

Princípios da política nacional de resíduos sólidos

Paulo Affonso Leme Machado*

Sumário

Introdução; 2 Princípio da prevenção; 3 Princípio da precaução; 3.1 A Constituição da República e o risco; 3.2 A Declaração Rio 92 e o princípio da precaução; 3.3 Incerteza do dano ambiental e o princípio da precaução; 3.4 A ignorância e o princípio da precaução; 3.5 O tempo, a deliberação e o princípio da precaução; 3.6 A coragem, a ousadia e o princípio da precaução; 3.7 O estudo prévio de impacto ambiental e a aplicação do princípio da precaução: diagnóstico do risco ambiental; 4 Princípio poluidor-pagador; 5 Princípio da responsabilidade compartilhada; 6 Princípio da cooperação; 7 Princípio do protetor-recebedor; 8 Princípio da visão sistêmica; 9 Princípio do desenvolvimento sustentável; 9.1 Concepção do direito ao desenvolvimento sustentável; 9.2 O desenvolvimento sustentável na Declaração Rio de Janeiro/1992; 9.3 O desenvolvimento sustentável na Lei 12.305/2010; 10 Princípio da ecoeficiência; 11 Princípio do reconhecimento do valor do resíduo sólido reutilizável e reciclável; 12 Princípio do respeito às diversidades locais e regionais; 13 Princípio da razoabilidade e da proporcionalidade; 14 Princípio do direito da sociedade à informação; 15 Princípio do direito da sociedade ao controle social.

Introdução

A Lei de Política Nacional de Resíduos – Lei 12.305, de 05/08/2010, estabeleceu em seu art. 6º uma listagem de seus princípios. Merece elogio essa estruturação da lei, pois seus aplicadores passam a ter uma orientação eficiente e segura para a própria interpretação do texto legal e de sua regulamentação.

Os princípios contidos no mencionado art. 6º necessitam ser interpretados com a permanente integração com todo o corpo da lei, principalmente, levando-se em conta as definições (art. 3º), os objetivos (art. 7º), as disposições gerais (art. 4º), os instrumentos (art. 8º) e as disposições preliminares do capítulo I do título III.

*Professor de Direito Ambiental na Universidade Metodista de Piracicaba – Unimep. Mestre em Direito Ambiental e Ordenamento Territorial pela Universidade Robert Schuman, de Strasbourg. Doutor *Honoris Causa* pela Unesp. Doutor em Direito pela PUC-SP. Pós-Doutor pela Universidade de Limoges. Prêmio de Direito Ambiental *Elizabeth Haub*. Promotor de Justiça – SP (aposentado).

As disposições preliminares suprarreferidas, no seu art. 9º, vão estabelecer uma *ordem de prioridade* na gestão e gerenciamento dos resíduos sólidos. *Ordem* diz respeito à estrutura, à organização e *prioridade*, estabelece uma relação com outras pessoas ou coisas, apontando quem está em primeiro lugar. O art. 9º coloca em primeiro lugar a *não geração* de resíduos sólidos. É uma ordem com força legal. A primeira preocupação de qualquer empreendimento, público ou privado, deve ser a de não gerar resíduos. Mas é interessante, que entre os demais elementos mencionados no mesmo art. 9º continua havendo uma *ordem de prioridade*, na sequência em que constam da lei: redução de resíduos, reutilização de resíduos, reciclagem de resíduos, tratamento de resíduos e disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos.

Tratarei dos princípios enumerados no art. 6º, sem observar a mesma ordem dos incisos desse artigo.

2 Princípio da prevenção

A aceitação do princípio da prevenção não para somente no posicionamento mental a favor de medidas ambientais acauteladoras. O princípio de prevenção deve levar à criação e à prática de política pública ambiental, através de planos obrigatórios. A Convenção sobre o Direito relativo à utilização dos cursos de água internacionais para fins diversos dos de navegação/1997 aponta os fatores relevantes para a utilização equitativa e razoável dos cursos de água (art. 6º). A legislação brasileira prevê a realização de planos em diversos setores ambientais, tais como: plano hídrico (Lei 9.433/1997), plano de saneamento básico (Lei 11.445/2007), planos de resíduos sólidos (Lei 12.305/2010), plano de segurança de barragem (Lei 12.334/2010)¹.

Adotar uma política pública preventiva ambiental equivale a uma antecipação de comportamentos danosos ao meio ambiente e à saúde pública.

No caso dos resíduos sólidos, a prevenção vai concretizar-se pela implementação de um dos seis tipos de planos: o Plano Nacional de Resíduos Sólidos; os planos estaduais de resíduos sólidos; os planos

¹ MACHADO, Paulo A. L. *Direito Ambiental Brasileiro*, 20. ed. São Paulo: Malheiros Editores, p. 22, 2012.

microrregionais de resíduos; os planos intermunicipais de resíduos sólidos; os planos municipais de gestão integrada de resíduos sólidos e os planos de gerenciamento de resíduos sólidos.

