

Da competência municipal para legislar sobre resíduos sólidos: a Lei Municipal nº 13.316/02 do Município de São Paulo

*Aline Rocha Gorga*¹

Procuradora do Município de São Paulo

Sumário: 1. Introdução; 2. Da competência municipal para legislar sobre matéria ambiental e sobre resíduos sólidos; 3. A Lei Municipal nº 13.316/02 do município de São Paulo: competência municipal para dispor sobre assunto de interesse local em harmonia com as normas gerais previstas na legislação federal; 4. A Lei Municipal nº 13.316/02 como instrumento de logística reversa para a adequada gestão de resíduos sólidos na urbe paulistana; 5. Conclusão; Bibliografia.

1. Introdução

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

As consequências causadas pelos resíduos sólidos aos quais não é conferida uma destinação ambientalmente correta são, inexoravelmente: o aquecimento global, visto que sua decomposição, notadamente dos resíduos plásticos em contato com matéria orgânica, gera a emissão de gás metano; a poluição ambiental e a contaminação do solo e dos lençóis freáticos, em razão do chorume gerado por sua decomposição; a destruição das áreas de mananciais com o acúmulo de resíduos às beiras dos rios e córregos; a perda de cobertura vegetal, e, no longo prazo, até mesmo a possível desertificação dos oceanos, decorrente do descarte de plástico nos cursos d'água que acabam por desaguar nos oceanos. Digno de nota, aliás, que têm sido descobertas nos oceanos “manchas” enormes de resíduos plásticos boiando, o que tem despertado cada vez mais para a preocupação mundial para a necessidade de se lhes conferir uma destinação adequada.

Um dos primeiros debates mundiais a respeito da gestão ambientalmente adequada dos resíduos sólidos se travou na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente (Rio 92 ou Eco 92), que teve curso no Rio de Janeiro em 1992. Nela, produziram-se, dentre outros importantes documentos, a Agenda 21², que tratou do tema em seus capítulos 19

¹ Especialista em Direito Público pela Escola Paulista da Magistratura. Possui graduação em Direito pela Universidade de São Paulo. Procuradora Chefe da Segunda Procuradoria do Departamento de Defesa do Meio Ambiente e do Patrimônio da Procuradoria Geral do Município de São Paulo.

² Disponível em: <http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/agenda21.pdf>. Acesso em: 13 nov. 2017.

(Manejo ecologicamente saudável das substâncias químicas tóxicas, incluída a prevenção do tráfico internacional ilegal dos produtos tóxicos e perigosos), 20 (Manejo ecologicamente saudável dos resíduos perigosos, incluindo a prevenção do tráfico internacional ilícito de resíduos perigoso), e 21 (Manejo ambientalmente saudável dos resíduos sólidos e questões relacionadas com os esgotos).

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

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

No Brasil, em 2010 foi finalmente editada uma lei nacional estabelecendo normas gerais sobre o assunto. Trata-se da Lei Federal nº 12.305/10, também conhecida como Política Nacional de Resíduos Sólidos, que foi fruto de um processo lento de construção a respeito do tema e decorreu do projeto de lei PL 1.991/07, encaminhado pelo Ministério do Meio Ambiente após anos de debates e discussões no Congresso Nacional e com a sociedade civil, e a elaboração de dois projetos anteriores que acabaram por não prosperar.

A Lei Federal nº 12.305/10 foi sem dúvida um grande avanço legislativo no tratamento do assunto, que, a par de trazer uma série de definições importantes para sua compreensão, contemplou os princípios orientadores e os objetivos que devem ser buscados para a adequada gestão dos resíduos sólidos no país. Além disso, a Política Nacional de Resíduos Sólidos previu instrumentos para o alcance desses objetivos e tratou das responsabilidades pela geração dos resíduos, estabelecendo, expressamente, a responsabilidade compartilhada entre fabricantes, importadores, distribuidores, comerciantes, consumidores e os titulares dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos (art. 30), e, ainda, a obrigação do setor empresarial de proceder, estruturar e implementar sistemas de logística reversa dos resíduos, a qual foi definida, no art. 3º, inc. XII da lei, como “instrumento de desenvolvimento econômico e social caracterizado por um conjunto de ações, procedimentos e meios destinados a viabilizar a coleta e a restituição dos resíduos sólidos ao setor empresarial, para reaproveitamento, em seu ciclo ou em outros ciclos produtivos, ou outra destinação final ambientalmente adequada”.

