



CENTRO UNIVERSITÁRIO DO PARÁ  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO  
MESTRADO EM DIREITO, POLÍTICAS PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO  
REGIONAL

ADRIANA LUNA CARDOSO

**O PRINCÍPIO DA COOPERAÇÃO E A RESPONSABILIDADE DOS ENTES DA  
FEDERAÇÃO SOBRE A GESTÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS: ANÁLISE NA  
REGIÃO METROPOLITANA DE BELÉM-PA.**

BELÉM

2016

ADRIANA LUNA CARDOSO

**O PRINCÍPIO DA COOPERAÇÃO E A RESPONSABILIDADE DOS ENTES DA  
FEDERAÇÃO SOBRE A GESTÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS: ANÁLISE NA  
REGIÃO METROPOLITANA DE BELÉM-PA.**

Dissertação apresentada ao curso de Mestrado em Direito, Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional do Programa de Pós-Graduação em Direito (PPGD), do Centro Universitário do Pará (CESUPA), como requisito para a obtenção parcial do título de Mestre em Direito.

Orientadora: Profª Drª Luciana Costa da Fonseca

BELÉM

2016

ADRIANA LUNA CARDOSO

**O PRINCÍPIO DA COOPERAÇÃO E A RESPONSABILIDADE DOS ENTES DA  
FEDERAÇÃO SOBRE A GESTÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS: ANÁLISE NA  
REGIÃO METROPOLITANA DE BELÉM-PA.**

Dissertação apresentada ao curso de Mestrado em Direito, Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional do Programa de Pós-Graduação em Direito (PPGD), do Centro Universitário do Pará (CESUPA), como requisito para a obtenção parcial do título de Mestre em Direito.

Orientadora: Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Luciana Costa da Fonseca

**BANCA EXAMINADORA:**

---

Prof.<sup>a</sup> Dra. Luciana Costa da Fonseca – Orientadora  
(Programa de Pós-Graduação em Direito/CESUPA)

---

Prof.<sup>o</sup> Dr. Jean Carlos Dias - Examinador  
(Programa de Pós-Graduação em Direito/CESUPA)

---

Prof.<sup>a</sup> Dra. Maria Cristina César de Oliveira – Examinadora  
(Universidade Federal do Pará – UFPA)

Apresentado em:

Conceito:

BELÉM

2016

*Aos meus pais, Auxiliadora e Antonio (in memoriam), que sempre me transmitiram valores e concederam-me incentivos, e, ao meu esposo, Rodrigo, por todo cuidado e amor.*

## AGRADECIMENTOS

Primeiramente, a Deus por ter me dado coragem e força para trilhar este caminho. Sem Ele nada seria possível.

À minha mãe Auxiliadora e ao meu padrasto Napoleão, por sempre torcerem pela minha vitória, e estando sempre ao meu lado, principalmente, quando preciso de um colo e um abraço aconchegante. Agradeço por ter vocês em minha vida.

Ao meu marido, o Rodrigo, pelo companheirismo, compreensão, por me ouvir e me apoiar em todas as decisões que precisei tomar e por todo amor que eu recebo.

Ao meu irmão Júnior, que mesmo longe, sempre acompanha todos os meus passos me incentivando a continuar.

À minha orientadora Luciana Costa da Fonseca, por todo incentivo na produção acadêmica, pela atenção, paciência e tempo dedicado a este trabalho. Sou muito grata por ter tido a oportunidade de ser orientada de uma profissional tão brilhante, além de meiga, bondosa e cativante.

Ao Promotor de Justiça Raimundo Moraes, ao professor José Almir e ao Sr. Leonardo Figueira, pelo tempo dispensado para ouvir a proposta aqui delineada e enriquecê-la com suas observações.

Agradeço a todos os professores do PPGD do CESUPA que contribuíram para o meu amadurecimento acadêmico, em especial aos professores Dr. Jean Carlos Dias, Dra. Elizabeth Reymão, Dra. Ana Darwich, Dra. Lise Tupiassu-Merlin, Dr. Elísio Bastos, Dra. Patrícia Blagitz e ao Dr. José Benatti (professor da UFPA) por dividirem seus conhecimentos em sala de aula e pelos incentivos na produção científica. Profissionais estes que tenho muito respeito e admiração.

À querida Socorro, por ser tão maravilhosa e cuidadosa com todos que a cercam. Obrigada pela amizade.

Aos meus amigos que conquistei no mestrado, Elaine Fernandes, Irna Peixoto, Felipe Borges, Fernando Palácios, Allan Moreira, Prudêncio Neto e Thiago Galeão, pessoas que tive o privilégio de conhecer e compartilhar conhecimentos. E, claro, agradeço à minha amiga Danielle, minha irmã de coração, sem o apoio e incentivo dela seria ainda mais difícil ultrapassar os caminhos pedregosos que o mestrado nos concedeu.

Aos meus amigos do ClubCat, Krystima, Luciana, Rafael, Luciano, Ludmilla, Alvinho, Thais e Davi, pelo qual se tornaram verdadeiros amigos, sou muito feliz por fazer parte desta equipe. Muito obrigada por todo carinho e incentivo.

À Dayanne, minha amiga de toda a vida, do ClubCat, e que ainda, faz parte da minha família. Agradeço imensamente por sempre estar ao meu lado, pelos conselhos e pelo zelo na nossa amizade.

Aos meus amigos desde a minha infância, Andressa, Renée, Janylle, Letícia, Bárbara e Thiago, por sempre estarem ao meu lado. Obrigada por fazerem parte da minha vida.

*“Problemas ambientais não são problemas do meio ambiente, mas problemas completamente – na origem e nos resultados – sociais, problemas do ser humano”.*

*Ulrick Beck*

## RESUMO

Diante do processo de industrialização, ocorreu a massificação da produção e do consumo, gerando, conseqüentemente, o aumento no volume de resíduos sólidos. O que ocasiona impactos ambientais para o planeta. Com o advento da Lei da Política Nacional dos Resíduos Sólidos nº 12.305/2010 houve o preenchimento de uma importante lacuna na legislação ambiental brasileira. Mas, a adequada gestão dos resíduos sólidos é um grande desafio que precisa da atuação conjunta entre as diferentes esferas do poder público, o setor empresarial e a coletividade, conforme dispõe o princípio da cooperação. A presente dissertação tem como objetivo investigar os critérios de repartição de competência e a responsabilidade dos entes da federação, na hipótese de criação de Regiões Metropolitanas, tendo em vista o princípio da cooperação. Analisa-se a polêmica em torno da repartição de competências para a prestação dos serviços de saneamento básico e, em especial, de destinação de resíduos sólidos pelos municípios aglomerados, e o atendimento ao princípio da cooperação entre os entes da federação para participação compartilhada visando a melhor gestão do manejo dos resíduos sólidos. A pesquisa utiliza a experiência da Região metropolitana de Belém para aplicar a análise teórica e, conclui que a responsabilidade é compartilhada entre os atores envolvidos, porém, não impede a individualização da responsabilidade civil objetiva aos agentes que realizarem comportamentos danosos ao meio ambiente.

**Palavras-chave:** Política Nacional de Resíduos Sólidos. Princípio da cooperação. Responsabilidade dos Entes da Federação. Repartição de Competência. Região Metropolitana de Belém.

## ABSTRACT

In the face of industrialization process, mass production and consumption were obtained, generating, consequently, an increase in the volume of solid waste. What causes environmental impacts to the planet. With the advent of the National Policy on Solid Waste n° 12.305/2010, there was an important gap in the Brazilian environmental legislation. But, the proper management of solid waste is a great challenge that needs to work together between the different spheres of public power, the business sector and the community, according to the principle of cooperation. The purpose of this dissertation is to investigate the criteria of competence distribution and the responsibility of the federation entities, in the hypothesis of the creation of Metropolitan Regions, in view of the principle of cooperation. It analyzes the controversy around the distribution of competences for the provision of basic sanitation services, and in particular, solid waste disposal by agglomerated municipalities, and compliance with the principle of cooperation among the entities of the federation for shared participation aiming at Management of solid waste. The research uses the experience of the metropolitan region of Belém to apply the theoretical analysis and concludes that the responsibility is shared among the actors involved, but it does not prevent the individualization of objective civil liability to agents that perform behaviors harmful to the environment.

**Key-Words:** National Policy on Solid Waste. Principle of cooperation. Responsibility of the Federation's Entities. Repartition of Competence. Metropolitan Region of Belém.

**LISTA DE SIGLAS**

ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas
ABRELPE	Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
CESUPA	Centro Universitário do Pará
CONAMA	Conselho Nacional de Meio Ambiente
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
MP	Ministério Público
MA	Meio Ambiente
ODM	Objetivo de Desenvolvimento do Milênio
ONU	Organização das Nações Unidas
PLANSAB	Plano Nacional do Saneamento Básico
PNRS	Política Nacional de Resíduos Sólidos
PNUMA	Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
PPGD	Programa de Pós-Graduação em Direito
RMB	Região Metropolitana de Belém
RSU	Resíduos Sólidos Urbanos
SISNAMA	Sistema Nacional de Meio Ambiente
SEASA	Sistema Unificado de Atenção a Sociedade Agropecuária
SNVS	Sistema Nacional de Vigilância Sanitária
STF	Supremo Tribunal Federal
TAC	Termo de Ajustamento de Conduta

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>13</b>
<b>1 MEIO AMBIENTE E RESÍDUOS SÓLIDOS .....</b>	<b>188</b>
1.1 A DEGRADAÇÃO AMBIENTAL E A QUESTÃO DOS RESÍDUOS SÓLIDOS .....	188
<b>1.1.1 Alternativas para redução dos resíduos sólidos.....</b>	<b>266</b>
1.2 A REGULAMENTAÇÃO JURÍDICA DOS RESÍDUOS SÓLIDOS NO BRASIL.....	322
<b>1.2.1 Saneamento Básico e Resíduos Sólidos no Sistema Constitucional de 1988. ....</b>	<b>333</b>
<b>1.2.2 Resíduos Sólidos no âmbito infra-constitucional.....</b>	<b>411</b>
1.3. ASPECTOS GERAIS DA POLÍTICA NACIONAL DO SANEAMENTO BÁSICO E DA POLÍTICA NACIONAL DOS RESÍDUOS SÓLIDOS.....	433
<b>2 PRINCÍPIO DA COOPERAÇÃO .....</b>	<b>50</b>
2.1 PRINCÍPIO DA COOPERAÇÃO NO ÂMBITO INTERNACIONAL. ....	555
2.2 PRINCÍPIO DA COOPERAÇÃO NO ÂMBITO INTERNO.....	57
2.3 PRINCÍPIO DA COOPERAÇÃO NA POLÍTICA NACIONAL DOS RESÍDUOS SÓLIDOS. ....	59
2.4 O CONTEÚDO JURÍDICO DO PRINCÍPIO DA COOPERAÇÃO.....	68
<b>3 SISTEMA DE REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS E A RESPONSABILIDADE DOS ENTES DA FEDERAÇÃO.....</b>	<b>711</b>
3.1 FEDERALISMO: FORMA DE ESTADO.....	71
3.2 CRITÉRIOS DE FIXAÇÃO DE REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS EM MATÉRIA AMBIENTAL.....	76
3.3 RESPONSABILIDADE DOS ENTES DA FEDERAÇÃO.....	82
3.4 A COMPETÊNCIA E A RESPONSABILIDADE DOS ENTES DA FEDERAÇÃO EM FACE DA CRIAÇÃO DE REGIÕES METROPOLITANAS.....	88
<b>4 O PRINCÍPIO DA COOPERAÇÃO E A RESPONSABILIDADE DOS ENTES DA FEDERAÇÃO SOBRE A GESTÃO DOS RESÍDUOS SÓLIDOS: ANÁLISE NA REGIÃO METROPOLITANA DE BELÉM.....</b>	<b>100</b>
4.1 A GESTÃO DOS RESÍDUOS SÓLIDOS NA REGIÃO METROPOLITANA DE BELÉM.....	1011
4.2 LIXÃO DO AURÁ.....	1111
4.3 INSTRUMENTO PARA TRATAMENTO DA GESTÃO INTEGRADA DE RESÍDUOS SÓLIDOS: TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA.....	1166

<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>1244</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>1288</b>
<b>ANEXO A.....</b>	<b>14040</b>
<b>TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA .....</b>	<b>14040</b>
<b>ANEXO B .....</b>	<b>164</b>
<b>VISTORIA TÉCNICA NAS OBRAS DE CONSTRUÇÃO DO CENTRO DE TRIAGEM DO AURÁ.....</b>	<b>164</b>
<b>ANEXO C.....</b>	<b>17272</b>
<b>RELATÓRIO DE VISTORIA TÉCNICA NO ATERRO SANITÁRIO DA EMPRESA REVITA ENGENHARIA S.A.....</b>	<b>17272</b>

## INTRODUÇÃO

Em meados do século XVIII, por conta da Revolução Industrial, na Europa, houve uma intensificação no crescimento populacional e econômico, intitulado como marco da transformação social. No Brasil, esse processo de urbanização ocorreu por volta da década de 60 em que houve o esvaziamento das áreas rurais e a conseqüente migração de pessoas para os centros urbanos na busca ilusória do melhoramento de vida (RODRIGUES; CAVINATTO, 2006, p. 6-7).

O crescimento populacional, o capitalismo e o consumo exacerbado de produtos industrializados corroboraram com o aumento dos resíduos sólidos produzidos pelas pessoas. Uma vez que, tudo é transformado em “lixo” da feita que não é mais necessária para o ser humano.

Tal fato ocasiona preocupações relacionadas aos impactos ambientais, pois o descarte de forma inadequada de resíduos sólidos é um dos problemas que vem afetando o equilíbrio do meio ambiente, sendo este garantido como direito fundamental previsto no artigo 225 da Constituição Federal de 1988.

Os rejeitos e os resíduos sólidos<sup>1</sup> fazem parte do processo de urbanização, pois devido o aumento populacional e o acesso facilitado aos produtos de consumo tornou-se mais difícil conceder uma destinação adequada a estes resíduos, bem como, depositá-los em locais adequados.

Torna-se necessário apresentar medidas que possam contribuir com o meio ambiente e o desenvolvimento econômico. Assim, na Conferência das Nações Unidas, em 1992 foram debatidas estratégias para tentar mitigar a degradação ambiental e contribuir para o desenvolvimento sustentável.

Sabe-se por oportuno, que a questão dos resíduos sólidos é de suma importância para o meio ambiente, por isso foi discutida durante a Conferência Rio 92, que tem como um dos objetivos evitar as lesões causadas pelo aumento exacerbado dos resíduos sólidos. Trata-se de

---

<sup>1</sup> A definição de rejeitos e resíduos será realizada em conformidade com o disposto no artigo 3º, inciso XV e XVI da Lei 12.305/2010, o qual define e diferencia os termos rejeitos e resíduos da seguinte maneira: rejeitos - resíduos sólidos que, depois de esgotadas todas as possibilidades de tratamento e recuperação por processos tecnológicos disponíveis e economicamente viáveis, não apresentem outra possibilidade que não a disposição final ambientalmente adequada; e resíduos sólidos como sendo - material, substância, objeto ou bem descartado resultante de atividades humanas em sociedade, a cuja destinação final se procede, se propõe proceder ou se está obrigado a proceder, nos estados sólido ou semissólido, bem como gases contidos em recipientes e líquidos cujas particularidades tornem inviável o seu lançamento na rede pública de esgotos ou em corpos d'água, ou exijam para isso soluções técnicas ou economicamente inviáveis em face da melhor tecnologia disponível.

um problema que atinge todos os países, por essa razão, restou incluída como objeto em alguns capítulos da Agenda 21.

O instrumento da Agenda 21 no Brasil aponta para uma adequada gestão dos resíduos sólidos. Sendo que praticamente foi nesse período, que teve início à discussão sobre a probabilidade de instituir uma legislação que discipline sobre a gestão e o gerenciamento de resíduos sólidos.

Contudo, só após 21 anos, foi criada a Lei da Política Nacional dos Resíduos Sólidos (PNRS), Lei Federal nº 12.305, de 02 de agosto de 2010, que passou a impor ao poder público, ao setor privado e a sociedade tratamentos e disposições específicas sobre os resíduos sólidos, pois cada vez mais, aumenta-se significativamente a quantidade de produção dos resíduos sólidos mundialmente.

A Política Nacional de Resíduos Sólidos dispõe no seu diploma legal, sobre as diretrizes relacionadas à gestão integrada e ao gerenciamento dos resíduos sólidos, sendo que os problemas atrelados aos resíduos devem ser resolvidos mediante esforços tanto do poder público quanto mediante a contribuição da sociedade.

A Lei Federal nº 12.305/2010 traz um conjunto de princípios, instrumentos e objetivos adotados pela União em cooperação com os demais entes do poder público, o setor empresarial e com a sociedade, na tentativa de proporcionar uma adequada gestão para os resíduos sólidos.

A atuação conjunta entre os entes da federação e o setor privado é amparada pelo princípio da cooperação, onde é analisada a necessidade de articulação de informações com vistas à cooperação técnica e financeira para a gestão integrada dos resíduos.

Desta forma, é conferida tanto ao Poder Público quanto aos particulares a responsabilidade para atuar nas ações voltadas a assegurar o previsto na Política Nacional dos Resíduos Sólidos. A fim de seguir tais diretrizes é imprescindível que seja efetuada uma destinação adequada dos resíduos, para isso ocorrer é necessário o encerramento dos lixões a céu aberto e a consequente adoção de medidas que proporcionem a destinação viável dos resíduos sólidos.

A compreensão sobre a forma como é operada a gestão compartilhada é atribuída ao campo das competências, apreciada no contexto do federalismo brasileiro. Pois, a partir dos critérios de fixação de competência atribui-se ao titular dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos a responsabilidade para a prestação destes serviços.

Esta competência dos entes federativos pela gestão integrada dos resíduos sólidos gerados nos respectivos territórios incube ao Distrito Federal e aos municípios, conforme fixada pela Constituição Federal de 1988, no artigo 30, inciso V. Desta forma, o artigo 10 da PNRS, regulamenta sem prejuízo das competências de controle e fiscalização ambiental, sanitária e agropecuária, bem como da responsabilidade do gerador pelo gerenciamento de resíduos (BRASIL, 2010a).

O fato complicador se dá na hipótese de criação de regiões metropolitanas<sup>2</sup>, instituídas por lei complementar estadual, conforme dispõe o artigo 25, §3º da Constituição Federal de 1988. Assim, cabe aos estados promover a integração e o planejamento das funções públicas de interesse comum relacionada à gestão dos resíduos sólidos no âmbito dos municípios aglomerados.

Portanto, a pesquisa investiga como ocorre a delimitação do interesse territorial de uma determinada região metropolitana, se a competência para prestação do serviço público de saneamento básico, e, em especial a coleta e tratamento de resíduos sólidos, permanece com os municípios aglomerados ou passa a ser do Estado.

A pesquisa foi construída a partir do conhecimento técnico/científico, bem como a análise sobre a gestão dos resíduos sólidos na Região Metropolitana de Belém, que colabora com a pertinência na linha de pesquisa Direito, Ambiente e Desenvolvimento Regional do Programa de Pós-Graduação em Direito do Centro Universitário do Estado do Pará – CESUPA.

Para a elaboração da pesquisa foi necessário pautar-se nos ensinamentos do filósofo alemão Robert Alexy (2008), para o alcance do conteúdo jurídico dos princípios, que por sua vez são carregados de normatividade que servem de fundamento jurídico para o ordenamento jurídico.

Outro referencial utilizado foi a abordagem conduzida por Cristiane Derani (2009) que explica o princípio da cooperação como orientador do desenvolvimento político e social, em que o conteúdo normativo dispõe que a atuação deve ser conjunta do Estado e da Sociedade no intuito de viabilizar o “desenvolvimento de políticas ambientais efetivas para a otimização da concretização de normas voltadas à proteção do meio ambiente” (2009, p. 141-142).

A pesquisa elegeu a gestão dos resíduos sólidos na Região Metropolitana de Belém como objeto de estudo, considerando a maior facilidade de acesso aos dados para análise da

---

<sup>2</sup> É definida como aglomeração urbana que configure uma metrópole, disposto no Estatuto da Metrópole, instituída pela Lei nº 13.089 de 2015.

atuação entre entes da federação envolvidos na gestão dos resíduos sólidos, bem como a aplicação do princípio da cooperação e da responsabilidade do poder público.

Para responder a problemática apresentada, foi necessário abordar como objetivo geral desta dissertação a investigação sobre os critérios de fixação da repartição de competência e da responsabilidade dos entes da federação sobre a gestão dos resíduos sólidos, na Região Metropolitana de Belém, tendo em vista o Princípio da Cooperação.

Logo, os objetivos que norteiam o conteúdo são os seguintes: 1) Identificar a competência federativa sobre resíduos sólidos; 2) Compreender o princípio da cooperação na Política Nacional dos Resíduos Sólidos; 3) Analisar a responsabilidade dos entes da federação, com base no princípio da cooperação, tendo em vista as regiões metropolitanas; 4) Aplicar os argumentos teóricos desenvolvidos na pesquisa no caso da gestão de resíduos sólidos na Região metropolitana de Belém.

A metodologia utilizada nesta dissertação pautou-se numa abordagem descritiva e qualitativa, por meio de análise bibliográfica em textos doutrinários, artigos científicos, periódicos e legislação sobre o tema. Também restou analisado o Termo de Ajustamento de Conduta para o Tratamento da Gestão Integrada de Resíduos Sólidos e o Inquérito Civil nº 000011-13/2013 – MP -3ºPJ/MA/PC/HU na Promotoria de Justiça do Município de Belém.

Para apresentação da pesquisa e responder a problemática, o trabalho compõe-se de quatro capítulos.

No primeiro capítulo, apresentam-se os indícios do surgimento da preocupação com os problemas ambientais, conferidos a partir do aumento populacional e pelo volume da quantidade de resíduos sólidos produzidos. Para isso, apresenta-se a influência da esfera internacional e nacional para interferir na tentativa de dirimir tais problemas ambientais.

Logo, é apresentada a Constituição Federal de 1988 visando à proteção do meio ambiente e a gestão dos resíduos sólidos, e, a legislação brasileira sobre a Política Nacional de Saneamento Básico e a Política Nacional de Resíduos Sólidos.

No segundo capítulo, aborda-se sobre o princípio da cooperação no direito ambiental e como ele é disciplinado no artigo 6º, inciso VI da Política Nacional dos Resíduos Sólidos.

O terceiro capítulo é composto pela apresentação do Estado Federal que tem por base jurídica uma Constituição que possui como atribuição os critérios de fixação de repartição de competência dos entes da federação estabelecidos pela Constituição Federal de 1988. Bem como, a responsabilidade destes entes em detrimento do dano causado ao meio ambiente.

Logo, analisa-se neste capítulo, a competência e a responsabilidade dos entes da federação em face da criação de regiões metropolitanas. Deste modo, é utilizada a decisão do Supremo Tribunal Federal – ADI RJ1842/2013 e o Estatuto da Metrópole, Lei nº 13.089 de 2015, que subsidiam a questão sobre a prestação dos serviços de saneamento básico, no caso em questão, sob a perspectiva dos resíduos sólidos.

Por fim, o quarto capítulo trata-se da análise empregada na Região Metropolitana de Belém, tendo em vista o princípio da cooperação e a responsabilidade dos entes da federação sobre a gestão de resíduos sólidos. Essa investigação pauta-se do Termo de Ajustamento de Conduta para o tratamento da gestão integrada de resíduos sólidos.

## 1 MEIO AMBIENTE E RESÍDUOS SÓLIDOS

Neste primeiro capítulo, são apresentados os indícios do surgimento da preocupação com a degradação do meio ambiente, principalmente no cenário dos resíduos sólidos. Em seguida, é analisada a relação entre o crescimento populacional e o aumento da geração dos resíduos sólidos, que comprometem a preservação do meio ambiente e a saudável qualidade de vida.

Ato contínuo, é apresentada a influência da esfera internacional e nacional para interferir na tentativa de dirimir os problemas ambientais, principalmente, no quesito dos resíduos sólidos. Desta forma, tem-se a legislação brasileira que disciplina sobre o tema, bem como, as normas positivadas anteriores e posteriores à Constituição Federal de 1988 visando à proteção do meio ambiente e a gestão dos resíduos sólidos.

### 1.1 A DEGRADAÇÃO AMBIENTAL E A QUESTÃO DOS RESÍDUOS SÓLIDOS

Ao longo do tempo a preocupação ambiental foi crescendo dando margem à chegada dos movimentos ambientalistas<sup>3</sup> que emergiram em locais diferentes e por fatores diversos. Deste modo, a exploração dos recursos naturais de modo irrestrito é um fator preponderante para a degradação do meio ambiente, em que o homem manipula a natureza sem compreender as consequências do impacto que isto poderia causar (MCCORMICK, 1992, p. 21).

Por volta do século XIX, surgiram movimentos reacionários aos avanços da civilização industrial, em que buscavam a vida bucólica, por meio de pensamentos românticos escritos nas obras dos intelectuais como Rousseau, Novalis, entre outros, que visavam o retorno à natureza (BINSZTOK, 2007, p. 316).

Desse modo, foram desenvolvidas correntes que emergiram do ambientalismo americano: a preservacionista e a conservacionista.

A teoria preservacionista pretendia proteger as áreas virgens de qualquer alternativa de utilidade que não fosse a recreação. Esse pensamento era impulsionado pelo naturalista John Muir que incentivou a criação do primeiro Parque Nacional de Yosemite, em 1890, de reserva de proteção das áreas virgens. De outro lado, o pensamento de Gifford Pinchot e seus seguidores apoiavam o campo do conservacionismo ao apontar a necessidade da exploração

---

<sup>3</sup> Os movimentos ambientalistas apareceram em locais, por motivos e momentos diversos. Pode-se citar o surgimento do ambientalismo britânico que surgiu na era das descobertas científicas e que sofreu influência do estudo da história natural na tentativa de resgatar a relação entre o homem e a natureza. Outro movimento ambientalista a ser citado é o americano que foi dividida em duas correntes o preservacionista e o conservacionista (MCCORMICK, 1992, p. 30).

dos recursos naturais que deve ser realizado de modo racional e sustentável (MCCORMICK, 1992, p. 30).

O uso desenfreado dos recursos naturais, por volta do século XVIII, cujo início foi a Revolução Industrial na Europa, foi intensificado em razão do crescimento populacional e econômico, intitulado como marco da transformação social (LEMOS, 2014, p.28).

Esse fenômeno de produção em massa e do crescimento econômico das grandes indústrias que produzem objetos de consumo em larga escala, deu ensejo a maximização dos impactos ambientais em diversos aspectos, tais como: efeito estufa, emissão de poluentes, desmatamento, extinção de algumas espécies animais e vegetais, desigualdade social, falta de saneamento básico, dentre outros.

A problemática deriva da exploração desenfreada e da produção em massa promovendo o esgotamento dos recursos naturais e ocasionando desastres ambientais, pela falta de conciliação entre desenvolvimento econômico e conservação do meio ambiente.

Desde os anos 30, encontram-se dispositivos que tratam sobre a questão ambiental no direito internacional, dentre eles, tem-se a Convenção sobre a preservação da fauna e da flora, de 1933, e a Convenção Internacional para a Regulação da Caça das Baleias, de 1946. Estes mecanismos iniciaram a abordagem para um desenvolvimento ambiental, principalmente após a reunião com as Nações Unidas, em 1949, momento de debater sobre os problemas que envolvem o meio ambiente (BINSZTOK, 2007, p. 317-318).

Dentre os grupos interessados nas questões ambientais, destaca-se o Clube de Roma, formado em 1968 por pessoas que se reuniram para analisar sobre política e outros assuntos, nestes, o meio ambiente e o desenvolvimento sustentável. Sendo que, em 1971, o Clube de Roma elaborou um relatório afirmando que o crescimento dos países desenvolvidos e o progresso no processo industrial resultariam em um esgotamento dos recursos naturais. E, para evitar esse problema recomendou-se o Zero Growth (crescimento zero)<sup>4</sup>, em que os Estados deveriam parar de crescer para atingir o equilíbrio ambiental e econômico (BINSZTOK, 2007, p. 318).

---

<sup>4</sup> Os cientistas que faziam parte do Clube de Roma encomendaram uma análise acerca da degradação ambiental mundial em relação ao futuro da humanidade. O relatório foi elaborado e publicado com o nome de Limites do crescimento ou Relatório Meadows. A partir da análise realizada foram apontadas algumas conclusões como destacaram Leuzinger e Cureau (2008, p.09) em que “as conclusões do estudo apontaram para o colapso do sistema econômico global, em menos de cem anos, em virtude da depleção dos recursos naturais não-renováveis e, conseqüentemente, do colapso da base industrial, em razão do aumento do preço da matéria-prima e da diminuição do capital de investimento, arrastando também o sistema de serviços e a agricultura, caso não fossem radicalmente alteradas as relações sociais e econômicas. Os cientistas que participaram do estudo foram: Dennis e Donella Meadows, Jorge Randers e William W. Behrens III.”

A tese do crescimento zero foi fortemente debatida por alguns países, inclusive o Brasil, países esses em desenvolvimento, que consideravam a necessidade de conhecer melhor os recursos existentes respaldando a relação entre meio ambiente e desenvolvimento. O intuito dos países em desenvolvimento era evitar que o processo de industrialização fosse interrompido, e assim, poderiam alcançar o nível de renda dos países desenvolvidos (SACHS, 2002, p. 51).

A necessidade do crescimento econômico prevalecia sobre a tese do crescimento zero, porém advertia-se que este crescimento deveria acontecer de forma moderada a fim de promover a preservação do meio ambiente.

A comunidade internacional, por meio da Organização das Nações Unidas – ONU, preocupada com a situação ecológica mundial intensificou as reuniões acerca do meio ambiente que foram fortemente discutidas a partir da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano, em 1972, realizada em Estocolmo.

A partir dos debates realizados na conferência, as Nações Unidas criaram instituições como o PNUMA (Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente), com sede em Nairóbi, no Quênia para tratar dos assuntos relacionados aos problemas associados às questões ambientais no mundo (BINSZTOK, 2007, p. 318).

A Conferência de Estocolmo resultou na construção da ideia de desenvolvimento sustentável expressão que se procurava definir qual o significado de “uma promoção do desenvolvimento permitindo preservar o meio ambiente” (VARELA, 2004, p. 32).

Nesse sentido, o conceito de desenvolvimento sustentável, naquele período era um termo sem conteúdo, mas começou a evoluir a partir dos debates realizados para discutir sobre o meio ambiente e a relação com os seres humanos. Varela (2004) revela que a Conferência de Estocolmo não definiu, neste primeiro momento, o conceito de desenvolvimento sustentável, mas trouxe a ideia de direito fundamental ao meio ambiente saudável, do seguinte modo:

O homem tem o direito fundamental à liberdade, à igualdade, a condições de vida adequadas, num ambiente com uma qualidade que permita uma vida com dignidade e bem estar, e o homem porta uma responsabilidade solene na proteção e melhoria do meio ambiente para as gerações presentes e futuras (VARELA, 2004, p. 34).

O termo desenvolvimento sustentável<sup>5</sup> começou a ser aprimorado a partir deste período, mas só foi consolidado em 1983, quando a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento recebeu da Assembleia Nacional da ONU a incumbência de preparar um relatório sobre o desenvolvimento sustentável.

A Comissão em 1984 elaborou o relatório chamado *Our Common Future* (Nosso Futuro Comum) presidido pela Primeira Ministra da Noruega, a médica, Gro Harlem Brundtland. O relatório foi publicado em 1987 e trouxe a definição de desenvolvimento sustentável como aquele que: “atende as necessidades do presente sem comprometer as futuras gerações” (FREITAS, 2012, p. 46).

A ideia de desenvolvimento sustentável abordada pela Comissão no relatório *Nosso Futuro Comum* impõe a necessidade de aprimorar as relações existentes entre o meio ambiente, a sociedade e a economia. Eis que, o problema ambiental não resulta apenas do processo de industrialização, por meio da produção e consumo, pelos países desenvolvidos, mas também como entende Binsztok (2007):

(...) do subdesenvolvimento, como a favelização, a ausência dos serviços de saneamento, a deficiência e o atraso tecnológico das indústrias de baixo nível de modernização, o avanço das fronteiras agrícolas, os desperdícios na utilização dos recursos naturais e o desmatamento, que resultam na degradação dos solos, das águas e da atmosfera, ou seja, nas agressões ao meio ambiente (BINSZTOK, 2007, p. 319).

O relatório Brundtland foi de grande importância porque apresentou significativas necessidades de mudanças na concepção ambiental para alcançar o desenvolvimento por meio da utilização consciente dos recursos naturais. Nesse sentido, Sachs (2002), entende que:

De maior importância, pelo lado positivo, foi a intensa reflexão sobre as estratégias de economia de recursos (urbanos e rurais) e sobre o potencial para a implementação de atividades direcionadas para a ecoeficiência e para a produtividade dos recursos (reciclagem, aproveitamento de lixo, conservação de energia, água e recursos, manutenção de equipamentos, infra-estrutura e edifícios visando à extensão de seu ciclo de vida) (SACHS, 2002, p. 55).

Após a elaboração do relatório, houve um impacto positivo da conscientização ecológica, fato em que deu ensejo, em junho de 1992, realização da Conferência das Nações

---

<sup>5</sup> O termo ecodesenvolvimento foi primeiramente abordado por Maurice Strong, e, em seguida foi aprimorado por Ignacy Sachs (VARELA, 2004, p. 32). Sachs assevera que ecodesenvolvimento trata-se de sinônimo de desenvolvimento sustentável o qual compreende-se a necessidade de harmonizar as relações sociais, ambientais e econômicas que levaria ao verdadeiro desenvolvimento (SACHS, 2002, p. 54).

Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, conhecida como Eco - 92 ou Rio - 92 ou ainda, Cúpula da Terra. A comunidade internacional ao enfatizar a necessidade da proteção ambiental inseriu o assunto na agenda mundial para aprovação dos tratados e convenções no intuito de valorizar o termo desenvolvimento sustentável (VARELA, 2004, p. 33-34).

A conscientização social equivalente ao meio ambiente e desenvolvimento tornou-se um ícone mundial que integrou a agenda pública da maioria dos países, inclusive o Brasil, que sediou a Eco-92.

Verifica-se então, que diante dos sérios problemas ambientais ocasionados no mundo inteiro, a Organização Nacional das Nações Unidas (ONU) decidiu convocar reuniões para tratar sobre os problemas ambientais globais. A primeira convocação deu-se em 1968, sendo que a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Humano foi realizada em julho de 1972, em Estocolmo. O segundo momento foi em 1988, quando foi aprovada pela Assembleia Geral das Nações Unidas uma resolução determinando que até 1992 fosse realizada uma nova conferência sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (BARRAL; FERREIRA, 2006, p. 26-28).

Como já visto, a conferência da Organização das Nações Unidas ocorreu no Rio de Janeiro, em julho 1992, conhecida como Rio 92, eis que o Brasil sediou o evento, chamado de “Cúpula da Terra”, pelos acordos realizados entre os Chefes de Estados, contendo a participação de 179 países que ajudaram na elaboração e posterior assinatura de cinco documentos: a Agenda 21, a Declaração do Rio sobre meio ambiente e desenvolvimento, Princípios para a Administração Sustentável das Florestas, Convenção da Biodiversidade e Convenção sobre mudança do clima (BARRAL; FERREIRA, 2006, p. 30).

Cada declaração e convenção tratam-se das questões ambientais específicas a serem acordadas pelos países. Os Estados que ratificaram esses acordos devem exercer e aplicar as normas e princípios inseridos nos documentos sobre as questões de cunho ambiental, na tentativa de mitigar as catástrofes que se alastram pelo planeta.

Verifica-se que a necessidade de impulsionar medidas relacionadas entre o meio ambiente e desenvolvimento é latente, por tal motivo teve que ser abordada mundialmente, acerca dos problemas ocasionados pela ação do homem em razão da industrialização e do crescimento econômico. Dentre as estratégias produzidas pela Conferência das Nações Unidas para evitar a degradação ambiental e proporcionar o desenvolvimento sustentável para todos os Estados, elaborou-se: a Agenda 21.

A Agenda 21 é um instrumento promovido pela Eco-92 para que os Estados possam discutir sobre os problemas ambientais do planeta. Trata-se de um plano de ação governamental em que cada país elabora sua própria Agenda 21. De acordo com a Conferência Rio-92 a elaboração e execução da Agenda não se dão apenas, da ação dos governantes, mas também resulta do empenho empreendido por toda a sociedade. Veja:

É importante, notar que a implementação da Agenda 21 não depende exclusivamente dos governos. As mudanças que serão necessárias em termos de valores, de modelos produtivos e padrões de consumo configuram uma verdadeira revolução cultural. É preciso conquistar os corações e as mentes das pessoas para a causa ambiental, causa esta que, na verdade, não se restringe a questões exclusivamente ecológicas, mas engloba também desafios como a erradicação da pobreza, a firmação global e irrestrita dos direitos humanos a consolidação da paz entre os povos. Esta é, portanto, uma obra de toda a sociedade (AGENDA 21, 1995, p. 10).

A sociedade civil, em contrapartida, deve cooperar com os Estados para adotar medidas que protejam e renovem os recursos naturais. Sendo que, a Conferência Rio-92 trouxe algumas normas e princípios de direito ambiental para conduzir os Estados<sup>6</sup> a promoverem a proteção ambiental, na tentativa de alcançar a sustentabilidade.

De acordo com Juarez Freitas (2012), o conceito de sustentabilidade trata-se:

(...) do princípio constitucional que determina, com eficácia direta e imediata, a responsabilidade do Estado e da sociedade pela concretização solidária do desenvolvimento material e imaterial, socialmente inclusivo, durável e equânime, ambientalmente limpo, inovador, ético e eficiente, no intuito de assegurar, preferencialmente de modo preventivo e precavido, no presente e no futuro, o direito ao bem-estar (FREITAS, 2012, p. 41).

Além do alcance da proteção do meio ambiente, o conceito de sustentabilidade vai além, porque engloba a necessidade de promover, também, o desenvolvimento social e econômico que tende a assegurar o bem estar das presentes e das futuras gerações.

Todos os documentos acima citados são de suma importância para o desenvolvimento ambiental. Sendo que entre tantos problemas que afetam o ambiente pode-se citar a questão dos resíduos sólidos que se caracteriza como um problema de âmbito mundial. E, na tentativa de solucionar esta problemática, o tema sobre a questão dos resíduos sólidos restou discutido no documento conhecido por Agenda 21 (AGENDA 21, 1997).

---

<sup>6</sup> O Estado está proporcionalmente interligado com o dever de proteção do meio ambiente. Tanto é que, a Declaração do Rio de Janeiro de 1992, por meio dos 27 princípios integrantes no documento prevê o termo Estado em vários dispositivos, como por exemplo, o Princípio 11: “Os Estados deverão promulgar leis eficazes sobre o meio ambiente”.

Diversas, então, são as dificuldades encontradas para estabelecer mecanismos que possam ser utilizados para evitar os problemas ambientais, sendo que uma dessas dificuldades pertence à gestão e ao gerenciamento dos resíduos sólidos.

A questão dos resíduos sólidos é de grande importância para o meio ambiente, por isso foi debatida durante a Conferência Rio 92, que visa evitar as lesões causadas pelo aumento exacerbado dos resíduos sólidos. Trata-se de um problema que atinge todos os países, por essa razão, restou incluída como objeto em alguns capítulos da Agenda 21, ou seja, nos capítulos 19, 20, 21 e 22 sobre os resíduos sólidos.

O capítulo 19 da Agenda 21 dispõe sobre a necessidade do manejo ecologicamente saudável das substâncias químicas tóxicas, incluída, na prevenção do tráfico internacional dos produtos tóxicos e perigosos; o capítulo 20 dispõe sobre o manejo ambientalmente saudável dos resíduos perigosos, incluindo também, a prevenção do tráfico internacional ilícito de resíduos perigosos; já o capítulo 21 fala sobre o manejo ambientalmente saudável dos resíduos sólidos e questões relacionadas com esgoto; e, por fim, o capítulo 22 elenca a necessidade de realização do manejo seguro e ambientalmente saudável dos resíduos radioativos (AGENDA 21, 1997).

Nesses capítulos, foram traçadas diretrizes, metas e objetivos acerca do tratamento dos resíduos sólidos que deve ser realizado por todos os países que se comprometeram ao assinar o documento - Agenda 21.

Verifica-se, então, que houve uma preocupação global por parte dos Estados sobre a necessidade da gestão ambiental que aconteceu após a Conferência de Estocolmo, em 1972. E ainda mais, sobre os problemas atrelados aos resíduos sólidos que conseqüentemente influenciam no desastre do meio ambiente e na saúde humana. Desta forma, uma das primeiras alternativas elaborada, no que compete aos resíduos, foi o despejo para outros Estados/países, ou seja, a circulação internacional dos resíduos (RIBEIRO, 2014).