O fim primacial da prevenção é evitar o dano, na sua forma mais ampla. Somente quando não for possível a evitação total do prejuízo ambiental, é que será aceito um comportamento redutor ou mitigador do dano.

3 Princípio da precaução

3.1 A Constituição da República e o risco

A Constituição foi expressa no art. 225, § 1º. Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público: “V – controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente”.

O inciso V do § 1º necessita ser levado em conta, juntamente com o próprio enunciado do art. 225 da Constituição da República, onde o meio ambiente é considerado “essencial à sadia qualidade de vida”. Controlar o risco é não aceitar qualquer risco. O risco é a possibilidade incerta da ocorrência de um dano. Há riscos inaceitáveis, como aquele que coloca em perigo os valores constitucionais protegidos, como o meio ambiente ecologicamente equilibrado, os processos ecológicos essenciais, o manejo ecológico das espécies e ecossistemas, a diversidade e a integridade do patrimônio biológico – incluído o genético – e a função ecológica da fauna e da flora.

3.2 A Declaração Rio 92 e o princípio da precaução

De modo a proteger o meio ambiente, o princípio da precaução deve ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com suas capacidades. Quando houver ameaça de danos sérios ou irreversíveis, a ausência de absoluta certeza científica não deve ser utilizada como razão para postergar medidas eficazes e economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental (Princípio 15).

3.3 Incerteza do dano ambiental e o princípio da precaução

A primeira questão versa sobre a existência do risco ou da probabilidade de dano ao ser humano e à natureza. Há certeza científica ou há incerteza científica do risco ambiental? Há ou não unanimidade no posicionamento dos especialistas? Devem, portanto,

ser inventariadas as opiniões nacionais e estrangeiras sobre a matéria.

O incerto não é algo necessariamente inexistente. Ele pode não estar bem definido. Ou não ter suas dimensões ou seu peso ainda claramente apontados. O incerto pode ser uma hipótese, algo que não foi ainda verificado ou não foi constatado. Nem por isso, o incerto deve ser descartado, de imediato. O fato de o incerto não ser conhecido ou de não ser entendido aconselha que ele seja avaliado ou pesquisado.

3.4 A ignorância e o princípio da precaução

A incerteza no conhecimento é uma forma de ignorância. Quem sabe, não ignora. A ignorância não pode ser um pretexto para ser imprudente. O princípio da precaução não quer conservar ou perenizar a ignorância, mas, pelo contrário, quer vencê-la, com a pesquisa, com o estudo e com a constante avaliação dos fatos e dos métodos.

3.5 O tempo, a deliberação e o princípio da precaução

Aristóteles, em seu livro *Ética a Nicômacos*, fala sobre a *deliberação* e afirma que quem delibera *investiga e calcula*.

A deliberação enseja a participação e é uma forma elementar de democracia. O deliberar não é procedimento interminável, nem deve descambar para a preguiça.

Importa dar valor ao tempo da deliberação, para que sejam coletadas informações e exponham-se e sedimentem-se as reflexões sobre as informações existentes ou que devam existir. Terminada a deliberação, parte-se para frente, e executa-se o que foi deliberado.

3.6 A coragem, a ousadia e o princípio da precaução

É possível conciliar a prudência com a ousadia. O ousado prudente não despreza as experiências passadas, pois se assim o fizer tem possibilidade de fracassar. A ousadia, para trazer desenvolvimento, planeja, levando em conta os perigos conhecidos e os riscos desconhecidos e incertos.

3.7 O estudo prévio de impacto ambiental e a aplicação do princípio da precaução: diagnóstico do risco ambiental

A aplicação do princípio da precaução relaciona-se intensamente com a avaliação prévia das atividades humanas. O *Estudo Prévio de Impacto Ambiental* insere na sua metodologia a prevenção e a precaução da

degradação ambiental. Diagnosticado o risco, pondera-se sobre os meios de evitar o prejuízo, isto é, emprega-se a prevenção.

4 Princípio poluidor-pagador

A Lei 6.938, de 31/08/1981, afirma que a Política Nacional do Meio Ambiente visará “à imposição, ao usuário, da contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos” e “à imposição ao poluidor e ao predador” da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados (art. 4º, VII).

O princípio poluidor-pagador obriga o poluidor a pagar a poluição que pode ser causada ou que já foi causada. O uso gratuito dos recursos naturais tem representado um enriquecimento ilegítimo do usuário, pois a comunidade que não usa do recurso ou que o utiliza em menor escala fica onerada. O poluidor que usa gratuitamente o meio ambiente para nele lançar os poluentes invade a propriedade pessoal de todos os outros que não poluem, confiscando o direito de propriedade alheia².