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

Como se sabe, a Constituição brasileira previu, para a legislação de algumas matérias, a competência concorrente entre União, estados e Distrito Federal (art. 24), estabelecendo

³ Disponível em: <https://pt.scribd.com/doc/12906958/Relatorio-Brundtland-Nosso-Futuro-Comum-Em-Portugues>. Acesso em: 13 nov. 2017.

⁴ Disponível em: <http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>. Acesso em: 13 nov. 2017.

que, à primeira, compete dispor sobre normas gerais, enquanto que aos estados e Distrito Federal cabe a suplementação dessas normas no âmbito de seus respectivos territórios.

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

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

Este artigo pretende abordar a competência legislativa dos municípios para tratar do tema dos resíduos sólidos, e, após assentada tal premissa, discorrer sobre a Lei Municipal nº 13.316/02, de 1º de fevereiro de 2002, do município de São Paulo, que, atenta às peculiaridades da maior cidade brasileira e um dos maiores centros urbanos do mundo, onde são produzidas todos os dias cerca de 20.000 toneladas de resíduos⁵, dispôs sobre a coleta, destinação final e reutilização de embalagens, garrafas plásticas e pneumáticos, estabelecendo metas para a recompra das garrafas plásticas após o uso do produto pelos consumidores, em autêntico sistema de logística reversa.

2. Da competência municipal para legislar sobre matéria ambiental e sobre resíduos sólidos

Os municípios foram alçados, com o advento da Constituição da República de 1988, à categoria de entes federados autônomos, que, ao lado dos estados, do Distrito Federal e da União – e sem qualquer relação de hierarquia em relação a eles – compõem a República Federativa do Brasil. Isto é o que decorre de disposição expressa do art. 18 da Carta Magna, que estabelece de forma peremptória a autonomia dos municípios e deixa clara a ausência de hierarquia entre os entes da Federação.

Foram conferidas pela Constituição da República aos municípios autonomia política (de se organizarem politicamente, por lei orgânica – art. 29), legislativa (de edição de suas próprias leis sobre assuntos de interesse local, a teor do art. 30, inc. I, ou de suplementação da legislação federal e estadual, nos termos do art. 30, inc. II), administrativa (de se autoadministrar sem qualquer interferência dos demais entes da Federação, salvo nas hipóteses constitucionalmente estabelecidas de intervenção estadual – art. 29, podendo, para tal, organizar seu funcionalismo *público* e administrar seus bens), tributária (de instituir e recolher seus tributos – art. 30, inc. III, c/c art. 156 e art. 158), e financeira (de previsão de seu orçamento e aplicação de suas rendas – art. 30, inc. III).

⁵ Conforme dados constantes do sítio eletrônico da AMLURB – Autoridade Municipal de Limpeza, disponíveis em: http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/regionais/amlurb/coleta_seletiva//index.php?p=229723. Acesso em: 12 nov. 2017. A cidade de São Paulo gera, em média, 20 mil toneladas de lixo diariamente (entre resíduos domiciliares, resíduos de saúde, restos de feiras livres, podas de árvores, entulho etc.). Só de resíduos domiciliares são coletadas cerca de 12 mil toneladas/dia.

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

No que diz respeito à edição de normas relativas ao meio ambiente, tal competência legislativa não foi expressamente atribuída pela Carta Magna brasileira aos municípios, como referido supra.