Com o despejo dos resíduos para outros países piora ainda mais a questão dos resíduos sólidos, pois não há técnicas de gestão para uma adequada destinação destes resíduos, e sim a intensificação de prejuízos recebidos por outros países.

Por tal motivo, iniciou-se uma discussão de âmbito global, para que houvesse regulação normativa condizente em face deste tráfico internacional de resíduos. Esta regulamentação ocorreu com a Convenção da Basileia sobre Movimentação Transfronteiriça de Resíduos Perigosos e sua disposição, com redação final realizada em março de 1989, e tendo entrado em vigor em 1992.

A Convenção da Basileia possui atualmente mais de 170 Estados-partes, incluindo o Brasil, dos quais todos devem cumprir os compromissos estabelecidos na convenção, no intuito não só de evitar o transporte dos resíduos para outras localidades o que favorece complicações na saúde pública do país receptor (normalmente são os países menos desenvolvidos), mas também, para implementar a gestão dos resíduos sólidos por meio de destinação adequada, reciclagem, redução dos resíduos, entre outras formas. (RIBEIRO, 2014).

No Brasil, a Convenção da Basileia foi internalizada por meio do Decreto 875, de 1993, e ao aderir, prevê em seu artigo 1º, algumas reservas, bem como objetivos com o seguinte teor:

(...) 2. O Brasil manifesta, contudo, preocupação ante as deficiências da Convenção. Observa, assim, que seu articulado corresponderia melhor aos propósitos anunciados no preâmbulo caso apontasse para a solução do problema da crescente geração de resíduos perigosos e estabelecesse um controle mais rigoroso dos movimentos de tais resíduos. O art. 4, § 8º e o art. 11, em particular, contêm dispositivos excessivamente flexíveis, deixando de configurar um compromisso claro dos Estados envolvidos na exportação de resíduos perigosos com a gestão ambientalmente saudável desses resíduos. 3. O Brasil considera, portanto, que a Convenção de Basileia constitui apenas um primeiro passo no sentido de se alcançarem os objetivos propostos ao iniciar-se o processo negociador, a saber: a) reduzir os movimentos transfronteiriços de resíduos ao mínimo consistente com a gestão eficaz e ambientalmente saudável de tais resíduos; b) minimizar a quantidade e o conteúdo tóxico dos resíduos perigosos gerados e assegurar sua disposição ambientalmente saudável tão próximo quanto possível do local de produção; e c) assistir os países em desenvolvimento na gestão ambientalmente saudável dos resíduos perigosos que produzirem (BRASIL, 1993).

Percebe-se que a solução não é transferir o lixo de determinado lugar para outro, até porque o volume de resíduos tende a aumentar se não houver uma destinação adequada, vez que, o planeta não possui estrutura física para acondicionar todo o resíduo produzido pela população.

Veja-se que a questão dos resíduos sólidos no século XXI, principalmente depois da ECO-92, consoante dispõe os capítulos da Agenda 21, remetem a necessidade de se colocar para o país políticas públicas nacionais. Sendo que praticamente foi nesse período, que teve início à discussão acerca da probabilidade de instituir uma legislação que discipline sobre a gestão e o gerenciamento de resíduos sólidos.

Entretanto, só após o período de 21 anos, foi instituída a Lei da Política Nacional dos Resíduos Sólidos (PNRS), Lei Federal nº 12.305, de 02 de agosto de 2010, que passou a impor ao poder público, ao setor privado e a sociedade tratamentos e disposições dos resíduos

sólidos, pois cada vez mais, aumenta-se significativamente a produção dos resíduos sólidos no mundo.

### 1.1.1 Alternativas para redução dos resíduos sólidos.

O aumento desenfreado de resíduos sólidos e a complexidade no tratamento destes resíduos acabam provocando cada vez mais sérios riscos para a saúde humana e para o meio ambiente. Tais riscos tornam-se mais intensos quando não há um tratamento adequado para destinação final destes resíduos.

A produção dos resíduos sólidos já alcança mundialmente em torno de 12 bilhões de toneladas por ano, sendo que tem previsão para chegar a 18 bilhões de toneladas por ano até 2020 (UNEP, 2007). É necessário diminuir este número de resíduos gerados a partir de uma adequada gestão de resíduos sólidos. Sendo que, em relação aos resíduos sólidos urbanos, várias cidades do mundo geram em torno de 1,3 bilhões de toneladas por ano, volume este que deve aumentar para 2,2 bilhões de toneladas em 2025 (HOORNWEG; BHADA-TATA, 2012, p. 8).

No Brasil, ocorre também esse aumento na geração dos resíduos sólidos que segundo dados da Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais – ABRELPE – a pesquisa do panorama de resíduos sólidos no Brasil no ano de 2014 e 2015 apresentou um crescimento, conforme, constata-se na tabela abaixo:

Regiões	2013	2014	2015	
	RSU Gerado (t/dia)/ Índice (Kg/hab/dia)	RSU Gerado (t/dia)/ Índice (Kg/hab/dia)	RSU Gerado (t/dia)	Índice (Kg/hab/dia)
Norte	15.169 / 0,892	15.413 / 0,893	15.745	0,901
Nordeste	53.465 / 0,958	55.177 / 0,982	55.862	0,988
Centro-Oeste	16.636 / 1,110	16.948 / 1,114	17.306	1,121
Sudeste	102.088 / 1,209	105.431 / 1,239	107.375	1,252
Sul	21.922 / 0,761	22.328 / 0,770	22.586	0,773
<b>BRASIL</b>	<b>209.280 / 1,041</b>	<b>215.297 / 1,062</b>	<b>218.874</b>	<b>1,071</b>

Fonte: Pesquisa ABRELPE<sup>7</sup>

De acordo com os dados apresentados na tabela, verifica-se que a cada ano a quantidade de resíduos sólidos gerados apresenta um crescimento. A população brasileira produziu no ano de 2014 em torno de 78,6 milhões de toneladas no ano e 215.297 mil

<sup>7</sup>Disponível em: <<http://www.abrelpe.org.br/Panorama/panorama2014.pdf>> e <<http://www.abrelpe.org.br/Panorama/panorama2015.pdf>>. Acesso em: 08.11.2016.

toneladas por dia de resíduos sólidos urbanos. No ano de 2015, conforme o Panorama dos Resíduos Sólidos no Brasil, este número cresceu. O volume de resíduos sólidos gerados aumentou para 79,9 milhões de toneladas no ano, que corresponde a 218.874 toneladas por dia<sup>8</sup>.

Então, conforme os dados do panorama dos resíduos sólidos, entre o ano de 2013 e 2014 houve um aumento de resíduos sólidos gerados por ano no Brasil de 2,90% e um crescimento de resíduos produzidos per capita de 2,02% (ALBREPE, 2014, p. 28). No mesmo sentido, houve um aumento entre 2014 e 2015 de 1,7% de resíduos anualmente no Brasil e de 0,8% de resíduos gerados por pessoa (ALBREPE, 2015, p. 19). Percebe-se, portanto, que ao invés de reduzir o volume de resíduos sólidos urbanos, houve um aumento progressivo no período entre 2013 e 2015 no Brasil.

Válido esclarecer que para fins deste trabalho, a análise relacionada se delimita apenas aos resíduos sólidos urbanos, portanto, não engloba os demais critérios de classificação que diz respeito à origem dos resíduos e quanto à sua periculosidade.<sup>9</sup>

Os resíduos sólidos urbanos são aqueles oriundos de atividades domésticas em residências urbanas e os resíduos de limpeza urbana, que são: os originários da varrição, limpeza de logradouros e vias públicas, assim como de outros serviços de limpeza urbana (BRASIL, 2010a, art. 13).

---

<sup>8</sup> Para a coleta dos dados da pesquisa sobre os resíduos sólidos urbanos a ABRELPE realizou de acordo com o panorama dos resíduos sólidos no Brasil em 2014, a pesquisa em 400 municípios: na região Norte 49, na região Nordeste 123, na região Centro-Oeste 32, na região Sudeste 133 e na região Sul 63 municípios participaram da pesquisa. (ABRELPE, 2014, p. 22 e 41).

<sup>9</sup> A Política Nacional dos Resíduos Sólidos estabelece a classificação dos resíduos sólidos, no artigo 13 que dispõe: “Para os efeitos desta Lei, os resíduos sólidos têm a seguinte classificação: I - quanto à origem: a) resíduos domiciliares: os originários de atividades domésticas em residências urbanas; b) resíduos de limpeza urbana: os originários da varrição, limpeza de logradouros e vias públicas e outros serviços de limpeza urbana; c) resíduos sólidos urbanos: os englobados nas alíneas “a” e “b”; d) resíduos de estabelecimentos comerciais e prestadores de serviços: os gerados nessas atividades, excetuados os referidos nas alíneas “b”, “e”, “g”, “h” e “j”; e) resíduos dos serviços públicos de saneamento básico: os gerados nessas atividades, excetuados os referidos na alínea “c”; f) resíduos industriais: os gerados nos processos produtivos e instalações industriais; g) resíduos de serviços de saúde: os gerados nos serviços de saúde, conforme definido em regulamento ou em normas estabelecidas pelos órgãos do Sisnama e do SNVS; h) resíduos da construção civil: os gerados nas construções, reformas, reparos e demolições de obras de construção civil, incluídos os resultantes da preparação e escavação de terrenos para obras civis; i) resíduos agrossilvopastoris: os gerados nas atividades agropecuárias e silviculturais, incluídos os relacionados a insumos utilizados nessas atividades; j) resíduos de serviços de transportes: os originários de portos, aeroportos, terminais alfandegários, rodoviários e ferroviários e passagens de fronteira; k) resíduos de mineração: os gerados na atividade de pesquisa, extração ou beneficiamento de minérios; II - quanto à periculosidade: a) resíduos perigosos: aqueles que, em razão de suas características de inflamabilidade, corrosividade, reatividade, toxicidade, patogenicidade, carcinogenicidade, teratogenicidade e mutagenicidade, apresentam significativo risco à saúde pública ou à qualidade ambiental, de acordo com lei, regulamento ou norma técnica; b) resíduos não perigosos: aqueles não enquadrados na alínea “a”. Parágrafo único. Respeitado o disposto no art. 20, os resíduos referidos na alínea “d” do inciso I do caput, se caracterizados como não perigosos, podem, em razão de sua natureza, composição ou volume, ser equiparados aos resíduos domiciliares pelo poder público municipal (BRASIL, 2010a).

No Panorama dos Resíduos Sólidos no Brasil, ABRELPE 2015 – a coleta realizada pelos municípios brasileiros, no ano de 2014 e 2015 constata-se que o volume de resíduos coletados cresceu nas regiões do Brasil. Sendo que no ano de 2015 o montante coletado de resíduos sólidos urbanos foi de 72,5 milhões de toneladas.

Então, veja a tabela abaixo sobre a coleta de Resíduos Sólidos entre 2014 e 2015 nas regiões no Brasil:

Regiões	2014	2015	
	Coleta RSU (t/dia) / Coleta RSU per capita (Kg/hab/ dia)	Coleta RSU (t/dia)	Coleta RSU per capita (Kg/hab/ dia)
Norte	12.458 / 0,722	12.692	0,726
Nordeste	43.330 / 0,771	43.894	0,776
Centro-Oeste	15.826 / 1,040	16.217	1,050
Sudeste	102.572 / 1,205	104.631	1,220
Sul	21.047 / 0,725	21.316	0,729
<b>Brasil</b>	<b>195.233 / 0,963</b>	<b>198.750</b>	<b>0,972</b>

Fonte: Pesquisa ABRELPE<sup>10</sup>

Verifica-se que houve um aumento na quantidade de resíduos sólidos coletados em 2015 em todas as regiões do Brasil ao comparar com o ano de 2014. A coleta de resíduos sólidos urbanos teve crescimento de 1,8% e de 0,9% da coleta por pessoa no Brasil (ALBREPE, 2015, p. 19).

O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE que ao efetuar convênio com o Ministério das Cidades, em 2008, para realizar a pesquisa de Saneamento Básico que teve como objetivo verificar as condições sanitárias do país entre os 5.565 municípios existentes. No sentido, de avaliar os quatro serviços de saneamento presentes na Lei nº 11.445/2007, que são: serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário, manejo de águas e manejo de resíduos sólidos conferidos à população.

A pesquisa realizada pelo IBGE em parceria com o Ministério das Cidades teve uma grande repercussão, tendo em vista a instituída Lei Federal nº 11.445, de 05 de janeiro de 2007, que prevê as diretrizes em âmbito nacional para o saneamento básico.

De acordo com a Pesquisa Nacional de Saneamento Básico – PNSB 2008:

(...)61,2% das prestadoras dos serviços de manejo dos resíduos sólidos eram entidades vinculadas à administração direta do poder público; 34,5%, empresas privadas sob o regime de concessão pública ou terceirização; e

<sup>10</sup> Disponível em: <http://www.abrelpe.org.br/Panorama/panorama2014.pdf> e <http://www.abrelpe.org.br/Panorama/panorama2015.pdf>. Acesso em: 08.11.2016.

4,3%, entidades organizadas sob a forma de autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e consórcios. Os serviços de manejo dos resíduos sólidos compreendem a coleta, a limpeza pública bem como a destinação final desses resíduos, e exercem um forte impacto no orçamento das administrações municipais, podendo atingir 20,0% dos gastos da municipalidade”. (IBGE, p. 59, 2010).

O volume de produção dos resíduos é um problema mundial que envolve todos os países, em que todos possuem um imenso desafio no controle para redução dos resíduos sólidos, ou seja, até aqueles países que possuem uma destinação adequada, tem preocupações relacionadas a possíveis problemas oriundos da redução ou eliminação dos resíduos.

É necessário observar que a destinação dos resíduos sólidos para “lixões” ou os chamados vazadouros a céu aberto os quais não possui medidas de proteção ao meio ambiente ou à saúde pública, caracteriza-se por forma totalmente inadequada de destinação dos resíduos. Por tal motivo é necessário o encerramento dos lixões a céu aberto e a adoção de medidas para a destinação adequada dos resíduos sólidos.

De acordo com dados do IBGE na PNSB 2008, revelou que 50,8% dos municípios destinaram inadequadamente os resíduos para os vazadouros a céu aberto, na região norte, por exemplo, 94,4% dos municípios realizam a destinação de resíduos sólidos para os lixões, conforme, verifica-se nos registros por regiões:

(...) foi possível identificar que os municípios com serviços de manejo dos resíduos sólidos situados nas Regiões Nordeste e Norte registraram as maiores proporções de destinação desses resíduos aos lixões – 89,3% e 85,5%, respectivamente – enquanto os localizados nas Regiões Sul e Sudeste apresentaram, no outro extremo, as menores proporções – 15,8% e 18,7%, respectivamente. **Na Região Norte, destacaram-se, nesse sentido, os municípios do Estado do Pará, onde a destinação dos resíduos aos lixões foi praticada 94,4% deles.** Na Região Nordeste, os destaques negativos couberam aos municípios dos Estados do Piauí, Maranhão e Alagoas: 97,8%, 96,3% e 96,1%, respectivamente. Na Região Sul, os municípios de seus três estados – Santa Catarina, Rio Grande do Sul e Paraná – registraram as menores proporções de destinação dos resíduos sólidos aos lixões: 2,7%, 16,5% e 24,6%, respectivamente. O destaque coube aos municípios do Estado de Santa Catarina, com 87,2% desses resíduos destinados a aterros sanitários e controlados, figurando os municípios dos Estados do Paraná e Rio Grande do Sul com 81,7% e 79,2%, respectivamente. Na Região Sudeste, os municípios do Estado de São Paulo registraram as menores proporções de destinação dos resíduos sólidos aos lixões, 7,6%, enquanto os municípios do Estado do Rio de Janeiro foram o destaque negativo, sendo este tipo de destinação praticado por 33,0% deles (IBGE, p. 60, 2010). (grifou-se).

Tais problemas podem ser prejudiciais tanto para a saúde humana como para o meio ambiente, desta forma, é importante ressaltar que no âmbito internacional buscaram-se

projetos para que impusessem que todos os países participassem para trabalhar com a adequada destinação dos resíduos sólidos.

Outro dado pode ser mencionado pelo relatório do Banco Mundial – *What a Waste: A Global Review of Solid Waste Management*, que consolidou um amplo leque de informações sobre a produção e gestão de resíduos sólidos.

Este relatório informa a existência de pelo menos 03 (três) milhões de habitantes na terra, que geram em torno de 1,2 kg de resíduos por pessoa por dia. Sendo que até em 2025 esta proporção pode chegar a 1,42 kg por pessoa diariamente de resíduos sólidos urbanos. (HOORNWEG; BHADA-TATA, 2012, p. 11).

Ou seja, com o passar dos anos, ao invés de haver uma redução na produção de resíduos sólidos, este número vai cada vez aumentando, e caso a destinação na maioria dos municípios seja inadequada, os espaços serão apenas para depositar os resíduos. Que por ventura, geram malefícios para o meio ambiente e para a saúde humana.

De acordo com dados provenientes da UNEP – EEA, alternativas foram adotadas para viabilizar a gestão dos resíduos sólidos, como exemplo, pode-se citar na América da Norte a adoção das embalagens ecológicas pelas empresas, eis que os próprios consumidores requerem a utilização de produtos reciclados (UNEP, 2011, p.310).

Tem-se também o fornecimento de energia a partir de resíduos rurais, eis que empreendimentos rurais utilizaram os resíduos orgânicos rico em biomassa na conversão em biogás que possui grande potencial para fornecer energia para as regiões rurais. Esta alternativa recebeu o apoio do Banco Asiático (ADB) instalando mais de 7.500 biodigestores em mais de 140 localidades rurais na China (UNEP, 2011, p.310).

Na Índia foram utilizados resíduos sólidos orgânicos para gerar combustível para cozinhar. Em Bihar, por exemplo, Estado Indiano adotou-se a utilização por meio dos resíduos sólidos através da casca de arroz para serem usados na usina de energia que beneficia várias famílias daquela localidade (UNEP, 2011, p. 310).

Outro trabalho criativo utilizado por meio de resíduos que viabiliza a diminuição da degradação ambiental e colabora com a economia, foi a invenção realizada pela Companhia de Tecnologia de Kunming Dongran na China – empresa especializada no tratamento de dejetos humanos por meio da digestão anaeróbica transformando em fertilizante orgânico que recebe apoio do governo. (UNEP, 2011, p. 309).

A produção de estrume orgânico através da fermentação desses dejetos humanos pode ser utilizada em fazendas de tabaco, caracterizada como uma principal indústria e fonte de

renda para a província de Yunnan na China. Este adubo orgânico também é utilizado em vegetais, flores, e, o composto líquido serve como nutrientes para as sementes (UNEP, 2011, p. 309).

Outro método utilizado que contribui para o meio ambiente é o processo de reciclagem de materiais provenientes de resíduos sólidos, que além de utilizar os resíduos para a reciclagem o processamento ganha créditos de carbono.

Este benefício é oriundo de uma metodologia de pequena escala chamada “AMS-III AJ Recovery and Recycling of Materials from Solid Wastes” que permite a recuperação e reciclagem de alta densidade de polietileno e de baixa densidade de polietileno plástico e por meio deste processamento resulta em economia de energia e redução de emissões, sendo então compatível para ganhar créditos de carbono (UNEP, 2011, p. 312).

No Brasil, de acordo com dados da ABRELPE 2014, a reciclagem é um componente muito importante para a gestão dos resíduos sólidos. No caso das indústrias de reciclagem mecânica de plásticos, há a conversão destes materiais para a utilização na produção de novos artefatos plásticos (ALBREPE, 2014, p. 109).

Outro aspecto de grande valia foi o gerenciamento de resíduos sólidos empregado na cidade de Borås, na Suécia. Em que houve a cooperação entre a prefeitura, empresários locais e os pesquisadores da Universidade de Borås, bem como a colaboração da sociedade. Assim, realizou-se um sistema de triagem ótica em larga escala que possibilita a recuperação completa de resíduos orgânicos, de usinas de produção de biogás e fertilizantes, além da reciclagem, sendo que este sistema abrange toda a cidade que possui em média 100 mil habitantes<sup>11</sup> (BJORK, et al, 2012, p. 69-70).

Mas, para que estas alternativas de destinação adequada dos resíduos aconteçam é necessário o investimento em tecnologia e a cooperação entre o poder público e a sociedade de modo geral.

A Política Nacional dos Resíduos Sólidos inovou ao trazer diretrizes que apontam a necessidade da colaboração entre todos os entes da sociedade. É necessária a participação das pessoas físicas ou jurídicas, de direito público ou privado, que são responsáveis, direta ou indiretamente, pela geração de resíduos sólidos, bem como aquelas que desenvolvam ações

---

<sup>11</sup> O sistema de triagem ótica possibilita a recuperação de resíduos orgânicos que é realizado com a colaboração da população que divide os lixos domésticos em sacos brancos e sacos pretos e a máquina realiza a triagem. “O sistema de triagem automática separa sacos pretos de outros sacos e com isso os resíduos orgânicos são canalizados para um biodigestor, enquanto o restante segue diretamente para incineração” (BJORK; MAGNUSSON; TAHERZADEH; ENGTROM; RICHARDS, 2012, p. 72).

que viabilizem a gestão integrada ou ao gerenciamento destes resíduos (BRASIL, 2010a, art. 1º, §1º).

Além de toda cooperação dos entes envolvidos é importante que a gestão ou gerenciamento adequado dos resíduos sólidos sejam realizados em consonância com a legislação que disciplina sobre a matéria. Sendo que, a Política Nacional de Resíduos Sólidos, por mais que tenha demorado mais de 20 anos para a sua promulgação, não foi a única norma que regulamentou os resíduos sólidos.

## 1.2 A REGULAMENTAÇÃO JURÍDICA DOS RESÍDUOS SÓLIDOS NO BRASIL.

Sabe-se que o aumento do crescimento populacional, inevitavelmente majorou consideravelmente a produção e o consumo, por meio da utilização dos recursos naturais. Estes recursos são limitados, portanto é necessária a conscientização do homem para usar de modo adequado os recursos evitando colocar em risco a sobrevivência humana e do meio ambiente.

A falta de gestão adequada de resíduos sólidos compromete a qualidade do meio ambiente deixando de propiciar um meio ambiente ecologicamente equilibrado. Pois, segundo o sociólogo Ulrick Beck (2010, p. 99), “problemas ambientais não são problemas do meio ambiente, mas problemas completamente – na origem e nos resultados – sociais, problemas do ser humano”.

Diante dessas considerações constata-se que os problemas socioeconômicos dos grandes centros urbanos geram implicações nas condições da qualidade de vida humana, saúde, inclusão social, bem como a degradação ambiental. E para amenizar este quadro histórico, deveriam ser criadas políticas públicas como ferramentas para tentar mitigar estas situações.

Se a degradação do meio ambiente possui íntima relação com as atividades humanas, os desastres ao meio ambiente são, portanto, problemas de toda a sociedade. De acordo com Porfirio Júnior (2002), o Estado deve intervir na sociedade adotando medidas a fim de conscientizar a população quanto às questões ambientais. Assim veja-se:

(...) passou-se a exigir do Estado, enquanto organização suprema da sociedade, dotada de poderes para regular e orientar o convívio social, que passasse a atuar de forma eficaz e positiva no sentido de fazer com que as atividades humanas viessem a ser desenvolvidas de maneira racional, para não mais causarem lesões irreversíveis ao meio ambiente, e – mais do que isso – se dessem de forma a possibilitar o não esgotamento dos recursos naturais e seu contínuo fornecimento e renovação (2002, p. 29-30).

A atuação do Estado tem por objetivo minimizar os conflitos ambientais por meio dos princípios ambientais que surgiram na Conferência de Estocolmo em 1972, e foram reafirmados na Declaração do Rio, em 1992, no que diz respeito, como por exemplo, os princípios 10, 11, 13 e 17<sup>12</sup> tratando-se da necessidade da atuação positiva do Estado em face das questões ambientais (PORFIRIO JÚNIOR, 2002, p. 31).

Neste cenário, os resíduos sólidos, ou melhor, a destinação final deles, é um problema que advém juntamente com o processo descontrolado de urbanização. Quanto maior a quantidade de indústrias, processos produtivos e consumo, maior será o número de resíduos gerados. Por isso, a necessidade de atribuir legislação pertinente que possibilite direcionar os gestores e aplicadores das leis em efetivar diretrizes que possam minimizar os problemas relacionados ao meio ambiente e, conseqüentemente, aos resíduos sólidos.

Deve-se, então, dar atenção a legislação relativa às questões ambientais, para perceber que a atuação do legislador é muito importante para ponderar as diretrizes básicas para que o Estado possa atuar a fim de encontrar soluções compatíveis com a degradação do meio ambiente e a questão relacionada com a gestão dos resíduos sólidos.

### **1.2.1 Saneamento Básico e Resíduos Sólidos no Sistema Constitucional de 1988.**

Ao consagrar o direito ao meio ambiente equilibrado como direito fundamental reconhece-se que o meio ambiente resguarda tantos os direitos individuais quanto os direitos sociais, eis que ao preservar o meio ambiente de forma ecologicamente equilibrada, este direito vem garantir aos indivíduos uma vida digna (direito de 1º dimensão) e o direito à saúde (direito de 2ª dimensão) ao manter o meio ambiente, pois sem esse meio ambiente dificultaria ainda mais a existência da vida humana (FILHO, 2005, p. 41).

---

<sup>12</sup> Consoante a Declaração do Rio de 1992, existem alguns princípios nele elencados que tratam sobre a atuação do Estado, como o princípio 10 em que: “(...) Os Estados irão facilitar e estimular a conscientização e a participação popular, colocando as informações à disposição de todos. Será proporcionado o acesso efetivo a mecanismos judiciais e administrativos, inclusive no que se refere à compensação e reparação de danos”; O princípio 11 dispõe que: “Os Estados adotarão legislação ambiental eficaz. As normas ambientais, e os objetivos e as prioridades de gerenciamento deverão refletir o contexto ambiental e de meio ambiente a que se aplicam. As normas aplicadas por alguns países poderão ser inadequadas para outros, em particular para os países em desenvolvimento, acarretando custos econômicos e sociais injustificados”; O princípio 13 prevê: “Os Estados irão desenvolver legislação nacional relativa à responsabilidade e à indenização das vítimas de poluição e de outros danos ambientais. Os Estados irão também cooperar, de maneira expedita e mais determinada, no desenvolvimento do direito internacional no que se refere à responsabilidade e à indenização por efeitos adversos dos danos ambientais causados, em áreas fora de sua jurisdição, por atividades dentro de sua jurisdição ou sob seu controle”. Princípios dispostos na Declaração do Rio de 1992, disponível em: <http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>.

Para o direito ao meio ambiente ser categorizado como direito fundamental é necessário que o Estado atue intervindo na proteção do meio ambiente em todos os âmbitos do poder, seja ele administrativo, legislativo e no judiciário, em consonância com os entes da federação que detêm competência constitucional para tratar sobre a matéria ambiental e assim adotar políticas públicas na defesa do meio ambiente.

Sendo assim, a Constituição Federal de 1988 estabelece em seu artigo 225 e incisos, o direito de todos 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 às presentes e futuras gerações.

Nos parágrafos e incisos do artigo 225 da Constituição Federal de 1988, abordam-se os princípios ambientais, os quais objetivam a proteção ao meio ambiente e à qualidade de vida da coletividade. De acordo com este artigo da Constituição Federal de 1988, diversos princípios objetivam a preservação ambiental com a finalidade de que o meio ambiente seja protegido para as gerações presentes e futuras, como estabelece o princípio do desenvolvimento sustentável em face de um direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

No que compete o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, trata-se de um direito de terceira dimensão, consagrado como direito difuso ou coletivo, por seu caráter transindividual ou transnacional que perpassa o sentido individual, ou seja, pessoas indeterminadas, que vão além do indivíduo, são as pessoas que participam da proteção desses direitos (SARLET, 2009, p. 49).

Assevera Dimolius e Martins (2009), acerca dos direitos de terceira dimensão, ao exemplificar que no caso do meio ambiente é função de todos protegê-lo e preservá-lo:

(...) podem ser tutelados somente de forma coletiva (por exemplo, o saneamento de um rio) e seu exercício não depende da vontade do indivíduo. Ninguém possui uma “fatia” da natureza para poder dela usufruir. Todos, ao mesmo tempo, têm o direito e a obrigação de cuidar de sua preservação para que todos, incluindo nesse termo as futuras gerações, possam usufruir da “sadia qualidade de vida” (2009, p.56).

Ou seja, trata-se de obrigação de todos proteger e preservar o meio ambiente, já consagrado na Constituição Federal de 1988 e de acordo com a doutrina, disciplina como direito fundamental de terceira dimensão, típico direito de solidariedade.

Nesse sentido, Anizio Filho (2005), descreve sobre o significado do direito fundamental ao meio ambiente:

O significado dessa configuração do direito fundamental ao meio ambiente como determinação de objetivo estatal é que as técnicas operativas do Estado estão dirigidas a um “fim” fundamental, que é “proteger e melhorar a qualidade de vida e defender e restaurar o meio ambiente. No Direito público, deixa saber Luño, esse fim vincula as ações do poder público de modo tal que não sobra espaço para opções discricionárias, notadamente para a administração. Quando, eventualmente, a administração pública houver se afastado desse fim fundamental, somente o reconhecimento de uma ação pública pode garantir a apreciação judicial desse fim e a submissão das autoridades públicas a ele (2005, p. 41).

Ademais, para alcançar a proteção do meio ambiente verifica-se que houve a necessidade de instituir vários instrumentos legais, seja no âmbito nacional, estadual ou municipal, acompanhado da autorização por parte do legislador ordinário diante da promulgação da Constituição Federal de 1988, no intuito de preservar o meio ambiente e resguardar este direito como fundamental ao ser humano.

É possível perceber que para proteger o meio ambiente resta necessário a atuação conjunta por parte do Estado e da sociedade, como prescreve o princípio da cooperação. O direito, nesse sentido, compreende na necessidade de uma prestação positiva, um direito a algo, principalmente por acolher o direito ao meio ambiente como um direito fundamental. Do mesmo modo explica Robert Alexy (2008):

Um direito fundamental ao meio ambiente corresponde mais àquilo que acima se denominou “direito fundamental completo”. Ele é formado por um feixe de posições de espécies bastante distintas. Assim, aquele que propõe a introdução de um direito fundamental ao meio ambiente, ou que pretende atribuí-lo por meio de interpretação a um dispositivo de direito fundamental existente, pode incorporar a esse feixe, dentre outros um direito a que o Estado se abstenha de determinadas intervenções no meio ambiente (direito de defesa), um direito a que o Estado proteja o titular do direito fundamental contra intervenções de terceiros que sejam lesivas ao meio ambiente (direito a proteção), um direito a que o Estado inclua o titular do direito fundamental nos procedimentos relevantes para o meio ambiente (direito a procedimentos) e um direito a que o próprio Estado tome medidas fáticas benéficas ao meio ambiente (direito a prestação fática). Além disso, as posições propostas ou alegadas podem dizer respeito a direitos *prima facie* ou a direitos definitivos (2008, p. 443).

Assim, pode-se dizer que o meio ambiente é um direito fundamental, e que para seu reconhecimento deve ser compreendido por atribuições positivas e ações negativas por parte do Estado, caracterizando um direito fundamental a algo. O Estado quando estiver que agir de modo negativo, não poderá criar obstáculos e deverá se abster em algumas situações para não realizar condutas que levem a degradação ambiental. E no que concerne às prestações positivas, refere-se à atuação de impedir e prevenir atitudes de terceiros que impossibilitem

que o Poder Público restabeleça o equilíbrio para que não haja a degradação ambiental (ALEXY, 2008, p. 442- 446).

O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado além de pressupor ações do Estado seja negativa ou positiva, é considerado também como um direito que deve resguardar tanto o interesse de cada pessoa, e ser protegido por toda a sociedade; bem como por ter o alcance intergeracional, é um direito que deve ser resguardado em face das presentes e futuras gerações.

Então, para promover esse equilíbrio ambiental e a qualidade da saúde humana das presentes e das gerações posteriores. É válido apontar sobre a possibilidade de intitular o saneamento básico como direito fundamental social como fator determinante para uma vida digna e ambientalmente saudável, eis que é necessário a todos o direito ao saneamento básico.

Sendo assim, é imperioso definir o saneamento básico como um conjunto de serviços, infraestruturas e instalações de abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, assim como drenagem de águas pluviais urbanas, conforme estabelecido no artigo 3º, inciso I da Lei Federal nº 11. 445/2007 (BRASIL, 2007).

O saneamento básico atua como serviço essencial prestado pelo Estado, com a finalidade de combater a degradação do meio ambiente e propiciar uma adequada qualidade de vida humana. Mas, para que esta atuação funcione o Poder Público deve adotar as medidas previstas na Lei nº 11.447/2007, como o abastecimento de água tratada; coleta e tratamento de esgoto; manejo de resíduos sólidos e drenagem das águas pluviais (BRASIL, 2007, art. 3º).

Nesse sentido, pode-se dizer que a partir da efetividade das medidas dos serviços de saneamento básico, passa a integrar o rol dos direitos fundamentais sociais, ao garantir direito à saúde, ao meio ambiente equilibrado que são essenciais a proteção da vida humana.

Assim, já restou verificado que o meio ambiente ecologicamente equilibrado trata-se de direito fundamental, sendo então, possível consagrar o direito ao saneamento básico como um direito fundamental, principalmente ao saber que o saneamento básico possui o intuito de preservar o meio ambiente.

Pois embora não esteja expressamente previsto na Constituição Federal de 1988 como um direito social, pode-se considerar que o saneamento básico visa efetivar os direitos sociais relacionados à saúde pública, adequada qualidade de vida e uma digna moradia, bem como no rol dos direitos fundamentais de solidariedade por promover um meio ambiente ecologicamente equilibrado. Mas, tais garantias apenas serão concretizadas se os serviços

forem realizados de modo responsável e compromissados, já que englobam os direitos que estão presentes no ordenamento jurídico por pretender atingir toda a comunidade.

Assim, a falta do saneamento básico pode acarretar uma série de impactos ambientais e ocasionar problemas relacionados com a saúde humana. Nesse sentido, o juiz de direito, João Batista Damasceno (2013), preleciona em artigo sobre a falta de saneamento básico que:

Grande parte das internações hospitalares de crianças e a própria mortalidade infantil decorre de falta de saneamento básico. O jornal Folha de S. Paulo de 17 de dezembro de 1999 noticiou que 29 pessoas morrem no Brasil a cada dia em decorrência de falta de água encanada, rede regular de esgoto ou coleta de lixo. O cálculo fora feito por estudo da FUNASA a pedido do próprio jornal. Na mesma edição, o jornal informava que a política de combate à mortalidade infantil esbarrava na falta de saneamento básico. O mesmo jornal, em edição de julho de 2000, trazia estudo que indicava que o número de mortes por doenças decorrentes da falta de saneamento básico são diversas e podem ser divididas em três origens: I – doenças relacionadas com a ausência de redes esgotos; II – doenças relacionadas com água contaminada; e III – doenças e consequências da ausência de tratamento do esgoto sanitário (2013, p. 41).

A falta de saneamento básico, portanto, implica problemas tanto ambientais quanto da saúde humana, o que atinge o princípio da dignidade da pessoa humana que deve ser resguardado em face do bem-estar social e da vida humana. Mas, para que isto ocorra será necessário imputar alternativas que viabilizem mudanças no âmbito econômico, social e cultural da sociedade.

Alternativas devem ser lançadas a ponto de dirimir os problemas que atingem a saúde humana e o equilíbrio ambiental. Tanto é que a Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas – ONU<sup>13</sup> – reconheceu o saneamento básico como um direito fundamental por ser imprescindível para a vida de todos e para a preservação do meio ambiente, sendo indispensável para concretizar os direitos humanos.

Nesse sentido, a resolução aprovada pela Assembleia Geral da ONU, em 28 de julho de 2010, A/RES/64/292 sobre o direito humano a água e ao saneamento dispõe que:

(...) Profundamente preocupados que aproximadamente 884 milhões de pessoas não têm acesso seguro a água potável e que mais de 2,6 bilhões não têm acesso a saneamento básico, e que aproximadamente 1,5 milhões de crianças menores de 5 anos de idade morrem e 443 milhões de dias de escola são perdidos a cada ano como resultado alarmada questão relacionada com a água e saneamento; Reconhecendo a importância do acesso equitativo a beber água limpa e segura e obter saneamento como um componente integral da realização de todos os direitos humanos; Reafirmando a responsabilidade dos Estados para a promoção e proteção de todos direitos humanos, que são universais, indivisíveis, interdependentes e inter-relacionados, e deve ser

<sup>13</sup> De acordo com a Resolução da Assembleia Geral da ONU A/RES/64/292 que reconheceu formalmente o direito a água e o saneamento básico como direito humano fundamental.

tratada a nível mundial, de forma justa e equitativa, em pé de igualdade e com a mesma ênfase; Tendo em conta o compromisso assumido pela comunidade internacional para atingir os Objetivos de Desenvolvimento do Milénio, e sublinhando, neste contexto, a determinação dos Chefes de Estado e de Governo, tal como expresso nas Nações Unidas Declaração do Milénio, para reduzir para metade, até 2015, a proporção de pessoas que são incapaz de alcançar ou pagar água potável e, tal como acordado no Plano de Implementação da Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável ("Johannesburg Plano de Implementação"), para reduzir pela metade a proporção de pessoas sem acesso ao saneamento básico; 1. Reconhece o direito à água potável e limpa e ao saneamento como um direito humano essencial para o pleno gozo da vida e todos os direitos humanos (ONU, 2010) (Tradução Livre)<sup>14</sup>.

Existe o reconhecimento do direito ao saneamento básico como um direito fundamental que deve ser garantido a todos a fim de assegurar o princípio da dignidade da pessoa humana. O Relatório da ONU veio corroborar para que medidas sejam adotadas e implementadas para assegurar este direito.

Fonseca (2010), também entende que o saneamento básico é um direito fundamental inserido no âmbito da saúde e do meio ambiente, ao dispor que:

O saneamento básico é fator determinante para o desenvolvimento sustentável, pois se traduz num importante instrumento de combate à escassez e poluição dos recursos hídricos, solo e o meio ambiente urbano como um todo; além da função de provedor da saúde pública, direito fundamental do cidadão e imprescindível para o seu desenvolvimento. O texto constitucional deixa explícita a interligação entre saúde, meio ambiente e saneamento básico, ao dispor no próprio art. 200, VII, que também compete ao SUS colaborar com a proteção do meio ambiente, nele compreendido o do trabalho (2010, p. 236).

Os dados do IBGE (2010, p. 28) realizado durante a Pesquisa Nacional de Saneamento Básico, em 2008, sobre o número populacional que não possui o serviço de esgotamento sanitário perfazia o total de: “aproximadamente 34,8 milhões de pessoas, ou seja, em 2008, cerca de 18% da população brasileira estava exposta ao risco de contrair doenças em

---

<sup>14</sup> (...)Deeply concerned that approximately 884 million people lack access to safe drinking water and that more than 2.6 billion do not have access to basic sanitation, and alarmed that approximately 1.5 million children under 5 years of age die and 443 million school days are lost each year as a result of water- and sanitation-related diseases, Acknowledging the importance of equitable access to safe and clean drinking water and sanitation as an integral component of the realization of all human rights, Reaffirming the responsibility of States for the promotion and protection of all human rights, which are universal, indivisible, interdependent and interrelated, and must be treated globally, in a fair and equal manner, on the same footing and with the same emphasis, Bearing in mind the commitment made by the international community to fully achieve the Millennium Development Goals, and stressing, in that context, the resolve of Heads of State and Government, as expressed in the United Nations Millennium Declaration, to halve, by 2015, the proportion of people who are unable to reach or afford safe drinking water and, as agreed in the Plan of Implementation of the World Summit on Sustainable Development (“Johannesburg Plan of Implementation”), to halve the proportion of people without access to basic sanitation, 1. Recognizes the right to safe and clean drinking water and sanitation as a human right that is essential for the full enjoyment of life and all human rights;<sup>14</sup> (ONU, 2010).

decorrência da inexistência de rede coletora de esgoto”. Mesmo diante dos dados do IBGE, a pesquisa informa que houve um melhoramento dos serviços de saneamento básico referente aos números de 2008 que diminuiu o quantitativo populacional que não tem o serviço de saneamento, com relação aos dados obtidos pelo IBGE no ano de 2000, em que:

Cabe destacar alguns aspectos relevantes: a) a quase totalidade dos municípios brasileiros com serviço de manejo de resíduos sólidos, uma vez que em apenas duas dessas localidades o mesmo não foi realizado; b) o aumento de 6,7 % no número de municípios com rede coletora de esgoto, o que representou mais de 192 cidades ofertando esse tipo de serviço; e c) o expressivo aumento de 21,5% na prestação do serviço de manejo de águas pluviais, com mais de 929 municípios que passaram a realizar a drenagem urbana (IBGE, 2010, p. 26).