Este princípio tem ligação direta com os dois primeiros objetivos da Lei de Política Nacional de Resíduos Sólidos: proteção da saúde pública e da qualidade ambiental e a não geração, redução, reutilização, reciclagem e tratamento dos resíduos sólidos, bem como disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos. Esses são os comportamentos legalmente corretos na gestão dos resíduos sólidos e, portanto, a violação dessas obrigações gerais acarreta a incidência de encargos financeiros aos poluidores.

A aplicação do princípio poluidor-pagador teve, na Lei 13.205/2010, como consequência a instituição de outro princípio – o da responsabilidade compartilhada.

5 Princípio da responsabilidade compartilhada

Responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos é o conjunto de atribuições individualizadas e encadeadas dos fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes, dos consumidores e dos titulares dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo dos resíduos sólidos, para minimizar o volume dos resíduos sólidos e rejeitos gerados, bem como para reduzir os impactos causados à saúde humana e à qualidade ambiental decorrentes

do ciclo de vida dos produtos, nos termos da Lei 12.305/2010 (art. 3º, XVII).

Interessa sublinhar que a Lei estabelece uma cadeia de responsabilidade, envolvendo todos os que entram no ciclo de vida do produto, isto é na série de etapas que envolvem o desenvolvimento do produto, a obtenção de matérias-primas e insumos, o processo produtivo, o consumo e a disposição final (art. 3º, IV). Mas esse encadeamento não retira a individualização de cada ação ou omissão da pessoa física ou jurídica, de direito público ou de direito privado.

A responsabilidade compartilhada, consoante a definição mencionada, “quer diminuir o volume de resíduos e reduzir o impacto à saúde e ao meio ambiente, em tudo o que disser respeito ao resíduo sólido” (art. 3º, XVII, da Lei 12.305/2010).

O compartilhamento da responsabilidade previsto na Lei 12.305 entrelaça pessoas físicas e jurídicas de direito privado com pessoas jurídicas de Direito Público. É de se colocar em relevo o art. 26 da mencionada lei que afirma:

O titular dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos é responsável pela organização e prestação direta ou indireta desses serviços, observados o respectivo plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos, a Lei 11.445, de 2007, e as disposições desta lei e seu regulamento.

O lixo doméstico e o lixo decorrente da varrição e limpeza de logradouro e vias públicas continuam de responsabilidade do titular dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos. (art. 3º, I, c, da Lei 11.445/2007).

Há um imenso desafio na aplicação do princípio da responsabilidade compartilhada – é a efetividade da responsabilidade dos fabricantes, dos importadores, dos distribuidores, dos comerciantes e dos consumidores. A responsabilidade compartilhada e a logística reversa têm pontos comuns e aspectos que as diferenciam: a responsabilidade compartilhada e a logística reversa abrangem empresas e pessoas físicas que têm responsabilidade jurídica desde a produção de um produto até o seu consumo; a diferença está em que a logística reversa não atingirá todos os produtos, dependendo para sua implementação de determinação da lei ou da regulamentação da mesma ou de acordos daqueles que irão pô-la em prática.

² MACHADO, Paulo A. L. *Direito Ambiental Brasileiro*, 20. ed. São Paulo: Malheiros Editores, p. 93, 2012.

6 Princípio da cooperação

Este princípio está expresso da seguinte forma: “a cooperação entre as diferentes esferas do poder público, o setor empresarial e demais segmentos da sociedade” (art. 6º, VI, da Lei 12.305/2010). Cooperar é agir conjuntamente e não separadamente e de forma antagônica. Trata-se de uma integração na política dos resíduos sólidos, na formulação de normas e na sua implementação, entre o Poder Público, as empresas e os segmentos da sociedade.

O termo *cooperação* pode parecer muito indeterminado e passar uma mensagem somente utópica. Não é isso que pretende a lei e nem foi isso que quis a Constituição ao inserir como primeiro objetivo da República Federativa do Brasil a construção de “uma sociedade livre, justa e solidária” (art.3º, I). A presença de um princípio com esse conteúdo mostra a todo o momento que a tarefa não é somente de um setor – isto é, somente da Prefeitura Municipal ou dos responsáveis diretos pela logística reversa.

Cooperar não é pulverizar as diversas responsabilidades dos atores da gestão dos resíduos sólidos. A Lei 12.305 é clara ao dizer:

Art. 10. Incumbe ao Distrito Federal e aos Municípios a gestão integrada dos resíduos sólidos gerados nos respectivos territórios, sem prejuízo das competências de controle e fiscalização dos órgãos federais e estaduais do Sisnama, do SNVS e do Suasa, bem como da responsabilidade do gerador pelo gerenciamento de resíduos, consoante o estabelecido nesta Lei.

A *solidariedade* constitucional não permite que Poder Público, empresa e sociedade fiquem separados, desinformados e distantes entre eles na gestão dos resíduos sólidos, pois a ausência de cooperação conduziria ao fracasso uma política ambiental e social, que, enfim, é a sobrevivência de todos.