Inobstante, essa possibilidade resta totalmente albergada pelo sistema constitucional brasileiro, em razão da competência dos municípios para disporem sobre assuntos de interesse local, das competências municipais para combater a poluição em qualquer de suas formas, de preservar as florestas, a fauna e a flora e de cuidar da saúde da população, e, também, para que se possa garantir a própria efetividade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, previsto no art. 225 da Constituição.

A análise desse tema deve considerar, em primeiro lugar, que a repartição de competências no sistema constitucional brasileiro se baseia no princípio da predominância do interesse, mediante o qual “à União devem ser atribuídas as competências que se refiram aos interesses nacionais; aos Estados-membros, as competências devem ter pertinência com os interesses regionais; aos municípios, as referentes ao interesse local”⁶. E como decorrência da eleição desse critério – a predominância do interesse – para determinar a competência de cada ente da Federação, por certo que os municípios não podem ser privados de editar leis que disponham sobre matéria que guarda íntima relação com o interesse local de sua população e que, além disso, repercute sensivelmente na sadia qualidade de vida de seus habitantes – a matéria ambiental.

Como bem explicitado por Luciola Maria de Aquino Cabral em obra específica sobre o assunto⁷, a aplicação do princípio da predominância do interesse constitui fator determinante para afirmar a competência municipal para legislar sobre o meio ambiente. Em suas palavras:

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

⁶ MELLO, Rafael Munhoz de. Aspectos Essenciais do Federalismo. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*. Editora Revista dos Tribunais, 2002, v. 41, p. 144.

⁷ CABRAL, Luciola Maria de Aquino Cabral. *Competências constitucionais dos municípios para legislar sobre meio ambiente: a efetividade das normas ambientais*. Curitiba: Letra da Lei, 2008, p. 111.

constitucional que carrega a expressão interesse local constante do art. 30, I, do texto constitucional vigente.

Ora, não se pode negar que os maiores reflexos e consequências dos problemas ambientais ocorrem nas cidades, pois é nelas (e não nos Estados ou na União) que as pessoas habitam, trabalham, circulam e se divertem⁸. É nas cidades que são sentidos mais de perto os problemas do meio ambiente alterado ou degradado, como a poluição do ar atmosférico em razão das indústrias poluidoras nelas instaladas; a contaminação dos rios que atravessam seus territórios, que impossibilita a captação de água para o uso da população que ali habita; a deposição indevida de resíduos sólidos em lixões, com a produção de odor e o surgimento de doenças que podem se proliferar, ocasionando problemas de saúde pública; as consequências de desastres ambientais como enchentes e deslizamentos; ou, ainda, as distorções do crescimento urbano desenfreado e os efeitos negativos por ele gerados sobre o meio ambiente urbano.

Desta feita, não se pode conceber que as municipalidades não possam editar normas específicas que disponham sobre matéria tão afeta a seus interesses locais, inclusive porque os problemas de saúde que sua população sofrerá em decorrência de danos ambientais nelas ocorridos serão arcados, de forma mais intensa, pelos hospitais e pela rede de saúde municipal, já que os municípios foram acometidos do dever de cuidar da saúde (art. 23, inc. II da Constituição) e de prestar, ainda que mediante a cooperação técnica e financeira da União e do estado, serviços de atendimento à saúde da população (art. 30, inc. VII da Constituição). Ademais, a prática demonstra que a demanda por habitação por parte da população afetada por desastres ambientais também será colocada, em primeiro lugar, diante dos entes locais, apesar de a questão habitacional ser competência comum entre todos os entes da Federação, a teor do art. 23, inc. IX da Constituição. Ou seja, os desabrigados recorrerão em primeiro lugar às municipalidades em busca de moradia, e poderão, inclusive, passar a ocupar, irregularmente, áreas públicas destinadas a outras finalidades (à implantação de equipamentos públicos ou de viário) ou espaços livres de uso comum do povo, como praças e jardins.