De certo modo houve um melhoramento no que compete ao setor sanitário, tanto é que o Brasil alcançou em 2014, um dos requisitos que estão presentes no Objetivo de Desenvolvimento do Milênio (ODM) ao reduzir pela metade a população sem acesso ao saneamento básico, cujo prazo terminou em 2015, estabelecidos pela Organização das Nações Unidas (ONU), dentre todos os outros objetivos lançados (SHECKSHER, 2014).

Tais dados não poderiam diminuir caso não houvesse prestações realizadas pelo setor público em consonância com as atitudes da sociedade. Pois, é claro perceber que havendo saneamento básico tender-se-á a diminuir os gastos com a saúde pública e minimizar problemas que ocasionam a degradação ambiental.

Como visto alhures, os problemas relacionados ao saneamento básico no que compete a falta de abastecimento de água, esgotamento sanitário, tratamento de resíduos sólidos e drenagem urbana, tendem a ocasionar outros problemas que podem inviabilizar a qualidade de vida humana e ambiental.

Tais questões devem então ser mitigadas mediante atuação do Estado no sentido de corroborar com serviços prestacionais de saneamento básico por ser um direito de todos podendo alcançar uma mínima condição de dignidade da pessoa humana, como visto no relatório proferido pela Assembleia Geral da ONU, em 2010.

A Constituição Federal de 1988, por oportuno, representou um marco da constitucionalização dos direitos fundamentais que abarca todas as suas dimensões no ordenamento jurídico brasileiro. Uma vez que, recepciona os direitos fundamentais, expressamente no rol específico dos direitos e garantias fundamentais, referidos no título II, bem como em outras passagens da Carta Magna.

Nesse sentido, as normas destas pretensões podem estar positivadas em outras partes do texto constitucional, como é o caso, do direito ao meio ambiente ecologicamente

equilibrado, previsto no artigo 225 da Constituição Federal de 1988, ou ainda, estar disposto, em outros textos legais de abrangência nacional ou internacional, conforme previsão legal.

O saneamento básico pode ser reconhecido como um direito fundamental que contribui para a qualidade do meio ambiente e da saúde pública. Sendo que essa proteção ao meio ambiente não pode excluir a possibilidade do desenvolvimento econômico, mas esses valores devem ser exercidos de modo equilibrado, em consonância com o princípio da defesa do meio ambiente, conforme estabelece na Constituição Federal de 1988 sobre a atividade econômica (BRASIL, 1988, art. 170, VI).

A constitucionalização dos direitos fundamentais, incluindo o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, com a finalidade de proteção às presentes e futuras gerações. A Constituição Federal de 1988 também distribui os critérios de repartição de competência, e disciplina no artigo 23 as competências comuns da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios, em que todos devem cooperar e que dentre os objetivos elencados no artigo, os entes da federação devem proteger, mesmo no seu âmbito de atuação, o meio ambiente, o combate à poluição em qualquer de suas formas, bem como promover a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico (BRASIL, 1988, art. 23, VI e IX).

Esta configuração trata do federalismo cooperativo em que a Constituição Federal de 1988 estabelece a repartição de competência e responsabilidades dos entes da federação. Veja-se o que Bercovici (2008) aponta:

Nas atividades de cooperação, nem a União, nem qualquer ente federado pode atuar isoladamente, mas todos devem exercer sua competência conjuntamente com os demais. Na repartição de competências, a cooperação se revela nas chamadas competências comuns, consagradas no artigo 23 da Constituição de 1988. Nas competências comuns, todos os entes da Federação devem colaborar para a execução das tarefas determinadas pela Constituição (2008, p. 04).

A Constituição Federal de 1988 ao fixar os critérios de competência dos entes da federação, não retira a autonomia de cada esfera de poder, apenas intensifica a possibilidade da colaboração conjunta entre os entes. Tanto é que em relação a prestação de serviços relacionados ao gerenciamento do manejo de resíduos sólidos a competência fixada é dos Municípios, que atua de forma autônoma, mas não impede à colaboração dos demais entes (BRASIL, 2010a, art. 10).

A Constituição Federal de 1988 estabelece que é competência do município legislar sobre assuntos de interesse local, complementar no que couber a legislação federal e estadual, assim como, organizar e prestar, diretamente ou sob o regime de concessão ou permissão, os

serviços públicos de interesse local, situação da prestação de serviços de limpeza urbana (BRASIL, 1988, art. 30, I, II e V).

Em relação à criação de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por municípios, estas podem ser instituídas mediante lei complementar, pelos Estados (BRASIL, 1988, art. 25, § 3º). Entretanto, é necessário definir os critérios de repartição de competência e a responsabilidade dos entes da federação, quando houver a criação de regiões metropolitanas no que compete a gestão dos resíduos sólidos.

Assim, a questão relacionada aos resíduos sólidos como demonstrado, é um problema de âmbito mundial e que ocasiona prejuízos para o meio ambiente e para a sociedade. No Brasil, a sistemática é a mesma. Por isso, as leis infraconstitucionais e a Constituição Federal de 1988 estabelecem mecanismos e diretrizes para mitigar esta problemática.

### **1.2.2 Resíduos Sólidos no âmbito infraconstitucional.**

Após a Constituição Federal de 1988, estabelecer a necessidade de proteger o meio ambiente para garantir uma adequada qualidade de vida, outras leis foram impulsionadas para viabilizar a preservação do meio ambiente.

Preservar o meio ambiente, no cenário dos resíduos sólidos, significa viabilizar mecanismos para reduzir o descarte indevido destes resíduos para proteção ambiental. Para tanto, é necessário que o legislador crie normas que possam disciplinar alternativas para a gestão dos resíduos.

Em 1975, em razão dos impactos ambientais provenientes do aumento da produção e consumo de produtos e, conseqüentemente, do descarte irracional sem o devido destino adequado, o Decreto Lei nº 1.413/1975 normatizou a responsabilidade para as indústrias desenvolver alternativas que possam mitigar e evitar os prejuízos causados ao meio ambiente (LEMOS, 2014, p. 110).

Outro marco legislativo que veio impulsionar a colaboração social para a adequada destinação dos resíduos e a proteção do meio ambiente foi a Lei Federal nº 7.802/1989 disciplina acerca dos agrotóxicos que são produtos nocivos à saúde humana e ao meio ambiente, e prevê a ideia de logística reversa<sup>15</sup> a qual se deve adotar a sistemática do ciclo de

---

<sup>15</sup> A Política Nacional dos Resíduos Sólidos – Lei 12.305/2010, no artigo 3º, inciso XII, dispõe que é: “instrumento de desenvolvimento econômico e social caracterizado por um conjunto de ações, procedimentos e meios destinados a viabilizar a coleta e a restituição dos resíduos sólidos ao setor empresarial, para reaproveitamento, em seu ciclo ou em outros ciclos produtivos, ou outra destinação final ambientalmente adequada” (BRASIL, 2010a).

vida dos produtos, ou seja, efetua-se a devolução das embalagens vazias dos produtos tóxicos aos estabelecimentos comerciais que foram adquiridos (BRASIL, 1989, art. 6º, §2º).

Esta lei prevê a existência do papel de cooperação entre a indústria que fabrica o produto e tem a responsabilidade de recolher a embalagem vazia para a adequada destinação, mas para isto ocorrer o produtor que compra o agrotóxico se compromete a devolver a embalagem para o estabelecimento e/ou posto de entrega, é o que se define por ciclo de vida dos produtos (BRASIL, 1989, art. 6º, §5º).

Como medida de verificar a viabilidade dos locais de entrega para o retorno das embalagens vazias aos estabelecimentos comerciais para terem uma destinação adequada criou-se a resolução do Conama (Conselho Nacional do Meio ambiente) nº 334/2003 que dispõe sobre os procedimentos de licenciamento ambiental de estabelecimentos designados a receber as embalagens vazias de agrotóxicos.

Além do recolhimento das embalagens de agrotóxicos foi instituída a Resolução do Conama nº 362/2005 com algumas alterações disciplinadas pela Resolução nº 450/2012, a qual dispõe acerca da obrigatoriedade do recolhimento e destinação adequada de todo óleo lubrificante usado ou contaminado.

O óleo lubrificante usado ou contaminado, de acordo com o artigo 1º desta Resolução: “deverá ser recolhido, coletado e ter destinação final, de modo que não afete negativamente o meio ambiente e propicie a máxima recuperação dos constituintes nele contidos”. Pois a Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT, em sua NBR 10004, caracteriza o óleo lubrificante como resíduo perigoso (CONAMA, Res. 362/2005).

A Resolução nº 307/2002 do Conama, por sua vez, veio estabelecer diretrizes, critérios e procedimentos para a gestão dos resíduos da construção civil, isto para evitar a inadequada disposição destes resíduos, e disciplinar as ações necessárias de forma a diminuir os impactos ambientais (CONAMA, art. 1º, Res. 307/2005).

Há também a Resolução do Conama nº 404/2008, que dispõe acerca do aumento de impactos ambientais em aterros sanitários de pequeno porte decorrentes da diminuição da proteção ambiental. Bem como, a Resolução do Conama nº 05/1993 que disciplina o gerenciamento de resíduos sólidos produzidos nos portos, aeroportos e terminais ferroviários e rodoviários.

Tem-se a instituição da Lei Federal nº 11.445/2007, que versa acerca do Saneamento Básico que disciplina algumas atividades no que tange aos quatro serviços de saneamento,

dentre os quais se tem os serviços de gerenciamento por meio do manejo de resíduos sólidos, em que esta Lei estabelece as diretrizes para o serviço (BRASIL, 2007, art. 3º).

Porém, mesmo com as resoluções do Conama que disciplinavam pontualmente sobre questões de resíduos sólidos e com a Lei do Saneamento Básico, não existia, no âmbito federal, marco regulatório que disciplinasse exclusivamente sobre a gestão de resíduos sólidos urbanos.

Verifica-se que houve avanço da legislação no que compete aos resíduos sólidos, no entanto faltava no ordenamento jurídico brasileiro uma política ambiental inovadora que viesse a contemplar uma legislação específica sobre a gestão dos resíduos sólidos.

Em face da necessidade, e após anos de longa espera, foi criada a Política Nacional dos Resíduos Sólidos, instituída pela Lei Federal nº 12.305/2010 que trata acerca das questões relacionadas à gestão e gerenciamento de resíduos sólidos, em contribuição a preservação do meio ambiente. Essa Lei admite, em face do princípio da cooperação que os entes da federação adotem políticas de regulamentação na gestão de resíduos, englobando a participação do setor privado e da coletividade.

Sendo que a gestão dos resíduos sólidos está inteiramente interligada ao saneamento básico, o qual visa proteger o meio ambiente. Desta forma, sendo o direito ao meio ambiente equilibrado um direito fundamental, conforme preceitua o artigo 225, da Constituição Federal de 1988. Pode-se afirmar que o direito ao saneamento básico também é fundamental, por ser um fator determinante para uma vida digna e ambientalmente saudável.

### 1.3. ASPECTOS GERAIS DA POLÍTICA NACIONAL DO SANEAMENTO BÁSICO E DA POLÍTICA NACIONAL DOS RESÍDUOS SÓLIDOS.

A Política Nacional do Saneamento Básico instituída pela Lei Federal nº 11.445/2007, e pelo decreto regulamentador nº 7.217/2010, disciplina várias atividades que devem ser realizadas pelo serviço público, dentre os quais, tem-se o serviço disciplinado no artigo 3º, condizente ao manejo de resíduos sólidos, em que tal dispositivo consiste na realização de um “conjunto de atividades, infraestruturas 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” (BRASIL, 2007, art. 3º, I).

O Saneamento básico é, portanto, considerado um serviço público, privativo do Estado, consoante dispõe Alaôr Caffé (1998):

(...) devendo ser, quando prestados pela iniciativa privada, outorgados mediante concessão ou permissão, nos termos da Constituição Federal (art. 175) e das Leis Federais 8.987, de 13.2.95, e 9.074 (art. 2º), de 7.7.95. Esta posição encontra respaldo no artigo 23, IX, onde se prescreve a competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para “melhoria das condições de saneamento básico” (1998, p.22).

Sendo que as atividades executadas pelo serviço público de limpeza e de manejo de resíduos sólidos urbanos são os referentes à coleta, transbordo e transporte dos resíduos. A atividade de triagem para fins de reuso ou reciclagem, de tratamento, inclusive por compostagem, e de disposição final dos resíduos urbanos, bem como de varrição, capina e poda de árvores em vias e logradouros públicos e outros eventuais serviços (BRASIL, 2007, art. 7º).

Nesse contexto, a Lei da Política Nacional do Saneamento Básico realiza os serviços condizentes com o gerenciamento por meio do manejo dos resíduos sólidos, e estabelece as diretrizes para o serviço de saneamento básico consoante a colaboração dos princípios elencados nos incisos previstos no artigo 2º desta Lei Federal.<sup>16</sup>

Acontece que a Lei Federal nº 11.445/2007 não prevê neste artigo 2º o princípio da cooperação que deve existir entre o poder público e a sociedade na concretização das diretrizes básicas para o saneamento básico, inclusive o manejo de resíduos sólidos.

Mas este princípio que estabelece a cooperação entre todos pode ser interpretado pelo artigo 47<sup>17</sup> da Lei da Política Nacional de Saneamento Básico, que pode ser definido como de

---

<sup>16</sup> Os incisos do artigo 2º da Lei 11.445 disciplinam sobre os princípios fundamentais do saneamento básico, nos seguintes termos: Art. 2º - Os serviços públicos de saneamento básico serão prestados com base nos seguintes princípios fundamentais: I - universalização do acesso; II - integralidade, compreendida como o conjunto de todas as atividades e componentes de cada um dos diversos serviços de saneamento básico, propiciando à população o acesso na conformidade de suas necessidades e maximizando a eficácia das ações e resultados; III - abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos realizados de formas adequadas à saúde pública e à proteção do meio ambiente; IV - disponibilidade, em todas as áreas urbanas, de serviços de drenagem e de manejo das águas pluviais adequados à saúde pública e à segurança da vida e do patrimônio público e privado; V - adoção de métodos, técnicas e processos que considerem as peculiaridades locais e regionais; VI - articulação com as políticas de desenvolvimento urbano e regional, de habitação, de combate à pobreza e de sua erradicação, de proteção ambiental, de promoção da saúde e outras de relevante interesse social voltadas para a melhoria da qualidade de vida, para as quais o saneamento básico seja fator determinante; VII - eficiência e sustentabilidade econômica; VIII - utilização de tecnologias apropriadas, considerando a capacidade de pagamento dos usuários e a adoção de soluções graduais e progressivas; IX - transparência das ações, baseada em sistemas de informações e processos decisórios institucionalizados; X - controle social; XI - segurança, qualidade e regularidade; XII - integração das infra-estruturas e serviços com a gestão eficiente dos recursos hídricos; XIII - adoção de medidas de fomento à moderação do consumo de água.

<sup>17</sup> Art. 47. O controle social dos serviços públicos de saneamento básico poderá incluir a participação de órgãos colegiados de caráter consultivo, estaduais, do Distrito Federal e municipais, assegurada a representação: I – dos titulares dos serviços; II – de órgãos governamentais relacionados ao setor de saneamento básico; III – prestadores de serviços públicos de saneamento básico; IV – dos usuários de serviços de saneamento básico; V – de entidades técnicas, organizações da sociedade civil e de defesa do consumidor relacionadas ao setor de saneamento básico (BRASIL, 2007).

caráter fiscalizatório entre todos os participantes que utilizam do serviço, vez que a execução da atividade é da competência do poder público ou das concessionárias do serviço público.

A Lei da Política Nacional do Saneamento Básico estabelece o dever de elaboração dos Planos Municipais de Saneamento Básico (PMSB), o qual deve conter um conteúdo mínimo para poder ser observados para a prestação dos serviços públicos. Ao mesmo passo que determina a confecção do Plano Nacional do Saneamento Básico (PLANSAB), elaborada pela União sob a coordenação do Ministério das Cidades, com o objetivo de atingir as metas para a universalização dos serviços de saneamento básico (BRASIL, 2007).

Outro marco regulatório que apresentou de modo completo as diretrizes para a gestão de resíduos sólidos é a Lei Federal nº 12.305/2010 que trata da Política Nacional dos Resíduos Sólidos. A Lei da Política Nacional dos Resíduos Sólidos foi publicada em 03 de agosto de 2010, depois de ter tramitado no Senado Federal por meio do projeto de Lei nº 354/1989<sup>18</sup> e revisado pela Câmara dos Deputados como projeto de Lei nº 203/91.

Esta Lei Federal nº 12.305 de 02 de agosto de 2010, Política Nacional de Resíduos Sólidos, fora regulamentada pelo Decreto Federal nº 7.404 de 23 de dezembro de 2010. Sendo que aquela Lei trouxe em seus dispositivos jurídicos uma série de princípios, objetivos, instrumentos, diretrizes, metas e ações para viabilizar uma gestão integrada e o respectivo gerenciamento dos resíduos sólidos.

A gestão dos resíduos sólidos pode ser adotada isoladamente pelo Governo Federal, ou ainda em cooperação com os demais entes do poder público e a sociedade, além de prever instrumentos econômicos para sua concretização (BRASIL, 2010, art. 1º).

Dentre os princípios que estão previstos na PNRS tem-se o princípio da cooperação, o qual possibilita a atuação conjunta entre os entes da federação, pois mesmo sabendo que a Constituição Federal ao estabelecer os critérios de repartição de competência não retira a autonomia dos entes, como na situação da realização da prestação de serviços públicos pelos municípios, os quais devem ter a colaboração dos demais entes para a execução das tarefas.

A Lei da Política Nacional dos Resíduos Sólidos estabelece outros princípios como o princípio da prevenção, ao adotar uma política preventiva como forma de antecipar-se aos problemas ambientais, mediante uma gestão adequada, por meio da implantação dos planos no âmbito nacional, estadual e federal.

---

<sup>18</sup> O projeto de lei de iniciativa do Senado Federal nº 354/1989 dispôs sobre o acondicionamento, a coleta, o tratamento, o transporte e a destinação final dos resíduos de serviços de saúde. Em seguida, foi revisada pela Câmara dos Deputados como projeto de lei nº 203/1991. E apenas no ano de 2010 foi sancionada pela Presidência da República.

Já o princípio da precaução também elencado no artigo da Lei da Política Nacional dos Resíduos Sólidos, é aquele que lida com o dano incerto que ainda não ocorreu. Tem como objetivo prevenir o risco de dano ambiental. Pois, mesmo com a incerteza, medidas de precaução devem ser tomadas (DERANI, 2009, p. 150).

Outro princípio que está previsto, no artigo 6º, inciso II da Lei Federal nº 12.305/2010, é o do protetor-recebedor que pela primeira vez foi positivado na legislação brasileira.

O princípio do protetor-recebedor representa uma lógica distinta do princípio do poluidor pagador. Pois o princípio do poluidor-pagador também expresso no artigo 6º, inciso II, da Lei da Política Nacional dos Resíduos Sólidos é utilizado como base para responsabilizar os agentes em face das externalidades negativas oriundas do processo de produção.

Estas externalidades provenientes do processo de produção não são apenas externalidades negativas, mas também podem ser externalidades positivas, devendo ser estimuladas como objetiva o princípio do protetor-recebedor.

Diante desse contexto e tendo em vista a necessidade de mudança de comportamento em benefício do meio ambiente, sendo este um dos objetivos a ser alcançado pela política ambiental trazida pela Lei Federal nº 12.305/2010, é que se utiliza do princípio do protetor-recebedor como método de compensação ao agente que pratica um comportamento desejável (BORGES; CARDOSO; SILVA, 2015, p. 580).

Dentro dessa perspectiva, deve ser o princípio do protetor recebedor visto como instrumento de incentivo e compensação, pelo Poder Público ao particular, diante da atividade protetora do meio ambiente. Nesse sentido, o princípio se constitui como um dos marcos norteadores das políticas públicas na busca de um meio ambiente equilibrado.

Consuelo Yoshida (2012) compreende a PNRS, também como um marco histórico fundamental para a proteção ambiental. Veja-se:

A PNRS constitui sem dúvida um marco legal histórico na gestão compartilhada do meio ambiente como exigência constitucional, compartilhando a corresponsabilidade pela gestão e gerenciamento dos resíduos sólidos entre os poderes estatais dos diferentes níveis federativos e entre os atores econômicos e sociais (2012, p. 10).

Os sujeitos à observância da PNRS, consoante prevê o dispositivo legal, são as pessoas físicas ou jurídicas, de direito público ou privado, responsáveis de forma direta ou indireta,

pela geração de resíduos sólidos e ainda àqueles que desenvolvam ações relacionadas à gestão integrada ou gerenciamento dos resíduos<sup>19</sup> (BRASIL, 2010a, art. 1º, § 1º).

O advento da Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos surgiu ante a necessidade de alocar em apenas um dispositivo legal ambiental disposições sobre as diretrizes necessárias que competem à gestão dos resíduos sólidos. E para a melhor compreensão da PNRS ela apresenta definições que irão nortear a interpretação dos sujeitos, tanto é que apresenta a distinção entre os resíduos e rejeitos.

Essa diferenciação está presente nos incisos XV e XVI do artigo 3º da Lei da Política Nacional dos Resíduos Sólidos que apresenta os rejeitos como aqueles em que: “depois de esgotadas todas as possibilidades de tratamento e recuperação por processos tecnológicos disponíveis economicamente viáveis, não apresentem outra possibilidade que não a disposição final ambientalmente adequada” (BRASIL, 2010a).

E os resíduos sólidos são tidos como “os materiais, substâncias, objetos ou bens descartados resultantes de atividades humanas em sociedade”, os quais devem ter uma destinação de forma ambientalmente adequada (BRASIL, 2010a).

Os resíduos sólidos, portanto, são os produtos que após utilizados podem ser reaproveitados de outra maneira, por meio de uma destinação adequada, como a reutilização, reciclagem. E os rejeitos, por sua vez, é aquele tipo de resíduo em que não há mais possibilidades de reaproveitamento ou reutilização, sendo estes dispostos em aterros sanitários.

Válido esclarecer que a disposição final destes rejeitos, deve ser realizada em aterros sanitários, e não depositados inadequadamente em lixões a céu aberto<sup>20</sup>, sem nenhum critério sanitário. Então a Lei da PNRS regulamentou expressamente a proibição de lixões, que são depósitos inadequados de destinação de rejeitos. Além de eliminar os lixões a PNRS, impõe a necessidade de restaurar as áreas contaminadas. Ou seja, medidas pertinentes para evitar o caos ambiental futuro (BRASIL, 2010a, art. 41 e 54).

O prazo estipulado para eliminação dos lixões e, conseqüentemente, para a destinação final dos rejeitos ambientalmente adequada foi de quatro anos, que terminou no ano de 2014.

---

<sup>19</sup> Nesse mesmo sentido, o artigo 4º da PNRS estabelece que: “A Política Nacional de Resíduos Sólidos reúne o conjunto de princípios, objetivos, instrumentos, diretrizes, metas e ações adotados pelo Governo Federal, isoladamente ou em regime de cooperação com Estados, Distrito Federal, Municípios ou particulares, com vistas à gestão integrada e ao gerenciamento ambientalmente adequado dos resíduos sólidos”. A relação existente entre os entes da federação, o setor produtivo e a sociedade é solidária com o intuito de proteção ambiental.

<sup>20</sup> O poder público utiliza de lixões a céu aberto para disposição final dos rejeitos, enquanto outros municípios dispõem de aterros controlados como depósitos menos nocivos, entretanto, ainda não é a maneira adequada para preservação ambiental.

Os municípios, de acordo com o critério de fixação de competência, possuem competência administrativa nas atividades de interesse local, como a execução de serviços de limpeza urbana, sendo então, responsáveis por esta atividade<sup>21</sup>.

Para Carlos R. V. Filho (2012), a gestão de resíduos sólidos urbanos há muito, é um problema da sociedade, sendo:

Uma abordagem tendente à gestão integrada de RSU surgiu no início dos anos 1990, e o primeiro passo para complementar essa concepção foi classificar os serviços relacionados com a gestão desses resíduos como públicos, que passaram a ser chamados de serviços de limpeza urbana. Trata-se de uma utilidade oferecida ao cidadão, que envolve aspectos de saúde pública, conservação de bens públicos, qualidade de vida, meio ambiente e importância para estética urbanística. Além de configurar serviço público em virtude de sua natureza, esse enquadramento também decorre de lei (2012, p.369).

Para a gestão dos resíduos sólidos é importante também a instituição do Plano Nacional, Estadual e Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, que são tidos como instrumentos para a gestão integrada dos resíduos sólidos.

É válido esclarecer que a Lei da Política Nacional de Saneamento Básico e a Política Nacional de Resíduos Sólidos são complementares, tendo em vista que é possível inserir no plano de saneamento básico, o plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos, conforme previsão legal (BRASIL, 2010a, art. 19, § 1º).

Percebe-se que a Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos exige um planejamento para a gestão dos resíduos sólidos, o qual deve ser realizado tanto pelos Municípios e Distrito Federal, como também pelos Estados e pela União, mesmo estes não sendo os titulares para a prestação dos serviços públicos de manejo dos resíduos sólidos.

Isto se dá, para que as metas e os objetivos elencados no conteúdo dos respectivos planos possam contribuir com uma gestão ambientalmente adequada dos resíduos sólidos. Ato que se baseia na cooperação entre as diferentes esferas do poder público, o setor empresarial e a coletividade. Caso contrário, haverá a responsabilidade do gerador pela inoperância na gestão dos resíduos.

Antes de falar sobre a responsabilidade dos entes da federação pela inadequada gestão dos resíduos sólidos, é necessário apresentar o princípio da cooperação, o qual é reconhecido

---

<sup>21</sup> De acordo com Carlos R. V. Silva Filho (2012): “(...)à gestão integrada de RSU surgiu no início dos anos 1990, e o primeiro passo para implementar essa concepção foi classificar os serviços relacionados com a gestão desses resíduos como públicos, que passaram a ser chamados de serviços de limpeza urbana. Trata-se de uma utilidade oferecida ao cidadão, que envolve aspectos de saúde pública, conservação de bens públicos, qualidade de vida, meio ambiente e importância para a estética urbanística. Além de configurar serviço público em virtude de sua natureza, esse enquadramento também decorre da lei” (2012, 369). Nesse aspecto, percebe-se, que os serviços do setor público englobam os serviços de limpeza urbana e de saneamento básico.

pela interligação entres todas as esferas do poder público, o setor empresarial e a sociedade para adotarem medidas impostas pela Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos para uma adequada gestão dos resíduos sólidos.

## 2 PRINCÍPIO DA COOPERAÇÃO

De início, é importante destacar a conceituação da expressão cooperação, eis que os princípios subsidiam a formação de normas para a proteção do meio ambiente. Então, segundo Machado o termo “cooperação” significa:

(...) agir conjuntamente e não separadamente ou 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 (MACHADO, 2012, p. 45).

O termo cooperação significa, então, contribuir e compartilhar da melhor maneira possível para atingir os objetivos almejados. Pode-se dizer que o direito ambiental é uma matéria cooperativa, vez que disciplina sobre a interação entre o homem e a natureza, através de normas e princípios.

O direito ambiental possui caráter horizontal ao penetrar transversalmente nos outros ramos do direito, com o objetivo de agregar elementos que possam contribuir nas questões ambientais. Ao mesmo passo, que os outros ramos do direito também podem interferir nos aspectos ambientais, com base nos instrumentos jurídicos.

Nesse sentido, o direito ambiental é um ramo do direito que ao proporcionar a interação entre o homem e a natureza, é constituído, por meio de um sistema de normas jurídicas e princípios, os quais podem estar ou não positivados.

No que diz respeito aos princípios gerais, Dworkin (2010, p. 35-36) os considera como parte essencial do direito, pois tais princípios possuem o condão de orientar as decisões, como também possuem obrigatoriedade de lei, mesmo sendo distintos das regras.

As regras e os princípios<sup>22</sup> possuem critérios normativos de estrutura lógica que se diferenciam. No caso das regras ou são válidas ou inválidas e não tem dimensão de peso. Sendo assim, se válidas devem ser aceitas, caso contrário, devem ser retiradas do ordenamento, por isso, a regra tem como característica o termo “tudo ou nada” (DWORKIN, 2010, p. 39).

As regras se distinguem dos princípios, pois estes consistem na dimensão de peso ou de importância, os quais podem em algumas situações serem mais importantes que outros, no momento da colisão. Ou seja, haverá ocasiões em que um princípio poderá ter um peso maior

---

<sup>22</sup> No mesmo sentido o professor Jean Carlos Dias (2014) explica que: “A orientação que as regras oferecem é de natureza excludente, e significa que, dadas as condições, as regras oferecem imediatamente uma solução que somente pode ser inteiramente acatada ou refutada, não comportando juízos parciais” e em sentido oposto, “os princípios apresentam-se sob a forma de orientações do tipo “o melhor que se possa obter”, não sendo assim suscetíveis de produzir imediatamente orientações do tipo tudo ou nada” (DIAS, 2014, p. 193).

do que o outro, mas o princípio não escolhido, não será considerado inválido, eis que apenas naquele caso concreto obterá o entendimento de que é mais importante que o outro (DWORKIN, 2010, p. 42).

Nesse sentido, Ronald Dworkin (2010, p. 36), apresenta o princípio, e o denomina como “um padrão que deve ser observado, não porque vá promover ou assegurar uma situação econômica, política ou social considerada desejável, mas porque é uma exigência de justiça ou equidade ou alguma outra dimensão da moralidade”. Sendo assim, diante desta denominação do que se compreende por princípio, rejeita o entendimento dos positivistas que dissociam o direito da moral.

Verifica-se que o autor é muito claro ao defender a proximidade entre Direito e moral, especialmente nos *hard cases*, isto é, nos casos onde apenas as regras não trazem uma solução razoável. Por isso, é necessário valer-se da moralidade como aspecto essencial para dar peso às decisões judiciais na tentativa de alcançar um resultado justo.

Na maioria das vezes não é a forma que diferencia os princípios das regras, mas sim o contexto em que está inserido. O caso fácil é solucionado ao fazer a subsunção à norma. O caso difícil se dá quando as normas não são suficientes para resolver o caso concreto.

Em face desta diferenciação entre regras e princípios, Alexy (2008) foi influenciado pelas diretrizes apontadas por Dworkin, sendo esta distinção de grande importância para a concepção das normas de direitos fundamentais. Vez que, tanto as regras quanto os princípios são caracterizados como normas, desta forma, a diferenciação entre eles está dentro do campo das normas (ALEXY, 2008, p. 87).

A tese defendida por Alexy (2008), é que essas duas espécies de normas – princípios e regras – possuem uma diferença qualitativa e não uma distinção de grau. Para tanto, o ponto principal “na distinção entre regras e princípios é que *princípios* são normas que ordenam que algo seja realizado na maior medida possível dentro das possibilidades jurídicas e fáticas existentes” (2008, p. 90).

A aplicação dos princípios é devida quando observada as normas jurídicas existentes, eis que devem observar o que é necessário aplicar, entre as regras ou princípios colidentes, vez que estes são espécies das normas jurídicas existentes.

Ao mesmo passo, deve-se verificar se as questões fáticas e jurídicas são existentes para que o aplicador do direito possa interpretar de modo eficaz o princípio. Os princípios que serão citados pertencem ao ramo do direito ambiental para dar fundamento à proteção do meio ambiente. Sendo que existem princípios exclusivos e não exclusivos do direito

ambiental. Mas, estes princípios que não pertencem ao rol exclusivo do direito ambiental podem ter características que viabilizam a preservação do meio ambiente.

Esta situação relacionada aos problemas ambientais foi mais disseminada no final dos anos 60, momento de expansão do direito internacional ambiental, após o período da segunda guerra mundial, em que houve uma grande utilização dos recursos ambientais de modo desordenado, causando graves impactos ao meio ambiente, o que poderia ocasionar o esgotamento dos recursos naturais para as gerações futuras (VARELA, 2004, p. 22 -23).

Como já visto, a comunidade internacional tomou iniciativas por meio da celebração de tratados internacionais,<sup>23</sup> como exemplo: o Protocolo de Montreal sobre Substâncias que causam Depleção da Camada de Ozônio, tendo por objetivo a redução da camada de ozônio. Outros impactos que prejudicam o meio ambiente e causam males à saúde humana pode-se exemplificar pela contaminação da água, a ineficácia do saneamento básico, dentre outros problemas (SAMPAIO; WOLD; NARDY, 2003, p. 5-6).

Além dos tratados internacionais impulsionados pela comunidade internacional, houve a criação de princípios gerais de direito ambiental, que tiveram importância também, em face dos sérios problemas ambientais ocasionados no mundo inteiro. Sendo que, os tratados internacionais como os princípios internacionais ambientais servem de base para a formulação da legislação no plano interno.

Os princípios gerais de direito ambiental no âmbito internacional, iniciam sua importância, na ocasião em que a Organização Nacional das Nações Unidas decidiu convocar reuniões para tratar sobre os problemas ambientais de todo o planeta. Sendo que, a primeira convocação ocorreu em 1968, contudo a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano, apenas foi realizada em julho de 1972, em Estocolmo (CARVALHO, 2005, p. 150).

Essa Conferência realizada em Estocolmo foi de relevante importância para o progresso dos princípios de Direito Ambiental internacional, sendo que ainda houve, após esse período, o surgimento de outras declarações e programas, como a criação do Programa das Nações

---

<sup>23</sup> Mesmo com a celebração de Tratados internacionais para tentar solucionar os problemas ambientais que abrangem o cenário global, ainda é insuficiente, principalmente quando países como Estados Unidos ainda resistem diante da assinatura do Protocolo. Carvalho (p. 144, 2005), nesse sentido, informa “como os efeitos da crise ambiental são globais e as causas encontram-se dispersas por todos os locais do planeta, é necessário que os centros de decisão da comunidade internacional se encarreguem de formular e implementar ações apropriadas ao enfrentamento da grave crise ambiental. A multiplicidade de interesses em jogo tem feito com que tentativas de coordenação global como a Conferência do Rio, o Protocolo de Kyoto e a Rio +10 não alcançassem os resultados esperados. As características dos problemas ambientais mais agudos desconsideram fronteiras e exigem cada vez mais uma visão global, uma vez que o seu enfrentamento depende de soluções planetárias que envolvam ações coordenadas em níveis local e regional.

Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), sendo esta “primeira agência ambiental internacional em questões relacionadas ao meio ambiente e sua proteção jurídica” (SAMPAIO; WOLD; NARDY, 2003, p.07).

Outra ocasião de grande valia para os princípios de direito ambiental internacional, ocorreu em 1988, quando foi aprovada pela Assembleia Geral das Nações Unidas uma resolução determinando que até 1992 fosse realizada uma nova Conferência sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento.

Tal Conferência da Organização das Nações Unidas (ONU) ocorreu no Rio de Janeiro, em julho 1992, conhecida como Rio-92, tendo sido o evento sediado pelo Brasil. Esta declaração do Meio Ambiente e Desenvolvimento trouxe um aparato de 26 princípios ambientais que contribuíram para a valorização do meio ambiente, bem como para o desenvolvimento sustentável.

Nesse sentido, pode-se citar como princípios de direito ambiental internacional que surgiram a partir das declarações: o princípio da soberania permanente sobre os recursos naturais, princípio do direito ao desenvolvimento, princípio do patrimônio comum da humanidade, princípio da responsabilidade comum, mas diferenciada, princípio da precaução, princípio do poluidor pagador, princípio do dever de não causar dano ambiental e o princípio da responsabilidade estatal (SAMPAIO; WOLD; NARDY, 2003, p. 8-28).

Entende-se por oportuno, a importância dos tratados e das conferências internacionais para a afirmação dos princípios de direito ambiental internacional, bem como para fundamentar os demais princípios e a legislação sobre meio ambiente.

Os princípios de direito ambiental podem ser definidos como normas jurídicas que implementam o Direito Ambiental, nas questões relacionadas ao homem e ao meio natural. Cureau e Leuzinger (2008, p.13), identificaram como princípios de direito ambiental: os princípios do poluidor pagador e da prevenção, do usuário-pagador, da cooperação, da participação, da informação e da precaução.

Existem doutrinadores que apresentam alguns destes princípios e incluem outros, que apresenta como princípios do direito ambiental: o princípio da dignidade da pessoa humana, princípio do desenvolvimento, princípio democrático, princípio da precaução, princípio da prevenção, princípio do equilíbrio, princípio da capacidade de suporte, princípio da responsabilidade e princípio do poluidor pagador.

Esses princípios categorizados pelos doutrinadores como princípios de direito ambiental, podem ser encontrada na legislação brasileira como também na Constituição Federal de 1988.

No que diz respeito à legislação brasileira, estas receberam interferência dos princípios de direito ambiental internacional, em face da generalizada problemática causada ao meio ambiente.

Dentre as leis, que de algum modo disciplinavam sobre a proteção ambiental, pode-se apontar a Lei Federal nº 6.938/1981 que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, tendo como objetivo a preservação, a melhoria e recuperação da qualidade ambiental do País, ao mesmo passo, que estabelece condições de proteção da dignidade da vida humana (BRASIL, 1988, art. 2º).

Nesse sentido, verifica-se que a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente é de grande relevância para o cenário ambiental, pois não apenas colabora com a tutela ambiental, mas também combate a degradação ao meio ambiente. No mesmo sentido, José Benatti (2014, p. 247), informa que houve a definição dos termos: “meio ambiente, recursos ambientais, degradação da qualidade ambiental, poluição e poluidor, possibilitando ao Poder Público e ao Judiciário um melhor enquadramento das ilicitudes e, conseqüentemente, coibindo os atos degradantes e a impunidade”.

Esta Lei de direito ambiental é então, muito importante, pois também elenca princípios que possam contribuir para dar viabilidade aos objetivos previstos na norma. Tais princípios estão estabelecidos no artigo 2º<sup>24</sup> da citada Lei.

Atualmente, diante deste contexto de princípios presentes na legislação ambiental, existem várias outras leis que tratam acerca da questão da preservação do meio ambiente e trazem os princípios que tentam afirmar os instrumentos previstos na legislação.

Outras leis que abordam as questões relacionadas à preservação do meio ambiente e à saúde humana, é a Lei Federal nº 11.445/2007 que dispõe sobre o Saneamento Básico e a Lei

---

<sup>24</sup> De acordo com o artigo 2º da Lei 6.938/1981, sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, estabelece os seguintes princípios: “I – ação governamental na manutenção do equilíbrio ecológico, considerando o meio ambiente como um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo; II – racionalização do uso do solo, do subsolo, da água e do ar; III – planejamento e fiscalização do uso dos recursos ambientais; IV – proteção dos ecossistemas, com a preservação de áreas representativas; V – controle e zoneamento das atividades potencial ou efetivamente poluidoras; VI - incentivos ao estudo e à pesquisa de tecnologias orientadas para o uso racional e a proteção dos recursos ambientais; VII – acompanhamento do estado da qualidade ambiental; VIII – recuperação de áreas degradadas; IX – proteção de áreas ameaçadas de degradação; X – educação ambiental a todos os níveis de ensino, inclusive a educação da comunidade, objetivando capacitá-la para participação ativa na defesa do meio ambiente.

Federal nº 12.305/2010 que trata acerca da Política Nacional dos Resíduos Sólidos, esta última traz entre seus princípios, o princípio da cooperação.

Os princípios de direito ambiental são aqueles que oferecem coerência à formação de normas de proteção ambiental. De acordo com Cristiane Derani (2009, p. 140) existem princípios que são caracterizados como ambientais, todavia há outros que não fazem parte do rol exclusivo do direito ambiental, pois estariam também inseridos em outros ramos do direito, como é o caso do princípio da cooperação, que segundo a autora faz parte da estrutura do Estado Social, e está inserido no ramo do direito econômico.

Nesse sentido, Fraga (1995, p. 132) também informa que o princípio da cooperação não é exclusivo do direito ambiental, mas que possui a mesma definição no que condiz com a pluralidade de atores. E para o fundamento deste princípio no direito ambiental, explica a possibilidade de cooperação entre as várias instancias de poder, seja dentro ou fora do Estado.

Mesmo esses autores apresentando que o princípio da cooperação não faz parte do rol exclusivo de Direito Ambiental, pois podem ser encontrados em outros ramos do direito. Não significa que deixam de ser utilizado como fundamento para a preservação do meio ambiente.

Eis que, o princípio da cooperação também pode ser interpretado no caput, do artigo 225 da Constituição Federal de 1988, ao referir-se ao dever de todos – tanto poder público quanto da coletividade, contribuir para a proteção ambiental.

Nesse contexto, o princípio da cooperação pode ser considerado, como princípio norteador do direito ambiental. Sendo que a definição deste princípio encontra-se tanto, no plano internacional como no âmbito nacional, até mesmo na legislação infraconstitucional que aborda as questões ambientais, como é o caso da Lei Federal nº 12.305/2010, que dispõe sobre a Política Nacional dos Resíduos Sólidos.