7 Princípio do protetor-recebedor

Este princípio é de recente criação doutrinária e provavelmente a Lei 12.305/2010 é a primeira a incluí-lo no rol dos princípios da política ambiental, em lei federal. A denominação do princípio leva a uma relação entre proteção ambiental e recebimento por essa proteção. Sem dúvida, quem protege o meio ambiente, merece em troca o reconhecimento da coletividade e do poder público. A defesa ambiental antes de ser legal, é uma tarefa ética.

A relação proteger-receber visa incentivar a proteção, sem ser injusta nos gravames ao protetor.

Contudo, não pode induzir a um comportamento egoístico ou anti-social, levando-se a somente proteger o meio ambiente, quando se recebe imediatamente uma recompensa. O princípio deve levar à retribuições ou compensações econômicas, quando a sociedade e o poder público estejam em condições de fazê-lo, mediante uma legislação específica (art. 44 da Lei 12.305/2010).

É importante a transparência quanto aos doadores de fundos de financiamento a programas de pagamentos de serviços ambientais, a fim de minorarem-se os problemas da influência indevida de grupos econômicos na formulação dessa e de outras políticas ambientais³.

Pode-se ver, uma modalidade de aplicação do princípio protetor-recebedor no incentivo dado à instituição de microrregiões, na forma do art. 16, § 1º da Lei 12.305/2010. Determina o referido parágrafo que “serão priorizados no acesso aos recursos da União referidos nos *caput* os Estados que instituírem microrregiões”. Assim, os Municípios que se organizam de forma integrada para a gestão dos resíduos sólidos recebem prioritariamente os recursos da União. Não se obriga os Estados a organizarem as microrregiões, mas, os que não se interessarem por essa forma de gestão pública, ficarão em segundo plano na linha de concessão de recursos federais.

8 Princípio da visão sistêmica

A Lei 12.305 já dá uma parte do conceito, ao dizer que a visão sistêmica deve considerar as variantes ambiental, social, cultural, econômica, tecnológica e de saúde pública na gestão dos resíduos sólidos. Sistema é “a conexão dos elementos em todo orgânico e funcionalmente unitário”⁴. O que se depreende do conceito emitido pela lei é que a gestão de resíduos sólidos não pode ser realizada de forma isolada em relação aos aspectos mencionados.

A visão sistêmica deve conduzir a uma análise em conjunto dos diversos fatores e, também, a uma avaliação simultânea do meio ambiente, do social, da cultura, da economia, da tecnologia e da saúde pública em todo o gerenciamento dos resíduos sólidos. O entendimento sistêmico é um modo de praticar as metodologias da interdisciplinaridade e

³ NUSDEO, Ana A.O. *Pagamento por serviços ambientais: sustentabilidade e disciplina jurídica*. São Paulo: Atlas, p. 140, 2012.

⁴ DEVOTO, Giacomo e OLI, Gian Carlo. *Vocabolario della Lingua Italiana*. 13. ed. Firenze: Felice Le Monnier. 1994. (Minha tradução)

da transversalidade, passando a ser uma verdadeira bússola na formulação e na implementação de todos os planos previstos pela lei.

9 Princípio do desenvolvimento sustentável

9.1 Concepção do direito ao desenvolvimento sustentável

Consoante a noção de sustentabilidade as ações humanas passam a ser analisadas quanto à incidência de seus efeitos diante do tempo cronológico, pois esses efeitos são estudados no presente e no futuro; segundo, ao se procurar fazer um prognóstico do futuro, haverá de ser pesquisado que efeitos continuarão e quais as consequências de sua duração.

O antagonismo dos termos – desenvolvimento e sustentabilidade – aparece muitas vezes e não pode ser escondido e nem objeto de silêncio por parte dos especialistas que atuam no exame de programas, planos e projetos de empreendimentos. De longa data, os aspectos ambientais foram desatendidos nos processos de decisões, dando-se um peso muito maior aos aspectos econômicos.

Como já se focalizou no princípio da visão sistêmica, vários elementos devem ser avaliados para uma adequada gestão dos resíduos sólidos. Contudo, como salientou Gerd Winter o conceito de sustentabilidade “deve ser focado na troca entre os seres humanos e a natureza e deveria representar o significado literal de *sustentabilidade*, isto é, uma humanidade suportável pela biosfera”⁵. Dessa forma, muitos projetos que tragam benefícios econômicos e sociais, mas que não possam ser suportados pela natureza, não podem ser aceitos e devem ser modificados, pois não são sustentáveis.

A Corte Permanente de Arbitragem, no caso Ferrovia Reno de Ferro, entre a Bélgica e os Países Baixos, decidiu em 24 de maio de 2005:

O direito ambiental e o direito ao desenvolvimento existem não como alternativas, mas como mútuo reforço, conceitos que se integram, exigindo que, quando o desenvolvimento possa causar significativo prejuízo para o meio ambiente, haja o dever de prevenir ou, pelo menos, de reduzir esse prejuízo. Este dever, na opinião do

Tribunal tornou-se agora um princípio de direito internacional geral⁶.