Outro aspecto que deve ser considerado para se concluir no sentido da plena possibilidade de os municípios legislar sobre matéria ambiental é a sua competência para dispor sobre o adequado ordenamento territorial mediante o parcelamento, uso e ocupação do solo (art. 30, inc. VIII da Constituição) e de executar a política de desenvolvimento urbano, nos termos do art. 182 da Constituição. Por óbvio que o desempenho de tais competências repercute diretamente na questão ambiental, como, aliás, é expressamente reconhecido pela Lei Federal nº 10.257/01, também conhecida por Estatuto das Cidades, que ao dispor sobre a política urbana – cuja execução compete aos municípios – estabelece que as cidades devem ser sustentáveis, entendendo-se como tal, dentre outros aspectos, o direito ao saneamento ambiental (art. 2º, inc. I), bem como que a política urbana deve buscar evitar, na ordenação e controle do uso do solo, a poluição e a degradação ambiental (art. 2º, inc. VI, alínea g).

⁸ Conforme preconiza a Carta de Atenas, de 1933, as funções essenciais das cidades são a habitação, o trabalho, a circulação e o lazer. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/2974977/mod_resource/content/3/aula12_Corbusier_Le_A_Carta_de_Atenas.pdf. Acesso em: 13 nov. 2017.

Nessa toada, convém recordar as lições do mestre José Afonso da Silva⁹, que com muita propriedade define o meio ambiente como “a interação do conjunto de elementos naturais, artificiais e culturais que propiciem o desenvolvimento equilibrado da vida em todas as suas formas”, apresentando um conceito globalizante e unitário que engloba, como abarcador do meio ambiente, tanto o meio ambiente natural quanto o artificial e o cultural.

Conforme ensina o renomado professor¹⁰, o conceito de meio ambiente engloba o meio ambiente artificial, “constituído pelo espaço urbano construído, consubstanciado no conjunto de edificações (espaço urbano fechado) e dos equipamentos públicos (ruas, praças, áreas verdes, espaços livres em geral: espaço urbano aberto)”; o meio ambiente cultural, “interligado pelo patrimônio histórico, artístico, arqueológico, paisagístico, turístico que, embora artificial, em regra, como obra do Homem difere do anterior (que também é cultural) pelo sentido de valor especial que adquiriu ou de que se impregnou”; e o meio ambiente natural ou físico, “constituído pelo solo, a água, o ar atmosférico e a flora; enfim pela interação dos seres vivos e seu meio, onde se dá a correlação recíproca entre as espécies e as relações destas com o ambiente físico que ocupam”.

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

Em suma, o que se tem é que o critério eleito pelo constituinte para repartir as competências entre os entes da Federação brasileira – o critério da predominância do interesse – não deixa qualquer dúvida quanto ao fato de que a Constituição de 1988 permite cabalmente que os municípios brasileiros legislem sobre matéria ambiental no exercício de sua competência para dispor sobre assuntos de interesse local.

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

Explica-se: como a cidadania é um dos fundamentos da República brasileira (art. 1º, inc. II da Constituição da República), e o meio ambiente ecologicamente equilibrado, essencial à sadia qualidade de vida, é direito de todos (art. 225) e constitui um direito

⁹ SILVA, José Afonso da. *Direito Ambiental Constitucional*. São Paulo: Malheiros, 9. ed., 2011, p. 20.

¹⁰ SILVA, José Afonso da. Op. cit., p. 21.

fundamental de terceira geração, devendo ser perseguida, tanto quanto possível, a efetividade de sua proteção, a conclusão que se impõe é que a municipalização da proteção ao meio ambiente é medida necessária para que a coletividade possa participar de forma mais ativa e eficaz das ações voltadas a esse objetivo, bem como para que possa pressionar seus representantes a editarem normas locais, haja vista que é muito mais dificultosa a mobilização social perante os representantes eleitos na esfera federal do que no âmbito local, mesmo em tempos de internet.

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

A jurisprudência, por sua vez, não destoa do entendimento mediante o qual os municípios têm competência para legislar sobre matéria ambiental no exercício da competência prevista no art. 30, inc. I, da Constituição da República.