## 2.1 PRINCÍPIO DA COOPERAÇÃO NO ÂMBITO INTERNACIONAL.

O princípio da cooperação pode ser compreendido tanto no plano internacional, com a cooperação entre os países, assim como no plano nacional, em que a cooperação é realizada entre o poder público e a sociedade (LEUZINGER; CUREAU, 2008, p. 17).

No âmbito internacional, o princípio da cooperação pode ser fundamentado na Declaração da Conferência das Nações Unidas, realizada em Estocolmo em 1972, no princípio 24 que dispõe:

Princípio 24: Todos os países, grandes e pequenos, devem ocupar-se com espírito e cooperação e em pé de igualdade das questões internacionais

relativas à proteção e melhoramento do meio ambiente. É indispensável cooperar para controlar, evitar, reduzir e eliminar eficazmente os efeitos prejudiciais que as atividades que se realizem em qualquer esfera, possam ter para o meio ambiente, mediante acordos multilaterais ou bilaterais, ou por outros meios apropriados, respeitados a soberania e os interesses de todos os estados (ONU, 1972).

A proteção e preservação do meio ambiente acerca do princípio da cooperação possui fundamento, inclusive em vários princípios previstos na Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992. Tem-se o Princípio 7 informando que “os Estados irão cooperar, em espírito de parceria global, para a conservação, proteção e restauração da saúde e da integridade do ecossistema terrestre”. Outros princípios da Declaração do Rio/1992 – como os princípios de nº 9, 12, 13 e 19<sup>25</sup> - também prescrevem sobre a importância da cooperação existente entre os Estados para a proteção ambiental.

Para que seja possível alcançar o que é dito pelo princípio da cooperação, Leite (2012) estabelece que:

A cooperação deve ser entendida como política solidária dos Estados, tendo em mente a necessidade intergeracional de proteção ambiental. Por isso, importa uma soberania menos egoísta dos Estados e mais solidária no aspecto ambiental, com a incorporação de sistemas mais efetivos de cooperação entre Estados, em face das exigências de preservação ambiental. Implica uma política mínima de cooperação solidária entre Estados em favor do combate aos efeitos devastadores da degradação ambiental. A cooperação pressupõe ajuda, acordo, troca de informações e transigência no que toca a um objetivo macro de toda a coletividade. Mais do que isso, aponta para uma atmosfera política democrática entre os Estados, visando ao combate eficaz à crise ambiental global. Na verdade, a crise ambiental tenderá a exigir a cooperação compulsiva entre os Estados, em sua ação multilateral (2012, p. 197).

---

<sup>25</sup> Princípio 9: Os Estados devem cooperar no fortalecimento da capacitação endógena para o desenvolvimento sustentável, mediante o aprimoramento da compreensão científica por meio do intercâmbio de conhecimentos científicos e tecnológicos, e mediante a intensificação do desenvolvimento, da adaptação, da difusão e da transferência de tecnologias, incluindo as tecnologias novas e inovadoras.

Princípio 12: Os Estados devem cooperar na promoção de um sistema econômico internacional aberto e favorável, propício ao crescimento econômico e ao desenvolvimento sustentável em todos os países, de forma a possibilitar o tratamento mais adequado dos problemas da degradação ambiental. As medidas de política comercial para fins ambientais não devem constituir um meio de discriminação arbitrária ou injustificável, ou uma restrição disfarçada ao comércio internacional. Devem ser evitadas ações unilaterais para o tratamento dos desafios internacionais fora da jurisdição do país importador. As medidas internacionais relativas a problemas ambientais transfronteiriços ou globais deve, na medida do possível, basear-se no consenso internacional.

Princípio 13: Os Estados irão desenvolver legislação nacional relativa à responsabilidade e à indenização das vítimas de poluição e de outros danos ambientais. Os Estados irão também cooperar, de maneira expedita e mais determinada, no desenvolvimento do direito internacional no que se refere à responsabilidade e à indenização por efeitos adversos dos danos ambientais causados, em áreas fora de sua jurisdição, por atividades dentro de sua jurisdição ou sob seu controle.

Princípio 14: Os Estados devem cooperar de forma efetiva para desestimular ou prevenir a realocação e transferência, para outros Estados, de atividades e substâncias que causem degradação ambiental grave ou que sejam prejudiciais à saúde humana.

Nessa perspectiva, o objetivo relacionado ao alcance do princípio da cooperação condiz com a necessária preservação do meio ambiente, sendo indispensável a atuação de vários atores envolvidos, no caso em questão, deve-se ter a participação tanto dos Estados como também dos vários grupos sociais, na tentativa de coibir a degradação ambiental.

A análise realizada desta pesquisa sobre o princípio da cooperação, não está relacionada com a cooperação de todos os Estados de diferentes países existentes, mas sim, com a finalidade de compreender o princípio da cooperação por meio da verificação no âmbito interno, isto é, em relação aos entes da Federação Brasileira, os quais podem adotar medidas que venham executar na melhor maneira possível para o alcance da preservação do meio ambiente.

## 2.2 PRINCÍPIO DA COOPERAÇÃO NO ÂMBITO INTERNO

Com apontamento da doutrina comparada em matéria ambiental, tem-se verificado na doutrina alemã, a existência do princípio da cooperação ou participação (“kooperationsprinzip”) com o objetivo primordial da preservação ambiental alcançado com a cooperação entre o Estado e a sociedade (MUKAI, 2010, p. 37).

Cristiane Derani (2009, p. 141-142) informa que o princípio da cooperação é um princípio de orientação do desenvolvimento político e social, no qual deve haver atuação conjunta do Estado e da Sociedade no intuito de viabilizar o “desenvolvimento de políticas ambientais efetivas para a otimização da concretização de normas voltadas à proteção do meio ambiente”.

Significa dizer que todos, tanto o Estado quanto à coletividade, por meio de seus entes e organizações, devem colaborar para implementação da legislação ambiental em face da necessidade de instaurar políticas públicas que venham garantir a preservação ambiental, uma vez que não é apenas papel dos governantes atuar na gestão ambiental, mas sim de todos.

Acerca do princípio da cooperação, Leuzinger e Cureau (2008) informam:

(...) que a competência material para proteção do meio ambiente e controle da poluição é comum, repartindo-se entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 23 da CF/1988, mas também Poder Público e sociedade devem agir conjuntamente, na escolha de prioridades e nos processos decisórios da política e gestão ambientais (2008, p. 17).

Além do que a competência comum entre todos os entes da federação, prevista no artigo 23<sup>26</sup> da CF/1988, é que devem cooperar para a preservação do meio ambiente, consoante dispõe os incisos VI, VII e IX.

Essa questão da proteção ambiental realizada por meio da ação humana pode ser considerada como uma ideia de antropocentrismo alargado<sup>27</sup> (amparada pela Constituição Federal de 1988, disposta no *caput*, do artigo 225) que significa a interação entre o homem e a natureza de modo a realizar uma responsabilidade social para a preservação do meio ambiente com base na atuação conjunta entre poder público e a sociedade como um todo (LEITE, 2000, p. 79).

Assim, tem-se o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como um direito fundamental do homem, consolidado no artigo 225 da Constituição Federal de 1988. Morato Leite (2000) expõe, que:

Se o meio ambiente ecologicamente equilibrado é um direito fundamental, o que significa para todos esta qualificação? Significa que para a efetividade deste direito, há necessidade da participação do Estado e da coletividade, em consonância com o preceito constitucional. O Estado, desta forma, deve fornecer os meios instrumentais necessários à implementação deste direito. Além desta ação positiva do Estado, é necessária também a abstenção de práticas nocivas ao meio ambiente, por parte da coletividade. O cidadão deve desta forma, empenhar-se na consecução deste direito fundamental, participando ativamente das ações voltadas à proteção do meio ambiente. O que é realmente inovador no art. 225 é o reconhecimento da indissolubilidade do vínculo Estado-sociedade civil. Essa vinculação de interesses públicos e privados redundando em verdadeira noção de solidariedade em torno de um bem comum (2000, p. 92).

Diante desta concepção de direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, previsto no *caput*, do artigo 225 da Constituição Federal de 1988, verifica-se que para o alcance deste direito é necessário à atuação conjunta entre o Poder Público e da sociedade civil com a finalidade de preservação ambiental.

O princípio da cooperação existente entre o Poder Público e o particular – setor produtivo e sociedade - é essencial para dar cumprimento ao direito fundamental do meio ambiente ecologicamente equilibrado em favor das gerações futuras, eis que trata-se “de princípio que tem como fundamento um consenso entre os diversos grupos sociais, impondo-se a adequação dos diversos interesses relevantes” (LEITE, 2012, p. 198).

<sup>26</sup> Art. 23 (...) VI – **proteger o meio ambiente** e combater a poluição em qualquer de suas formas; VII – preservar as florestas, a fauna e a flora; IX – promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de **saneamento básico** (BRASIL, 1988). (grifou-se).

<sup>27</sup> Por mais que o homem e a natureza sejam conceitos tidos como antagônicos, é necessário atentar para a roupagem do antropocentrismo alargado ao estabelecer um vínculo entre esses dois elementos, vez que a interação existente entre eles proporciona um dever de responsabilidade do homem em face do meio ambiente.

Para tanto, Maria Cristina C. de Oliveira e Octavio C. Durado Júnior informam que:

O dever do Estado é impedir ou manter os possíveis impactos negativos, dentro de padrões suportáveis e razoáveis, fixados inclusive com a participação da sociedade civil, tendo em vista a qualidade de vida sã e digna de todos os habitantes do Planeta, ponto fundamental da questão socioambiental e da máxima da solidariedade. (2012, p. 45).

Ocorre que essa qualidade de vida de forma equilibrada para ser implementada precisa da colaboração de princípios e instrumentos que direcionem a atuação do Estado na tutela do meio ambiente. E não só do Estado, mas há necessidade da cooperação de toda sociedade civil em prol de um meio ambiente saudável.

Sendo assim, o princípio da cooperação é um importante mecanismo que colabora com a legislação ambiental com foco na tutela do meio ambiente equilibrado. Eis que, dentre as várias leis existentes que tratam da matéria ambiental, tem-se a Lei Federal nº 12.305/2010 que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos ao reunir um conjunto de princípios, inclusive o da cooperação, tendo em vista a gestão e o gerenciamento dos resíduos sólidos, vez que a inércia da atuação cooperativa intensifica os impactos ambientais, bem como os males causados à saúde humana.

No terceiro capítulo, será verificado que a atuação cooperativa dos entes da federação – União, Estados, Distrito Federal e Municípios - é fixada pela Constituição Federal de 1988, ao estabelecer a repartição de competências para os Estados Federados, os quais possuem competências para legislar e administrar sobre determinada matéria.

Pois como já informado, a questão trata-se sobre os resíduos sólidos, o qual atualmente possui legislação federal que disciplina sobre o assunto. Sendo que, as diretrizes estabelecidas pela Lei nº 12.305/2010 vieram no intuito de contribuir, principalmente, com a saúde pública e com a proteção do meio ambiente, mas para tanto é necessário à atuação conjunta entre o poder público e a sociedade para que esta finalidade seja alcançada, o que poderá evitar a responsabilidade destes agentes.

### 2.3 PRINCÍPIO DA COOPERAÇÃO NA POLÍTICA NACIONAL DOS RESÍDUOS SÓLIDOS.

Como já foi visto, o crescimento industrial de produção e o conseqüente exagero consumista ocasionam um acúmulo de resíduos sólidos que acarreta na falta de espaço para a disposição final. Conseqüentemente, em razão da desenfreada produção utilizada dos recursos naturais intensifica-se a escassez da matéria-prima advinda do meio ambiente natural.

Uma adequada gestão integrada refere-se a medidas sustentáveis<sup>28</sup> que permitem disponibilizar mecanismo de solução para os resíduos sólidos, no intuito de contribuir para o bem estar de toda sociedade. Estas medidas podem ser atreladas a estratégias de intervenção pública que viabilizam alternativas econômicas, por meio da utilização de instrumentos econômicos<sup>29</sup> que de certo modo modificam o comportamento humano (CARDOSO; CARDOSO, 2015, p. 289).

Mesmo sendo complexos os problemas atrelados a economia, a sociedade e ao meio ambiente tem-se adotado medidas ambientais desenvolvimentistas para mitigar estes conflitos, como é o caso do relatório preparado, pela Comissão Presidida pela Ministra da Noruega Gro-Brundtland que define o Desenvolvimento Sustentável como aquele que atende as necessidades dos presentes sem comprometer as futuras gerações (CARVALHO, 2006, p. 206).

O conceito de desenvolvimento sustentável previsto no Relatório Nosso Futuro Comum, caracteriza-se como uma nova estratégia de desenvolvimento que envolve crescimento econômico, justiça social bem como conservação ambiental, ou seja, pode-se haver uma correlação entre as dimensões ecológicas e sociais atreladas à economia (CARVALHO, 2006, p. 195).

Para que estes problemas do adequado descarte e disposição dos resíduos sólidos sejam mitigados é necessário realizar as medidas impostas pela Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos, a qual foi instituída após quase duas décadas de tramitação no Congresso Nacional.

Ao mesmo passo tanto a gestão de resíduos sólidos urbanos e os demais serviços de saneamento básico conferem benefícios para o meio ambiente e para a saúde humana, além de uma estética urbana.

Esta gestão de resíduos sólidos compartilha com todos, poder público, setor econômico e sociedade a responsabilidade pela gestão integrada e ambientalmente adequada. Isto é o que dispõe o conteúdo do princípio da cooperação. Não há possibilidade de apenas um setor ser responsável isoladamente pela gestão dos resíduos. Assim, estabelece o artigo 10 da PNRS.

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

---

<sup>28</sup> Pode-se entender por sustentabilidade como a compatibilidade entre o uso racional dos recursos naturais e o necessário crescimento econômico e social.

<sup>29</sup> Os incentivos fiscais são instrumentos indutores de comportamento que contribuem para o desenvolvimento econômico e social do país. Sendo o desenvolvimento social garantido quando se reduz os impactos ambientais, ao mitigar a proliferação dos resíduos sólidos, por meio de políticas econômicas que proporcionem métodos ambientalmente adequados (CARDOSO; CARDOSO, 2015, p. 290).

pelo gerenciamento de resíduos, consoante o estabelecido nesta Lei (BRASIL, 2010a).

Ou seja, todos são responsáveis pela gestão dos resíduos sólidos, mas para que a atuação conjunta se realize, é necessário o planejamento adequado para ser seguido pelo poder público, setor produtivo e encarado pela sociedade. Se, assim o fizer, os objetivos da PNRS, elencados no artigo 7º serão atingidos em benefício de todos.

Os objetivos previstos na PNRS refletem as finalidades que devem ser conquistadas com o advento da Lei Federal nº 12.305/2010. Eis que a questão dos resíduos sólidos se intensifica com a utilização desenfreada dos meios naturais para a utilização da produção de bens de consumo, os quais podem trazer malefícios irreversíveis para o meio ambiente como também para a economia, já que a matéria prima poderá não estar mais disponível para a fabricação de novos produtos.

Deve-se então, pensar, conforme os ensinamentos de Ignacy Sachs (2002) que explica que “o uso produtivo não necessariamente precisa prejudicar o meio ambiente ou destruir a diversidade, se tivermos consciência de que todas as nossas atividades econômicas estão solidamente fincadas no meio ambiente natural” (SACHS, 2002, p. 32).

Sendo assim, a Lei da Política Nacional dos Resíduos Sólidos além dos objetivos elencados apresenta também vários princípios, dentre eles o princípio da cooperação, o princípio da prevenção e da precaução; do poluidor pagador; a visão sistêmica que engloba o desenvolvimento econômico e a proteção do ambiente; o desenvolvimento sustentável; a ecoeficiência; responsabilidade compartilhada entre outros princípios previstos no artigo 6º da LPNRS.

Dentre os princípios que integram a Lei da Política Nacional dos Resíduos Sólidos, tem-se o princípio da cooperação, positivado, no artigo 6º, inciso VI, ao dispor que: “a cooperação entre as diferentes esferas do poder público, o setor empresarial e demais segmentos da sociedade” fazem parte do processo de gestão dos resíduos sólidos em face dos problemas ambientais (BRASIL, 2010a).

O princípio da cooperação possui conteúdo que abrange os atos do Poder Público, do setor empresarial e da coletividade de maneira conjunta, no intuito de agir garantido os preceitos estabelecidos na norma da Política Nacional dos Resíduos Sólidos.

A lógica do princípio da cooperação prevista na Lei da Política Nacional dos Resíduos Sólidos é no sentido de solidariedade, em que o Poder Público e a sociedade devem permanecer atuando conjuntamente para concretização de uma adequada gestão de resíduos sólidos.

Nas disposições gerais da PNRS é enfatizada a categoria do princípio da cooperação no momento em que devem observar as ações adotadas pelo Governo Federal em regime de cooperação com os demais entes da federação.

Ainda para obter uma adequada gestão de resíduos sólidos, a Política Nacional dos Resíduos Sólidos impõe a observância de uma ordem de prioridades para realizar o tratamento e a disposição ambientalmente adequada dos resíduos sólidos, por meio da: não geração, redução, reutilização e reciclagem. A preocupação é produzir a menor quantidade de resíduos, para proteção do meio ambiente (BRASIL, 2010a, art. 9º).

Alguns municípios e estados haviam elaborado planos de gestão de resíduos sólidos, instrumento necessário para a proteção ambiental. Sendo que, tais planos deveriam ser revistos e alinhados, conforme as disposições da Política Nacional de Saneamento Básico como também pela lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos. Contudo, nem todos os estados e municípios possuem o planejamento para a gestão, devendo ser realizada.

A PNRS prevê a necessidade de elaborar os Planos de Resíduos Sólidos, sendo eles: o Plano Nacional, planos estaduais, planos microrregionais e de regiões metropolitanas, planos intermunicipais, planos municipais e os planos de gerenciamento de resíduos sólidos os quais deverão ser realizados de maneira que os objetivos da PNRS possam ser alcançados (BRASIL, 2010a, art.14).

A instituição dos planos deve ser realizada, de acordo com as metas estabelecidas pela Lei e pelo decreto regulamentador da PNRS. Cada plano de resíduos sólidos deve seguir as diretrizes determinadas tendo um conteúdo mínimo para a implementação da PNRS que deve ser produzido pelos entes da federação, com observância das competências constitucionais concorrente, suplementar e de interesse local.

Para a elaboração do plano nacional de resíduos sólidos e a implementação da PNRS, o decreto regulamentador nº 7404/2010, instituiu o Comitê Interministerial da Política Nacional de Resíduos Sólidos, que tem como coordenador o Ministério do Meio Ambiente, bem como a participação de órgãos do governo federal (BRASIL, 2010b, art. 4º).

Além, do plano nacional de resíduos sólidos, como instrumento de gestão da PNRS, a lei impõe outros planos que devem ser elaborados em observância com o arranjo institucional da cooperação federativa. Os demais planos devem estar relacionados com o plano nacional.

A elaboração do plano estadual é condição para ter acesso aos recursos da União, que devem ser destinados a empreendimentos e serviços para a gestão dos resíduos sólidos. A confecção dos planos microrregionais e de regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas,

apenas será elaborada quando os estados tiverem instituído as microrregiões ou regiões metropolitanas (BRASIL, 2010a, art. 16, §1º).

Sendo que a implementação destes planos – microrregionais ou de regiões metropolitanas, devem ser realizados com a participação dos municípios, eis que possuem a titularidade dos serviços de limpeza urbana (BRASIL, 2010a, art. 17, § 1º e 2º).

Os municípios sendo titulares na prestação dos serviços públicos de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, devem também elaborar o plano de gestão integrada de resíduos sólidos dos municípios para o manejo adequado e a disposição final dos rejeitos, devendo ser realizado o licenciamento ambiental quando da instalação de aterros sanitários e outras infraestrutura para a prestação do serviço público (BRASIL, 2010a, art. 19, §4º).

O prazo final para a disposição final adequada destes rejeitos deve ser implantado até 04 (quatro) anos após a data da publicação da lei, por meio de aterros sanitários. Portanto, os lixões a céu aberto no Brasil deveriam ter sido desativados em agosto de 2014 e apenas os rejeitos dispostos em aterros sanitários regulares (BRASIL, 2010a, art. 54).

A LPNRS ainda prevê a possibilidade de elaborar planos intermunicipais, em que os municípios realizam consórcios intermunicipais para a gestão de resíduos sólidos. Ao invés, de cada município elaborar seu plano de gestão integrada de resíduos sólidos, é possível a gestão associada entre eles, ficando dispensada a elaboração do plano de gestão municipal, devendo somente atender o conteúdo mínimo previsto da LPNRS (BRASIL, 2010a, art. 19).

Por meio da elaboração do Plano de gestão integrada Municipal/Intermunicipal/microrregionais/regiões metropolitanas, previstos na Lei, um dos requisitos impostos, é a implantação da coleta seletiva que deve existir por meio da participação de cooperativas ou associações de catadores de materiais reutilizáveis (BRASIL, 2010a, art. 18, §1º, II).

Deste modo, os municípios a partir da instauração do Plano de Gestão de Resíduos Sólidos, e da implantação da coleta seletiva, obterão acesso aos recursos da União destinados a empreendimentos e serviços relacionados à limpeza urbana e ao manejo de resíduos sólidos.

Verifica-se que para ter acesso aos recursos da União, ou por ela controlado, destinado a empreendimentos e serviços condizentes à gestão de resíduos sólidos, ou para incentivos ou financiamentos de entidades federais de crédito, é necessário à elaboração dos planos

estaduais e municipais. Assim, com a elaboração do plano, os critérios de acesso estão disciplinados nos artigos 78 e 79<sup>30</sup> do decreto regulamentador nº 7404/2010.

Nesse interim, tem-se que a ferramenta da coleta seletiva é também um importante instrumento que contribui para uma adequada gestão de resíduos sólidos. Esse instrumento está previsto no artigo 8º, inciso III, inclusive, relacionado ao instrumento da logística reversa<sup>31</sup> e na implementação da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos.

A Lei Federal nº 12.305/2010 também define o princípio da responsabilidade compartilhada que são as atribuições individualizadas e encadeadas da cadeia produtiva por todos os fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes, consumidores e titulares de serviços públicos de limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos, tendo em vista o ciclo de vida dos produtos (BRASIL, 2010a, art. 3º, XVII).

Vários são os atores que podem ser responsabilizados em face do ciclo de vida dos produtos: os fabricantes, os importadores, os distribuidores, os comerciantes, os consumidores, os titulares dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos.

---

<sup>30</sup> “Art. 78. A elaboração dos planos de resíduos sólidos previstos no art. 45 é condição, nos termos do art. 55 da Lei nº 12.305, de 2010, para que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios tenham acesso a recursos da União ou por ela controlados, bem como para que sejam beneficiados por incentivos ou financiamentos de entidades federais de crédito ou fomento destinados, no âmbito de suas respectivas competências: I - a empreendimentos e serviços relacionados à gestão de resíduos sólidos; ou II - à limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos. Parágrafo único. O acesso aos recursos mencionados no caput fica condicionado à comprovação da regularidade fiscal perante a União. Art. 79. A União e os órgãos ou entidades a ela vinculados darão prioridade no acesso aos recursos mencionados no art. 78: I - aos Estados que instituírem microrregiões, consoante o § 3º do art. 25 da Constituição, para integrar a organização, o planejamento e a execução das ações a cargo de Municípios limítrofes na gestão dos resíduos sólidos; II - ao Distrito Federal e aos Municípios que: a) optarem por soluções consorciadas intermunicipais para a gestão dos resíduos sólidos, incluída a elaboração e implementação de plano intermunicipal, ou que se inserirem de forma voluntária nos planos microrregionais de resíduos sólidos referidos no art. 16 da Lei nº 12.305, de 2010; ou b) implantarem a coleta seletiva com a participação de cooperativas ou outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis formadas por pessoas físicas de baixa renda; e III - aos consórcios públicos, constituídos na forma da Lei nº 11.105, de 2005. § 1º Os critérios de prioridade no acesso aos recursos previstos no caput não excluem outros critérios definidos em programas específicos instituídos pelo Poder Público Federal. § 2º Os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e os consórcios públicos deverão atender às seguintes condições, entre outras estabelecidas na legislação vigente, para serem beneficiados com a prioridade no acesso aos recursos prevista do caput: I - adotar, de forma efetiva, soluções regionalizadas para a organização, planejamento e execução das ações na gestão dos resíduos sólidos, no que concerne aos incisos I, II, alínea “a”, e III do caput; e II - manter os dados e informações atualizadas no SINIR, o que será comprovado mediante a apresentação de certidão de regularidade emitida pelo órgão coordenador do referido sistema.” (BRASIL, 2010b).

<sup>31</sup> A definição de logística reversa está prevista no artigo 3º, inciso XII, da Lei Federal nº 12.305/2010 que dispõe: “instrumento de desenvolvimento econômico e social caracterizado por um conjunto de ações, procedimentos e meios destinados a viabilizar a coleta e a restituição dos resíduos sólidos ao setor empresarial, para reaproveitamento, em seu ciclo ou em outros ciclos produtivos, ou outra destinação final ambientalmente adequada”.

Diante desse contexto, visualiza-se que este princípio instituído pela Lei nº 12.305/2010 dispõe que a responsabilidade é compartilhada, além do Poder Público e entre os demais atores da sociedade, o que contribui para afirmar a aplicação do princípio da cooperação que deve existir entre todos os atores, seja público ou privado.

Percebe-se que a responsabilidade de cada agente envolvido é individualizada em face do seu plano de atuação, porém a sistemática deve ser realizada de forma encadeada, ou seja, compartilhada entre todos para o alcance do objetivo fundamental da proteção do meio ambiente da e da saúde humana.

É necessário, portanto, utilizar os mecanismos trazidos pela Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos – Lei Federal nº 12.305/2010, e pelo seu Decreto regulamentador nº 7.404/2010, que disponibilizam instrumentos jurídicos que possibilitam a gestão integrada dos resíduos sólidos. Para tanto, deve haver a participação de todos os atores sociais a fim de proporcionar interesses, como por exemplo, entre os agentes econômicos e sociais e estabelecer o encadeamento entre os processos de gestão mercadológica com os de gestão ambiental.

Nesse sentido, a responsabilidade compartilhada<sup>32</sup> não compreende apenas a atuação dos fabricantes, mas também os importadores, distribuidores e comerciantes, todos que fazem parte da cadeia pós-consumo, como o poder Público e a sociedade.

Com efeito, a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos é um dos princípios previsto naquela Lei, que possui a finalidade de promover melhores soluções para diminuir o volume dos resíduos, pois consoantes dados da ABRELPE houve um aumento na quantidade de lixo produzido. Assim, cada um deve contribuir com medidas que proporcionem combater os impactos oriundos da alta geração de resíduos sólidos.

Esta contribuição pode ser realizada a partir da gestão compartilhada que pode ser feita por meio de parcerias provenientes de acordos setoriais<sup>32</sup> entre o Poder Público e as empresas privadas, tendo em vista a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos. Deste modo, os agentes poderão efetivar parcerias com cooperativas de catadores, estabelecer procedimentos de compras de produtos ou embalagens utilizadas e ainda dispor de postos de coletas de resíduos.

---

<sup>32</sup> De acordo com o art. 3º, inciso XVII da Lei 12.305/2010 define a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos, sendo 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 de resíduos sólidos e rejeitos gerados, bem como para reduzir os impactos causados à saúde humana e à qualidade ambiental decorrentes do ciclo de vida dos produtos, nos termos desta Lei;

Assim, a responsabilidade é compartilhada e individualizada por todos os fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes, os consumidores e titulares de serviços públicos de limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos, tendo em vista o ciclo de vida dos produtos, como dispõe a Lei. A responsabilidade atribuída a estes atores, que detêm a responsabilidade com os produtos, tem intuito de conseguir a recuperação dos produtos disponibilizados no mercado após o descarte pelo consumidor (BRASIL, 2010a, art. 30).

Nesse contexto, a Política Nacional dos Resíduos Sólidos define o instrumento da logística reversa como necessário e adequado para uma correta destinação dos resíduos sólidos para que seja reaproveitado pelo ciclo de vida dos produtos. O artigo 3º, inciso XII da Lei Federal nº 12.305/2010 afirma ser a logística reversa uma ferramenta que viabiliza o desenvolvimento da economia e da sociedade mediante ações, procedimentos e meios que proporcionem o reaproveitamento dos resíduos anteriormente descartados pelos participantes que são responsáveis pelo ciclo de vida dos produtos ao setor empresarial (BRASIL, 2010a).

Portanto, a logística reversa é um sistema utilizado para efetivar o retorno dos produtos após o uso pelo consumidor, onde os resíduos poderão ser reintroduzidos no ciclo de vida dos produtos ao passo que, os resíduos terão uma destinação adequada.

No que compete às obrigações procedimentais sobre a implementação do sistema de logística reversa, estão dispostas no artigo 33 da Lei Federal nº 12.305/2010, a qual prevê a necessidade de retornar os produtos ao setor empresarial após o uso pelo consumidor que deverá ser estruturado pelos fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes<sup>33</sup>.

A técnica do retorno do produto após o uso pelo consumidor para os fabricantes apresenta lógica adequada para que haja uma destinação sustentável para os resíduos sólidos. A questão reside no fato de que a logística reversa é um instrumento importante, mas que se não contar com a participação de todos os atores envolvidos na cadeia de produção e consumo, não obterá realização prática.

Desta forma, respondem solidariamente, os fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes, os consumidores e os titulares dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, já que o artigo 265 do Código Civil de 2002, no campo do direito

---

<sup>33</sup> Art. 33. São obrigados a estruturar e implementar sistemas de logística reversa, mediante retorno dos produtos após o uso pelo consumidor, de forma independente do serviço público de limpeza urbana e de manejo dos resíduos sólidos, os fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes de: I - Agrotóxicos, seus resíduos e embalagens, assim como outros produtos cuja embalagem, após o uso, constitua resíduo perigoso, observadas as regras de gerenciamento de resíduo perigoso, observados as regras de gerenciamento de resíduos perigosos previstas em lei ou regulamento, em normas estabelecidas pelos órgãos do Sisnama, do SNV e do Suasa, ou em normas técnicas; II - pilhas e baterias; III - pneus; IV - óleos lubrificantes, seus resíduos e embalagens; V - lâmpadas fluorescentes, de vapor de sódio e mercúrio e de luz mista; VI - produtos eletroeletrônicos e seus componentes.

obrigacional prevê que: “a solidariedade não se presume; resulta da lei e da vontade das partes”.

A responsabilidade compartilhada é solidária entre todos esses agentes envolvidos, pois a lei assim disciplina, no intuito de promover ações positivas por meio do aproveitamento, reutilização, redução, entre outros objetivos de incentivos a boa prática socioambiental (BRASIL, 2010a, art. 30).

Para tanto, os planos de gerenciamento de resíduos sólidos são obrigatórios para determinadas empresas e instituições para efetuar a destinação ambientalmente adequada dos seus resíduos, os sujeitos ao plano de gerenciamento, estão previstos no artigo 20 da PNRS.

Os responsáveis pela implementação e operacionalização do plano de gerenciamento de resíduos sólidos, são as pessoas físicas ou jurídicas elencadas no artigo 20 da PNRS, devendo submeter à aprovação do órgão competente do Sistema Nacional de Meio Ambiente – Sisnama, na forma do art. 24.

Esses responsáveis para a elaboração do plano de gerenciamento de resíduos sólidos, caso vierem a contratar serviços de coleta, armazenamento, transporte, transbordo, tratamento, destinação final de resíduos sólidos ou disposição de rejeitos, não os isenta da responsabilidade pelos danos que vierem a ser causados pelo gerenciamento inadequado dos resíduos ou rejeitos (BRASIL, 2010a, art. 27,§1º).

No que concerne aos planos de gestão, consoante dispõe o dispositivo legal, os Municípios e o Distrito Federal são encarregados de realizar a prestação dos serviços relacionados aos resíduos sólidos, entretanto, com base no princípio da cooperação, bem como na competência comum e cooperativa entre os entes da federação devem atuar para a adequada gestão de resíduos sólidos, pois caso contrário, o Estado poderá ser responsabilizado pela ação ou omissão indevida que realizou ou deixou de realizar.

Tem-se então, consoante dispõe o artigo 25 da PNRS, que tanto o poder público, quanto o setor empresarial e a coletividade são responsáveis pela efetividade das ações voltadas para assegurar as regras previstas na PNRS (BRASIL, 2010a).

Assim, será verificado, como se dará a responsabilidade dos entes da federação quando houver a realização indevida da prestação de serviço pela geração e gerenciamento de resíduos sólidos.

A Constituição Federal de 1988 estabelece no artigo 225 a obrigatoriedade de todos serem responsáveis pela defesa do meio ambiente ecologicamente equilibrado. Sendo que, a gestão e o gerenciamento dos resíduos sólidos podem contribuir com a melhoria ambiental e

com a saúde humana, porém, quando as atividades não forem realizadas devidamente, preceitua o seu §3º do art. 225 que: “As condutas e atividades lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados” (BRASIL, 1988).

Assim, todos, são responsáveis pela destinação inadequada dos resíduos sólidos, por terem sido titulares, por qualquer forma de aquisição ainda como matéria-prima ou bens de consumo.

Ao mesmo passo a Lei da PNRS, prevê no seu artigo 51 que:

Sem prejuízo da obrigação de, independentemente da existência de culpa, reparar os danos causados, a ação ou omissão das pessoas físicas ou jurídicas que importe inobservância aos preceitos desta Lei ou de seu regulamento sujeita os infratores às sanções previstas em lei, em especial às fixadas na Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, que “dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências”, e em seu regulamento (BRASIL, 2010a).

A abordagem a ser realizada no aspecto da responsabilidade dos entes da federação ao tratar-se de resíduos sólidos, será feita, não apenas em face do Município que possui competência para administrar assuntos relacionados com a prestação de serviços de saneamento básico, de interesse local, mas também na hipótese de criação da região metropolitana.

#### 2.4 O CONTEÚDO JURÍDICO DO PRINCÍPIO DA COOPERAÇÃO

Tanto nos tratados internacionais como na legislação brasileira anteriores à Constituição Federal de 1988, que ambas já traziam a importância do direito ao meio ambiente a ser preservado, e que atualmente esta concepção já resta consagrada na Carta Magna, no artigo 225, principalmente por afirmar o direito de todos a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, devendo essa norma ter eficácia de direito fundamental, pois além de amenizar os problemas ambientais irá garantir a qualidade de vida humana.

O direito fundamental ao meio ambiente será alcançado pelo fato de que ele vem garantir uma melhor qualidade de vida para o ser humano, conforme dispõe o direito fundamental previsto no artigo 5º da Constituição Federal de 1988, como requisito para garantir ao homem a sua dignidade, bem como de outros direitos como: “o reconhecimento aos indivíduos dos direitos de informação, participação, tutela administrativa e tutela jurisdicional ao meio ambiente” (FILHO, 2005, p. 41).

Existem também outros princípios que pertencem a outros ramos do direito, mas que podem ser utilizados pelo Direito Ambiental, desde que possuem caráter de transversalidade, como é o caso do princípio da cooperação, já mencionado.

Diante deste contexto, pode-se apresentar que o princípio da cooperação pode ser considerado na categoria de princípio implícito na Constituição Federal de 1988, vez que possui abordagem interpretativa que pode ser visualizada nos objetivos da Constituição Federal de 1988, prevista no artigo 3º, inciso I: “a construção de uma sociedade livre, justa e solidária”, assim como no artigo 225, caput, que destaca o caráter ambiental do princípio da cooperação, na ocasião que estabelece o dever de proteção ambiental deve ser realizado tanto pelo poder público quanto pela coletividade (BRASIL, 1988).

O princípio da cooperação também está previsto como um importante princípio, na Lei Federal nº 12.305/2010, no artigo 6º, inciso VI, que prevê que a cooperação deve existir “entre as diferentes esferas do poder público, o setor empresarial e os segmentos da sociedade” (BRASIL, 2010a). Assim, no que tange a categorização, o princípio da cooperação, pode ser definido como explícito.

Em que pese ao alcance dos princípios, conforme os ensinamentos de Robert Alexy (2008, p. 90), são tidos como “mandamentos de otimização”, isto é, normas que devem ser satisfeitas tanto nas possibilidades fáticas como também dentre as possibilidades jurídicas que possam existir.

Desta forma, “de acordo com a doutrina majoritária, os princípios também são normas dotadas de “eficácia, aplicabilidade, almejando obter a respectiva eficácia social ou efetividade”.” (BORGES; CARDOSO; SILVA, 2015, p.587).

Nas palavras de Morato Leite (2012):

Todos os princípios, nesse sentido, o princípio da cooperação pode ser considerado como contributo para a implementação de políticas públicas, devendo assim, ser verificando as possibilidades fáticas e jurídicas existentes para que o objetivo da norma seja alcançado. Assim, tal princípio possui extensão de aplicabilidade direta que prevê a satisfação de um meio ambiente ecologicamente equilibrado (2012, p.186).

Nesse sentido, os princípios em geral, os princípios de direito ambiental e, inclusive, o princípio da cooperação, são “mandamentos de otimização”, que tem como função a aplicação direta do direito por meio dos valores que integram a sociedade.

O princípio da cooperação, portanto, que está previsto na Lei da Política Nacional dos Resíduos Sólidos, é uma norma que deve ser aplicada em detrimento da qualidade do

meio ambiente pelos entes da federação, que deve atuar de forma conjunta com a sociedade para a concretização de uma adequada gestão dos resíduos sólidos.

Então, o princípio da cooperação deve ser compreendido como política solidária entre os Estados, tanto é que a Constituição Federal de 1988 prevê critérios de fixação de competência dos entes da federação, e por meio do federalismo cooperativo, que dispõe do trabalho conjunto entre a União e as suas unidades federadas, pois além de comportar as competências específicas de cada ente, neste modelo atribui-se um leque de competências comum e concorrente.

### **3 SISTEMA DE REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS E A RESPONSABILIDADE DOS ENTES DA FEDERAÇÃO.**

Diversa é a produção legislativa como já verificadas no primeiro capítulo, as quais foram instauradas a fim de tentar dirimir os problemas oriundos da falta de gestão dos resíduos sólidos.

A inadequada gestão de resíduos sólidos acarreta problemas tanto de cunho ambiental quanto no aspecto social infringindo, portanto, a cobertura constitucional concedida no artigo 225, *caput*, da Constituição Federal de 1988, no que tange a proteção ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem como prevê o princípio da cooperação disposta na PNRS, em que se deve haver a atuação conjunta de todos os entes da federação, como também da sociedade.

A Constituição Federal de 1988 garante o direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida (BRASIL, 1988, art. 225), e estabelece que os entes da federação – União, Estados, Distrito Federal e Municípios, possuem competência para legislar e administrar sobre matéria ambiental. Mas, para tanto, a Constituição Federal de 1988 traça os critérios de fixação de repartição de competência entre os entes da federação, dentre os artigos 21 ao artigo 25 e o artigo 30 da Constituição Federal de 1988.

Assim, neste capítulo buscou-se primeiramente abordar sobre o Estado Federal que tem por base jurídica uma Constituição que possui como atribuição os critérios de fixação de repartição de competência dos entes da federação estabelecidos pela Constituição Federal de 1988. Eis que, torna-se necessária a atuação conjunta por parte do Estado e da sociedade, na tentativa de promover o equilíbrio ambiental e a qualidade da saúde humana das presentes e das gerações posteriores.

#### **3.1 FEDERALISMO: FORMA DE ESTADO**

Federação é uma forma de Estado que etimologicamente, é oriunda do latim *foederatione* e de acordo com o dicionário Brasileiro Globo, significa: “União política entre nações ou Estados; aliança; associação” (FERNANDES; LUFT; GUIMARÃES, sem paginação).

A Federação tem como base jurídica sempre uma Constituição comum a todas as entidades federadas. Desta forma, todo Estado possui necessariamente uma Constituição<sup>34</sup>. Caso contrário, segundo Jellinek, seria uma anarquia (1970, p. 381).

A ideia do federalismo está atrelada a independência<sup>35</sup> dos Estados Unidos em 1787, oportunidade em que se instituiu a Constituição. Em 1776, as treze colônias britânicas ao se tornarem independentes, firmaram um tratado de direito internacional, tornando-se uma confederação. Nesse sentido, Dalmo Dallari (2009) descreve que as colônias passaram a chamar-se de “Os Estados Unidos da América”, e que na Declaração de Independência:

(...) ficará expresso que as colônias passavam a ser *Estados livres e independentes*, ficando estabelecido depois, no artigo 2º do Tratado de Confederação: “Cada Estado reterá sua soberania, liberdade e independência, e cada poder, jurisdição e direitos, que não sejam delegados expressamente por esta confederação para os Estados Unidos, reunidos em Congresso”. Obviamente, sendo um tratado o instrumento jurídico da aliança, e preservando cada signatário sua soberania, liberdade e independência, qualquer dos signatários que o desejasse poderia desligar-se da confederação, mediante simples denúncia do tratado (2009, p. 257).