9.2 O desenvolvimento sustentável na Declaração Rio de Janeiro/1992

A Declaração Rio de Janeiro/1992 tem 27 princípios, sendo que em 11 princípios menciona-se expressamente a locução “desenvolvimento sustentável”. Incluem-se aqui os mencionados princípios.

– Os seres humanos estão no centro das preocupações relativas ao desenvolvimento sustentável (princípio 1, primeira frase);

– Para chegar a um desenvolvimento sustentável, a proteção do meio ambiente deve fazer parte integrante do processo de desenvolvimento e não pode ser considerado isoladamente (princípio 4);

– Todos os Estados e todos os povos devem cooperar na tarefa essencial de eliminação da pobreza, o que constitui uma condição indispensável do desenvolvimento sustentável, com o fim de reduzir as diferenças de níveis de vida e de responder, de forma melhor, às necessidades da maioria dos povos do mundo (princípio 5);

– Os países desenvolvidos admitem a responsabilidade que lhes incumbe no esforço internacional em favor do desenvolvimento sustentável, levando em conta as pressões que suas sociedades exercem sobre o meio ambiente mundial e as técnicas e recursos financeiros que eles dispõem (princípio 7, segunda frase);

– Com o fim de chegar a um desenvolvimento sustentável e a uma melhor qualidade de vida para todos os povos, os Estados deverão reduzir e eliminar os modos de produção e de consumo não viáveis e promover políticas demográficas apropriadas (princípio 8);

– Os Estados deverão cooperar ou intensificar o reforço das capacidades endógenas em matéria de desenvolvimento sustentável melhorando a compreensão científica pelas trocas de conhecimentos científicos e técnicos e facilitando a atualização, a adaptação, a difusão e a transferência de técnicas, compreendidas as técnicas novas e inovadoras (princípio 9);

⁵ WINTER, Gerd. *Desenvolvimento Sustentável, OGM e Responsabilidade Civil na União Européia*. Organizadores: Paulo Affonso Leme Machado e Sandra Akemi Shimada Kishi. Tradução: Carol Manzoli Palma. Campinas: Millenium Editora, p. 22, 2009.

⁶ Disponível em: <<http://www.pca-cpa.org/upload/files/BE-NL%20Award%20corrected%20200905.pdf>>.

– Os Estados deveriam cooperar para promover um sistema econômico internacional aberto e favorável, apropriado a criar crescimento econômico e desenvolvimento sustentável em todos os países, o que permitiria agir, de forma melhor, contra os problemas de degradação do meio ambiente (princípio 12);

– As mulheres têm um papel vital na gestão do meio ambiente e o desenvolvimento. Sua plena participação é essencial à realização de um desenvolvimento sustentável (princípio 20);

– É preciso mobilizar a criatividade, os ideais e a coragem dos jovens do mundo inteiro com o fim de criar uma parceria mundial, de modo a assegurar um desenvolvimento sustentável e garantir-lhes um futuro melhor (princípio 21);

– As populações e comunidades autóctones e outras coletividades locais têm um papel a desempenhar na gestão do meio ambiente e o desenvolvimento, pelo fato de seus conhecimentos do meio e de suas práticas tradicionais. Os Estados deveriam reconhecer sua identidade, sua cultura e seus interesses, concedendo-lhes todo apoio necessário e permitir-lhes participar eficazmente na realização de um desenvolvimento sustentável (princípio 22);

– Os Estados e povos deveriam cooperar de boa fé e em espírito de solidariedade para a aplicação dos princípios consagrados na presente Declaração e ao crescimento do direito internacional no domínio do desenvolvimento sustentável (princípio 27)⁷.

9.3 O desenvolvimento sustentável na Lei 12.305/2010

Nas aquisições e nas contratações governamentais terão prioridade os bens, serviços e obras que sejam ambientalmente sustentáveis (art. 7º, XI, a). O consumo sustentável é considerado como um dos objetivos da Política Nacional de Resíduos Sólidos (art. 7º, XV).

Os padrões de produção e de consumo sustentáveis estão conceituados como a produção e consumo de bens e serviços de forma a atender as necessidades das atuais gerações e permitir melhores condições de vida, sem comprometer a qualidade ambiental e o atendimento das necessidades das gerações futuras (art. 3º, XIII).

A gestão integrada de resíduos sólidos é conceituada como o conjunto de ações voltadas para a busca de soluções para os resíduos sólidos, de forma a considerar as dimensões política, econômica, ambiental, cultural e social, com controle social e sob a premissa do desenvolvimento sustentável (art. 3º, XI). Dentre os sete elementos a serem considerados na gestão integrada está o desenvolvimento sustentável, que por lei, não pode ser desconsiderado.

10 Princípio da ecoeficiência

A Lei 12.305/2010 definiu a ecoeficiência como sendo a compatibilização entre o fornecimento, a preços competitivos, de bens e serviços qualificados que satisfaçam as necessidades humanas e tragam qualidade de vida e a redução do impacto ambiental e do consumo de recursos naturais a um nível, no mínimo, equivalente à capacidade de sustentação estimada do planeta (art. 6º, V).