Debruçando-se sobre o assunto, o STF firmou, em março de 2015, no julgamento do RECURSO EXTRAORDINÁRIO nº 586.224 – São Paulo, em que foi relator o ministro Luiz Fux, tese mediante a qual o município é competente para legislar sobre o meio ambiente da mesma forma que a União e os estados, no limite do seu interesse local e desde que tal regramento seja harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados (art. 24, inciso VI, c/c 30, incisos I e II, da Constituição Federal). Restou consignado, expressamente, que “não é permitida uma interpretação pelo Supremo Tribunal Federal, na qual não se reconheça o interesse do município em fazer com que sua população goze de um meio ambiente equilibrado”, e assentou-se que existe competência político-administrativa e legislativa dos municípios em matéria de proteção do meio ambiente e de combate à poluição, seja por se tratar de peculiar interesse do município, seja em razão do exercício de uma competência suplementar, na esteira da legislação estadual.

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

No recurso interposto, sustentou a recorrente que faleceria competência aos municípios para legislar sobre meio ambiente e que haveria legislação federal sobre a matéria; contudo, o STF negou, por maioria, provimento ao recurso, e, nos termos do voto do relator – o então Ministro Carlos Veloso – considerou que cabe ao município legislar sobre a proteção ao meio ambiente e o combate à poluição. Destaca-se no julgado o voto do ministro Celso de Mello, que considerou que a atuação dos municípios para suplementar as legislações estadual e federal sobre o tema não representa conflito de competência com as outras esferas da federação, e que embora caiba à União estabelecer planos nacionais e regionais de proteção ambiental, na eventualidade de surgirem conflitos de competência a resolução deve ocorrer pelos princípios da preponderância de interesses¹¹.

¹¹ Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-jul-01/interesse-local-municipio-legislar-meio-ambiente>. Acesso em: 12 nov. 2017.

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

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI Nº 16.062, DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO, QUE DISPÕE SOBRE O DESCARTE DE EMBALAGENS RECICLÁVEIS EM TODOS OS PONTOS COMERCIAIS DO MUNICÍPIO, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS – PRELIMINARES DE ILEGITIMIDADE ATIVA ‘AD CAUSAM’, IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO E ENFRENTAMENTO DE QUESTÕES FÁTICAS QUE NÃO COMPORTAM ACOLHIDA – NORMA QUE TRATA DE INTERESSE PREDOMINANTEMENTE LOCAL, VISANDO PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE – ASSEGURADA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DO ENTE MUNICIPAL PARA LEGISLAR SOBRE MATÉRIA AMBIENTAL, NOS MOLDES DOS ARTIGOS 23, INCISO VI, E 30, INCISOS I E II, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA – PRECEDENTES DOUTRINÁRIOS E JURISPRUDENCIAIS – LEI, ADEMAIS, QUE NÃO AFRONTA AS POLÍTICAS NACIONAL E ESTADUAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS, MAS A ELA SE AGREGA – INEQUÍVOCA A DEFESA DO MEIO AMBIENTE, IMPONDO AOS ESTABELECIMENTOS COMERCIAIS COM VENDAS A VAREJO A MANUTENÇÃO DE UMA URNA AO LADO DE PELO MENOS UM CAIXA, PARA DESCARTE DE EMBALAGENS RECICLÁVEIS PELOS CONSUMIDORES QUE ASSIM DESEJAREM PROCEDER – AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO À LIVRE INICIATIVA – INCONSTITUCIONALIDADE NÃO VERIFICADA – PEDIDO INICIAL JULGADO IMPROCEDENTE – REVOGADA A LIMINAR. (ADI nº 2192091-98.2014.8.26.0000, Relator Francisco Casconi, julgado em 12 de agosto de 2015)

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

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

Pois bem.