Nesse sentido, Paulo Bonavides (2000) explica confederação sendo a forma em que podem:

(...) vários Estados associar-se debaixo de forma estável de união, que lhes consente seguir política comum de defesa externa e segurança interna, mediante órgãos interestatais, cujos poderes variam quanto à espécie e ao número, conforme delegação cometida (2000, p. 212).

Ou seja, trata-se de uma união ou junção de dois ou mais Estados, mediante um tratado, sendo que cada Estado retinha sua soberania, a qual pode se extinguir ou transformar-se em um Estado Federal ou até mesmo em Estado Unitário<sup>36</sup>. Foi então, o que aconteceu. Eis, que a união estabelecida entre os Estados era instável, havendo a necessidade de aperfeiçoar a união entre eles. Assim, estes Estados confederados deixaram de ser soberanos, mas continuaram autônomos entre si, ao tornarem-se Federados (DALLARI, 2009, p. 257).

---

<sup>34</sup> A Constituição antiga era aquela composta pelo modelo ideal de governo onde se almejava um convívio harmônico. Já no medievo a constituição era abstrata, algumas escritas, mas não havia limitação do poder do rei e ainda apresentava somente organização do estado. Na modernidade, no entanto, surge a união do direito natural medieval com o direito escrito romano, onde se inicia a discussão da soberania que surge neste período (FIORAVANTI, 2001, p. 71).

<sup>35</sup> Pedro Serrano (2009, p. 29) compreende que o Estado Unitário pode ser: “qualificado como aquele que detém a competência jurídica para exercício centralizado do poder político, cujo exercício pode ser delegado a agentes locais, que o exercem em nome do poder central.”

<sup>36</sup> Para Jay é necessário um governo forte, mas para isso os Americanos deveriam abrir mão de parte de sua independência para que houvesse uma só nação diante de um governo federativo (HAMILTON; MADISON; JAY, 1840, p. 07).

Para Kelsen (2009), a ordem jurídica do Estado Federal se estabelece por meio da centralização normativa, sob a qual:

(...) compõe-se de normas centrais válidas para o seu território inteiro e de normas locais válidas apenas para porções desse território, para os territórios dos “Estados componentes (ou membros)”. (...) no Estado Federal, a esfera material de validade da ordem jurídica, ou, em outras palavras, a competência legislativa do Estado, está dividida entre autoridade central e várias autoridades locais.

(...) cada indivíduo pertence, simultaneamente, a um Estado componente e à Federação. O Estado Federal, a comunidade jurídica total, consiste, assim, na federação, uma comunidade jurídica central, e nos Estados componentes, várias comunidades jurídicas locais (2009, p. 451-452).

A existência de um Estado federal dá-se tanto por normas centrais quanto por normas locais, em que cada Estado membro possui autonomia limitada onde existe a necessidade da Constituição delimitar a competência de cada ente da federação.

Ainda assim, segundo Paulo Bonavides (2000), no Estado Federal:

(...) deparam-se vários Estados que se associam com vistas a uma integração harmônica de seus destinos. Não possuem esses Estados soberania e do ponto de vista da soberania interna se acham em parte sujeitos a um poder único, que é o poder federal, e em parte conservam sua independência, movendo-se livremente na esfera da competência constitucional que lhes for atribuída para efeito de auto-organização (2000, p. 231).

Por isso, o Estado Federal possui soberania, contudo cada Estado que associar-se a um Estado Federal perde sua soberania, porém mantém conservados sua autonomia por meio de competência fixada pela moderna Constituição<sup>37</sup>.

Como dito, a Constituição Americana de 1787 intitulada como a primeira constituição escrita, tendo como marco inicial o constitucionalismo<sup>38</sup>, deu ensejo tanto ao surgimento do federalismo, como também a separação de poderes e o controle judicial de constitucionalidade (*Judicial Review*) (KLAUTAU FILHO, 2005, p.05).

Assim, a Constituição é originada pela realidade vivenciada por cada sociedade, onde cada comunidade luta por melhores condições de vida e o surgimento do constitucionalismo é gerado, conforme o ordenamento das relações sociais e políticas, decorrente da época de cada sociedade.

<sup>37</sup> A constituição moderna deseja instituir um novo ordenamento jurídico, não apenas por meio de forma escrita, e sim por meio de um documento único onde contenha a estrutura total do Estado. Este documento único deve regular os preceitos fundamentais e supremos acerca da estrutura básica do Estado. (HELLER, 1968, p. 319).

<sup>38</sup> De acordo com Sánches (1998, p.149), o constitucionalismo é um sistema de controle de poder político da constituição. Na França e nos países da Europa o controle jurisdicional era realizado pelo parlamento, deste modo não havia uma constituição. Por isso, a nomenclatura de constitucionalismo sem constituição.

A Constituição é a base jurídica do Estado Federal que possibilitou o surgimento da constituição normativa, uma Constituição Suprema<sup>39</sup> (DALLARI, 2009, p. 259). A qual possui a função de organização do Estado, bem como a proteção da ordem jurídica vigente (BASTOS, 2009, p. 41-42).

A Constituição é o instrumento regulador do Estado Federal, tendo como uma das características a repartição de competência a qual corresponde à divisão de poder que é entregue a cada ente da federação. Assim, para que o poder seja repartido é necessário que haja federação.

Paulo Bonavides (2000, p. 233) apresenta que:

Há Estado federal quando um poder constituinte, plenamente soberano, dispõe na Constituição federal os lineamentos básicos da organização federal, traça ali o raio de competência do Estado federal, dá forma às suas instituições e estatui órgãos legislativos com ampla competência para elaborar regras jurídicas de amplitude nacional, cujos destinatários diretos e imediatos não são os Estados membros, mas as pessoas que vivem nestes, cidadãos sujeitos à observância das leis específicas dos Estados-membros a que pertencem, como da legislação federal.

A federação pressupõe a associação e integração entre os Estados que são unidos perante uma Constituição Federal que atribui a repartição de competência a cada Estado autônomo que é ligado a um único poder, dito como soberano. Assim, a repartição de competência é importante para a definição jurídica de federação, em que cada ente decorre da Constituição, como fundamento jurídico do Estado (DALLARI, 2009, p. 259).

No Brasil, a Constituição Federal de 1988<sup>40</sup> consagrou o modelo federal de Estado<sup>41</sup>, instituído pela união indissolúvel dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, entes dotados de autonomia política limitada pela constituição (BRASIL, 1988, art. 1º). E o federalismo na Constituição Federal de 1988 tem por objetivo manter o equilíbrio entre os entes federados, compreendido como triplo federalismo, pois possui três níveis de governo ao incorporar os estados e os municípios como parte integrante da federação (SOUZA, 2005, p. 110).

---

<sup>39</sup> Nos Estados Unidos a ideia de supremacia da constituição era limitar o poder do parlamento dos estados, daí surge o federalismo como elemento essencial que possibilita a supremacia da constituição (RODRIGUEZ, 2003, p.24).

<sup>40</sup> A Constituição República de 1891 foi a primeira constituição brasileira que adotou a forma de Estado Federal, de acordo com o modelo norte americano. Em seguida, as constituições posteriores foram sofrendo mutações até chegar na Constituição de 1988 (CORRALO, 2011, p. 48).

<sup>41</sup> Consoante dispõe Paulo Bonavides: “No Estado federal deparam-se vários Estados que se associam com vistas a uma integração harmônica de seus destinos. Não possuem esses Estados soberania externa e do ponto de vista da soberania interna se acham em parte sujeitos a um poder único, que é o poder federal, e em parte conservam sua independência, movendo-se livremente na esfera da competência constitucional que lhes for atribuída para efeito de auto-organização” (2000, p.233).

Verifica-se então, a existência da autonomia entre os entes da federação, inclusive dos municípios como participante do Estado Federal, resultado das competências elencadas pela Constituição Federal de 1988. Assim, veja-se o que relata Giovani Corralo (2011, p. 50) sobre as competências constitucionais:

As competências constitucionais delineiam um plexo de atribuições conferidas a determinadas pessoas jurídicas, no caso em tela, deferidas aos entes federados a fim de conformarem as suas ações ao disposto pelas normas constitucionais (princípios e regras), buscando a sua concretização máxima. Nesse ínterim, ressalva-se a importância dos direitos fundamentais, vinculantes e vinculadores a todos os órgãos estatais em todos os níveis da Federação (2011, p. 50).

Sendo assim, a Constituição Federal de 1988 confere a repartição de competências atribuídas à União, aos Estados, Municípios e Distrito Federal, as quais comportam dois âmbitos de distribuição, chamadas de competências horizontais, conhecidas como privativas e as verticais, que são as concorrentes (MUKAI, 1991, p. 88).

As competências horizontais ditas como privativa, e, ainda exclusiva, consistem na não concorrência e insubordinação de competências entre cada ente da federação, ou seja, cada qual exerce sua atribuição de acordo com o fixado pela constituição não as dividindo com nenhum outro ente da federação.

A competência vertical, no entanto, a distribuição da mesma matéria é realizada de forma partilhada entre a União e os estados-membros, vez que os entes atuam concorrentemente sobre a mesma matéria, podendo então, serem exercidas por mais de um ente federado.

No Brasil, as competências concorrentes estão enumeradas no artigo 24, em que a União edita as normas gerais e os Estados às normas específicas, podendo ainda suplementar as gerais, quando a União deixar de legislar. E, a competência horizontal está estabelecida nos artigos 21 e 22, no que tange à competência da União. Aos Estados, a competência residual, está prevista no artigo 25, e para os Municípios a competência local está estabelecida no artigo 30, todos da Constituição Federal de 1988.

O Município, portanto, é integrado como ente federado, e possui delimitada sua competência, conforme disposto na Constituição Federal de 1988. No mesmo sentido, aponta Pedro Serrano (2009, p. 98) que:

O Município passa a ser considerado como ente da Federação, sendo atribuída ampla autonomia no que concerne à produção de uma lei orgânica a servir como fundamento de validade de seu próprio subsistema jurídico-positivo; a capacidade de legislar e de imposição e cobrança de tributos;

renda própria; eleição de seus governantes; e demais competências a serem por ele exercidas de acordo com o interesse local predominante (2009, p.98).

Outro modelo previsto na Constituição Federal de 1988 é o chamado de federalismo cooperativo, o qual consiste no trabalho conjunto entre a União e as suas unidades federadas, pois além de comportar as competências específicas de cada ente, neste modelo atribui-se em leque de competências comuns.

Assim, Bercovici (2002) explica que:

Na cooperação, nem a União nem qualquer ente federado pode atuar isoladamente, mas todos devem exercer sua competência conjuntamente com os demais. Na repartição de competências, a cooperação se revela nas chamadas competências comuns, consagradas no art. 23 da Constituição de 1988. Nas competências comuns, todos os entes da Federação devem colaborar para a execução das tarefas determinadas pela Constituição. E mais: não existindo supremacia de nenhuma das esferas na execução dessas tarefas, as responsabilidades são comuns, não podendo nenhum dos entes da Federação se eximir de implementá-las, pois o custo político recai sobre todas as esferas de governo (2002, p. 17).

Desta forma, existe a possibilidade de cooperação entre os demais entes da federação com a União, conforme atribuições enumeradas no artigo 23 da Constituição Federal de 1988. Assim, é o federalismo cooperativo em que “os níveis de governo não se digladiam pelas suas competências, mas se unem para cada qual, dentro de suas atribuições, dar conta das necessidades dos administrados” (MUKAI, 1991, p. 89).

Além de realizar a repartição de competências a Constituição Federal de 1988 também estabelece meios econômicos para subsidiar estas competências. Assim, Pedro Serrano (2009) informa que a Constituição:

(...) apresenta nos arts. 153 a 156 a competência tributária de cada ente federado e nos arts. 157 a 162 a fórmula de repartição de receitas, possibilitando o exercício pleno das competências públicas inerentes ao Estado Federal, sendo este mecanismo mais um dos fundamentos da aplicação da forma federada no Brasil, fazendo constar o município como ente personalíssimo deste sistema (2009, p. 75)

Verifica-se, então, que os assuntos relacionados aos entes da federação devem atender as normas constitucionais.

### 3.2 CRITÉRIOS DE FIXAÇÃO DE REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS EM MATÉRIA AMBIENTAL

Cada esfera de poder, Federal, Estadual ou Municipal possui um âmbito territorial para executar suas funções. Sendo que em algumas situações verifica-se que cada poder irá exercer

uma função específica no seu âmbito de atuação, ou ainda, poderá ocorrer que todas as esferas atuarão de modo comum. Nesse sentido, a Constituição Federal de 1988 fixa as competências, e estabelece a repartição das competências em matéria ambiental, como material (administrativa) e a legislativa, que podem ser subdivididas em: material, exclusiva ou comum e a legislativa, sendo ainda, privativa, concorrente ou suplementar (LEUZINGER e CUREAU, 2008, p. 38).

No que compete à repartição de competência material ambiental, esta pode ser definida como exclusiva e comum – competência esta que trata-se do desempenho de diversas tarefas e serviços, de cunho político, administrativo, econômico e social.

A Constituição Federal de 1988 traz em vários dos seus dispositivos os tipos de competência que abordam sobre a matéria ambiental. Pode-se citar o artigo 21<sup>42</sup>, que engloba a competência material sendo exclusiva da União, em que apenas a União possui as funções estabelecidas nestes incisos, pois são indelegáveis. O artigo 22<sup>43</sup> estabelece a competência privativa da União para legislar sobre determinados assuntos, entretanto, torna-se ainda, possível delegar a competência para outros entes da federação, por meio de lei complementar (BRASIL, 1988, parágrafo único, art. 22).

Para a proteção do meio ambiente, o artigo 23<sup>44</sup> da Constituição Federal de 1988 prevê as situações de competência material (administrativa) comum, existentes entre União, Estado, Distrito Federal e Municípios. Esta competência tem-se por finalidade a atuação de quaisquer dos entes da federação de forma cooperativa, por isso são chamados de comum, e, atuam para a proteção do meio ambiente.

O parágrafo único deste artigo possibilita por meio de lei complementar a fixação de normas que estabelece a cooperação entre os entes federativos, “tendo em vista o equilíbrio do

---

<sup>42</sup> Consoante o artigo 21 da Constituição Federal, dispõe que: “Compete à União (...) IX – elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social; (...) XVIII – planejar e promover a defesa permanente das calamidades públicas, especialmente as secas e as inundações; (...) XIX – instituir sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga de direito de uso; XX – instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, **saneamento básico** e transportes urbanos; (...) XXIII – explorar os serviços e instalações nucleares de qualquer natureza e exercer monopólio estatal sobre a pesquisa, a lavra, o enriquecimento e reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios nucleares e seus derivados, atendidos os seguintes princípios e condições (...); (BRASIL, 1988). (grifado)”.

<sup>43</sup> O artigo 22 da Constituição Federal estabelece competência privativa da União para legislar sobre: “(...) IV – águas, energia, informática, telecomunicação e radiodifusão; (...) XII – jazidas, minas, outros recursos minerais e metalurgia; (...) XXVI – atividades nucleares de qualquer natureza; (...) Parágrafo único: Lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo (BRASIL, 1988)”.

<sup>44</sup> O artigo 23 da Constituição Federal estabelece competência administrativa comum dos entes da federação: “(...) VI – proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; VII – preservar as florestas, a fauna e a flora; (...) XI – registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios (BRASIL, 1988)”.

desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional” (BRASIL, 1988). Sendo que, em 2011, foi instituída a Lei complementar 140<sup>45</sup> que fixou as normas para regulamentar o artigo 23 da Constituição Federal de 1988.

Na sequência, tem-se a competência legislativa concorrente, na perspectiva ambiental, que é apenas da União, dos Estados e do Distrito Federal e está expressa no artigo 24 da Constituição Federal de 1988, nos incisos I, VI, VII e VIII<sup>46</sup>.

A competência para legislar concorrentemente sobre matéria ambiental, refere-se à possibilidade do ente da federação criar normas gerais, por exemplo, a elaboração da Lei Federal nº 12.305/2010, que prevê a Lei da Política Nacional dos Resíduos Sólidos, que define os princípios, objetivos, instrumentos, diretrizes em relação à gestão e o gerenciamento dos resíduos sólidos (BRASIL, 2010a, art. 1º).

De acordo com a competência legislativa, a mesma pode ser concorrente, como define o artigo 24 da Carta Magna, cabendo à União a edição de normas gerais, e, aos Estados e Distrito Federal editar as normas suplementares. Cabem aos entes legislar sobre: florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente, controle da poluição, entre outros assuntos.

Nesse sentido, Patrícia Iglecias Lemos (2008), assevera acerca da competência concorrente limitada, no sentido em que:

A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados-membros (art. 24, §2º), nem exclui, lógica e implicitamente, a competência suplementar do Distrito Federal e dos Municípios, por força das expressas normas constitucionais dos arts. 18, 23, 216, 225 e, respectivamente, dos arts. 32 (competência do Distrito Federal), 29, 30, 145, 156, 182 (competência dos Municípios) em matérias correlatas de interesse distrital e local (2008, p. 49).

Quando a União não edita as normas gerais os Estados e Distrito Federal passam a ter competência legislativa plena, conforme dispõe o artigo 24, § 3º, que prevê “Inexistindo lei federal sobre normas gerais os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender as suas peculiaridades”, da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988).

---

<sup>45</sup> Esta lei complementar 140 de 2011 “Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981.”

<sup>46</sup> Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: I – direito tributário, financeiro, penitenciário econômico e urbanístico; (...) VI – florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição; VII – proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico; VIII – responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico; IX – educação, cultura(...) (BRASIL, 1988).

Pode acontecer ainda que os Estados e Distrito Federal passem a legislar, contudo, no instante em que a União se propuser a editar a norma geral, ficará então suspensa a norma geral editada pelo Estado e não revogada, consoante dispõe o artigo 24, §4º da Constituição Federal de 1988, que dispõe: “A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário” (BRASIL, 1988).

Foi o que aconteceu com a superveniência da PNRS, pois na ausência de lei geral, grande parte dos Estados já vinha exercendo a competência plena pela matéria. Com a edição da norma geral federal suspende automaticamente as normas anteriores conflitantes com as diretrizes gerais da Política Nacional de Resíduos Sólidos.

A Constituição Federal de 1988 não incluiu os municípios como legitimado para legislar concorrentemente. Mas, esta lacuna pode ser suprida pelo artigo 30, inciso II, ao admitir a suplementação da legislação federal e estadual, nos assuntos de interesse local (LEMOS, 2014, p. 121).

Então, tem-se que a União possui competência legislativa para estabelecer as normas gerais sobre o saneamento básico, podendo o Estado, Distrito Federal e Município complementar, quanto à competência legislativa, na falta da lei federal.

Como dito, a competência legislativa concorrente estabelecida pelo artigo 24 da Constituição Federal de 1988, engloba apenas a União, Estados e Distrito Federal, não abordando expressamente os municípios. Contudo, a Constituição Federal de 1988 possibilita aos Municípios exercerem as atividades de competência concorrente, nos termos do artigo 30, I e II, para complementar a legislação federal e a estadual nos assuntos de interesse local.

A Constituição Federal de 1988 estabelece também as competências residuais que são conferidas aos Estados, consoante dispõe o artigo 25, §1º. Desta forma, compete aos Estados, conforme parágrafo 3º do artigo 25, disciplinar acerca da organização e do funcionamento da região metropolitana, pois é competência dos Estados instituir, por meio de lei complementar, regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes (CORRALO, 2011, p. 69).

Em relação aos municípios, estes também podem legislar devendo ser observado o interesse local, bem como o respeito às normas federais e estaduais, consoante dispõe o artigo 30, inciso I, que prevê: “legislar sobre assuntos de interesse local”, que incluem serviços de saneamento, como água, esgoto e lixo. E, no inciso II, compete aos Municípios: “suplementar a legislação federal e estadual no que couber” (BRASIL, 1988).

Para os entes da federação, percebe-se que a ideia da repartição de competências está atrelada ao interesse de cada uma. No caso, da união destaca-se pelo interesse geral, enquanto a competência para os municípios prevalece o interesse local. Em que cada qual exerce sua autonomia no seu campo de atuação.

No que compete à competência municipal, sobre a possibilidade do “Município legislar sobre as matérias versadas no art. 24 da Constituição Federal de 1988, quando identificadas como questões de interesse local”. Pois, o rol do artigo 24 da Constituição Federal de 1988 não impede que os municípios legislem sobre aquelas situações, e sim, impõe a possibilidade de legislar nos assuntos de interesse local, respeitando as normas previstas pelo Estado e União.

Ao município é concedida, então, a competência de legislar sobre determinados assuntos de interesse local, sendo que este interesse não se caracteriza pela exclusividade do interesse.

A Constituição Federal de 1988 determina a Federação como forma de Estado, ao passo que estabelece as repartições de cada ente da federação. Além do mais, institui o município como ente autônomo, não podendo, ser excluído. Então, hoje, o município é um ente federado dotado de “autonomia política, administrativa e fiscal, além da essencial prerrogativa de auto-organização, o que lhe mantém em direta igualdade com o Estado-membro e a União” (SERRANO, 2009, p. 68 -69).

A autonomia política é atrelada a capacidade do ente federado em estruturar seus poderes de modo harmônico. Na autonomia administrativa o município, poderá desenvolver as atividades públicas como a prestação de serviços. E, a autonomia financeira proporciona a atribuição de recursos do município (BACELAR, 2012, p. 167).

No que concerne ao serviço de saneamento básico, a competência administrativa comum é entre os entes da federação - União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

A Constituição Federal de 1988 estabelece ainda, a competência administrativa dos municípios, como a arrecadação de tributos municipais, bem como aplicar suas rendas, a prestação de contas e a publicação de balancetes; a organização e a supressão de distritos; a organização e a prestação de serviços públicos locais e o planejamento e o controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (BRASIL, 1988, art. 30, III, IV, V e VIII).

A prestação de serviços públicos de interesse local, em relação ao saneamento básico é de competência privativa dos Municípios para organizar e prestar diretamente, ou sob regime de concessão ou permissão (BRASIL, 1988, art. 30, V).

Desta forma, conforme explica Luciana Fonseca, (2010):

(...) algumas medidas de saneamento básico podem ser consideradas como de interesse predominantemente municipal, porém não será assim em toda e qualquer hipótese, pois as medidas de saneamento básico podem estar relacionadas diretamente a interesses regionais e nacionais, sem que seja possível priorizar o interesse de cada ente (2010, p. 23).

A Política Nacional dos Resíduos Sólidos estabelece as diretrizes aplicáveis aos resíduos sólidos, e informa que as Políticas de Resíduos Sólidos dos Estados, Distrito Federal e dos Municípios deverão estar de acordo com as diretrizes da Lei Federal (BRASIL, 2010a, art. 9º §2º).

Cada ente da federação possui um papel importante para a gestão e o gerenciamento dos resíduos sólidos, na situação, o Distrito Federal e os municípios tem o dever de realizar a gestão integrada dos resíduos sólidos gerados nos seus territórios, sem prejuízo das competências de controle e fiscalização dos órgãos federais e estaduais.

Órgãos elencados no artigo 10 da Lei da Política Nacional dos Resíduos Sólidos como: “Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama), do Sistema Nacional de Vigilância Sanitária (SNVS) e do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária (Suasa)” (BRASIL, 2010a, art. 10).

Por oportuno, os Estados possuem a incumbência, entre as diretrizes e outras determinações previstas na Lei da PNRS e do seu decreto regulamentador em:

Art. 11(...) I – promover a integração da organização, do planejamento e da execução das funções públicas de interesse comum relacionadas à gestão dos resíduos sólidos nas regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, nos termos da lei complementar estadual prevista no § 3º do art. 25 da Constituição Federal;  
II – controlar e fiscalizar as atividades dos geradores sujeitas a licenciamento ambiental pelo órgão estadual do Sisnama (BRASIL, 2010b)

Além dessas atribuições, os Estados devem apoiar e priorizar as iniciativas do Município de soluções consorciadas ou compartilhadas entre dois ou mais municípios (BRASIL, 2010b, art. 11, parágrafo único).

Neste sentido, a legislação sobre resíduos sólidos insere-se na modalidade de competência legislativa concorrente, em que a União edita as normas gerais, por meio da Política Nacional de Resíduos Sólidos, e os Estados e municípios têm a prerrogativa de suplementar à norma federal consoante às questões pertinentes a cada região e localidade, os quais devem observar os parâmetros estabelecidos pelas diretrizes gerais sobre a gestão e o gerenciamento de resíduos sólidos.

E a competência material atribuída ao poder público na PNRS, conforme preceitua Lemos, (2014) procede-se na:

(...) utilização do Sistema Nacional de Informações sobre Meio Ambiente (SINIMA), de forma a viabilizar a correta destinação de resíduos e disposição de rejeitos; monitoramento e fiscalização ambiental, sanitária e agropecuária; disposição de incentivos fiscais, financeiros e creditícios; licenciamento e revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras; e, por fim, o incentivo à adoção de consórcios ou outras formas de cooperação entre os entes federados, com vista à elevação das escalas de aproveitamento e redução dos custos envolvidos (2014, p. 225).

É válido esclarecer que a PNRS estabelece objetivos para que o Poder Público e a sociedade possa atuar conjuntamente para evitar ou dirimir os danos causados pela inadequada gestão de resíduos sólidos.

Entretanto, caso não sejam realizados os procedimentos impostos pela legislação, fazendo com que os danos oriundos dos resíduos sólidos continuem a persistir, haverá responsabilização de cada ente da federação pela inobservância na lei.

### 3.3 RESPONSABILIDADE DOS ENTES DA FEDERAÇÃO

A Responsabilidade do Estado pode ser subdividida em contratual e extracontratual ou aquiliana. A primeira trata das relações negociais regidas por princípios fundados pelo descumprimento de uma obrigação, por exemplo, por meio de um contrato. E a última trata-se da obrigação de reparar economicamente o dano causado por atos omissivos ou comissivos (LEMOS, 2008, p. 107).

A ideia de reponsabilidade do Estado teve início no período do Estado absolutista, momento da história em que se considerava o rei como soberano, o qual adotava a postura que ele de forma alguma poderia errar (*sovereign can do no wrong*), sendo assim, o Estado não era obrigado a indenizar os prejuízos causados. Este período fora intitulado como o regime da irresponsabilidade estatal, tendo sido superada na ocasião em que os danos causados pelo Estado deveriam ser por ele indenizados (STOCO, 2011, p. 1122).

Com a queda do absolutismo monárquico teve que ser adotado outra teoria sobre a responsabilidade do Estado. A teoria adotada foi a civilista em que dividiram o Estado por atos de império e atos de gestão. Patrícia Iglecias Lemos (2008) informa, que com esta divisão:

(...) marcou época no direito francês, tendo como consequência a separação das instâncias judiciárias e administrativas, estabelecendo lá o contencioso administrativo (um período de convulsão após a queda da realeza, afetando-se o patrimônio do particular, que ingressou com ações contra a

Administração, responsabilizando-a pelos prejuízos). Decidiu-se, por uma ficção jurídica, que tais ações seriam julgadas pela Administração, como atos de império (2008, p. 124-125).

Os atos de império, portanto, eram aqueles atos praticados pela administração ou pelo poder soberano em que sobre o rei não cairia à responsabilidade. E os atos de gestão, eram os atos em que a administração seria responsável na hipótese em que “o Estado equipara-se ao particular, podendo ter sua responsabilidade civil reconhecida, nas mesmas condições de uma empresa privada, pelos atos de seus representantes ou prepostos lesivos ao direito de terceiros” (CAHALI, 1996, p. 20).

Para aqueles atos de gestão, os civilistas concederam a responsabilidade subjetiva fundada na culpa do agente. Assim, “chegou-se a ideia de que o Estado responde pelos danos causados ao particular, decorrentes de atos de gestão, havendo culpa do funcionário” (LEMOS, 2008, p. 125).

A responsabilidade do Estado foi ancorada, na ideia de culpa, em que a responsabilidade de indenizar acontece quando o evento danoso é caracterizado por meio de dolo ou culpa pelo agente estatal. No momento em que se configura o evento danoso ou culposo, o Estado é solidariamente responsável pela culpa ocasionada pelo seu agente estatal.

O conceito de irresponsabilidade estatal<sup>47</sup> fora superado, principalmente pela inconstância da divisão do Estado, em que por um lado não havia responsabilização pelos atos de império. E de outro lado, a responsabilidade subjetiva, proveniente de culpa do Estado, era atribuída pelos atos de gestão.

Passada esta época, houve o surgimento em 1873, na França, de outra teoria conhecida como publicista, fundada nos critérios de direito público. Esta teoria ensejou o desenvolvimento da responsabilidade do Estado, que teve como marco o “*Arret Blanco*” o caso Blanco<sup>48</sup>, onde restou fixado a responsabilidade do Estado pelos danos causados a terceiros (LEMOS, 2008, p. 127).

Logo, superada a concepção das teorias civilistas, as teorias publicistas da responsabilidade do Estado, em que independe da comprovação de dolo ou culpa do agente

---

<sup>47</sup>A Inglaterra e os Estados Unidos foram as duas últimas nações que sustentavam a teoria da irresponsabilidade estatal, mas largaram-na pelo Crown Proceeding Act, de 1947, e pelo Federal Tort Claims Act, de 1946 (CAHALI, 1996, p. 19).

<sup>48</sup>O famoso caso em que fixou a responsabilidade do Estado foi o da menina Agnès Blanco, em 1873, que ao atravessar uma rua da cidade Bordeaux foi surpreendida por um vagão da Cia. Nacional da Manufatura de Fumo, perdendo as pernas. Seu pai, então, moveu uma ação, sob o fundamento de que o Estado é civilmente responsável pelos prejuízos causados por terceiros. Em 1873, o Tribunal de Conflitos decidiu que a controvérsia deveria ser solucionada pelo Tribunal Administrativo, vez que a responsabilidade do Estado não poderia reger-se pelos fundamentos do Código Civil, já que sujeita a normas especiais (PEREIRA, 2013, sem paginação).

público, tendo sido adotada na Constituição Federal de 1988, no artigo 37, §6º vem dispor que:

Art. 37 (...)

§6º - As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.

Nesse sentido, a União, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios, as Autarquias, Fundações, empresas estatais e privadas que prestam serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes causarem a terceiros, independente de dolo ou culpa, isto é, basta o dano causado para que o Estado tenha o dever de indenizar.

A responsabilidade do Estado consoante às teorias publicistas podem ser: teoria da culpa do serviço ou teoria da culpa administrativa, teoria do risco integral e teoria do risco administrativo.

A teoria da culpa administrativa é aquela em que a vítima deve comprovar a culpa pela falta do serviço prestado pela administração para alcançar a indenização. Ou seja, nesta situação, segundo Cahali (1996), “só há direito à indenização, quando se prova que houve uma imprudência, uma negligência, uma culpa de qualquer espécie da parte dos órgãos e dos prepostos da Administração, dos funcionários” (1996, p. 32).

A próxima teoria é a do risco integral caracteriza-se que qualquer dano realizado pelo Estado deve haver indenização. O Estado respondia sempre mesmo diante da ação ou omissão do ato independente de culpa, isto é, qualquer tipo de prejuízo causado a terceiro e se estivesse relacionado com um dever estatal o Estado é responsabilizado a indenizar.

Diferente da teoria do risco administrativo em que se admite as excludentes da responsabilidade do Estado, que são: culpa da vítima, culpa de terceiros ou força maior, sendo que a obrigação de indenizar se caracteriza apenas pelo dano injusto. Yussef Cahali (1996) informa que a teoria do risco administrativo é a adotada no Brasil e assevera que:

(...) O risco administrativo não significa que a Administração deva indenizar sempre e em qualquer caso o dano suportado pelo particular; significa, apenas e tão somente, que a vítima fica dispensada da prova da culpa da Administração, mas esta poderá demonstrar a culpa total e parcial do lesado no evento danoso, caso em que a Fazenda Pública se eximirá integral ou parcialmente da indenização (CAHALI, 1996, p. 38).

É possível caracterizar os requisitos da responsabilidade objetiva do Estado pela conduta do agente, por meio de ato comissivo, e ainda haver a relação pelo nexo de causalidade com o dano causado.

Sendo assim, a responsabilidade do Estado fundada na teoria do risco administrativo, continua a ser objetiva nos atos comissivos e a responsabilidade torna-se subjetiva, quando o Estado se omite na prestação de algum serviço estatal, isto é, ocasião em que o Estado deveria agir e deixou de realizar determinada conduta.

Na situação da responsabilidade civil do Estado em matéria ambiental, este pode ser chamado, em regra geral, para reparar o dano ambiental independentemente de culpa do agente, eis que esta responsabilidade funda-se pela natureza jurídica de ordem objetiva.

Antes disso, é válido esclarecer que o fundamento da responsabilidade em matéria ambiental é constitucional, por meio do artigo 225, § 3º da Constituição Federal de 1988, em que informa sobre as atividades lesivas ao meio ambiente sujeitarão tanto as pessoas físicas ou jurídicas, às sanções penais ou administrativas sem prejuízo da obrigação de reparar o dano causado ao meio ambiente (BRASIL, 1988).

Além do que, tem-se também, a base legal para a responsabilidade em face do meio ambiente que além de civil, pode ser penal e administrativa. Entretanto, apenas será abordado sobre o instituto da responsabilidade civil em matéria ambiental, principalmente no que tange a responsabilidade dos entes da federação na situação relacionada aos resíduos sólidos.

Como regra geral a responsabilidade civil em matéria ambiental, desde 1981 é objetiva, por força do artigo 14, § 1º da Lei 6.938/1981 – Política Nacional do Meio Ambiente, que dispõe:

§ 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 (BRASIL, 1981).

Isto é, a responsabilidade objetiva em matéria ambiental trata-se da configuração de uma relação denexo de causalidade entre a ação e o resultado danoso independente de culpa para configurar a responsabilidade do agente, sendo assim, não é necessário que o ato seja tido como ilícito basta haver a configuração do dano.

O direito ao meio ambiente trata-se de um direito difuso que é pertencente a todos, desta forma é imprescindível que seja protegido e preservado, na tentativa de evitar o dano ambiental. Deste modo, a responsabilidade em matéria ambiental, não pretende apenas a reparação do dano em pecúnia, mas também visa à preservação do meio ambiente, como assegura a Constituição Federal de 1988.

O dano ambiental ocasionado pelo poder público, a responsabilidade civil, de acordo com o artigo 37, §6º da Constituição Federal de 1988, funda-se na responsabilidade objetiva, contudo existem exceções quando o dano causado ao meio ambiente for oriundo da omissão do poder público, nesta hipótese a responsabilidade civil em matéria ambiental, torna-se subjetiva.<sup>49</sup>

Em matéria sobre resíduos sólidos, a responsabilidade pelos danos causados ao meio ambiente, está previsto no artigo 51<sup>50</sup> da Política Nacional dos Resíduos Sólidos em consonância com o artigo 225, §3º da Constituição Federal de 1988, como também pauta-se no art. 14 §1º da Lei nº 6.938/81, em que se caracteriza pela responsabilidade civil objetiva (BRASIL, 2010a).

No que tange aos serviços relacionados à limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, que se caracterizam pela organização e prestação de serviços essencialmente de atribuição local, tem-se que a competência é dos municípios, consoante dispõe o artigo 30, inciso V da Constituição Federal de 1988. Vez que, a Carta Magna fixa os critérios de repartição de competência em matéria ambiental.

A PNRS informa também que os municípios são os titulares pela organização e prestação dos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, devendo ainda os municípios realizarem os planos municipais de gestão integrada, com observância à Lei de saneamento básico – Lei 11.445/2007, para que possam ter acesso aos recursos da União para os projetos de manejo de resíduos sólidos (BRASIL, 2010, art. 18 e 26).

Nos Planos Municipais de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, é necessário estabelecer as diretrizes, metas, ações e programas necessários tanto para o manejo adequado dos resíduos sólidos quanto para a disposição ambientalmente adequada dos rejeitos.

---

<sup>49</sup> Leuziger e Cureau (2008) destacam as hipóteses de responsabilidade do Estado por danos ambientais. Assim, veja-se: “a) dano causado por ato comissivo de agente público – responsabilidade objetiva do Estado; b) dano causado por omissão – responsabilidade subjetiva do Estado, na modalidade falta de serviço; c) dano causado por pessoa jurídica de Direito Público ou de Direito Privado, prestadora de serviço público, distinta do Estado – responsabilidade subsidiária, deste; e) dano causado por particular (pessoa física ou jurídica), no desempenho de atividades privadas: i. licença, autorização ou permissão ilegais – falta de serviço (serviço funcionou mal) – responsabilidade subjetiva do Estado; ii. licença, autorização ou permissão legais, ou desnecessidade desses instrumentos: se o dever de fiscalizatório foi cumprido dentro dos padrões considerados normais (reais possibilidades do Estado), inexistente responsabilidade do Estado (2008, p. 150).

<sup>50</sup> O artigo 51 da Lei da PNRS dispõe que: “Sem prejuízo da obrigação de, independentemente da existência de culpa, reparar os danos causados, a ação ou omissão das pessoas físicas ou jurídicas que importe inobservância aos preceitos desta Lei ou de seu regulamento sujeita os infratores às sanções previstas em lei, em especial às fixadas na Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, que “dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências”, e em seu regulamento”.

Para tanto, os municípios devem apresentar no plano de gestão integrada<sup>51</sup> um conteúdo mínimo que deve conter, como exemplo, o diagnóstico da situação dos resíduos, apresentar quais as melhores áreas para a disposição final dos rejeitos, averiguar acerca da possibilidade de implantar soluções consorciadas ou compartilhadas com outros municípios, dentre outros requisitos previsto no artigo 19 da LPNRS, a fim de minimizar a geração de resíduos sólidos (BRASIL, 2010a).

Um dos maiores desafios no âmbito dos municípios e do Distrito Federal é a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos, no prazo de 04 anos a contar da data da publicação da LPNRS, ou seja, foi até 2014, em que foi imposta a eliminação dos lixões e consequentemente, a inclusão de disposição adequada dos rejeitos em aterros sanitários (BRASIL, 2010a, art. 54<sup>52</sup>).

A LPNRS aborda diversos desafios para a gestão e gerenciamento dos resíduos, que abrange não só o setor público, mas também prescinde da contribuição do setor empresarial e da sociedade.

Essas pessoas respondem de forma compartilhada para uma melhor atuação da gestão e gerenciamento dos resíduos sólidos. E ainda, de forma subsidiária quando há o desrespeito das normas de direito ambiental o que possibilita a aplicação da individual responsabilidade ambiental, tanto na modalidade, civil objetiva, penal ou administrativa, consoante, prevê o artigo 51 da LPNRS.

Nesse sentido, verifica-se que a PNRS trabalha com a prerrogativa de cooperação entre todos os setores públicos e privados, e ainda traça diretrizes que atingem o federalismo cooperativo entre a União, os Estados, Distrito Federal e os Municípios. Assim, a União disciplina as diretrizes gerais a serem seguidas pelos demais entes da federação, priorizando a responsabilidade de suas condutas e destacando que cada ente deve elaborar os planos de resíduos sólidos no seu âmbito de atuação para obtenção de recursos da União com o objetivo de promover a gestão dos resíduos sólidos.

Cada ente da federação possui um papel importante traçado pela Política Nacional de Resíduos Sólidos, no que tange as responsabilidades e quanto às diretrizes aplicadas. Sendo a prestação de serviço público ao tratar sobre os resíduos sólidos de interesse local, compete aos

---

<sup>51</sup> Respeitando o conteúdo mínimo previsto no artigo 19 LPNRS, é admitido que o plano de gerenciamento seja inserido no plano de saneamento básico.

<sup>52</sup> O artigo 54 da LPNRS prevê que: “A disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos, observado o disposto no § 1º do art. 9º, deverá ser implantada em até 4 (quatro) anos após a data de publicação desta Lei” (BRASIL, 2010a).

municípios, conforme atribuição da repartição de competências, para dirimir os conflitos daquele local.

Contudo, a situação é agravada quando não se tem delimitado o interesse local de uma determinada região, pois o interesse local pode ser considerado como interesse nacional ou regional, dependendo da situação a ser analisada.

Desta forma, a questão a ser pontuada diz respeito à situação das regiões metropolitanas, instituídas pelos Estados, por meio de lei complementar, que podem ser constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes (Brasil, 1988, art. 25, §3º).

#### 3.4 A COMPETÊNCIA E A RESPONSABILIDADE DOS ENTES DA FEDERAÇÃO EM FACE DA CRIAÇÃO DE REGIÕES METROPOLITANAS.

A Política Nacional de Resíduos Sólidos estabelece que os Estados devam elaborar o plano estadual<sup>53</sup> de resíduos sólidos para ter acesso aos recursos da União, ou benefícios por meio de incentivos ou financiamentos de entidades federais de crédito (BRASIL, 2010a, art.16).