A eficiência ecológica, conforme o conceito acima exposto, tem uma grande semelhança com o princípio do desenvolvimento sustentável. Na lei que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico (Lei 11.445/2007), é apontado que os serviços públicos a serem prestados, nessa área, têm base em diversos princípios fundamentais, entre os quais “eficiência e sustentabilidade econômica” (art. 2º, VII).

11 Princípio do reconhecimento do valor do resíduo sólido reutilizável e reciclável

A obrigação legal prioritária de não gerar resíduo mostra fortemente a reutilização e a reciclagem como as opções da política brasileira de resíduos sólidos.

A reutilização é processo de aproveitamento dos resíduos sólidos sem sua transformação biológica, física ou físico-química e a reciclagem é o processo de transformação dos resíduos sólidos que envolve a alteração de suas propriedades físicas, físico-químicas ou biológicas, com vistas à transformação em insumos ou novos produtos. Essa conceituação pode-se extrair do art. 3º, residindo a diferença na necessidade ou não de se transformar a matéria com emprego de meios biológicos, físico-químicos ou biológicos.

O princípio inserto no art. 6º, VIII, afirma diretamente que o resíduo sólido reutilizável e reciclável tem valor econômico. Acrescenta ainda que esse bem tem um valor social, que gera trabalho e renda e, finalmente, registra que a reutilização e a reciclagem são promotoras de cidadania.

⁷ *Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement. Recueil francophone des textes internationaux en droit de l'environnement.* Bruxelles: Bruylant, p. 33, 1998. (minha tradução).

As microrregiões abrangem atividades de reciclagem dos resíduos sólidos (art. 16, § 3º da, Lei 12.305/2010). O plano microrregional de resíduos sólidos deve atender ao previsto para o plano estadual e estabelecer soluções integradas para a coleta seletiva, a recuperação e a reciclagem, o tratamento e a destinação final dos resíduos sólidos urbanos e, consideradas as peculiaridades microrregionais, outros tipos de resíduos (art. 17, § 3º).

O plano estadual de resíduos sólidos deve prever metas de reutilização e de reciclagem com vistas a reduzir a quantidade de resíduos e rejeitos encaminhados para disposição final ambientalmente adequada (art. 17, III, da Lei 12.305/2010).

O plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos tem o seguinte conteúdo mínimo: metas de redução, reutilização, coleta seletiva e reciclagem, entre outras, com vistas a reduzir a quantidade de rejeitos encaminhados para disposição final ambientalmente adequada (art. 19, XIV, da Lei 12.305/2010).

O plano de gerenciamento de resíduos sólidos tem o seguinte conteúdo mínimo: VI - metas e procedimentos relacionados à minimização da geração de resíduos sólidos e, observadas as normas estabelecidas pelos órgãos do Sisnama, do SNVS e do Suasa, à reutilização e reciclagem (art. 21, VI, da Lei 12.305/2010).

Os fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes têm responsabilidade que abrange: I - investimento no desenvolvimento, na fabricação e na colocação no mercado de produtos: a) que sejam aptos, após o uso pelo consumidor, à reutilização, à reciclagem ou a outra forma de destinação ambientalmente adequada (art. 31a)

Na questão das embalagens, como era de esperar-se, devem ser fabricadas com materiais que propiciem a reutilização ou a reciclagem. § 1º Cabe aos respectivos responsáveis assegurar que as embalagens sejam: II - projetadas de forma a serem reutilizadas de maneira tecnicamente viável e compatível com as exigências aplicáveis ao produto que contém; III - recicladas, se a reutilização não for possível (art. 32).

Do ponto de vista econômico, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no âmbito de suas competências, poderão instituir normas com o objetivo de conceder incentivos fiscais, financeiros ou creditícios, respeitadas as limitações da Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), a: I - indústrias e entidades dedicadas à reutilização, ao tratamento e à reciclagem

de resíduos sólidos produzidos no território nacional (art. 44).

Pesando-se o valor da reutilização e da reciclagem sob o ponto de vista da promoção do trabalho e como fator de cidadania, vemos que a Lei 12.305/2010 prevê a integração dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis nas ações que envolvam a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos, como um dos objetivos da política nacional de resíduos sólidos (art. 7º, XII).

No rol dos instrumentos da política nacional de resíduos sólidos está inserido o incentivo à criação e ao desenvolvimento de cooperativas ou de outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis (art. 8º, IV).

O plano nacional de resíduos sólidos deve conter metas para a eliminação e recuperação de lixões, associadas à inclusão social e à emancipação econômica de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis (art. 15, V). Não se pretende a eliminação da atividade de catador, mas sua inclusão social e sua valoração econômica.