A gestão e o gerenciamento dos resíduos sólidos é assunto pertinente ao meio ambiente, constituindo, hoje, um dos temas mais desafiadores da seara ambiental, já que sua geração e descarte inadequado constituem um dos maiores problemas atuais e que mais danos ocasionam ao meio ambiente, em especial nas cidades, onde vive a

grande maioria da população brasileira, em que se avolumam as toneladas de resíduos produzidos todos os dias.

Daí porque emerge de maneira clara o nítido interesse local em legislar sobre esse assunto.

3. Lei Municipal nº 13.316/02 do município de São Paulo: competência municipal para dispor sobre assunto de interesse local em harmonia com as normas gerais previstas na legislação federal

No exercício de sua competência para legislar sobre assunto de interesse local relativo à proteção do meio ambiente no território da urbe paulistana¹², foi editada pelo município de São Paulo, em 2002, a Lei Municipal nº 13.316/02, de 1º de fevereiro de 2002, dispondo sobre a coleta, destinação final e reutilização de embalagens, garrafas plásticas e pneumáticos.

Trata-se de uma das primeiras legislações sobre o tema dos resíduos sólidos do país, que foi editada considerando-se a realidade da maior cidade brasileira, que conta com aproximadamente 12 milhões de habitantes e produz, diariamente, cerca de 20.000 (vinte mil) toneladas de resíduos (entre resíduos domiciliares, resíduos de saúde, restos de feiras livres, podas de árvores, entulho etc.). Só de resíduos domiciliares são coletadas cerca de 12 mil toneladas/dia¹³.

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

Confira-se:

*LEI MUNICIPAL Nº 13.316, 1º DE FEVEREIRO DE 2002
Dispõe sobre a coleta, destinação final e reutilização de embalagens,
garrafas plásticas e pneumáticos, e dá outras providências.*

¹² Em matéria de proteção ao meio ambiente e à sadia qualidade de vida da população que vive e/ou trabalha em seu território, bem como dos inúmeros brasileiros e estrangeiros que a ele afluem para passear e/ou fazer negócios, o município de São Paulo sempre foi precursor e pioneiro em louváveis iniciativas protetoras tanto de seu meio ambiente natural quanto de seu meio ambiente urbano e cultural. A título de ilustração, cite-se a Lei da Cidade Limpa, Lei Municipal nº 14.223/06, que tem por objeto “a ordenação dos elementos que compõem a paisagem urbana do município”, e foi editada com vistas a combater a poluição visual no município de São Paulo e assegurar o bem-estar estético, cultural e ambiental da população, a segurança das edificações, a percepção e compreensão dos elementos referenciais da paisagem, a preservação da memória cultural etc. Para tanto, proíbe a instalação de anúncios em vias, parques, praças e outros logradouros públicos, nos muros, paredes e empenas cegas de lotes públicos ou privados, edificados ou não, nas árvores de qualquer porte, nas obras públicas de arte, tais como pontes, passarelas, viadutos e túneis etc.

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

¹³ Conforme dados constantes do site eletrônico da AMLURB – Autoridade Municipal de Limpeza Urbana, disponíveis em: http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/regionais/amurb/coleta_seletiva//index.php?p=229723. Acesso em: 12 nov. 2017.

Art. 1º – Esta lei trata da coleta, destinação final e reutilização, inclusive através de processos de economia solidária, de embalagens, garrafas plásticas e pneumáticos na cidade de São Paulo.

I – DAS EMBALAGENS E GARRAFAS PLÁSTICAS

Art. 2º – São responsáveis pela destinação final ambientalmente adequada das garrafas e embalagens plásticas utilizadas para a comercialização de seus produtos as empresas produtoras e distribuidoras de:

I – bebidas de qualquer natureza;

II – óleos combustíveis, lubrificantes e similares;

III – cosméticos;

IV – produtos de higiene e limpeza.

Parágrafo único – Considera-se destinação final ambientalmente adequada de garrafas e embalagens plásticas, para os efeitos desta lei:

I – a utilização das garrafas e embalagens plásticas em processos de reciclagem, com vistas à fabricação de embalagens novas ou a outro uso econômico;

II – a reutilização das garrafas e embalagens plásticas, respeitadas as vedações e restrições estabelecidas pelos órgãos competentes da área da saúde.