Esses recursos provenientes da União podem ser ainda priorizados para os Estados que instituírem as regiões metropolitanas, para integrar a organização, o planejamento e a execução das ações a cargo de Municípios limítrofes na gestão dos resíduos sólidos (BRASIL, 2010a, art. 16 § 1º).

Como já visto, a titularidade dos serviços de limpeza está prevista constitucionalmente no inciso I e V do artigo 30, da Constituição Federal de 1988, como também na Lei do Saneamento Básico que estabeleceu um conceito amplo sobre serviços públicos, e atualmente com a promulgação da Lei da Política Nacional dos Resíduos Sólidos tem-se de forma clara, que o ente federativo titular pela prestação desses serviços de interesse local é o Município.

Entretanto, a LPNRS também disciplina que os Estados são responsáveis pelo manejo e gestão dos resíduos sólidos, na hipótese em que instituírem as regiões metropolitanas, as aglomerações urbanas e microrregiões. No entanto, mesmo nessas condições, o Município também continua sendo o titular do serviço público (BRASIL, 2010, art. 17, §2º).

---

<sup>53</sup> Os Estados podem elaborar além dos planos estaduais, os planos microrregionais de resíduos sólidos, bem como planos específicos direcionados às regiões metropolitanas ou às aglomerações urbanas (BRASIL, 2010, art. 17, § 1º).

Nesse sentido, as regiões metropolitanas, consoante dispõe Serrano (2013, p. 600), podem ter como premissa a “solução equânime de problemas de interesse público que afetam, concomitantemente, Municípios em áreas conurbadas”.

Assim, para a criação das regiões metropolitanas, segundo Pedro Serrano (2013):

(...) implica opção pelo Estado-membro por uma forma determinada de gestão dos interesses regionais à sua competência, forma esta pela qual o Estado-membro abre mão de sua competência exclusiva de gestão em favor de uma gestão compartilhada. A Região, portanto, é uma unidade administrativa existente sobre um dado território conurbado, mas também é uma forma de gestão de serviços e atividades (2013, p.635).

Vê-se que a participação dos municípios para integrar a região metropolitana é compulsória, sendo compatível com a sua autonomia municipal, o que não configura transferência automática para a execução dos serviços pelo Estado.

A Constituição Federal de 1988 estabelece apenas a competência para os Estados instituírem as regiões metropolitanas<sup>54</sup>. Verifica-se:

Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

(...)

§3º Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum (BRASIL, 1988).

No mesmo sentido, a Lei nº 13.089/2015 que instituiu o Estatuto da MetrÓpole, corrobora com o que estabelece a Constituição Federal de 1988 ao dispor que os Estados tem competência de criar as regiões metropolitanas<sup>55</sup>, mediante lei complementar, com a finalidade de integrar o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum (BRASIL, 2015, art. 3º).

Em se tratando de responsabilidade sobre a gestão dos resíduos sólidos, a PNRS estabelece que os estados devam elaborar os planos de regiões metropolitanas conjuntamente

<sup>54</sup> Na anterior Constituição do Brasil, a instituição de regiões metropolitanas era de competência União. Atualmente, a nova ordem passou a ser um direito subjetivo do Estado para instituir estas regiões.

<sup>55</sup> De acordo com o Estatuto da MetrÓpole, configura região metropolitana a aglomeração urbana que configure uma metrÓpole. E por metrÓpole tem-se: espaço urbano com continuidade territorial que, em razão de sua população e relevância política e socioeconômica, tem influência nacional ou sobre uma região que configure, no mínimo, a área de influência de uma capital regional, conforme os critérios adotados pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE (BRASIL, 2015, art. 2º, V e VII).

com os municípios participantes, porém nesta circunstância não define quem é o responsável pela execução do serviço público a ser realizado.

Sabe-se que os Municípios possuem a titularidade da prestação dos serviços de limpeza urbana, tendo como consequência a responsabilidade. Contudo questiona-se, e na hipótese da instituição de regiões metropolitanas, a competência é do Estado que instituiu a Região Metropolitana, dos municípios aglomerados ou apenas de um dos municípios integrantes.

No que compete, a atuação administrativa da região metropolitana esta pode ser atrelada ao Estado, fundando-se na prerrogativa de que fosse concedida esta função para um dos municípios integrantes da região, ele estaria atuando em posição superior aos demais municípios (SERRANO, 2013, p. 604).

De outro lado, não é plausível que a Região Metropolitana seja deliberada pelo ente estatal, “que impliquem usurpação das competências municipais, de molde a restringir ou subtrair a autonomia dos municípios” (SERRANO, 2013, p. 604).b

Assim entende Pedro Serrano (2009):

Não há sentido, tendo-se em conta o princípio da igualdade entre os entes federados – valor maior do princípio federativo, entender-se que a Constituição conferiu ao Estado-membro competência para subtrair parcela da competência municipal (outro ente federado) por ato de sua competência legislativa plenamente discricionária (lei complementar que decide pela criação da Região metropolitana). Sem nenhum sentido sistêmico a aceção de que possui o Estado-membro direito subjetivo de reduzir o alcance da competência municipal no interior da Região Metropolitana (2009, p. 140).

É importante destacar que se torna inviável apenas um ente da federação, na administração das regiões metropolitanas atuarem de forma isolada para organização, planejamento e execução das funções públicas. Sendo necessária a contribuição conjunta entre o Estado e os municípios, até mesmo para definir se determinada demanda é de interesse comum ou ainda de interesse local.

Caso um determinado município consiga atuar de forma independente diante de uma questão pública específica, o interesse é local, não necessitando da interferência do estado ou demais municípios. No entanto, se a atuação de determinada atividade tiver a necessidade da interferência do estado e dos municípios agrupados, a atuação torna-se de interesse regional ou comum (SERRANO, 2013, p. 605).

O serviço público de interesse comum é então realizado em parceria com o estado e os municípios, que contribui de maneira positiva para o crescimento de todos os municípios agrupados que integram determinada região metropolitana.

Mesmo com esta parceria realizada entre os estado e os municípios, não é possível que o estado ao criar a região metropolitana dissipe a autonomia municipal. Do mesmo modo, “permitir que os Municípios, em regra, atuem em nome próprio nos assuntos regionais seria usurpação de competência atribuída ao Estado-membro” (SERRANO, 2013, p. 630).

Verifica-se que em relação à competência e titularidade dos serviços públicos de interesse local, a PNRS, trouxe de forma clara, que compete aos Municípios e ao Distrito Federal. Contudo, em relação ao agrupamento de municípios que formam a região metropolitana, quanto a competência não parece estar solucionado.

Diante destas dúvidas quanto à competência e gestão dos serviços públicos pelas regiões metropolitanas, realizou-se pesquisas jurisprudenciais no sítio eletrônico do Supremo Tribunal Federal (<http://www.stf.jus.br/>), a fim de investigar como o Supremo Tribunal Federal compreende este tema.

Para a realização da pesquisa foi digitado no campo referente à pesquisa livre o termo “região adj2<sup>56</sup> metropolitana” e selecionado a legislação “CF-1988<sup>57</sup>”. O resultado apresentou 20 acórdãos com data de julgamento do ano de 1992 ao ano de 2014.

Assim, restou selecionado os seguintes julgados: ADI 796/ES, ADI – MC 796/ES, ADI 1841/RJ, ADI 2340/SC, ADI 2809/RS e ADI 1842/RJ.

De acordo com as ADI’s selecionadas, é analisado como o Supremo Tribunal Federal delimita as competências dos entes federativos para a criação e gestão das regiões metropolitanas.

Com base na pesquisa jurisprudencial realizada tem-se que o julgado mais antigo entre os selecionados é a ADI-MC 796/ES<sup>58</sup>, de Relatoria do Ministro Néri da Silveira, julgado em sede de medida cautelar em 05/11/1993. De acordo com o julgado, foi proposta uma ação pelo Procurador-Geral da República, com pedido de medida cautelar, contra o artigo 216, §1º da Constituição do Estado do Espírito Santo, em que esse dispositivo estabelecia a necessidade de realizar um plebiscito, com as populações diretamente interessadas, para a criação de uma região metropolitana.

---

<sup>56</sup> No sítio de pesquisa eletrônica do Supremo Tribunal Federal tem-se a possibilidade de utilizar o operador “adj”, que tem por finalidade a busca de palavras aproximadas, na mesma ordem colocada na expressão de busca. Sendo que, o número após o “adj” indica a delimitação de distância entre palavras, podendo ser escolhido livremente.

<sup>57</sup> A pesquisa teve como marco inicial a Constituição Federal de 1988, pois foi ela quem regulamentou a competência legislativa dos Estados para instituírem a região metropolitana.

<sup>58</sup> ADI 796 MC, Relator(a): Min. NÉRI DA SILVEIRA, Tribunal Pleno, julgado em 05/11/1992, DJ 02-04-1993 PP-05616 EMENT VOL-01698-04 PP-00646.

A decisão deferiu a medida cautelar suspendendo a vigência do §1º do artigo 216 da Constituição Estadual do Espírito Santo. No voto da decisão, foi estabelecido que as regiões metropolitanas não são entes políticos, por tal motivo a sua criação não deve depender de aprovação em plebiscito, pois caso fosse, violaria o artigo 25, § 3º da Constituição Federal de 1988.

Verifica-se que o entendimento do Supremo Tribunal Federal ao entender que a criação de regiões metropolitanas é instituída, consoante o artigo 25, § 3º da Constituição Federal de 1988, por meio de lei complementar estadual, sem realização de plebiscito. Assim, no julgamento final do caso, pela ADI 796/ES<sup>59</sup>, ficou decidido sobre a inconstitucionalidade do artigo 216, § 1º da Constituição do Estado do Espírito Santo.

Em 01/08/2002, na ADI 1841/RJ<sup>60</sup>, de relatoria do Ministro Carlos Velloso, o Supremo Tribunal Federal reiterou o entendimento contido na ADI 796/ES, como precedente de inconstitucionalidade pleiteada. Torna-se pacífico o entendimento, que a instituição de uma região metropolitana depende apenas de lei complementar estadual, no que tange a sua criação.

Nos julgados selecionados, quanto à gestão das regiões metropolitanas, pode-se citar a ADI 1842<sup>61</sup>, de relatoria do ministro Luiz Fux e relator para o acórdão, o ministro Gilmar Mendes. Trata-se de autos de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Partido Democrático Trabalhista – PDT, com a finalidade de ver declarada a inconstitucionalidade de diversos artigos da Lei complementar nº 87/97, da Lei nº 2.869/97 e Decreto nº 24.631/1998, editadas pelo Estado do Rio de Janeiro, que versam sobre os serviços públicos de transporte e saneamento básico.

Consoante disposto no relatório, a criação da região metropolitana cabe aos estados por lei complementar, e os municípios por mais que não sejam consultados acerca da criação de regiões metropolitanas, devem participar da gestão dos serviços públicos, para não ferir a autonomia municipal concedida no artigo 18, da Constituição Federal de 1988. Pois, “o interesse comum e a compulsoriedade da integração metropolitana não são incompatíveis a autonomia municipal<sup>62</sup>”.

---

<sup>59</sup> ADI 796, Relator(a): Min. NÉRI DA SILVEIRA, Tribunal Pleno, julgado em 02/02/1988, DJ 17/12/1999 PP-00002, EMENT VOL-01976-01 PP-00054.

<sup>60</sup> ADI 1841, Relator(a): Min. CARLOS VELLOSO, Tribunal Pleno, julgado em 01/08/2002, DJ 20-09-2002 PP-00088 EMENT VOL-02083-02 PP-00255.

<sup>61</sup> ADI 1842, Relator(a): Min. LUIZ FUX, Relator(a) p/ Acórdão: Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 06/03/2013, DJe-181 DIVULG 13-09-2013 PUBLIC 16-09-2013 EMENT VOL-02701-01 PP-00001.

<sup>62</sup> Decisão do Pleno do STF na ADI 1842/RJ.

Nesse sentido, consoante estabelece o artigo 25, § 3º da Constituição Federal de 1988, acerca da criação de regiões metropolitanas, para integrar o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum. O Ministro Joaquim Barbosa, no seu voto na ADI 1842, dispõe que:

A REGIÃO METROPOLITANA é simplesmente um agrupamento relevante de MUNICÍPIOS com o fim de executar funções públicas que, pela natureza dessas funções, exigem a cooperação entre esses MUNICÍPIOS. Esse agrupamento, por imposição constitucional, somente pode ser criado por lei complementar estadual. O MUNICÍPIO continua a ser o titular das funções executadas pela região, muito embora seja, por imposição de lei estadual, uma titularidade que somente pode ser exercida em acordo ou em consenso com os demais MUNICÍPIOS. Por isso, é de se reconhecer um vínculo, não de subordinação, mas de cooperação no processo decisório interno a formar um ente do "Federalismo de cooperação". Na mesma linha da cooperatividade, as funções exercidas pelas REGIÕES METROPOLITANAS têm natureza de interesse comum ou regional e somente podem ser exercidos mediante o somatório das competências dos MUNICÍPIOS envolvidos (BRASIL, Supremo Tribunal Federal, ADI 1842/RJ, Relator Min. Joaquim Barbosa, 2013, p.76-77).

Sendo assim, a região metropolitana, aglomerados urbanos e microrregiões não são consideradas entidades políticas autônomas, mas sim, entes com função administrativa e executória das funções de interesse comum.

Para melhor compreensão sobre a caracterização da função pública de interesse comum, sendo importante elemento da região metropolitana, Alaôr Caffé (1998) apresenta o conceito da seguinte forma:

- a) “função pública” que não implica apenas a execução de serviços públicos e de utilidade pública e respectivas concessões, mas também a normatização (como a disciplina regulamentar e administrativa do uso e ocupação do solo, a fixação de parâmetros, padrões etc.), o estabelecimento de políticas públicas (diretrizes, planejamento, planos, programas e projetos, bem como políticas de financiamento, operação de fundos etc.) e os controles (medidas operacionais, licenças, autorizações, fiscalização, polícia administrativa etc.). (...)
- b) “interesse comum”, que implica o vínculo simultâneo ou sucessivo, efetivo e material de ações ou atividades estáveis de uma multiplicidade determinada de pessoas político-administrativas, agrupadas mediante lei complementar, dentro de certo espaço territorial definido, para o exercício de funções públicas integradas de interesse de todos os envolvidos. Esse vínculo gera a exigência de uma interdependência operacional, conforme certos objetivos comuns, cujos critérios poderão variar em termos de disposições geográficas dos fatores naturais; de bacias hidrográficas; de peculiaridades do sítio urbano; de controle ambiental; de fontes de recursos naturais; de dimensões das infra-estruturas urbanas; de disponibilidade ou capacidade de mobilizar grandes aportes financeiros ou potenciais técnicos; de racionalização administrativa; de operação de sistemas de efeitos ou

impactos difusos; de economias de escala; de deseconomias de aglomerações etc.

Vê-se, pois, que tal conceito (função pública de interesse comum) distingue-se de modo singular do conceito de interesse local, o que demanda uma compreensão bem diversa entre a autonomia dos Municípios tradicionais, envolvendo apenas uma cidade, e a autonomia dos Municípios metropolitanos (ou de aglomerações urbanas ou de microrregiões) que estão inseridos em determinados complexos urbano-regionais, em comunhão recíproca, exigindo medidas interdependentes para dar conta de situações para as quais não pode haver resposta de cada Município isoladamente considerado (1998, p. 194-195).

Ou seja, o interesse comum, verifica-se na necessidade de que os entes da federação atuem de forma cooperativa para exercer as funções públicas pertinentes ao interesse da coletividade, e esta integração não invalida a autonomia municipal.

O interesse comum é, portanto, aquele realizado entre os entes da federação, de modo a cooperar nas decisões e na gestão quanto à matéria do serviço público a ser realizado. Assim, conclui-se que o Supremo Tribunal Federal, também entende que a competência para criação das regiões metropolitanas, cabe apenas aos estados mediante lei complementar, e em relação à gestão desses aglomerados de municípios, depreende-se que, o município não pode ser excluído das decisões, mas sim dever haver uma cooperação entre os entes da federação para participação compartilhada para melhor gestão dos serviços públicos.

A gestão das funções de interesse comum da região metropolitana, não pode ser realizada de forma isolada pelo Estado, posto que, é interesse dos municípios integrantes, o que de certo modo, caso fosse apenas exercido pelo Estado iria de encontro com o que dispõe a Constituição Federal de 1988.

Este entendimento nada altera a titularidade dos Municípios dos serviços públicos, no que se refere à repartição de competências. Contudo, informa Fonseca (2010, p. 243) “uma vez criada à região metropolitana pela Lei Complementar a autonomia dos Municípios fica condicionada ao planejamento integrado das funções públicas específicas”.

A *ratio decidendi* que sustenta a decisão da ADI 1842, do Supremo Tribunal Federal é nesse mesmo sentido, em que não há transferência de titularidade da competência do Município para o Estado, quando da criação de regiões metropolitanas. Tem-se, a realização conjunta da organização e planejamento do serviço público. Isto é, há uma coordenação entre Estados e Municípios na execução de forma unificada nos serviços de saneamento básico<sup>63</sup>.

---

<sup>63</sup> O serviço público de saneamento básico a ser realizado na região metropolitana pode ser caracterizado por I - um único prestador do serviço para vários Municípios, contíguos ou não; II - uniformidade de fiscalização e regulação dos serviços, inclusive de sua remuneração; III - compatibilidade de planejamento. E, as atividades de

Válido esclarecer ainda que, o Governo Federal no ano de 2005 formulou consulta jurídica sobre o projeto de lei nº 5296/2005 sobre as diretrizes para os serviços públicos de saneamento básico e Política Nacional de Saneamento Básico, em que o professor Dalmo Dallari respondeu a questão que perguntava se a competência para prover os serviços públicos de saneamento básico era sempre municipal.

Em resposta, o professor<sup>64</sup> informou que prioritariamente a competência é dos Municípios, “enquanto serviço de interesse local, mas também é da competência da União e dos Estados, que são obrigados a colaborar para a execução de tais serviços” (DALLARI, parecer, 2005, p. 105).

Os municípios continuam com a sua competência inalterada, mesmo quando o Estado instituem as regiões metropolitanas. Eis que, nesta situação, o Estado colabora “com sua experiência e seu aparato técnico para melhor ordenação da execução das tarefas, mas cada Município continua integralmente autônomo e plenamente responsável pelos encargos de sua competência” (DALLARI, 2005, p.104).

Marçal Justen Filho (2005) colabora com o mesmo entendimento, no Parecer concedido sobre a das diretrizes para os serviços públicos de saneamento básico e Política Nacional de Saneamento Básico, ao afirmar que:

Sempre que um determinado serviço ou bem não se contiver no âmbito de um Município único, configurar-se-á um interesse conjunto entre dito Município e outros entes federativos. Poderá haver uma composição de interesses entre diversos Municípios, como também será possível a atuação cooperativa com o Estado (2005, p.33).

O estabelecimento de região metropolitana não impõe transferência para o Estado. Deve-se, então, analisar as particularidades de cada região para a atuação conjunta entre Municípios e Estados, evitando que um ente possua predomínio sobre o outro. Tanto é que, é necessária a integração das atividades realizadas entre estado e município, que pode ser executada por meio de conselhos deliberativos e consultivos (CORRALO, 2011, p. 70).

---

regulação e fiscalização podem ser feitas por: I - por órgão ou entidade de ente da Federação a que o titular tenha delegado o exercício dessas competências por meio de convênio de cooperação entre entes da Federação, obedecido o disposto no art. 241 da Constituição Federal; II - por consórcio público de direito público integrado pelos titulares dos serviços. Sendo assim, a prestação de regionalizada de serviços públicos de saneamento básico pode ser realizada: I - órgão, autarquia, fundação de direito público, consórcio público, empresa pública ou sociedade de economia mista estadual, do Distrito Federal, ou municipal, na forma da legislação; II - empresa a que se tenham concedido os serviços (BRASIL, 2007, arts. 14, 15 e 16).

<sup>64</sup> Dalmo Dallari apresenta no parecer que a competência é municipal, conforme os ditames do artigo 30, inciso I, da Constituição Federal de 1988, mas, quando aponta-se o inciso IV do mesmo artigo o Município fica encarregado de prestar os serviços com a União e os Estados mediante a cooperação técnica e financeira (Parecer, 2005, p. 105).

Sabe-se que a criação da região metropolitana é realizada por lei complementar estadual, contudo, não retira a titularidade da prestação de serviços para o manejo de resíduos sólidos municipal, pois se trata de interesse local. O que ocorre, é que o interesse local passa a ser regional, ou seja, comum a todos. Tendo em vista que a inadequada prestação de serviço por um município pode afetar sobremaneira os demais municípios envolvidos.

No mesmo sentido, Luciana Fonseca (2010), informa que:

A criação de região metropolitana também não desloca a titularidade dos serviços públicos, pois os Municípios continuam titulares do serviço, mas tal hipótese amplia a competência para torná-la comum aos Estados e Municípios, uma vez que a autonomia Municipal sobre tais serviços fica condicionada também ao interesse regional (2010, p. 245).

Compreende-se que a natureza desta competência é compartilhada, conforme estabelecido no Parecer realizado por Marçal Justen e no julgado do Supremo Tribunal Federal, no que tange a competência constitucional para os Municípios, mesmo quando houver a criação de regiões metropolitanas.

No mesmo sentido, a Lei Federal nº 13.089 de 2015, que institui o Estatuto da Metrôpole, foi criada e colabora com o entendimento abordado no Parecer dado por Marçal Justen e Dalmo Dallari, pois institui como princípio da governança interfederativa<sup>65</sup> de regiões metropolitanas e de aglomerações urbanas o compartilhamento de responsabilidades para a promoção do desenvolvimento urbano integrado. (art. 6º, II). Trata-se de mesma interpretação colacionada do princípio da cooperação entre os entes da federação. Ou seja, o princípio da cooperação é o que determina o compartilhamento da responsabilidade entre os entes da federação.

Verifica-se que a competência dos municípios continua inalterada, mesmo com a instituição de regiões metropolitanas pelos Estados. O que existe, de fato, é a cooperação entre os entes da federação. Assim, a competência não recai para a região metropolitana, mas sim, para os entes federados que se tornaram envolvidos para integrar a região metropolitana.

Na situação de delegação ou transferência dos poderes de planejamento, regulação ou fiscalização quando se tratar de competência exclusiva do ente da federação, é possível a transferência para a execução do serviço, porém, continuam inalteradas a competência e a responsabilidade<sup>66</sup> (DALLARI, 2005, p.105).

<sup>65</sup> O artigo 2º, inciso IV da Lei nº 13.089 de 2015, estabelece que: “governança interfederativa: compartilhamento de responsabilidades e ações entre entes da Federação em termos de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum”.

<sup>66</sup> Não é possível a transferência da competência constitucional e da responsabilidade, porém, conforme artigo 241, da Constituição Federal de 1988 “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por

Deste modo, o Estatuto da Metrópole, não impede que os municípios elaborem convênios de cooperação e constituam consórcios públicos para a execução das atividades para atuação em funções públicas de interesse comum no campo do desenvolvimento urbano, em conformidade com a Lei 11.107/2005 (BRASIL, 2015, art. 23).

A competência legislativa concorrente ambiental é o critério que deve ser observado para legislar sobre resíduos sólidos, vez que a União edita as normas gerais e os demais entes da federação tem a possibilidade de suplementá-la.

Desta forma, a PNRS estabelece a possibilidade para a elaboração dos planos, que seguem a orientação da repartição de competência: concorrente, suplementar e de interesse local para elaboração das normas para a proteção ambiental. Ao passo que são instituídos os planos estaduais de resíduos sólidos, como também planos específicos, direcionados às regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas. Pois os Estados que tiverem instituído regiões metropolitanas, conforme previsão constitucional obterá do mesmo modo acesso aos recursos da União (BRASIL, 2010a, art. 16, §1º).

Com a elaboração de planos microrregionais ou planos de regiões metropolitanas pelo Estado, de acordo com a previsão legal da PNRS, deve-se ater sobre a obrigatoriedade da participação dos municípios integrantes destas áreas, devendo observar as prerrogativas dos municípios previstas na lei (BRASIL, 2010a, art. 17, §2º).

Sobre o âmbito da competência comum, tem-se associado o federalismo cooperativo, que corrobora com a solidariedade dos entes da federação, conforme disciplina o princípio da cooperação em face da atuação conjunta entre os entes da federação e da sociedade. Na situação da região metropolitana almeja-se por meio da cooperação atingir a execução dos serviços em benefício da coletividade.

Ou seja, como já elucidado, a competência constitucional para a prestação dos serviços relacionados à gestão dos resíduos sólidos não desvirtua do município, mesmo nas hipóteses de integrar região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião, por meio de lei complementar estadual. O que ocorre é o compartilhamento entre Estados e Municípios para viabilizar a organização e o planejamento para a execução do serviço, nos termos dos planos da região metropolitana ou microrregião, que passa de interesse local para status de interesse regional ou comum.

---

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 à continuidade dos serviços transferidos”.

Como verificado, a Constituição Federal de 1988 determina que a competência é do município para legislar sobre a prestação de serviços de limpeza pública de interesse local. Nos mesmos moldes, da PNRS acolhe esta determinação constitucional, para a instituição dos planos municipais de gestão integrada de resíduos sólidos.

A PNRS também permite que os Estados elaborem os planos microrregionais de resíduos sólidos ou de regiões metropolitanas, com a participação dos Municípios envolvidos, o que não exclui a autonomia do município.

Desta forma, instituída a região metropolitana, com o envolvimento do Estado e dos municípios, o Estatuto da Metrópole estabelece a necessidade de promover a governança interfederativa, que constitui compartilhar responsabilidades e ações entre entes da Federação em termos de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum (BRASIL, 2015, art. 3º, p.u).

Esta função pública de interesse comum pode ser exemplificada pela prestação de serviços de saneamento básico, mais detidamente a questão da gestão dos resíduos sólidos, a qual cabe à região metropolitana em cooperação com o Estado e municípios envolvidos para a execução da atividade.

De modo isolado, o município não teria condições financeiras para promover as atividades inerentes ao saneamento básico. Sendo assim, a responsabilidade é compartilhada entre os entes federados, os quais devem contribuir para o resultado satisfatório dos serviços prestados.

Conforme posição do Supremo Tribunal Federal, sobre os critérios de repartição de competência, em relação à criação de região metropolitana e a titularidade dos serviços de saneamento básico, estes não afetam sobremaneira a autonomia dos municípios. O que acontece é que, o interesse local passa a receber status de interesse regional ou comum.

Todavia para que isto ocorra é necessário, conforme estabelece o princípio da cooperação entre os entes da federação para o exercício das funções públicas, uma integração entre os municípios aglomerados e o Estado, com o objetivo de evitar a má prestação do serviço público e para não ter a concentração do poder decisório apenas na mão de um dos entes. Contudo, o STF não estabeleceu de que modo poderão ser resguardados os interesses de todos os membros.

Por sua vez, o Estatuto da Metrópole instituiu o dever dos estados e municípios agirem conjuntamente, formando conselhos para decidir sobre as questões metropolitanas, com base

na governança interfederativa relacionada com o princípio da cooperação entre os entes da federação.

Para análise de região metropolitana no Brasil, apresenta-se no próximo capítulo, a Região Metropolitana de Belém instituída por meio da lei complementar estadual, a qual verifica-se a questão relacionada a gestão dos resíduos sólidos urbanos quanto a sua disposição final em aterro sanitário, bem como o desafio de verificar como se configura a responsabilidade dos entes da federação na Política Nacional dos Resíduos Sólidos.

#### **4 O PRINCÍPIO DA COOPERAÇÃO E A RESPONSABILIDADE DOS ENTES DA FEDERAÇÃO SOBRE A GESTÃO DOS RESÍDUOS SÓLIDOS: ANÁLISE NA REGIÃO METROPOLITANA DE BELÉM.**

O princípio da cooperação instituído na Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos tem como conteúdo a cooperação entre os diferentes entes do poder público, o setor empresarial e a sociedade. O princípio tem por finalidade a orientação da compreensão do ordenamento jurídico que colabora para a produção da norma, como também a elaboração de projetos no âmbito dos resíduos sólidos para minimizar os impactos ambientais.

A importância da cooperação também é evidenciada na prestação de serviços públicos, onde ocorrem ações coordenadas entre a União, os Estados e os municípios para o melhor atendimento deste serviço.

Nesse sentido, Consuelo Yoshida (2012), explica que:

A corresponsabilidade e a gestão compartilhada do meio ambiente, entre o poder público e a sociedade, para fins de sua mais eficiente proteção e defesa, é uma importante inovação situada no contexto da evolução da tutela dos direitos difusos em geral, incorporada pela Constituição de 88 (art. 225, *caput*) e cada vez mais pelas legislações ambientais, como é o caso da avançada e inovadora Lei. 12.305/2010, que instituiu a PNRS (2012, p.08).

A responsabilidade é aferida tanto ao Poder Público quanto aos particulares para dar efetividade para as ações voltadas a assegurar o disposto na PNRS. A compreensão sobre a forma em que é operada a gestão compartilhada pode-se atribuir ao campo das competências, a qual foi apreciada no contexto do federalismo brasileiro.

No âmbito do direito ambiental, a competência para legislar é a concorrente. Sendo assim, na PNRS a norma geral é editada pela União e, seguida pela legislação complementar dos demais entes da federação.

Em relação à prestação dos serviços públicos de interesse local, a Constituição Federal de 1988 determina aos municípios a competência para legislar sobre a matéria (BRASIL, 1988, art. 30, I).

Entretanto, foi observada a problemática na hipótese em que não se tem delimitado o interesse local de uma determinada região, pois o interesse local pode ser considerado de outra maneira, dependendo da situação a ser analisada.

Isto se deu, na hipótese de criação de regiões metropolitanas, instituída por lei complementar estadual, prevista do artigo 25, § 3º da Constituição Federal de 1988, cabe aos estados promover a integração o planejamento das funções públicas de interesse comum

relacionada à gestão dos resíduos sólidos no âmbito da região metropolitana, sem retirar a autonomia dos municípios.

Sob o contexto da Região Metropolitana de Belém, dificuldades foram encontradas para o alcance da adequada gestão dos resíduos sólidos. O grande desafio é realizar uma destinação adequada dos resíduos sólidos e dispor dos rejeitos em aterros sanitários, conforme os parâmetros instituídos na PNRS.

#### 4.1 A GESTÃO DOS RESÍDUOS SÓLIDOS NA REGIÃO METROPOLITANA DE BELÉM.

A Região Metropolitana de Belém foi criada em 1973, pela Lei Complementar Federal nº 14<sup>67</sup>, possui área total de 3.566km<sup>2</sup>. Sendo que até o ano de 2010 era composta por apenas seis municípios: Belém, Ananindeua, Marituba, Benevides, Santa Bárbara do Pará e Santa Isabel do Pará. E, a partir do ano de 2011, o município de Castanhal<sup>68</sup> passou a integrar a Região Metropolitana de Belém, a qual conta atualmente, com sete municípios (IPEA, 2015, p.07).

Válido esclarecer que a princípio, a competência para criação da Região Metropolitana, era da União, mediante a Lei Complementar Federal nº 14/73. Isto de acordo com a Constituição Brasileira de 1967, que inaugurou a constitucionalização das regiões metropolitanas. Atualmente, a Constituição Federal de 1988, no artigo 25, §3º, concebeu aos estados a prerrogativa de instituir as regiões metropolitanas, através de Lei Complementar Estadual (CORRALO, 2011, p. 68).

Mas, antes da Constituição Federal de 1988, disciplinar sobre a competência para criação das regiões metropolitanas por lei complementar estadual, o governo federal, a fim de institucionalizar estas regiões, estabeleceu a necessidade de formar em cada região metropolitana um Conselho Deliberativo<sup>69</sup> para elaborar o plano de desenvolvimento integrado da região, bem como o planejamento de serviços comuns. Como também, elaborar o Conselho Consultivo<sup>70</sup> para auferir opiniões e sugestões de interesse da região metropolitana. (BRASIL, 1973, art. 3º e 4º).

---

<sup>67</sup> A Lei Complementar Federal nº 14 de 08 de junho de 1973, que estabeleceu as regiões metropolitanas como a Belém, constituiu naquela ocasião como municípios integrantes, apenas Belém e Ananindeua, os demais municípios integraram a região metropolitana de Belém por meio de Lei Complementar Estadual.

<sup>68</sup> Consoante dispõe a Lei Complementar Estadual nº 076 de 28 de dezembro de 2011.

<sup>69</sup> A Lei Complementar Federal nº 14/73, artigo 2º, §1º, estabelece que o Conselho Deliberativo é presidido pelo Governador do Estado, e por mais cinco membros de reconhecida capacidade técnica ou administrativa.

<sup>70</sup> O artigo 2º, §2º da Lei Complementar Federal nº 14/73 disciplina que o Conselho Consultivo será composto por um representante de cada Município integrante da Região Metropolitana.

Estas estruturas institucionais deveriam ser elaboradas para promover a criação de projetos para administrar ações de interesse metropolitano. O Governo do Estado do Pará, por sua vez, instaurou em 1975 o Sistema Estadual de Planejamento relacionado com a Secretaria de Estado de Planejamento e Coordenação Geral (SEPLAN), tendo como característica desenvolver políticas públicas para o desenvolvimento metropolitano. Entretanto, este sistema foi extinto, não tendo ficado nenhum outro órgão específico para realizar a gestão da Região Metropolitana de Belém (PINHEIRO, et al, 2013, p. 55).

A gestão metropolitana, de fato, ficou a cargo não de um órgão específico, mas de várias instituições, relacionadas com cada gestão governamental. Isto, mesmo com a previsão legal estadual, bem como da composição de um conselho metropolitano para a RMB. Assim, verifica-se que:

Houve a tentativa do governo do estado de formar um conselho metropolitano em 1998, mas não se viabilizou em função de a proposta de representação ser bastante desequilibrada entre os municípios, não tendo sido aceita pela então gestão da prefeitura de Belém. Considerou-se um desafio elaborar um desenho de instância de gestão metropolitana de êxito, tendo em vista o desequilíbrio entre os municípios que compõem a RM de Belém. Este desequilíbrio tem sido um dos principais fatores que dificultam a criação e consolidação de uma estrutura de gestão metropolitana na RM de Belém, marcada por conflitos distributivos, disputas políticas e carências compartilhadas territorialmente (PINHEIRO, et al, 2013, p. 55).

Tanto a Lei Complementar Federal nº 14, de 08 de junho de 1973, as leis complementares estaduais e a Lei Federal nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015 (Estatuto da Metr pole), preceituam sobre a institui o de regiões metropolitanas que podem ser concretizadas através de municípios limítrofes, e, tem por finalidade integrar a organiza o, o planejamento e a execu o de fun es públicas de interesse comum, como por exemplo, os serviços de saneamento básico, correspondente ao abastecimento de água, esgoto, drenagem e resíduos sólidos (BRASIL, 2015, art. 3 ).

No mesmo sentido, o ministro Gilmar Mendes, compreende que:

(...) o serviço de saneamento básico – no âmbito de regiões metropolitanas, microrregiões e aglomerados urbanos – constitui interesse coletivo que não pode estar subordinado   dire o de um único ente, mas deve ser planejado e executado de acordo com decisões colegiadas em que participem tanto os municípios compreendidos com o estado federado. Portanto, nesses casos, o poder concedente do serviço de saneamento básico, nem permanece fracionado entre os municípios, nem é transferido para o estado federado, mas deve ser dirigido por estrutura colegiada - instituída por meio da lei complementar estadual que cria o agrupamento de comunidades locais - em que a vontade de um único ente não seja imposta a todos os demais entes políticos participantes (ADI 1842/RJ, p. 207).

Os serviços de saneamento básico devem ser realizados de forma cooperativa por todos os Municípios constantes na região metropolitana para que as informações estejam relacionadas entre si na gestão. Deste modo, tem-se que o governo federal instituiu a criação das regiões metropolitanas com a finalidade de promover o controle e o desenvolvimento territorial, por lei complementar pelos estados (IPEA, 2015, p. 21).

Na década de 80, no entanto, a Região Metropolitana de Belém sobreveio algumas mudanças e até mesmo inserções de municípios que passaram a integrar a região, por meio da lei complementar estadual pertinente. Consta no relatório do IPEA sobre a gestão da RM de Belém:

Iniciou-se, entretanto, uma tímida expansão e um discreto crescimento populacional em direção dos municípios de Marituba e Benevides. Este fato fez com que a população pressionasse o governo do estado, a partir de 1990, por uma revisão nas tarifas de transporte público e telefonia, para que o preço fosse igualado em todos estes municípios. Segundo Lima, Cardoso e Holanda (2005) e Fernandes Júnior (2001), a pressão para a equidade das tarifas contribuiu para a ampliação da RM de Belém, que se deu por meio da Lei Complementar Estadual (LCE) nº 027/1995, quando foram inseridos os municípios de Marituba, Benevides e Santa Bárbara do Pará (IPEA, 2015, p. 22).

Além dos municípios de Marituba, Benevides e Santa Bárbara passarem a integrar a RM de Belém, logo em seguida, outros municípios foram incluídos mediante a lei complementar estadual nº 072/2010, como o Município de Santa Isabel e posteriormente por meio da lei complementar 076/2011, o Município de Castanhal. Isto, a fim de efetivar as funções metropolitanas<sup>71</sup> no que concerne a “gestão de resíduos sólidos, de transportes públicos, de saúde e educação e emprego e renda” (IPEA, 2015, p. 24).

De fato, o fenômeno das regiões metropolitanas é realizado quando há problemas que o município não consegue dirimir sozinho, podendo ser pelo fato da “impotência dos governos municipais em resolver problemas que assumem proporções que extrapolam os limites dos seus municípios” (CORRALO, 2011, p. 68).

Ou seja, algumas funções exercidas apenas por um município deixam de ser local e passa a ser de interesse regional, vez que deve ser solucionado com a colaboração dos demais entes federados envolvidos. Na situação da função pública do saneamento básico, normalmente, no caso da instituição de região metropolitana passa a ser de interesse comum, em que todos os envolvidos devem contribuir no planejamento e execução do serviço.

---

<sup>71</sup> Eros Grau *apud* Giovanni Corralo (2015, p. 68) define função metropolitana são: “as atividades e serviços urbanos, ou parte destes, que, pela natureza de sua disciplina, implantação ou operação, resultem em conexões e interferências recíprocas entre os diferentes municípios, exigindo ação unificada e planejada que ultrapasse seus limites institucionais.”

O Supremo Tribunal Federal na ADI 1842/RJ não atribui a transferência da competência ao estado para a titularidade da prestação dos serviços, e sequer a cada ente municipal integrado. A decisão estabelece que governos e municípios devem atuar conjuntamente, conforme determina o princípio da cooperação para a atuação do planejamento das questões relacionadas ao saneamento básico.

Entretanto, há situações em que não existe um envolvimento dos demais municípios para tentar resolver problemas oriundos das funções metropolitanas. Isso se dá, por conta das desarticulações de políticas públicas. É o que ocorre com a RM de Belém, em que cada município-membro prefere priorizar as “intervenções consideradas prioritárias para sua respectiva realidade, por meio de obras de pavimentação, saneamento básico e abastecimento de água”. Ao invés de integrarem-se para solucionar os problemas de âmbito comum (IPEA, 2015, p. 24).

Mesmo com dificuldade para que exista uma correlação entre os municípios membros, todos possuem um plano diretor que é o instrumento que contém princípios, diretrizes e objetivos para uma gestão metropolitana adequada. O relatório de Pesquisa do IPEA apresenta algumas disposições dos planos diretores de municípios que integram a RM de Belém:

(...) Entre as disposições foram elencadas as seguintes: diretrizes e/ou princípios gerais do plano diretor; objetivos gerais da política urbana; política de desenvolvimento econômico; transporte e/ou mobilidade urbana; habitação; uso e ocupação do solo; sistema de saneamento – água e esgoto; drenagem urbana; sistema de saneamento – resíduos sólidos; meio ambiente; estrutura espacial; abastecimento e segurança alimentar e nutricional; turismo e saúde (2015, p. 25).

Pode-se citar que no plano diretor do município de Belém instituído pela Lei Municipal nº 8.655 de 2008, consta que uma das diretrizes e objetivos para o desenvolvimento consubstancia-se na integração do município de Belém à sua região metropolitana “articulando-se as suas infra-estruturas físicas, recursos naturais e determinados serviços, com os dos municípios a eles conurbados”, conforme preceitua o artigo 4º, inciso I e 5º, inciso I do Plano Diretor do município.

O presente trabalho aborda sobre a questão dos resíduos sólidos, então é válido apontar que consta no plano diretor do município de Belém, vários objetivos e diretrizes para a política municipal dos resíduos sólidos. Dentre os objetivos, tem-se a necessidade de proteger a saúde humana e promover um meio ambiente saudável por meio do controle da inadequada disposição de resíduos sólidos com base na instauração de programas que viabilizem a reutilização e mitigação dos resíduos sólidos (BRASIL, 2008, art. 38).