A Lei 12.305/2010 não se limitou em proclamar o princípio da valoração da reutilização e da reciclagem, mas deu meios para que esses métodos e atividades possam ser incrementados, evitando-se a proliferação de incineradores, de aterros sanitários e de lixões, que, por mais que se previna, ainda têm consequências poluidoras residuais.

12 Princípio do respeito às diversidades locais e regionais

A Lei 12.305/2010 é uma lei federal sobre normas gerais, não excluindo a competência suplementar dos Estados (art. 24, § 2º, da Constituição da República). A proteção do meio ambiente e o controle da poluição são matérias da competência legislativa concorrente da União, do Distrito Federal e dos Estados (art. 24, VI, da referida Constituição).

Interessa apontar que no campo da administração concernente à proteção do meio ambiente e combate à poluição em qualquer de suas formas, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios têm competência comum (art. 23, *caput* e inciso VI, da Constituição da República).

O federalismo adotado no Brasil é uma forma de governo que tenta equilibrar os poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Centraliza no necessário e descentraliza no que diz respeito às peculiaridades regionais e locais. Há normas que são

privativas da União e a maioria delas tem, contudo, natureza concorrente, onde há compartilhamento dos poderes de legislar.

Nos resíduos sólidos, as regras essenciais foram inseridas na Lei 12.305/2010, para que houvesse o sentido de uniformidade em todo o País. A diversidade geográfica, biológica e sócio-econômica não pode ser um pretexto para o descumprimento da norma geral, mas o reconhecimento dessa diversidade visa, pelo contrário, adaptar o geral ao particular. Por isso, não houve um congelamento de regras de gestão desses resíduos, onde os Municípios têm a desempenhar um papel indispensável.

13 Princípio da razoabilidade e da proporcionalidade

A razoabilidade e a proporcionalidade são dois princípios constantes da lista dos atributos ou qualidades que devem ter os atos da Administração Pública. Ao serem inseridos na Lei 12.305/2010 eles ganham uma dimensão maior, pois passam a destinar-se não só à Administração Pública, mas também às empresas, à sociedade civil e às pessoas no que concerne à política nacional dos resíduos sólidos.

“A Administração, ao atuar no exercício de discricção, terá de obedecer a critérios aceitáveis do ponto de vista racional, em sintonia com o senso normal de pessoas equilibradas” escreve Celso Antônio Bandeira de Mello⁸.

A razoabilidade aplicar-se-á quando não houver uma regra expressa e clara, dando-se assim oportunidade para ser interpretada na sua concepção mais profunda e mais equânime.

O jurista citado invoca a utilização do “senso normal de pessoas equilibradas”. Os dicionaristas entendem como razoável aquilo que é *moderado*, *aceitável*⁹. Pode-se entender que a razoabilidade não é uma noção petrificada, pois se adapta às diferentes épocas e às diversas condições sociais e pessoais.

Há uma integração do princípio de razoabilidade com o princípio de proporcionalidade ao se buscar a noção de equilíbrio. O princípio da proporcionalidade procura buscar o lado mais objetivo da questão – a relação intercorrente entre grandezas ou coisas que

estão em recíproca relação. Uma coisa proporcionada é a que corresponde ao critério de medida justa e oportuna, em relação a um termo de referimento¹⁰.

14 Princípio do direito da sociedade à informação

A Lei 12.305/2010 segue toda a linha da construção do Direito Ambiental brasileiro colocando no rol de seus princípios o direito à informação. Nada mais natural e lógico que esse direito seja reafirmado no art. 6º, inciso X.

A Política Nacional de Resíduos Sólidos trata de questões não só necessárias, como difíceis da vida em sociedade. A produção, a comercialização, a distribuição e o consumo de produtos, que poderão ser resíduos, reutilizando-se ou reciclando-se, ou que acabam sendo rejeitos, tendo que ser descartados, são etapas da vida econômica e social que precisam do suporte ambiental e da ética da publicidade. A não sustentabilidade e o segredo somente nos conduzirão ao fracasso político-ambiental e ao desespero conflituoso da sociedade.

A regra geral a ser seguida na política nacional de resíduos sólidos é tornar a informação aberta, inclusive na *rede mundial de computadores*. Dessa forma,

[...] os dados, informações, relatórios, estudos, inventários e instrumentos equivalentes que se refiram à regulação ou à fiscalização dos serviços relacionados à gestão dos resíduos sólidos, bem como aos direitos e deveres dos usuários e operadores, serão disponibilizados pelo Sinir na rede mundial de computadores” (art. 76, *caput*, do Decreto 7.404, de 23/12/2010).

Ocorrerá sigilo comercial, industrial e financeiro, se quem fornecer a informação informar essa circunstância e a fundamentar devidamente, não bastando somente alegar o interesse de que haja sigilo. Cumpre trazer uma parte da Convenção de Aarhus, em vigor em vários países e que merece ser imitada: “as informações sobre emissões, que são pertinentes para a proteção do meio ambiente, devem ser divulgadas”.