Art. 3º – As empresas de que trata o artigo 1º estabelecerão e manterão, em conjunto, procedimentos para a recompra das garrafas plásticas após o uso do produto pelos consumidores.

Art. 4º – É proibido o descarte de lixo plástico no solo, em cursos d'água ou em qualquer outro local não previsto pelo ente municipal competente.

Art. 5º – Sem prejuízo da responsabilização por danos ambientais causados pelas embalagens plásticas de seus produtos, a infração aos artigos anteriores sujeita as empresas a uma ou mais das seguintes sanções, aplicadas pelos órgãos municipais competentes:

I – multa, sendo o mínimo de R\$ 25.000,00 (vinte e cinco mil reais) e o máximo de R\$ 250.000,00 (duzentos e cinquenta mil reais), valores atualizados pelo IPC;

II – interdição.

Art. 6º – Os valores arrecadados em pagamento de multas por infração a esta lei serão revertidos ao Fundo Especial do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável.

Art. 7º – O procedimento previsto no artigo 2º será implantado segundo o seguinte cronograma:

I – no prazo de um ano da publicação desta lei, recompra de, no mínimo, cinquenta por cento das embalagens comercializadas;

II – no prazo de dois anos da publicação desta lei, recompra de, no mínimo, setenta e cinco por cento das embalagens comercializadas;

III – no prazo de três anos da publicação desta lei, recompra de, no mínimo, noventa por cento das embalagens comercializadas.

II – DOS PNEUMÁTICOS

Art. 8º – As empresas fabricantes, importadoras, distribuidoras e pontos de venda de pneumáticos ficam obrigadas a instituir, em conjunto, sistema de coleta de pneus usados e destinação final

ambientalmente segura e adequada dos pneumáticos inservíveis, isto é, aqueles que não mais se prestem a processo de reforma que permita condição de rotação adicional.

Parágrafo único – Para o cumprimento do estabelecido no “caput” deste artigo, as referidas empresas e pontos de venda poderão criar centrais de recepção, localizadas e instaladas de acordo com as normas ambientais, urbanísticas e de uso do solo, para armazenamento temporário e posterior destinação final ambientalmente adequada, inclusive mediante a contratação de serviços especializados de terceiros.

Art. 9º – (VETADO)

I – (VETADO)

II – (VETADO)

III – (VETADO)

Art. 10 – (VETADO)

I – (VETADO)

II – (VETADO)

Art. 11 – (VETADO)

I – (VETADO)

II – (VETADO)

Art. 12 – (VETADO)

III – DAS DISPOSIÇÕES COMUNS

Art. 13 – O Poder Público Municipal através de seu órgão competente poderá celebrar acordos de parceria entre cooperativas populares no campo da economia solidária e empresas especializadas em coleta, reciclagem e destinação final de embalagens e garrafas plásticas e pneumáticos, para o cumprimento da presente lei.

Art. 14 – O Poder Público Municipal poderá instituir linhas de financiamento para projetos de economia solidária que visem a coleta, reciclagem e destinação final de embalagens e garrafas plásticas e pneumáticos.

Art. 15 – O Poder Executivo regulamentará esta lei no prazo de noventa dias de sua publicação.