Para que os objetivos possam ser alcançados é importante acompanhar as diretrizes apontadas no plano diretor quanto ao controle e fiscalização da geração de resíduos sólidos, bem como criar mecanismos no intuito de recuperar as áreas degradadas. Assim, é necessário estimular a cooperação entre os municípios da região metropolitana para uma gestão adequada dos resíduos sólidos, caso contrário, pode-se responsabilizar civilmente os agentes envolvidos pelos danos causados ao meio ambiente (BRASIL, 2008, art. 40).

O plano diretor do município de Belém ainda estabelece ao Poder Público Municipal que realize parcerias com os outros municípios que integram a Região Metropolitana de Belém para instaurar o Plano de Gerenciamento Integrado de Resíduos Sólidos da Região Metropolitana de Belém, consoante preceitua o artigo 39 da Lei Municipal nº 8.655 de 2008.

Tem-se ainda que não foram criados órgãos específicos para desempenhar os arranjos institucionais de gestão para a região metropolitana de Belém. Houve apenas a instituição de um fundo e um conselho metropolitano, todavia não estão em funcionamento. Sendo assim, são as secretarias municipais que exercem esta função em relação ao RM de Belém (IPEA, 2015, p.31).

Tais instituições foram criadas em parceria com o governo do estado e o Ministério das Cidades a fim de colaborar para a execução dos serviços públicos de interesse metropolitano. A Secretaria Especial de Estado foi instituída pela Lei Estadual nº 7.543 de 20 de julho de 2011, a qual possui competências e atribuições relacionadas com a elaboração e planejamento para a prestação de serviços públicos. E de forma organizacional possui cinco secretarias<sup>72</sup>, dentre as quais se destaca a Secretaria Especial de Estado de Infraestrutura e Logística para o Desenvolvimento Sustentável (Seinfra), que possui alguns órgãos a ela interligados:

(...) Secretaria de Estado de Obras Públicas (Seop); Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Inovação (Secti); Companhia de Saneamento do Pará (Cosanpa); Secretaria de Estado de Integração Regional, Desenvolvimento Urbano e Metropolitano (Seidurb); Secretaria de Estado de Transporte (Setran); Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Pará (Fapespa); Companhia de Portos e Hidrovias do Estado do Pará (CPH); Instituto de Terras do Pará (Iterpa); Instituto de Desenvolvimento Florestal do Estado do Pará (Ideflor); Agência Estadual de Regulação e Controle de Serviços Públicos do Estado do Pará (Arcon); Núcleo de Gerenciamento de Transporte Metropolitano (NGTM); e Companhia de Gás do Pará (IPEA, 2015, p. 32).

---

<sup>72</sup> A Secretaria de Estado possui cinco secretarias à ela agrupadas: Secretaria Especial de Estado de Gestão; Secretaria Especial de Estado de Desenvolvimento Econômico e Incentivo à Produção; Secretaria Especial de Estado de Infraestrutura e Logística para o Desenvolvimento Sustentável (Seinfra); e Secretaria de Estado de Proteção e Desenvolvimento Social (IPEA, 2015, p. 32).

Dentre os órgãos vinculados a Seinfra, tem-se a Cosanpa, empresa pública estadual concessionária, que utiliza ações para colocar em prática as políticas públicas de saneamento básico. A Cosanpa (substituiu a DAE – Departamento de Água e Esgoto) foi criada pela Lei Estadual nº 4.336 de 21 de dezembro de 1970, e atende aos municípios integrantes da RM de Belém, pode-se citar Belém, Ananindeua e Marituba (IPEA, 2015, p.37-38).

A Cosanpa, de modo geral, executa os serviços de saneamento básico no Estado do Pará, a qual fornece parcialmente o serviço público de esgotamento sanitário e de abastecimento de água de Belém<sup>73</sup> e de outros 58 municípios no Estado do Pará.

Ocorre que nem todos os municípios do Estado do Pará são atendidos pela Cosanpa. Diante da falta de atendimento de saneamento básico, houve a necessidade de criar uma entidade municipal para contribuir com a prestação de água e tratamento de esgoto. A Saaeb (Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Belém) é um órgão vinculado à Prefeitura Municipal de Belém e que também, contribui com a prestação de serviços perante alguns distritos do município de Belém (Icoaraci, Mosqueiro e Outeiro) (IPEA, 2016, p. 48).

Na tentativa de promover políticas públicas de saneamento básico, a Cosanpa (Companhia de Saneamento do Pará) e a Sedop (Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Obras Públicas) realizaram um evento no município de Belém, com duração de 03 (três) dias que teve início no dia 23 de novembro de 2015, denominado “Diretrizes Metropolitanas para o Saneamento Básico” que envolveu representantes do Governo do Estado, Ministério Público e das prefeituras que integram os municípios que fazem parte da RMB (BEMERGUY, 2015, sem paginação).

O evento teve por objetivo agregar informações relacionadas ao Saneamento Básico, a fim de melhorar os serviços públicos prestados à poluição como: abastecimento de água, manejo de resíduos sólidos, esgotamento sanitário e drenagem. Então, foram criados grupos de trabalhos para discutir sobre as questões relacionadas ao saneamento básico na RMB.

Tal fato foi influenciado, principalmente, após a promulgação da Lei Federal nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015 - Estatuto da MetrÓpole que impõe aos estados e municípios venham discutir sobre as funções comuns relacionadas à região metropolitana. Pois é necessário que todos os atores estejam envolvidos a fim de implementar mecanismos associados para dirimir os problemas relacionados ao saneamento básico.

Estes mecanismos podem ser realizados por meio do plano de desenvolvimento urbano integrado que deve ser instituído pelas regiões metropolitanas, aprovado mediante lei

---

<sup>73</sup> Em relação ao sistema de abastecimento de Água no município de Belém, é efetuado tanto pela Cosanpa como também pelo Serviço de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário – SAAEB.

estadual. Como também através de instrumentos como: planos setoriais interfederativos, fundos públicos, consórcios públicos, convênios e cooperação dentre outros (BRASIL, 2015, art. 9º).

A Lei Federal nº 11.445/2007, que estabelece a Política Nacional de Saneamento Básico prevê a necessidade de atuação conjunta, a princípio, entre os governos estaduais e municipais. Cada ente deverá criar um plano que possibilita a obtenção de recursos para prestação dos serviços de saneamento básico, que são ligados ao abastecimento de água, esgoto sanitário, drenagem e resíduos sólidos.

No âmbito estadual, e sobre influência da Lei Federal de Saneamento Básico, o Estado do Pará desenvolveu o Plano Estadual de Saneamento – Lei Estadual nº 7.731 de 20 de setembro de 2013, com o apoio da Secretaria de Estado de Integração Regional, Desenvolvimento Urbano e Metropolitano – SEIDURB, que contribui para elaboração dos planos locais de saneamento (PARÁ, 2013).

A cobertura de saneamento básico, no que tange a coleta de resíduos sólidos na Região Metropolitana de Belém é realizada pelos órgãos municipais. Nos municípios de Belém e Ananindeua, a instituição prestadora de serviços de saneamento básico é a Sesan (Secretaria Municipal de Saneamento), no Município de Marituba é a SEHAB (Secretaria de Saneamento Ambiental e Habitação), no município de Benevides é a Seminfra (Secretaria Executiva Municipal e Serviços Urbanos), nos município de Santa Bárbara é a própria Prefeitura Municipal, em Santa Isabel do Pará é a Secretaria Municipal de Infraestrutura e Obras, e no município de Castanhal é a Seinfra (Secretaria Municipal de Infraestrutura) e a Cosanpa (PINHEIRO; PONTE; RODRIGUES, 2014, p.134).

Não há governança metropolitana rígida sobre o setor de saneamento básico na RMB, exceto em relação às prestadoras de serviços ligadas aos órgãos das prefeituras municipais e pela COSANPA.

Em relação aos serviços de coleta de lixo na RMB, pode-se informar que mais de 95% dos domicílios possuem esta prestação de serviço. Entretanto, quando se coloca em pauta os municípios que fazem parte da RMB, de acordo com dados do IPEA, verifica-se que:

Os dados sobre resíduos sólidos nos municípios da RM de Belém (tabela 28) mostram que o serviço de coleta de lixo, em média, estaria próximo da universalização, haja vista que mais de 95% dos domicílios da região seriam atendidos por solução adequada de coleta. Por outro lado, há assimetria nos índices desagregados por município componente da RM de Belém: enquanto Belém e Ananindeua possuem coleta por serviço de limpeza acima de 90% quanto ao total de domicílios cobertos, Benevides possui 83%; Castanhal, 76,7%; Marituba, 64,4%; Santa Bárbara do Pará apresenta o menor índice, 59,5%; enquanto Santa Isabel do Pará apresenta aproximadamente 78% de

domicílios atendidos por serviço de coleta de lixo direta. Na zona rural dos municípios, a falta de cobertura é maior, atestando grave deficiência, pela representatividade das áreas rurais dos municípios de Castanhal, Santa Isabel do Pará e Santa Bárbara do Pará no conjunto de áreas da RM (IPEA, 2016, p. 69).

Estes dados estão relacionados com a coleta domiciliar dos resíduos sólidos. E, verifica-se que existe ainda uma deficiência relacionada a este quesito em alguns municípios da Região Metropolitana de Belém, principalmente, nas áreas rurais.

Contudo, tais informações não dizem respeito às formas de disposição e tratamento dos resíduos sólidos, os quais ainda são bastante deficientes na Região Metropolitana de Belém. É dito que apenas os municípios de Belém e Ananindeua possuem um adequado tratamento para os resíduos, diferente dos municípios de Castanhal e Santa Isabel, também integrantes da RMB (IPEA, 2016, p. 71).

Fala-se que o município de Belém e Ananindeua possui disposição adequada de resíduos sólidos, uma vez que existe o Aterro Sanitário do Aurá, adquirido pela Prefeitura Municipal de Belém, entretanto, não apresenta desempenho sanitário e ambiental satisfatório.

A área do aterro do Aurá, não possui mais capacidade para receber toneladas de resíduos sólidos diários, e, ainda, sem tratamento técnico adequado, onde os resíduos são descartados a céu aberto. Assim, veja-se:

Apesar de o plano do aterro sanitário do Aurá ter sido idealizado para atuar em conjunto com uma usina de incineração e uma usina de reciclagem e compostagem, ambas não foram habilitadas, fato que sobrecarregou o aterro, porquanto inicialmente receberia apenas cinzas e resíduos incinerados, mas passou a receber e continua recebendo grande sorte de resíduos sólidos, gerando riscos aos recursos ambientais da área ocupada e tornando-se um verdadeiro lixão a céu aberto (DANTAS; LOPES; PONTES, 2015, p.2020).

Sabe-se por oportuno, que o problema relacionado aos resíduos sólidos é de âmbito mundial. No Brasil, a legislação para tentar contribuir com a gestão dos resíduos sólidos surgiu timidamente, sendo que apenas no ano de 2010, após um período muito longo de tramitação foi aprovada a Lei Federal nº 12.305/2010 que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos.

Dentre os artigos constantes na Lei, é disposto sobre a elaboração pela União do Plano Nacional de Resíduos Sólidos que envolvem os três entes da federação – União, Estados e Municípios, e os particulares com o objetivo de dirimir os problemas relacionados com resíduos sólidos. Este Plano foi instituído de acordo com as diretrizes estabelecidas pela Lei

Federal e pelo Decreto regulamentador nº 7.404/2010, tendo sido realizado a partir de audiências e consultas públicas (BRASIL, 2010b, art. 47).

Sabe-se que a Constituição Federal de 1988 fixa os critérios de divisão de competência. E no âmbito da competência legislativa concorrente é necessária a instituição de planos de resíduos sólidos na esfera nacional, estadual e municipal.

Sendo assim, a versão preliminar do Plano Nacional foi elaborada pelo Ministério do Meio Ambiente e apreciada pelos seguintes conselhos: Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA, Conselho Nacional de Recursos Hídricos - CNRH, Conselho Nacional das Cidades - CONCIDADES e Conselho Nacional e de Saúde – CNS e do Conselho Nacional de Política Agrícola – CNPA. Logo, o documento foi submetido a audiências públicas e submetido para a consulta pública. E, em seguida, o Ministro de Estado do Meio Ambiente encaminhou a proposta de decreto para a aprovação do plano pelo Presidente da República. (SNIS).

Além da elaboração do Plano Nacional, outra disposição da PNRS é a elaboração dos planos estaduais, sendo este requisito condição para obter recursos provenientes da União relacionados com os serviços para a gestão de resíduos sólidos<sup>74</sup>. Estes planos devem ser elaborados de uma maneira articulada que priorize a cooperação federativa para que sejam alcançados recursos e financiamentos para promover a gestão dos resíduos (BRASIL, 2010a, art. 16).

Trata-se de instrumentos capazes de conceder mecanismos para a execução da de uma adequada gestão conforme impõe a Política Nacional de Resíduos Sólidos. Dentre os quais se pode citar os incentivos fiscais, financeiros e creditícios, os acordos setoriais, os termos de ajustamento de conduta, o incentivo à adoção de consórcios ou de outras formas de cooperação entre os entes da federação, consoante dispõe a Lei nº 11.107/2005, que tem como objetivo a melhoria da prestação de serviços públicos (BRASIL, 2010a, art. 8º e 45).

Muitos estados e municípios antes do advento da PNRS haviam legislado sobre a questão dos resíduos sólidos, vez que a Constituição Federal de 1988, permite aos Estados e municípios suplementar a lei Federal. A dificuldade, portanto, é harmonizar a legislação anterior com as disposições previstas pela PNRS. Sendo assim, não havendo similitude entre

---

<sup>74</sup> O Art. 16 da LPNRS dispõe que: “A elaboração de plano estadual de resíduos sólidos, nos termos previstos por esta Lei, é condição para os Estados terem acesso a recursos da União, ou por ela controlados, destinados a empreendimentos e serviços relacionados à gestão de resíduos sólidos, ou para serem beneficiados por incentivos ou financiamentos de entidades federais de crédito ou fomento para tal finalidade”. Ou seja, além dos recursos obtidos pela União com a elaboração do Plano Estadual, tem-se ainda o acesso dos benefícios por incentivos ou financiamentos.

os dispositivos é possível constitucionalmente suspender automaticamente a eficácia dessas disposições quando da entrada em vigor da norma geral federal.

Quanto à adequação a PNRS, o Estado do Pará, consoante disposto pela Secretaria de Meio Ambiente e Sustentabilidade – SEMA, possui a minuta do Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos do Estado do Pará, realizado em 02 (dois) volumes, que abrange o território do Estado do Pará. Tal planejamento em virtude da elaboração do plano contribui para aquisição dos recursos da União a serem utilizados para os serviços prestados sobre a gestão dos resíduos sólidos (BRASIL, 2010a, art. 16 e 17).

Em relação aos planos municipais, no município de Belém, por exemplo, não há informações se existe um Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos Urbanos em conformidade com o que dispõe a PNRS, e nem sequer, a incorporação em Planos Microrregionais, vez que se trata de uma região metropolitana. Mas, é válido informar que o município de Belém possui um Plano Municipal de Gerenciamento de Resíduos Sólidos Urbanos – PGRSU, conforme lei ordinária Municipal nº 8899 de dezembro de 2011.

A necessidade de implantar instrumentos legais, como a elaboração dos planos de gestão de resíduos sólidos, viabiliza a cooperação entre os entes federativos, não priorizando uma hierarquia entre eles, mas sim, um alinhamento estruturado para alcançar os recursos provenientes da União e estabelecer benefícios para que se torne eficiente à prestação de serviços para um adequado gerenciamento dos resíduos.

A PNRS além prever a necessidade da instauração dos instrumentos para a gestão de resíduos sólidos, trouxe também a incumbência de metas a serem cumpridas, como, por exemplo, o fim dos lixões até agosto de 2014, e a implantação de meio adequados para a disposição final de resíduos sólidos (BRASIL, art. 54, 2010).

Um dos mecanismos a serem instalados é a construção de aterros sanitários para a disposição final dos resíduos sólidos. O aterro sanitário é uma forma econômica de dispor os rejeitos. Conforme Cavinatto (2003) é:

(...) pois, uma obra de engenharia projetada para receber o lixo domiciliar. Ele envolve basicamente os seguintes serviços: terraplanagem; forração do terreno com material impermeável, de preferência argila; canalização das águas da chuva e do chorume; tubulação para saída de gases; plantio de grama; e, finalmente, instalação de uma cerca ao redor da área de serviço (2003, p. 57).

Na Região Metropolitana de Belém, no Estado do Pará, para haver o cumprimento da meta estabelecida era necessário o fechamento do denominado “lixão do Aurá”, adquirido em

1987, pela Prefeitura Municipal de Belém, a qual atendia aos municípios de Belém, Ananindeua e Marituba.

#### 4.2 LIXÃO DO AURÁ

O Aterro do Aurá foi criado para ser o local de armazenamento dos resíduos sólidos coletados na Região Metropolitana de Belém, no que tange aos municípios de Belém, Marituba e Ananindeua. Então, a área para ser adquirida, no ano de 1987, foi analisada por uma equipe técnica do governo municipal de Belém através de empresas contratadas (DANTAS; LOPES; PONTES, 2015, p. 2019).

Após a averiguação do espaço, restou constatado que a área que estava próxima ao município de Belém poderia servir, mesmo não sendo o local ideal, para a construção de um aterro sanitário e a consequente deposição do lixo urbano da região metropolitana de Belém.

Assim, a área do Aurá foi adquirida pela Prefeitura Municipal de Belém, na data de 31/12/1989. A mesma está localizada as proximidades do Rio Aurá e do Rio Guamá, no município de Ananindeua, dentro da Área de Proteção Ambiental – APA, a 19 km, do centro do município de Belém – PA (SANTO, 2014, p. 70 e 71).

É também denominada como “Área de Santana do Aurá”, que compreende o aterro do Aurá, a qual possui em média 100 hectares e recebia diariamente aproximadamente 1.200 toneladas de lixo por dia (FREIRE, 2010, p. 76).

A Área de Proteção Ambiental – APA e o Parque do Utinga foram criados, em 1993 para proteger a qualidade da água dos mananciais – denominados lagos Bolonha e Água Preta - que abrange a RMB. Diante da preocupação relacionada com a poluição no lixão que pudesse contaminar a qualidade da água dos mananciais, restou necessário uma fiscalização intensiva, para tanto, a área do Aurá foi agregada à APA. Assim, informa Vanusa Santo (2014):

(...) a área denominada “Aterro do Aurá” está localizada dentro de uma Unidade de Conservação Estadual, criada pelo Decreto nº 1.551, de 03 de maio de 1993, o qual “Dispõe sobre a implantação de Área de Proteção Ambiental dos Mananciais de Abastecimento de Água de Belém – APA Belém”, onde, entre outros objetivos, diz que deve ser assegurada a potabilidade da água dos mananciais, através da restauração e da manutenção da qualidade ambiental dos lagos Água Preta e Bolonha, do rio Aurá e respectivas bacias hidrográficas; ordenar com base em critérios urbanísticos e ecológicos o uso do solo; promover o saneamento ambiental e a urbanização das áreas ocupadas, prevendo inclusive, o emprego de tecnologias alternativas de tratamento de esgoto; promover a recuperação das áreas degradadas, incluindo o seu reflorestamento; possibilitar o

adequado tratamento e reciclagem dos resíduos sólidos, dos efluentes industriais e dos resíduos oleosos. (2014, p. 71).

Já, no ano de 1997, houve o início da transformação do “lixão” do Aurá em aterro sanitário – nomenclatura utilizada pela Prefeitura Municipal de Belém, isto se deu por meio de um processo de Biorremediação<sup>75</sup>, que tinha como objetivo evitar a poluição ambiental, entretanto, não foi instaurado. Por isso, não houve meios tecnológicos para o tratamento do local, e, atualmente a área do aterro do Aurá está exaurida de sua capacidade de absorção dos resíduos (IPEA, 2016, p. 71).

Também esclarece acerca da área do Aurá que:

(...) No início do Projeto de Biorremediação o objetivo final da prefeitura era a transformação do Lixão em aterro sanitário, sendo o estágio de aterro controlado apenas uma fase intermediária do processo. O que diferencia um aterro controlado de um aterro sanitário é a forma de tratamento dado aos resíduos, que no caso do aterro controlado é o depósito dos resíduos diretamente sobre o solo sem impermeabilização e no caso do aterro sanitário o solo é impermeabilizado e os resíduos recebem tratamento de líquidos e gases. No Aurá os resíduos são depositados em células com drenos. Existem em média 10 células no aterro, segundo a PMB, onde os resíduos são depositados e em seguidas recobertos por uma camada de aterro e caminhões compactadores. O Projeto de Biorremediação da área foi paralisado, não encontra-se hoje totalmente concluído e a área está contaminada (FREIRE, 2010, p. 81).

O aterro do Aurá foi instaurado para receber, a princípio, cinzas e resíduos incinerados, uma vez que não foi instalada uma usina de incineração e de reciclagem e compostagem. Deste modo, a área recebia diariamente grande volume de resíduos sólidos o que agravou a situação do aterro e contaminou os rios próximos por causa do líquido do lixo – chorume (DANTAS; LOPES; PONTES, 2015, p. 2020).

Estando a área do Aurá localizada dentro de uma Unidade de Conservação Estadual, o gerenciamento é realizado tanto pelo governo estadual, como também pela Secretaria de Saneamento de Belém – SESAN. Este aterro do Aurá para funcionar era necessário o licenciamento ambiental, que não foi deferido pelo governo estadual desde 2007. Tal área estava funcionando sem a observância deste requisito, atuando, portanto, de forma irregular, com a característica de lixão a céu aberto. “Assim, depois de vários processos de pedido de

---

<sup>75</sup> “A Biorremediação é um processo no qual organismos vivos, normalmente plantas ou microrganismos, são utilizados tecnologicamente para remover ou reduzir (remediar) poluentes no ambiente. Este processo biotecnológico de remediação tem sido intensamente pesquisado e recomendado pela comunidade científica atual como uma alternativa viável para o tratamento de ambientes contaminados, tais como águas superficiais, subterrâneas e solos, além de resíduos e efluentes industriais em aterro ou áreas de contenção”(Gaylarde, Bellinaso e Manfio, 2005, p. 36).

funcionamento, todos indeferidos, em 14/04/2012 a SESAN apresentou mais um processo agora solicitando o encerramento do Aurá em 03 anos (até 2015)” (SANTO, 2014, p. 66).

Nesse sentido, explica-se que:

O processo de licenciamento ambiental hierarquiza os níveis de impacto – local e regional – e, há iniciativas para desburocratizar providências das etapas de emissão das licenças – prévia, de instalação, de operação –, em que predominam a atividade madeireira no estado e, recentemente, o licenciamento de portos privados para o transporte da madeira extraída. Neste aspecto, a participação do Ministério Público do Estado do Pará (MPE-PA) tem sido importante, por meio de Termos de Ajustamento de Conduta (TACs). A atuação da Sema, no aspecto metropolitano, portanto, não ocorre objetivamente por intermédio de nenhum projeto, senão em colaboração com iniciativas governamentais, como a discussão, ainda preliminar, da implantação de créditos de carbono e mecanismos de desenvolvimento limpo no Projeto Ação Metrópole, de transporte público por ônibus na RM de Belém (PINHEIRO, et al, 2013, p. 63-64).

O Aurá foi instalado com o objetivo de se tornar um aterro sanitário. Entretanto, transformou-se em um lixão a céu aberto, contaminando por meio do chorume os mananciais que estão à sua proximidade, com consequentes danos ambientais e a saúde pública. A PNRS informa que o prazo para o encerramento dos lixões no Brasil foi até agosto de 2014. O lixão do Aurá deveria ter sido encerrado naquele período, porém pela dificuldade política e territorial o prazo não foi concretizado na data estabelecida pela Lei.

Além da necessidade do fechamento do lixão do Aurá, pela falta de condições sanitárias existentes. Tem-se a situação dos catadores dos resíduos sólidos, os quais se alimentam no próprio lixão, sobre condições totalmente insalubres, sem um mínimo de higiene (DANTAS; LOPES; PONTES, 2015, p. 2021).

Diante deste contexto, relacionado aos catadores que vivem em condições sub-humanas no Aurá. A PNRS estabeleceu medidas a serem adotadas em consonância com o encerramento do lixão. Como, a inclusão social e a emancipação econômica dos catadores. Para tanto, é necessário elaborar programas e criar cooperativas ou outras maneiras de associação de catadores<sup>76</sup> de resíduos sólidos (BRASIL, 2010a, art. 8 e 15).

O titular do serviço público deve organizar e contratar (para esta situação é dispensável a licitação, nos termos do art. 24, inciso XXVII, da Lei n 8.666/1993) as cooperativas e

---

<sup>76</sup> A importância das associações e cooperativas dar-se-á no âmbito social, econômico e ambiental. Respectivamente, por meio da inclusão social, e consequente, erradicação da pobreza, ao viabilizar condições salubres de trabalho. Ambientalmente pode-se apontar a adequada destinação dos resíduos sólidos, em colaboração com os instrumentos da PNRS (quanto a coleta seletiva, logística reversa e responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos) contribuindo para disposição final dos rejeitos no aterro com uma vida mais prolongada.

associações de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis para contribuir com o bem estar da saúde e econômico destas pessoas (BRASIL, 2010a, art. 36).

A dispensa de licitação deu-se com a finalidade de incentivo para as cooperações e associações de catadores, veja-se:

(...) Além disso, nos termos do inciso XXVII do art. 24 da Lei nº 8.666/1993, previu a possibilidade de dispensa de licitação, para a contratação de cooperativas ou associações de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis, como uma forma de incentivo e fortalecimento dessas organizações representativas, esta possibilidade já havia sido prevista na Lei nº 11.445/2007, que instituiu a PNSB (DANTAS; LOPES; PONTES, 2015, p. 2037).

Para integração destes catadores é necessário à adoção de mecanismos para reaproveitar os resíduos sólidos reutilizáveis e recicláveis, como instaurar sistemas de coleta seletiva, logística reversa e responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos, instrumentos que venham contribuir com a inserção do catador no mercado de trabalho através da geração de emprego e renda, e, a consequente preservação da saúde humana e ambiental (BRASIL, 2010a, art. 8).

Os catadores de materiais recicláveis e reutilizáveis devem desenvolver esta atividade por meio da associação ou cooperativa de catadores. Este processo, consoante prevê a PNRS e o seu decreto regulamentador, já está sendo organizado na Região de Belém. Veja-se:

Em Belém-PA, a atividade dos catadores de materiais recicláveis no processo da reciclagem é desenvolvida de duas formas: uma parte dos catadores atua de forma autônoma no Lixão do Aurá e nas ruas da cidade, e a outra parte de forma organizada em cooperativas e associações. Como exemplo de atuação por meio de associação e cooperativa, objeto específico da nossa análise, temos a Associação dos Recicladores das Águas Lindas (ARAL) e da Associação dos Catadores do Aurá (ASCA), que estão legalmente formalizadas, possuindo ata da reunião de criação, estatuto e inscrição no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ) (DANTAS; LOPES e PONTES, 2015, p. 2039).

Com a organização dos catadores, por meio das cooperações e associações torna-se adequado para as empresas comprar o material coletado, e no que corresponde à Prefeitura esta deve ofertar incentivos financeiros.

No Aterro do Aurá, consoante dados da Síntese do Relatório – Volume I - do Panorama da Gestão de Resíduos Sólidos no Município Polo, informa-se que continha em torno de 750 catadores não coordenados. Sendo que diariamente, conforme dados da Sesan (Secretaria de Saneamento), em 2012, o Aurá recebeu em torno de 1.900 toneladas de resíduos, em que 1.300 ton./dia são de resíduos domésticos e, 600 ton./dia provem da construção civil (PGIRS, 2014, p. 94).

O Aurá não mais comportava a quantidade de resíduos descartados, uma vez que não houve os procedimentos técnicos de manejo necessário, o tempo hábil para utilização já esgotou e a área não possui licença de operação para que o Aurá viesse a tornar-se um Aterro Sanitário, bem como para alcançar uma vida útil prolongada.

Nesse interim, a PNRS, estabeleceu a necessidade de encerrar os lixões a céu aberto, até o ano de 2014, o que à época não aconteceu com o Aurá, que continuou recebendo toneladas diárias de resíduos sólidos que vieram a contribuir cada vez mais com a degradação ambiental e problemas de saúde dos catadores de resíduos daquela região.

Sabe-se que o Aurá é a área destinada para a alocação dos resíduos sólidos. Tendo sido adquirida pela Prefeitura Municipal de Belém, e, comporta os resíduos do município de Belém, Marituba e Ananindeua.

Ao mesmo passo, a Região Metropolitana de Belém, possui 07 (sete) municípios atualmente, como já explicitados anteriormente. Acontece que na questão relacionada a gestão dos resíduos sólidos, a Região Metropolitana de Belém, não realizou Plano Microrregionais de Resíduos Sólidos, como estabelece o artigo 16, §1º da PNRS.

Então, um Plano Microrregional que integre todos os municípios que fazem parte da Região Metropolitana de Belém não foi confeccionado, tem-se apenas a Síntese do Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos do Estado do Pará, composta de 02 volumes, elaborada em junho de 2014, e que ainda não está inserida no Sistema Nacional de Informações – SINIR, vez que está em processo de conclusão.<sup>77</sup>

Em relação ao município de Belém, como anteriormente falado, este possui um Plano Municipal de Gerenciamento de Resíduos Sólidos Urbanos – PGRSU, conforme lei ordinária Municipal nº 8899 de dezembro de 2011, e não um plano para abranger as necessidades da região metropolitana.

Ao levar em consideração, que os municípios isoladamente realizam o serviço público de coleta e destinação final dos resíduos, a Região Metropolitana de Belém, não possui plano microrregional para tentar dirimir a questão dos resíduos. Pode-se apontar que o Aurá, com a necessidade de ser desativado, abrangeu por vários anos não apenas os resíduos sólidos do município de Belém, mas também dos municípios de Ananindeua e Marituba.

Com o advento da PNRS, estabeleceu-se a necessidade do encerramento dos lixões, e, desta forma a legislação trouxe vários instrumentos para colaborar na gestão e gerenciamento

---

<sup>77</sup> A problemática relacionada a falta de Plano de Resíduos Sólidos, seja estadual seja municipal, interfere na aquisição proveniente do acesso aos recursos da União para serem utilizados em serviços ou empreendimento relacionados à gestão de resíduos sólidos, eis que a partir de 2 de agosto de 2012 o ente federado que não possuir o Plano adequado, não tem acesso aos recursos disponíveis, conforme prevê o artigo 55 da PNRS.

de resíduos sólidos, dentre eles, tem-se os Termos de Ajustamento de Conduta, mecanismo de atuação do Poder Público (BRASIL, 2010a, art. 8º).

O Termo de Ajustamento de Conduta é o instrumento previsto na PNRS para dar subsídio para o cumprimento das exigências previstas na lei. O TAC é um instrumento em que os órgãos públicos legitimados, consoante estabelece o §6º do artigo 5º da Lei 7.347/85 (Lei da Ação Civil Pública), em que se pode tomar do causador do dano compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, a qual possui eficácia de título executivo extrajudicial (BRASIL, 1985, art. 5º, §6º).

Nesse sentido, foi realizado em 03 de abril de 2013, o Termo de Ajustamento de Conduta para Tratamento da Gestão Integrada de Resíduos Sólidos estabelecidos pelos representantes do Ministério Público do Estado do Pará – MPE, e pelos compromissários representantes dos municípios de Belém, Marituba e Ananindeua, municípios integrantes da Região Metropolitana de Belém (Anexo A - TAC).

#### 4.3 INSTRUMENTO PARA TRATAMENTO DA GESTÃO INTEGRADA DE RESÍDUOS SÓLIDOS: TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA.

A PNRS estabeleceu um prazo de quatro anos, contados da data da publicação da Lei Federal, para o encerramento dos lixões a céu aberto no Brasil. Na Região Metropolitana de Belém, que possui o lixão do Aurá, não houve o fechamento no prazo estabelecido pela Lei Federal, que era até agosto de 2014.

Diante da necessidade de encerramento do lixão até agosto de 2014, o Ministério Público Estadual de antemão firmou no dia 03 de abril de 2013, com os prefeitos integrantes da RMB, que descartam os resíduos sólidos de seus municípios – Belém, Marituba e Ananindeua - no lixão do Aurá, um Termo de Ajustamento de Conduta para tratar sobre a gestão integrada de resíduos sólidos.

O Ministério Público Estadual instaurou Inquérito Civil nº 000011-13/2013 – MP - 3ºPJ/MA/PC/HU que está tramitando na Promotoria de Justiça do Município de Belém para o adequado acompanhamento da execução do TAC que tem como compromissários os municípios de Belém, Ananindeua e Marituba.

Nesse sentido, conforme informa Fabrício Soler, José Valverde Filho e Patrícia Iglecias Lemos (2012):

(...) o agente deverá assumir obrigações necessárias, em geral junto ao Ministério Público ou órgão ambiental licenciador, para evitar ou reparar determinado dano ao meio ambiente, adequando a sua conduta às exigências

legais, diversamente do que propugna o termo de compromisso para estruturação de sistema de logística reversa, que não pressupõe dano, mas, sim, o estabelecimento de diretrizes associadas à responsabilidade compartilhada para minimizar o volume de resíduos sólidos e rejeitos gerados, e reduzir potenciais impactos decorrentes de ciclo de vida dos produtos e das embalagens (2012, p. 97).

O compromisso firmado no TAC envolve condições a serem realizadas pelos municípios de Belém, Ananindeua e Marituba (que são chamados respectivamente, conforme TAC, Compromissários MB, MA e MM), os quais poderão ser responsabilizados quanto ao não cumprimento do acordo celebrado no que condiz sobre os resíduos sólidos, consoante capítulo IX estabelecido no TAC. De acordo com as disposições gerais, da cláusula 1ª do TAC, consiste nos seguintes tópicos. Veja-se:

I – Ao Compromissário MB: anular/rescindir a concorrência pública nº 17/2012/CPL/MB/SESAN e o respectivo contrato de Concessão Administrativa nº 012/2012 – SESAN/MB para manejo de resíduos sólidos firmado entre o Município de Belém e a S.A PAULISTA/CENTRAL DE TRATAMENTO DE RESÍDUOS – CTR GUAJARÁ, CNPJ Nº 16.988.517/0001-70;

II – Ao Compromissário MB: definição da forma de utilização temporária do “Aurá” para recebimento dos resíduos sólidos dos municípios da Região Metropolitana de Belém a ser gerenciada sob contratação temporária e/ou, diretamente, pelo Município de Belém; (Anexo A).

Consoante prevê o TAC firmado entre compromissários. Ficou estabelecido à Prefeitura de Belém anular/rescindir, a concorrência pública e o contrato de concessão administrativa com a empresa S.A Paulista Comércio e Construções LTDA e a subsidiária, Central de Tratamento de Resíduos Sólidos Guajará, tendo em vista acusações relacionado a vícios presentes no procedimento licitatório e sobre a falta do licenciamento ambiental com a CTR Guajará.

Nesse sentido, restou assinado o encerramento do contrato em 23 de abril de 2014, onde houve a redução da vigência do contrato de 25 anos para 180 dias para que realizasse novo processo licitatório.

Na cláusula 2ª, parágrafo único do TAC, foi estabelecido sobre a necessidade para dar continuidade na operação sobre a disposição dos resíduos sólidos, a realização de outro procedimento licitatório, no prazo de 06 (seis) meses para que a empresa contratada – vencedora da licitação, possa executar as atividades durante o período de transição dos resíduos, e, assim, realizar o encerramento do “Aurá” e sua desativação, para posteriormente, a área ser recuperada.

Conforme estabelecido na PNRS é necessário licitar para poder realizar a disposição adequada dos resíduos provenientes dos serviços públicos de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos (BRASIL, 2010, art. 35, VI, §1º e 2º).

Com a ruptura do contrato com a empresa CTR Guajará a SESAN por meio do Departamento de Resíduos Sólidos - DRES, a partir de 17 de junho de 2013, ficou operando o Núcleo de Destino Final dos Resíduos do Aurá.

Na cláusula 3ª do TAC, tem-se estabelecido sobre a operacionalização do período de transição que preceitua sobre a destinação dos resíduos e a utilização temporária do “Auré”, enquanto não houver a elaboração do Plano Intermunicipal ou Regional de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos. Desta forma, os municípios tiveram até o dia 30 de agosto de 2014 para o encerramento do “Auré”, e por seguinte, realizar a demanda para sua recuperação.

Até o ano de 2016, não ocorreu à elaboração do plano para dar subsídios aos municípios integrantes a realizar a gestão adequada dos resíduos sólidos. Isto seria possível mediante o arranjo de colaboração federativa entre os municípios para exercer as competências relacionadas a prestação de serviços sobre os resíduos sólidos, e, a consequente fiscalização.

No que diz respeito ao prazo estabelecido para a desativação do “Auré”, este não foi cumprido no tempo previsto no acordo. Apenas, no mês junho de 2015, houve o encerramento das atividades no “Auré” que resultou na destinação dos resíduos da região metropolitana ao Aterro Sanitário da empresa Revita. E, assim, dar prosseguimento a recuperação da área do “Auré” (Anexo B).

Durante o período de transição, sendo o TAC instrumento adequado para dirimir as irregularidades de âmbito ambiental, outras diretrizes foram também pactuadas como, consta na cláusula 1º:

III – Aos Compromissários MB, MA e MM: criação e operacionalização da política pública de manejo de resíduos sólidos, fundamentada na elaboração participativa do Plano Intermunicipal ou Regional de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, implementando a coleta seletiva dos resíduos sólidos urbanos, com todas as etapas necessárias ao atendimento da coleta, transporte, disposição final e deposição final de resíduos, e a inserção dos catadores de materiais recicláveis neste processo, inclusive com a previsão de programas e ações sociais de apoio a este segmento;

IV – Aos Compromissários MB, MA e MM: iniciar a recuperação da área do “Auré” e sua vizinhança, conforme estabelecido no Plano Intermunicipal ou Regional de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos de Belém e Plano de Recuperação, com pelo menos, as seguintes etapas: Investigação detalhada, Avaliação de Risco, Investigação para Remediação, Projeto de Remediação e Remediação, de acordo com as normas técnicas aplicáveis (Anexo A).

De acordo com o pactuado no TAC, estava previsto a criação e operacionalização da política de manejo de resíduos sólidos, através da elaboração do Plano Intermunicipal ou Regional de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, conforme prevê o art. 19 da LPNRS.

O Plano Intermunicipal ou Regional de Gestão Integrada de Resíduos deve conter o conteúdo mínimo previsto na lei como a realização do diagnóstico da situação dos resíduos gerados nos municípios integrantes do plano, definições das responsabilidades, apontar os programas e ações que venham promover a não geração, a redução, a utilização e a reciclagem de resíduos sólidos, com o propósito também de implementar ações voltadas à inclusão dos catadores, priorizando emprego e renda, conforme preceitua o conteúdo mínimo previsto da LPNRS (BRASIL, Art. 19, 2010).

O prazo para elaboração do Plano esgotou-se em 30 de agosto de 2014. Foi então, solicitado pela Prefeitura de Belém, uma audiência pública em 19 de setembro de 2014 para a prestação de contas com o MPE sobre o TAC (DANTAS; LOPES; PONTES, 2015, p. 2042).

A problemática da falta de um Plano Integrado configura a não obtenção de recursos provenientes da União que garante subsídios para os municípios integrantes utilizarem em empreendimentos e serviços relacionados à limpeza urbana e ao manejo de resíduos sólidos.

Verifica-se que nem o Estado elaborou o plano microrregional direcionado a região metropolitana de Belém. Nem os municípios de Belém, Marituba e Ananindeua realizaram consórcio entre si, para estabelecer formas de prevenção ao risco ambiental.

Em relação aos catadores<sup>78</sup> de materiais recicláveis e reutilizáveis existe a necessidade de instaurar mecanismos para que estes possam ser incluídos socialmente e possam obter capacidade econômica. De acordo com a PNRS, o poder público deve propiciar incentivos para esta categoria, uma vez que são eles os responsáveis pela coleta de grande parte dos materiais recicláveis.

O “Aurá” tendo sido desativado está sendo realizado um processo de recuperação da área degradada e contaminada pelo chorume e implantado um Centro de Triagem. Consoante dados, do inquérito civil de acompanhamento da execução do TAC. Para tanto, foi realizado vistoria técnica nas obras de construção do Centro de Triagem do “Aurá”, conforme relatório técnico de 10 de junho de 2010 (Anexo B).

---

<sup>78</sup> “Em Belém-PA, a atividade dos catadores de materiais recicláveis no processo da reciclagem é desenvolvida de duas formas: uma parte dos catadores atua de forma autônoma no Lixão do Aurá e nas ruas da cidade, e a outra parte de forma organizada em cooperativas e associações. Como exemplo de atuação por meio de associação e cooperativa, objeto específico da nossa análise, temos a Associação dos Recicladores das Águas Lindas (ARAL) e da Associação dos Catadores do Aurá (ASCA), que estão legalmente formalizadas, possuindo ata da reunião de criação, estatuto e inscrição no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ)” (DANTAS; LOPES e PONTES, 2015, p. 2039).