Podem-se resumir as *avenidas* de atuação da transparência em: a) coleta ininterrupta de informações; b) organização completa e veraz dos dados existentes; c) facilitação do acesso às informações; d) respostas rápidas às demandas apresentadas; e) transmissão contínua dos dados informativos, de tal forma que

⁸ MELLO, Celso A. B. *Curso de Direito Administrativo*. 25. ed. São Paulo: Malheiros Editores, p. 108, 2009.

⁹ HOUAISS, Antônio. *Dicionário Eletrônico da Língua Portuguesa*. Rio de Janeiro: Editora Objetiva, 2009.

¹⁰ DEVOTO, Giacomo & OLI, Gian C. *Vocabolario della Lingua Italiana*. 13. ed. Firenze: Felice Le Monnier, p. 894, 1979.

eles cheguem, sem intermediários indevidos, aos seus legítimos destinatários; f) possibilidade de serem verificadas e discutidas as informações fornecidas¹¹.

Interessa sublinhar que a Lei 12.305 instituiu a obrigação de ser mantida completa e atualizada a informação na implementação de planos específicos e, se isso não ocorrer, haverá a configuração do crime do art. 68 da Lei 9.605/1998. Além do crime do art. 10, da Lei 7.347/1985, que trata da recusa, do retardamento e da omissão de dados técnicos a serem fornecidos ao Ministério Público, a Lei 12.305/2010 destaca-se por ter caracterizado como crime a desinformação e a informação incompleta e atrasada. É um ponto alto dessa lei.

15 Princípio do direito da sociedade ao controle social

A introdução do controle social explícito na legislação é uma novidade trazida pela Lei da Ação Civil Pública (1985), reafirmada pela Lei de Saneamento Básico (2007) e consolidada pela Lei de Política Nacional de Resíduos Sólidos (2010). Nunca é demais insistir que a Constituição da República trata das “associações” em cinco incisos do art. 5º, sendo as associações o alicerce da sociedade civil contemporânea.

A locução *controle social* é uma das formas de possibilitar o direito de participação social. No Brasil, o controle individual judicial cívico foi introduzido pela Ação Popular, já na primeira Constituição do País, a de 1824.

A Lei 12.305/2010 conceitua controle social como conjunto de mecanismos e procedimentos que garantam à sociedade informações e participação nos processos de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas relacionadas aos resíduos sólidos. (art. 3º, VI). A participação concretiza-se, pois, através de três procedimentos “formulação, implementação e avaliação das políticas públicas”, no caso em tela, relacionadas com os resíduos sólidos.

Iremos encontrar a possibilidade do exercício do controle social nos instrumentos constantes do art. 8º

da Lei 12.305/2010, especialmente, o inciso XIII – os conselhos de meio ambiente e, no que couber, os de saúde e no inciso XIV – os órgãos colegiados municipais destinados ao controle social dos serviços de resíduos sólidos urbanos.

Sem empregar-se a locução *controle social*, pode-se ver a ideia desse controle no Conselho do Patrimônio Cultural (Decreto-Lei 25/1937), no Conselho Nacional do Meio Ambiente – Conama, (Lei 6.938/1981) e nos órgãos colegiados – Conselho Nacional de Recursos Hídricos e Comitês de Bacia Hidrográfica (Lei 9.433/1997).

A participação social não visa enfraquecer e alijar a presença dos organismos públicos na gestão dos resíduos sólidos e no gerenciamento ambiental. A própria Constituição da República, no *caput* do art. 225, estabelece o dever do Poder Público e da coletividade de defender e preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida para as presentes e as futuras gerações. Estamos no começo de um processo de conscientização e de compartilhamento de funções no controle ambiental.

Referências bibliográficas

- DEVOTO, Giacomo e OLI, Gian Carlo. *Vocabolario della Lingua Italiana*. 13. ed. Firenze: Felice Le Monnier, 1994.
- HOUAISS, Antônio. *Dicionário Eletrônico da Língua Portuguesa*. Rio de Janeiro: Editora Objetiva, 2009.
- MACHADO, Paulo A. L. *Direito Ambiental Brasileiro*, 20. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2012.
- _____. *Direito à Informação e Meio Ambiente*. 1. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.
- MELLO, Celso A. B. *Curso de Direito Administrativo*. 25. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2009.
- NUSDEO, Ana A.O. *Pagamento por serviços ambientais: sustentabilidade e disciplina jurídica*. São Paulo: Atlas, 2012.
- WINTER, Gerd. *Desenvolvimento Sustentável, OGM e Responsabilidade Civil na União Europeia*. Organizadores: Paulo Affonso Leme Machado e Sandra Akemi Shimada Kishi. Tradução: Carol Manzoli Palma. Campinas: Millenium Editora, 2009.

¹¹ MACHADO, Paulo A.L. *Direito à Informação e Meio Ambiente*. 1. ed. São Paulo: Malheiros Editores, p. 65, 2006.