOARES, Inês Virgínia Prado. Meio Ambiente e Orçamento Público. In: KISHI, Sandra Akemi Shimada, SILVA, Solange Teles & SOARES, Inês Virgínia Prado (orgs.). *Desafios de Direito Ambiental no Século XXI. Estudos em homenagem a Paulo Affonso Leme Machado*. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 553-578.

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés. *Bens Culturais e proteção Jurídica*. Porto Alegre: Unidade Cultural, 1997.

SUNDFEL, Carlos Ari. Guia Jurídico das Parcerias Público-Privadas. In: \_\_\_\_\_. (coord.). *Parcerias Público-Privadas*. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 15- 44.

TRINDADE, Augusto Cançado Trindade. *Direitos Humanos e Meio Ambiente paralelo dos sistemas de proteção ambiental*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 1993.

VIOLA, Eduardo J. & LEIS, Hector R. Evolução das Políticas Ambientais no Brasil. 1971-1991. Do Bissetorialismo Preservacionista para o Multissetorialismo Orientado para o Desenvolvimento Sustentável. In: HOGAN, Daniel Joseph & VIEIRA, Paulo Freire (orgs.) *Dilemas Socioambientais e Desenvolvimento Sustentável*. 2. ed. Campinas: Unicamp, 1995.

VITTA, Heraldo Garcia. Da Divisão de Competência das Pessoas Políticas e Meio Ambiente. In: *Revista de Direito Ambiental*. São Paulo: Revista dos Tribunais, ano 3, n. 10, abr./ jun. 1998, p. 93-101.

VIVEIROS, Mariana. Reciclagem de latas conquista classe média. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 19 jul. 2004. Cotidiano, p. C 6.

YOSHIDA, Consuelo Yatsuda Moromizato. *Poluição em Face das Cidades São Paulo*, 2001. Tese (Doutorado em Direito das Relações Sociais). Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

SITES visitados :

<http://www.socioambiental.org.br>. Acessado em: 12.09.2006.

<http://www.ambientebrasil.com.br>. Acessado em: 11.04.2006.

<http://www.idec.org.br>. Acessado em: 11.04.2006.

<http://7portal.prefeitura.sp.gov.br>. Acessado em: 16.05.2005.

<http://www.gestaoambiental.com.br>. Acessado em: 08.11.2005.

<http://www.globalcompact.org>. Acessado em: 04.07.2006.

<http://sectma.pe.gov.br>. Acessado em: 19.06.2006.

<http://www.gife.org.br>. Acessado em: 19.04.2006.

<http://www.institutoethos.com.br>. Acessado em: 19.06.2006.

<http://abetre.com.br>. Acessado em: 12.06.2006.

<http://prattein.com.br>. Acessado em: 11.04.2006.

<http://cetesb.sp.gov.br>. Acessado em: 27.11.2006.

<http://www.greenpeace.com.br>. Acessado em: 15.04.2006.

<http://www.amigosfuturo.org.br>. Acessado em: 18.06.2005.

<http://www.inpa.org.br>. Acessado em: 18.06.2005.

<http://federativo.bndes.gov.br>. Acessado em: 13.12.2006.

<http://www.tcu.gov.br>. Acessado em: 13.12.2006.

<http://planalto.gov.br>. Acessado em: 19.08.2004.

## SIGLAS:

***ABLP – Associação Brasileira de Limpeza Pública***

ABNT- Associação Brasileira de Normas Técnicas

CEMPRE – Compromisso Empresarial Para a Reciclagem

CF - Constituição Federal

CNEN – Conselho Nacional de Energia Nuclear

CETEB – Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental

EEE – Equipamentos Elétricos Eletrônico

EIA – Estudo de Impacto Ambiental

IBAMA – Instituto Brasileiro de Meio Ambiente

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IPT – Instituto de Pesquisa Tecnológica

PGRSS – Plano de Gerenciamento de Resíduos Sólidos de Serviços da Saúde

RS – Resíduos Sólidos

RSS – Resíduos de Serviços de Saúde

SISNAMA – Sistema Nacional de Meio Ambiente

SINISA – Sistema Nacional de Informações de Saneamento Básico

***SUS – Sistema Único de Saúde***