O projeto do Centro de Triagem do Aurá de Materiais Descartáveis foi elaborado pela Prefeitura Municipal de Belém que terá como área de implantação de 9.425m<sup>2</sup> que conterà: “entrada para veículos e pedestres; guarita, galpão de triagem (1.313m<sup>2</sup>); bloco administrativo (281m<sup>2</sup>); bloco de estocagem de material (197,63m<sup>2</sup>); quadra poliesportiva; vias de circulação com pavimentação e blokret” (Anexo B).

Na data da realização da vistoria restou constatado que:

(...) as obras ainda estão em andamento, sendo executados serviços de terraplenagem e drenagem no terreno; serviços de instalações elétricas e hidrossanitárias, revestimento de parede e piso, e outros acabamentos nos blocos administrativos e de estocagem; e reboco da alvenaria e montagem da estrutura de cobertura do galpão de triagem; e na guarita foram executados apenas os serviços de alvenaria, reboco e início das instalações elétricas (Anexo B).

Conforme a análise constante no relatório de vistoria técnica informa-se que a obra está em andamento, entretanto, está atrasada, tendo em vista que a data prevista para início das operações pelos catadores do Centro de Triagem seria em 05 de julho de 2015.

Após a desativação do Aurá para realizar a recuperação das áreas degradadas e a implantação do centro de triagem. Foi necessário estudar outro local para a instalação de aterro sanitário licenciado. E o conseqüente destino final dos resíduos sólidos até o novo aterro.

Sendo assim, a empresa Revita ligada a multinacional Sovi instalou aterro sanitário no município de Marituba para dar início a construção do aterro e solicitou o devido licenciamento ambiental. A Licença Prévia nº 228/2012 foi adquirida em 28 de setembro de 2012. A licença de Instalação nº 2068/2013 foi obtida com algumas condicionantes em 27 de setembro de 2013. E, a Licença de Operação nº 9397/2015 para dar prosseguimento a instalação da fase 1ª do aterro sanitário (Anexo C).

Durante as fases do licenciamento, o aterro sanitário foi implantado no Município do Marituba e trata-se de uma unidade da Central de Processamento e Tratamento de Resíduos CPTR - Marituba é de responsabilidade da empresa privada Guamá – Tratamento de Resíduos LTDA. A CPTR Marituba é também conhecida como aterro Revita e está localizado na Travessa da Paz, s/n, Bairro Santa Lúcia I, no município de Marituba. Tendo sido contratada pelas prefeituras dos municípios de Belém, Marituba e Ananindeua da RMB (Anexo C).

Por conseguinte, em dezembro de 2015 foi enviado o Relatório de Vistoria Técnica realizado no Aterro Sanitário Revita Engenharia S.A para análise pelo Promotor de Justiça Raimundo Moraes (Anexo C).

Alguns pontos foram verificados durante a realização da visita técnica, conforme estabelece a condicionante nº 5, questão relacionada ao desenvolvimento da revegetação e recuperação de áreas degradadas. A partir da análise constatou-se que, a empresa possui um canteiro para mudas, contudo, não é o que prevê a condicionante, a qual deveria ser espécies nativas. Em relação ao reflorestamento, não foi apresentado o projeto de reflorestamento da área e nem do viveiro de mudas (Anexo C).

Sobre as condições gerais de operação do aterro, a implantação do sistema de tratamento de percolados e o desenvolvimento das obras de implantação da central de triagem/compostagem. Conforme, o relatório técnico restou concluído que (Anexo C):

A maioria das condicionantes das licenças LI e LO estão em andamento e ainda no prazo para sua conclusão, a exceção é a construção do galpão de triagem que expirou em outubro/2015.

A instalação do sistema de tratamento de líquidos percolados ainda não está concluída, o equipamento de osmose reversa já foi adquirido (sic), e aguarda sua chegada, o sistema de recirculação e as bacias de concentrado e percolado de osmose ainda não foram construídos.

As redes de drenagem pluvial e drenagem de chorume são contíguas apresentando, desta forma risco de contaminação das águas pluviais e conseqüentemente do solo e de igarapés onde esta rede alcança.

A necessidade de ajustes nas redes pluviais e de drenagem de chorume é reforçada quando devido ao rompimento de uma manilha houve extravasamento de chorume que alcançou a caixa de passagem de água pluvial alcançando o Rio Uriboca, segundo denúncias feita à promotoria de Meio Ambiente da Capital e relatos do senhor Lucas Pinheiro (supervisor operacional) (Anexo C).

Verifica-se que o aterro sanitário de Marituba possui as licenças impostas pelo órgão de fiscalização. E que periodicamente é realizada vistoria técnica com intuito de averiguar as irregularidades que estão presentes no aterro, como acima exposto.

No que concerne a implantação do centro de triagem na CTPR – Marituba. Esta foi construída e inaugurada em 23 de junho de 2016, contando com 35 catadores da Associação dos catadores de Marituba – Acarema. Eles participam do Programa Interdisciplinar Trópico em Movimento da Universidade Federal do Pará no Projeto “Incubação para fortalecimento de cooperativa e associações de catadores e catadoras de materiais recicláveis e reutilizáveis – em município do Pará” (VILAR, 2016, sem paginação).

No CTPR – Marituba, os resíduos domiciliares antes de serem depositados no aterro, passarão pela usina de triagem e serão separados de acordo com cada categoria. O engenheiro sanitário e ambiental Lucas Pinheiro informou, que “a previsão é o processamento de 30 toneladas de resíduos sólidos por dia que pode gerar 4% de resíduos recicláveis.” (VILAR, 2016, sem paginação).

Válido esclarecer que além das considerações estabelecidas no TAC para os compromissários MB, MA e MM, estes devem ainda, cumprir as recomendações determinadas pelo Ministério Público Estadual, sob pena de responsabilização e propositura de ação civil pública por improbidade administrativa, conforme artigo 11 da Lei nº 8.429/92.

O Termo de Ajustamento de Conduta realizado com a RMB continua sendo acompanhado pelo inquérito civil do Ministério Público Estadual. Ainda restam, metas a serem cumpridas e ajustes a serem concluídos no que tange a gestão dos resíduos sólidos.

A Política Nacional dos Resíduos Sólidos trouxe como instrumento o TAC que tem como principal objetivo suprir as irregularidades em face do dano ao meio ambiente. No caso em questão, trata-se dos resíduos sólidos que não estão sendo gerenciados adequadamente na RMB.

Por tal motivo, em caso de descumprimento do TAC, os agentes que assumiram as obrigações junto ao Ministério Público, poderão ser responsabilizados uma vez que o TAC é um título executivo extrajudicial, consoante art. 5º, §6º da Lei de Ação Civil Pública.

O termo de ajustamento de conduta estabelece as penalidades e responsabilidades pelo descumprimento do acordo firmado, antes de ingressar com qualquer medida judicial.

A falta de cumprimento, após justificativas recusadas pelo Ministério Público, poderá ser aplicada multa no valor equivalente a R\$ 10.000,00 (dez mil reais) por dia de descumprimento. E, a conseqüente imposição para executar as obrigações previstas no TAC. Eis que, todos os compromissários poderão ter a incidência da multa estipulada, sem prejuízo da responsabilidade civil, administrativa e por ato de improbidade (Anexo A).

Diante do princípio da cooperação entre os entes tem-se que os municípios compromissários do TAC, e integrantes da RMB, possuem responsabilidade compartilhada para a execução dos compromissos firmados no acordo.

O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é um direito fundamental, em que uma adequada gestão dos resíduos sólidos, é fator de contribuição para esse de direito de todos. Pois a proteção do meio ambiente é dever de tutela de todos. Nesse sentido, o princípio da cooperação corrobora ao estabelecer a necessidade da interação de todos para a gestão dos resíduos sólidos.

Na Região Metropolitana de Belém em face da preocupação com a questão ambiental relacionada com os resíduos sólidos, o Ministério Público celebrou o instrumento do TAC a fim de viabilizar o cumprimento da previsão legal estabelecida na PNRS. Este instrumento é

de grande importância vez que também proporcionou uma atuação conjunta entre os municípios compromissários que assinaram o termo de ajustamento.

Algumas cláusulas, como o encerramento do lixão do Aurá foram concretizadas, entretanto, outras cláusulas ainda continuam em fase de execução, por tal motivo o TAC foi instaurado, a fim de impor providências para corrigir irregularidades pelas lesões causadas ao meio ambiente, e para o cumprimento da previsão da PNRS.

No âmbito da responsabilidade compartilhada, a atuação deve ser encadeada entre os atores envolvidos. Na situação do Termo de Ajustamento de Conduta, os compromissários dos municípios de Belém, Marituba e Ananindeua são responsáveis pela gestão dos resíduos, consoante, determinação legal e o compromisso firmado.

Contudo, percebe-se que em algumas situações foi determinado que os municípios realizassem de maneira isolada algumas atividades, o que de certo modo impactaria com o compartilhamento de responsabilidade. O que de fato não prospera, uma vez que a responsabilidade compartilhada configura-se nesta atuação conjunta entre os atores envolvidos, mas nada impede a sua responsabilização individual.

Portanto, torna-se possível aplicar a tríplice responsabilidade ambiental que corresponde à responsabilidade civil objetiva, administrativa e penal daqueles que compõem a RMB, nas hipóteses que incorrer em condutas lesivas ao meio ambiente.

## CONCLUSÃO

A problemática dos resíduos sólidos intensificou-se com o aumento da sociedade de consumo associada à desordem no processo de urbanização, o que afeta sobremaneira a qualidade de vida e no meio ambiente.

O volume de produção dos resíduos é um problema mundial que envolve todos os países, em que todos possuem um imenso desafio no controle para redução dos resíduos sólidos, ou seja, até aqueles países que possuem uma destinação adequada, tem preocupações relacionadas a possíveis problemas oriundos da redução ou eliminação dos resíduos.

Com a aprovação da Lei da Política Nacional dos Resíduos Sólidos nº 12.305/2010 houve o preenchimento de uma importante lacuna na legislação ambiental brasileira, trazendo normas gerais que visam contribuir com os problemas urbanos que o país deve enfrentar para assegurar a todos o direito fundamental ao “meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida” (BRASIL, 1988).

Mesmo com os apontamentos da legislação que disciplina sobre os resíduos sólidos foram também coletados dados pela ABRELPE no ano de 2014 e 2015, em que, verificou-se, o crescimento no volume de resíduos sólidos urbanos o que ocasiona uma grande preocupação ambiental.

Para atender a este desafio, tem-se que de forma isolada é impossível contribuir para uma adequada gestão de resíduos sólidos, portanto, o princípio da cooperação colabora ao afirmar a atuação conjunta entre as diferentes esferas do poder público, o setor empresarial e à coletividade. Este princípio possibilita a integração desses atores na formulação de normas, execução e fiscalização na política dos resíduos sólidos.

Nesse sentido, verificou-se que a Política Nacional de Resíduos Sólidos trabalha com a prerrogativa de cooperação entre todos os setores públicos e privados, e ainda traça diretrizes que atingem o federalismo cooperativo entre a União, os Estados, Distrito Federal e os Municípios. Assim, a União ao disciplinar sobre as diretrizes gerais a serem seguidas pelos demais entes da federação, prioriza a responsabilidade de suas condutas e destaca que cada ente deve elaborar os planos de resíduos sólidos no seu âmbito de atuação para obtenção de recursos da União com o objetivo de promover a gestão dos resíduos sólidos.

Cada ente da federação possui um papel importante traçado pela PNRS, no que tange as responsabilidades e quanto às diretrizes aplicadas. Sendo que os critérios de competência fixados pela Constituição Federal de 1988 foram obedecidos na PNRS.

Deste modo, restou demonstrado que a legislação sobre resíduos sólidos é inserida no âmbito da competência legislativa concorrente, sendo assim, a PNRS é a norma geral que traça diretrizes gerais a serem observadas pelos demais entes da federação, os quais devem observar o conteúdo mínimo estabelecido para uma adequada gestão e gerenciamento dos resíduos sólidos.

Em relação à prestação de serviço público sobre os resíduos sólidos de interesse local, compete aos municípios, conforme atribuição da repartição de competências, para dirimir os conflitos daquele território.

Contudo, como restou apresentado, a situação é agravada quando não se tem delimitado o interesse local de uma determinada região, pois o interesse local pode ser considerado como interesse nacional ou regional, dependendo da situação a ser analisada.

A situação apresentada foi na hipótese de criação das regiões metropolitanas, instituídas pelos Estados, por meio de lei complementar, que podem ser constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes (Brasil, 1988, art. 25, §3º).

A partir da análise na decisão da Corte Suprema, conclui-se que a competência para criação das regiões metropolitanas, cabe apenas aos estados mediante lei complementar, e em relação à gestão desses aglomerados de municípios, depreende-se que, o município não pode ser excluído das decisões, mas sim dever haver uma cooperação entre os entes da federação para participação compartilhada para melhor gestão dos serviços públicos.

No mesmo sentido, o Estatuto da Metrópole, Lei nº 13.089 de 2015, impõe aos estados e municípios venham discutir sobre as funções comuns relacionadas à região metropolitana. Pois é necessário que todos os atores estejam envolvidos a fim de implementar mecanismos associados para dirimir os problemas relacionados a prestação dos serviços de saneamento básico.

A Região Metropolitana de Belém foi tomada como base para análise sobre a gestão dos resíduos sólidos. Esta aglomeração de municípios é integrada por Belém, Ananindeua, Marituba, Benevides, Santa Bárbara do Pará, Santa Isabel do Pará e Castanhal.

Restou analisado que a RMB não possui um plano de gestão integrada para as microrregiões desta forma não segue o que determina a PNRS. A problemática aumenta quando a legislação impõe objetivos para tentar minimizar de alguma forma a disposição dos rejeitos e delimita um prazo para a eliminação dos lixões, que encerrou em 2014.

Tem-se, então, o Aterro do Aurá que foi criado em 1989 para ser o local de armazenamento dos resíduos sólidos coletados na Região Metropolitana de Belém, no que

tange aos municípios de Belém, Marituba e Ananindeua. Entretanto, tornou-se um lixão, onde os resíduos eram descartados a céu aberto.

Como analisado, o Estado do Pará, para atender as diretrizes impostas pela PNRS, deveria elaborar um plano para a região metropolitana de Belém, envolvendo a participação dos municípios para assim estabelecer soluções integradas para a coleta seletiva, a recuperação e a reciclagem, o tratamento e a destinação final dos resíduos sólidos urbanos traçando metas para a eliminação e recuperação dos lixões (BRASIL, 2010a, art. 17, § 3º). Outra possibilidade seria por meio do plano municipal de gestão integrada adotar soluções consorciadas intermunicipais para a gestão dos resíduos sólidos.

Com o advento da PNRS, estabeleceu-se a necessidade do encerramento dos lixões, e, desta forma a legislação trouxe vários instrumentos para colaborar na gestão e gerenciamento de resíduos sólidos, dentre eles, tem-se os Termos de Ajustamento de Conduta, mecanismo de atuação do Poder Público. (BRASIL, 2010a, art. 8º).

Ademais, pontuou-se que na Região Metropolitana de Belém em face da preocupação com a questão ambiental relacionada com os resíduos sólidos, o Ministério Público precisou atuar na defesa do meio ambiente, para tanto foi celebrado o instrumento do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) celebrado em 2013, a fim de viabilizar o cumprimento da previsão legal estabelecida na PNRS.

A Política Nacional dos Resíduos Sólidos trouxe como instrumento o TAC que tem como principal objetivo suprir as irregularidades em face do dano ao meio ambiente. No caso em questão, trata-se dos resíduos sólidos que não estão sendo gerenciados adequadamente na Região Metropolitana de Belém.

Foi então instaurado pelo Ministério Público Estadual o Inquérito Civil nº 000011-13/2013 – MP -3ºPJ/MA/PC/HU que tramita na Promotoria de Justiça do Município de Belém para o adequado acompanhamento da execução do TAC que tem como compromissários os municípios de Belém, Ananindeua e Marituba.

Como verificado o encerramento do lixão do Aurá foi concretizado, entretanto, outras cláusulas ainda continuam em fase de execução, e o inquérito civil continua acompanhando o TAC instaurado, a fim de impor providências para corrigir irregularidades pelas lesões causadas ao meio ambiente, e para o cumprimento da previsão da PNRS.

Tem-se a cooperação entre os atores envolvidos, e de certo modo gera a reponsabilidade compartilhada entre eles. Sendo que esta responsabilidade compartilhada deve seguir por meio de uma atuação encadeada em face do ciclo de vida dos produtos.

Contudo, o compartilhamento de responsabilidade nada impede a responsabilização individualizada de cada agente. Significa que, para uma adequada gestão de resíduos sólidos, prescinde-se no funcionamento da responsabilidade compartilhada entre os elos da cadeia produtiva. Para tanto, restou necessária a utilização de instrumentos previstos na legislação como a logística reversa, a coleta seletiva, planos de resíduos sólidos, entre outros elencados na PNRS.

Tais instrumentos colaboram para o funcionamento da responsabilidade compartilhada, pois em consonância com o princípio da cooperação o poder público, o setor empresarial e a sociedade são responsáveis pela efetividade das ações voltadas a assegurar a Política Nacional dos Resíduos Sólidos.

Portanto, a responsabilidade compartilhada entre os atores envolvidos, nada impede a responsabilização individualizada de cada ente, na situação ao adotar condutas lesivas ao meio ambiente. Assim, a individualização poderá ser aplicada pela responsabilidade civil objetiva e solidária, prevista na Política Nacional do Meio Ambiente e na Constituição Federal de 1988, sem prejuízo da responsabilidade administrativa e penal, conforme estabelece o artigo 51 da Política Nacional dos Resíduos Sólidos.

## REFERÊNCIAS

AGENDA 21. Aprovada na Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento, de 1992. Disponível em: <http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/agenda21.pdf> . Acesso em: ago. 2015.

ALEXY, ROBERT. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Tradução Virgílio Afonso da Silva. 5ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE EMPRESAS DE LIMPEZA PÚBLICA E RESÍDUOS ESPECIAIS – ABRELPE. Panorama dos Resíduos Sólidos no Brasil 2014. São Paulo. Disponível em: <http://www.abrelpe.org.br/Panorama/panorama2014.pdf> . Acesso: 03 mar. 2016.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE EMPRESAS DE LIMPEZA PÚBLICA E RESÍDUOS ESPECIAIS – ABRELPE. Panorama dos Resíduos Sólidos no Brasil 2015. São Paulo. Disponível em: <http://www.abrelpe.org.br/Panorama/panorama2015.pdf> . Acesso: 11 nov. 2016.

BASTOS, Elísio Augusto Velloso. **A garantia jurisdicional da constituição brasileira. Análise e propostas para seu aprimoramento**. Rio de Janeiro – Belém: Método – Cesupa, 2009.

BECK, Ulrich. **Sociedade de Risco: Rumo a uma outra modernidade**. São Paulo: Editora 34, 2010.

BERCOVICI, Gilberto. **O federalismo no Brasil e os limites da competência legislativa e administrativa: memórias da pesquisa**. v. 10, n. 90. Revista Jurídica da Presidência. Brasília: Ed. Esp., 2008. Disponível em: <https://revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj/article/view/253/241>.

\_\_\_\_\_. **A Descentralização de Políticas Sociais e o Federalismo Cooperativo Brasileiro.** Revista de Direito Sanitário. Vol. 3, n. 1, Març. 2002 Disponível em: < <http://www.revistas.usp.br/rdisan/article/view/81291/84931> > Acesso em: 20 jul. 2016.

BERMERGUY, Marilucy. **Governo e Prefeituras da RMB discutem integração da política de saneamento básico.** In: Secretaria de Estado e Desenvolvimento Urbano e Obras Públicas, em 24 de novembro de 2015. Disponível em: <http://www.sedurb.pa.gov.br/index.php/component/k2/item/317-governo-e-refeituradas-rmb-discutem-integracao-da-politica-de-saneamento-basico> Acesso em: ago. 2016.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 26 jun. 2015.

\_\_\_\_\_. (2010a). **Lei Federal n. 12.305 de 02 de agosto de 2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos;** altera a Lei n. 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/112305.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112305.htm).

\_\_\_\_\_. **Lei Federal nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/111445.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111445.htm). Acesso em: 26 jun. 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei Federal nº 7.802, 11 de Julho de 1989.** Dispõe sobre a pesquisa, a experimentação, a produção, a embalagem e rotulagem, o transporte, o armazenamento, a comercialização, a propaganda comercial, a utilização, a importação, a exportação, o destino final dos resíduos e embalagens, o registro, a classificação, o controle, a inspeção e a fiscalização de agrotóxicos, seus componentes e afins, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L7802.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7802.htm)

\_\_\_\_\_. **Lei Federal nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015.** Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Lei/L13089.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13089.htm)

\_\_\_\_\_. (2010b) **Decreto nº 7.404, de 23 de dezembro de 2010**. Regulamenta a Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos, cria o Comitê Interministerial da Política Nacional de Resíduos Sólidos e o Comitê Orientador para a Implantação dos Sistemas de Logística Reversa, e dá outras providências. Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/decreto/d7404.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7404.htm) .

\_\_\_\_\_. **Resolução nº 334, 3 de Abril de 2003**. Ministério do Meio Ambiente. Conselho Nacional do Meio Ambiente. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res03/res33403.xml>

\_\_\_\_\_. **Resolução nº 450, de 06 de Março de 2012**. Altera os arts. 9, 16, 19, 20, 2 e 22 e acrescenta o art. 24-A à Resolução nº 362, de 23 de junho de 2005, do Conselho Nacional do Meio Ambiente CONAMA, que dispõe sobre recolhimento, coleta e destinação final de óleo lubrificante usado ou contaminado. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=674> .

\_\_\_\_\_. **Resolução nº 307, de 5 de julho de 2002**. Estabelece diretrizes, critérios e procedimentos para a gestão dos resíduos da construção civil. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=307>

BINSZTOK, Jacob. Principais vertentes (escolas) da (des)ordem ambiental. In: **Território, territórios: ensaios sobre o ordenamento territorial**. Orgs. Milton Santos e Bertha K. Becker. 3ª ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2007.

BJORK, Hans. MAGNUSSON, Jessica. TAHERZADEH, Mohammad. ENGTROM, Olle. RICHARDS, Tobias. **A experiência sueca da cidade de Boras**. In: **Resíduos Sólidos urbanos e seus impactos socioambientais**. Org. Maria Cecília Loschiavo dos Santos, Sylmara Lopes Francelino Gonçalves Dias. São Paulo: IEE-USP, 2012.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 10 ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

BORGES, FELIPE GARCIA LISBOA; CARDOSO, ADRIANA LUNA; SILVA, DANIELLE FONSECA. **Avaliação do Potencial Protetor do Princípio do Protetor receptor na Política Nacional de Resíduos Sólidos.** BENJAMIN, Antonio Herman, LEITE, José Rubens. (organizadores) Congresso Brasileiro de Direito Ambiental - Ambiente, sociedade e consumo sustentável [recurso eletrônico] / 20. Congresso Brasileiro de Direito Ambiental, 10. Congresso de Direito Ambiental dos Países de Língua Portuguesa e Espanhola, 10. Congresso de Estudantes de Direito Ambiental. v.2. São Paulo: Instituto O Direito por um Planeta Verde, 2015.

CARDOSO, ADRIANA LUNA; CARDOSO, DAYANNE BRENNA CAMPOS DOS SANTOS. **Os incentivos fiscais como instrumento para viabilizar a gestão de resíduos sólidos à luz da Lei 12.305/2010.** BENJAMIN, Antonio Herman, LEITE, José Rubens. (organizadores) Congresso Brasileiro de Direito Ambiental - Ambiente, sociedade e consumo sustentável [recurso eletrônico] / 20. Congresso Brasileiro de Direito Ambiental, 10. Congresso de Direito Ambiental dos Países de Língua Portuguesa e Espanhola, 10. Congresso de Estudantes de Direito Ambiental. v.2. São Paulo: Instituto O Direito por um Planeta Verde, 2015.

CARVALHO, David Ferreira. **Desenvolvimento Sustentável e seus limites teóricos-metodológicos.** IN: Contra-Discurso do Desenvolvimento Sustentável. Org. Marcionila Fernandes e Lemuel Guerra. 2ªed. Unamaz: 2006. p. 206.

CARVALHO, Edson Ferreira de. **Meio Ambiente e Direitos Humanos.** Curitiba: Juruá, 2005.

Convenção de Basileia. Cidades sustentáveis. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/cidades-sustentaveis/residuos-perigosos/convencao-de-basileia>.

CORRALO, Giovani. **Curso de Direito Municipal.** São Paulo: Atlas, 2011.

DANTAS, Glauber De Souza; LOPES, Syglea Rejane Magalhães; PONTES, Altem Nascimento. **Lixão do Aurá em Belém-PA e a política nacional de resíduos sólidos: tratamento jurídico dado aos catadores.** Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de

Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.10, n.3, 2º quadrimestre de 2015. Disponível em: <file:///D:/Downloads/8108-21914-1-SM.pdf> Acesso em: ago. 2016.

DALLARI, Dalmo. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 28 ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

\_\_\_\_\_. **Parecer para à Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, acerca do Projeto de Lei 5.296/2005 - Diretrizes para os serviços públicos de saneamento básico e Política Nacional de Saneamento Básico (PNS)**. Revista Jurídica: Centro de Estudos da Subchefia para Assuntos Jurídicos da Casa Civil da Presidência da República: Brasília, v. 7, n. 72, maio 2005.

DAMASCENO, João Batista. **Saneamento Básico, Dignidade da Pessoa Humana e Realização dos Valores Fundamentais**. Curso de Desenvolvimento Sustentável, 2012. Rio de Janeiro. Desenvolvimento sustentável. Rio de Janeiro: EMERJ, 2013. Disponível em: [http://www.emerj.tjrj.jus.br/serieaperfeicoamentodemagistrados/paginas/series/17/desenvolvimento\\_sustentavel\\_38.pdf](http://www.emerj.tjrj.jus.br/serieaperfeicoamentodemagistrados/paginas/series/17/desenvolvimento_sustentavel_38.pdf) Acesso em: 26 de jun. 2015.

DECRETO Nº 2.652, DE 1º DE JULHO DE 1998. Promulga a convenção-quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, assinada em Nova York, em 9 de maio de 1992. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D2652.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2652.htm) . Acesso em: 10 de ago. de 2015.

DEL BEL, Diógenes. **Disposição final de rejeitos**. In: Política Nacional, Gestão e Gerenciamento de Resíduos Sólidos (organizadores) Arnaldo Jardim; Consuelo Yoshida; José Valverde Machado Filho. Barueri, SP. Editora Manole Ltda. 2012.

DERANI, Cristiane. **Direito ambiental econômico**. 3ªed. Editora Saraiva: 2009.

DIAS, Jean Carlos. **Argumentos de política no controle judicial: uma análise a partir das teorias de Ronald Dworkin e Neil MacCormic**. In: Direito e Desenvolvimento. Organizadores: Jean Carlos Dias, Marcus Alan de Melo Gomes. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2014.

DIMOULIS, Dimitri; MARTINS, Leonardo. **Teoria geral dos direitos fundamentais**. 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. 3ª ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2010.

FERNADEZ, Jaqueline; DE MOURA, Adriana; ROMA, Júlio César. **Sistema de logística reversa: responsabilidade compartilhada sobre o ciclo de vida do produto**. 2012. Ano 9. Edição 74 – 31/10/2012. IPEA- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2835:catid=28&Itemid=23](http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=2835:catid=28&Itemid=23). Acesso em: 20 mar. 2015.

FILHO, Anizio Pires Galvão. **Direito Fundamental ao Ambiente**. Porto Alegre: Livraria do advogado, 2005.

FILHO, Carlos R. V. Silva, **Os serviços de limpeza urbana e a PNRS**. In: Política Nacional, Gestão e Gerenciamento de Resíduos Sólidos (organizadores) Arnaldo Jardim; Consuelo Yoshida; José Valverde Machado Filho. Barueri, SP. Editora Manole Ltda. 2012.

FILHO, Marçal Justen. **Parecer Elaborado pelo Professor Doutor Marçal Justen Filho, versando sobre a Minuta de anteprojeto da Lei da Política Nacional de Saneamento Básico**. Disponível em: <file:///D:/Downloads/517-1051-1-SM.pdf>.

FIORAVANTI, Maurizio. **Constitución. De la Antigüedad a nuestros días**. Madrid: Editorial Trotta, 2001.

FONSECA, Luciana. **O serviço público de saneamento básico e sustentabilidade ambiental e sanitária**. In: Sustentabilidade: ensaios sobre direito ambiental. Organizadores: Jean Carlos Dias, Luciana Costa da Fonseca. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método; Belém, Pa: Cesupa, 2010.

FRAGA, Jesús Jordano. **La protección del derecho a un medio ambiente adecuado**. Barcelona: José Maria Bosch Editor, 1995.

FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. 2ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

FREIRE, Tatylene do Socorro Campos. **A GESTÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS NO MUNICÍPIO DE BELÉM: uma análise do gerenciamento e da possibilidade de geração de renda através da reciclagem de resíduos sólidos (199/2010)**.

In: Dissertação de Mestrado – Núcleo de Altos Estudos Amazônicos – NAEA – UFPA.

Belém, 2010, Disponível em:

[http://repositorio.ufpa.br/jspui/bitstream/2011/2712/1/Dissertacao\\_GestaoResiduosSolidos.pdf](http://repositorio.ufpa.br/jspui/bitstream/2011/2712/1/Dissertacao_GestaoResiduosSolidos.pdf)

f Acesso em: ago. 2016.

HAMILTON, A; MADISON, J; JAY, J. O Federalista. 3v, Typ. Imp. e Const. de J. Villeneuve e Comp. Rio de Janeiro: 1840. Disponível em:

<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/17661#> Acesso em: 12.08.2016.

HELLER, Hermann. **Teoria do Estado**. São Paulo: Editora Mestre Jou, 1968.

HOORNWEG, Daniel e BHADA-TATA, Perinaz. **What a waste a global review of solid waste management**. Urban Development Series Knowledge Papers. The world bank, 2012.

Disponível em:

[http://siteresources.worldbank.org/INTURBANDEVELOPMENT/Resources/336387-1334852610766/What\\_a\\_Waste2012\\_Final.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTURBANDEVELOPMENT/Resources/336387-1334852610766/What_a_Waste2012_Final.pdf)

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa nacional de saneamento básico - PNSB 2008**. Relatório. Rio de Janeiro, 2010. Disponível em:

[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaodevida/pnsb2008/PNSB\\_2008.pdf](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaodevida/pnsb2008/PNSB_2008.pdf)

f Acesso em: jul. 2015.

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Governança Metropolitana no Brasil. Relatório de Pesquisa**. Caracterização e Quadros de Análise Comparativa da Governança Metropolitana no Brasil: arranjos institucionais de gestão metropolitana (Componente 1)

Região Metropolitana de Belém. Rio de Janeiro: 2015. Disponível em:

<[http://www.ipea.gov.br/redeipea/images/pdfs/governanca\\_metropolitana/rel\\_1\\_1\\_rm\\_belem.pdf](http://www.ipea.gov.br/redeipea/images/pdfs/governanca_metropolitana/rel_1_1_rm_belem.pdf)> Acesso: 23.05.2016.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Governança Metropolitana no Brasil. Relatório de Pesquisa. Caracterização e Quadros de Análise Comparativa de Governança Metropolitana no Brasil: análise comparativa das funções públicas de interesse comum (Componente 2)**. Coordenação: Marco Aurélio Costa, Andrea de Cassia Lopes Pinheiro. Rio de Janeiro, 2016. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/redeipea/images/pdfs/governanca\\_metropolitana/160128\\_relatorio\\_rm\\_belem.pdf](http://www.ipea.gov.br/redeipea/images/pdfs/governanca_metropolitana/160128_relatorio_rm_belem.pdf) . Acesso em: set. 2016.

JELLINEK, Georg. **Teoria General del Estado**. Buenos Aires: Editorial Maipu 371, 1970.

JÚNIOR, Nelson de Freitas Porfírio. **Responsabilidade do Estado em face do dano ambiental**. São Paulo: Malheiros, 2002.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Parecer para à Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, acerca do Projeto de Lei 5.296/2005 - Diretrizes para os serviços públicos de saneamento básico e Política Nacional de Saneamento Básico (PNS)**. Revista Jurídica: Centro de Estudos da Subchefia para Assuntos Jurídicos da Casa Civil da Presidência da República: Brasília, v. 7, n. 72, maio 2005.

KELSEN, Hans. **Teoria geral do direito e do Estado**. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

KLAUTAU FILHO, Paulo. **A primeira decisão sobre o controle de constitucionalidade**. Belém: Escola Superior de Magistratura do Pará, 2005.

LEITE, José Rubens Morato. Sociedade de Risco e Estado. *In*: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (org). **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. 5 ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2012.

LEMOS, Patrícia Faga Iglecias. **Resíduos Sólidos e Responsabilidade Civil Pós-Consumo**. 3ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

\_\_\_\_\_. **Direito Ambiental: Responsabilidade civil e proteção ao meio ambiente.** 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

LEUZINGER, Márcia Dieguez. CUREAU, Sandra. **Direito Ambiental.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Princípios na Política Nacional de Resíduos Sólidos.** *In:* Política Nacional, Gestão e Gerenciamento de Resíduos Sólidos (organizadores) Arnaldo Jardim; Consuelo Yoshida; José Valverde Machado Filho. Barueri, SP. Editora Manole Ltda. 2012.

McCOMICK, John. **Rumo ao paraíso: a história do movimento ambientalista** / Trad. Marco Antonio Esteves da Rocha e Renato Aguiar. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1992.

Ministério do Meio Ambiente - MMA do Brasil. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/agenda-21/item/681>

MUKAI, Toshio. **Competências dos Entes Federados na Constituição de 1988.** Dir. Adm., Rio de Janeiro, 184:86-96, abr./jun. 1991. Disponível em: < [file:///D:/Downloads/44314-99401-1-PB%20\(2\).pdf](file:///D:/Downloads/44314-99401-1-PB%20(2).pdf) > Acesso em: 20 jul. 2016.

OLIVEIRA, Maria Cristina Cesar de; JÚNIOR, Octavio Cascaes Dourado. **Dimensões socioambientais do Direito Administrativo.** Revista do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, v. 24. N. 7, jul. 2012. Disponível em: [http://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/49749/dimensoes\\_socioambientais\\_direito\\_dourado.pdf](http://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/49749/dimensoes_socioambientais_direito_dourado.pdf) . Acesso em: 03 set. 2016.

ONU. **Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento.** Disponível em: <http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>. Acesso em: 25 jul. 2015.

PEREIRA. Fábio Soares. **Responsabilidade extracontratual do Estado: das origens históricas à objetivação.** Revista Doutrina TRF4. 2013. Disponível em:

[http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/index.htm?http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao056/Fabio\\_Pereira.html](http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/index.htm?http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao056/Fabio_Pereira.html). Acesso em: 20 jul. 2016.

PINHEIRO, Andréa de Cássia Lopes; et al. **DESAFIOS DA GOVERNANÇA METROPOLITANA NA REGIÃO METROPOLITANA DE BELÉM: 40 anos de regiões metropolitanas no Brasil** / organizadores: Marco Aurélio Costa, Isadora Tami Lemos Tsukumo.- Brasília : Ipea, 2013. 336 p. : mapas, gráfs., tabs. – (Série Rede Ipea. Projeto Governança Metropolitana no Brasil ; v. 1) Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/redeiipa/images/pdfs/governanca\\_metropolitana/livro\\_40\\_anos\\_de\\_regioes\\_metropolitanas\\_v1\\_web.pdf](http://www.ipea.gov.br/redeiipa/images/pdfs/governanca_metropolitana/livro_40_anos_de_regioes_metropolitanas_v1_web.pdf) . Acesso em: ago. 2016.

PINHEIRO, Andréa de Cássia Lopes; PONTE, Juliano Pamplona Ximenes; RODRIGUES, Roberta Menezes. **Saneamento Básico E Governança Metropolitana Na Região Metropolitana De Belém**. Relatos e estudos de caso da gestão metropolitana no Brasil / Organizadores: Marco Aurélio Costa, Igor Pantoja, Bárbara Oliveira Marguti – Rio de Janeiro: Ipea, 2014. Disponível em: <file:///D:/Downloads/Relatos%20e%20estudos%20de%20caso%20da%20gest%C3%A3o%20metropolitana%20no%20Brasil.pdf> . Acesso em: ago. 2016.

RODRIGUES, Luiz Rodrigues, CAVINATTO, Vilma Maria. **LIXO de onde vem? Para onde vai?** 2ªed. São Paulo: Moderna, 2003.

RODRIGUEZ, José Júlio Fernández. *La Justicia Constitucional Europea ante el Siglo XXI*. Madrid: Editorial Tecnos, 2003.

RIBEIRO, Rafaela. **Brasil discute na Suíça tratamento para os resíduos perigosos**. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/index.php/comunicacao/agencia-informma?view=blog&id=485>

SACHS, Ignacy. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond, 2002.

SAMPAIO; WOLD; NARDY. **Princípios de Direito Ambiental:** na dimensão internacional e comparada. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

SÁNCHEZ, José Acosta. **Formación de la Constitución y Jurisdicción Constitucional. Fundamentos de la democracia constitucional.** Madrid: Tecnos, 1998.

SANTO. Vanusa Carla Pereira. **Aurá de Gentes, Lixo e Água: Ação Pública e Racionalidades em confronto em Belém (Pa).** Revista de Direito da Cidade, vol. 06, nº 01. 2014, ISSN 2317-7721, p. 65-89. Disponível em: <http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/10964/8675> Acesso em: set. 2016.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **A eficácia dos direitos fundamentais.** 8ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

SECRETARIA NACIONAL DE SANEAMENTO AMBIENTAL. **SISTEMA NACIONAL DE INFORMAÇÕES SOBRE SANEAMENTO: diagnóstico do manejo de resíduos sólidos urbanos – 2014.** BRASÍLIA: MCIDADES. SNSA, 2016. Disponível em: <http://www.snis.gov.br/diagnostico-residuos-solidos/diagnostico-rs-2014> . Acesso: 03.mar. 2016.

SERRANO, Pedro Estevam. **Regiões Metropolitanas.** In: DALLARI, Adilson, NASCIMENTO e Carlos, MARTINS, Ives (coordenadores). Tratado de direito administrativo. São Paulo: Saraiva, 2013.

\_\_\_\_\_. O Regime Constitucional da Região Metropolitana. Dissertação (Doutorado) PUC/SP. 2009. Disponível em: <http://www.dominipublico.gov.br/download/teste/arqs/cp106991.pdf> . Acesso em: 03. Mar. 2016

SHESCKSHER, Marco. **Um balanço social do milênio.** Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. Ano 10. Ed 80. Brasília: 2014. Disponível em: [http://desafios.ipea.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=3049&catid=28&Itemid=39](http://desafios.ipea.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=3049&catid=28&Itemid=39). Acesso em 26 de jun. 2015.

SOUZA, Celina. **Federalismo, Desenho Constitucional e Instituições Federativas no Brasil pós-1988**. Rev. Sociol. Política, Curitiba, 24, p. 105-121, jun. 2015. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n24/a08n24.pdf> >. Acesso em: mai. 2016.

STOCO, Rui. Tratado de Responsabilidade Civil. Doutrina e Jurisprudência. 8ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

UNEP – UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME. **Waste Investing in energy and resource efficiency**. United Nations Environment Programme, 2011. Disponível em: [http://www.unep.org/greeneconomy/Portals/88/documents/ger/GER\\_8\\_Waste.pdf](http://www.unep.org/greeneconomy/Portals/88/documents/ger/GER_8_Waste.pdf)  
Acesso em: jul. 2015.

VARELA, Marcelo Dias. **Direito Internacional Econômico Ambiental**. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

VILAR, Lucila. **UFPA participa da inauguração de usina de triagem de resíduos em Marituba**. In: Portal UFPA. Disponível em: <https://www.portal.ufpa.br/imprensa/noticia.php?cod=11785> Acesso em: ago. 2016.

YOSHIDA, Consuelo. **Competência e as diretrizes da PNRS: conflitos e critérios de harmonização entre as demais legislações e normas**. In: Política Nacional, Gestão e Gerenciamento de Resíduos Sólidos (organizadores) Arnaldo Jardim; Consuelo Yoshida; José Valverde Machado Filho. Barueri, SP. Editora Manole Ltda. 2012.

**ANEXO A**  
**TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA**















































**ANEXO B**  
**VISTORIA TÉCNICA NAS OBRAS DE CONSTRUÇÃO DO CENTRO DE**  
**TRIAGEM DO AURÁ**















**ANEXO C**  
**RELATÓRIO DE VISTORIA TÉCNICA NO ATERRO SANITÁRIO DA EMPRESA**  
**REVITA ENGENHARIA S.A**