Art. 16 – Esta lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

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

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

ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI MUNICIPAL Nº 13.316, DE 1º DE FEVEREIRO DE 2002, QUE DISPÕE SOBRE A COLETA, DESTINAÇÃO FINAL E REUTILIZAÇÃO DE EMBALAGENS, GARRAFAS PLÁSTICAS E PNEUMÁTICOS E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. DETERMINAÇÃO DE RECOMPRA E DESTINAÇÃO DE EMBALAGENS PLÁSTICAS PELA PRODUTORA E DISTRIBUIDORA DE COSMÉTICOS LOGÍSTICA REVERSA. RESPONSABILIDADE EXCLUSIVA IMPUTADADA AO SETOR EMPRESARIAL. OBSERVÂNCIA À POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS. LEI Nº 12.305, DE 2 DE AGOSTO DE 2010. PRINCÍPIO DO POLUIDOR-PAGADOR. INCONSTITUCIONALIDADE AFASTADA. RETORNO DOS AUTOS À CÂMARA SUSCITANTE PARA APRECIAÇÃO DA APELAÇÃO. (Arguição de Inconstitucionalidade nº 0016895-17.2015.8.26.0000, Relator o Desembargador João Negrini Filho, julgamento em 23 de setembro de 2015)

Portanto, a Lei Municipal nº 13.316/02, válida, eficaz e constitucional, prevê no âmbito da cidade de São Paulo a necessidade de destinação final ambientalmente adequada, bem como a implantação de procedimentos para a recompra, após o uso do produto pelos consumidores, das embalagens e garrafas plásticas utilizadas para a comercialização bebidas de qualquer natureza, óleos combustíveis, lubrificantes e similares, cosméticos e produtos de higiene e limpeza, tudo com vistas a minimizar os graves impactos ambientais gerados pelas toneladas e mais toneladas de resíduos sólidos produzidos pelo consumo desenfreado da sociedade de massas surgida após a Revolução Industrial, que tem no município de São Paulo um de seus grandes expoentes do planeta e, certamente, o maior gerador do Brasil (afinal não há como negar que é no território da urbe paulistana onde ocorre a maior geração de resíduos sólidos do país, tanto em razão de sua grande população quanto em decorrência da pujante atividade econômica e do consumo nela realizados).

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

Sem razão, porém.

A Política Nacional de Resíduos Sólidos prevê expressamente, em seus arts. 31 e 33, situados na Seção atinente à “Responsabilidade Compartilhada”, a obrigação do setor empresarial – e não do Poder Público – instituir e implementar sistemas de logística reversa dos produtos e resíduos gerados após o uso pelos consumidores¹⁴.

Para melhor compreensão, transcrevem-se os dispositivos:

¹⁴ Entendemos que, no âmbito da responsabilidade compartilhada prevista na Política Nacional de Resíduos Sólidos, compete ao poder público local expedir as devidas regulamentações, exercendo sua competência legislativa em matéria ambiental com observância ao interesse local; fiscalizar o cumprimento das leis, exercendo seu poder de polícia; e ainda, prestar o serviço público de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos que foi atribuído a seu encargo pelo art. 36 da Lei Federal n. 12.305/10, estabelecendo, inclusive, sistema de coleta seletiva. Não é de sua responsabilidade dar a destinação ambientalmente adequada aos produtos e respectivos resíduos objeto de sistema de logística reversa.

Lei Federal nº 12.305, de 2 de agosto de 2010

[...]

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

[...]

III – recolhimento dos produtos e dos resíduos remanescentes após o uso, assim como sua subsequente destinação final ambientalmente adequada, no caso de produtos objeto de sistema de logística reversa na forma do art. 33.

[...]

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

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

II – pilhas e baterias;

III – pneus;

IV – óleos lubrificantes, seus resíduos e embalagens;

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

VI – produtos eletroeletrônicos e seus componentes.

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

[...]

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

I – implantar procedimentos de compra de produtos ou embalagens usadas;

II – disponibilizar postos de entrega de resíduos reutilizáveis e recicláveis;

III – atuar em parceria com cooperativas ou outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis, nos casos de que trata o § 1º.

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

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

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

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

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

Destarte, uma leitura atenta da PNRS evidencia que existe a total responsabilidade do setor empresarial pela implementação e operacionalização do sistema de logística reversa, o qual foi expressamente previsto como de sua responsabilidade e de seu encargo.

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

Ademais, elas guardam total compatibilidade com os princípios orientadores da Política Nacional de Resíduos Sólidos – mais diretamente com o do poluidor-pagador, o do desenvolvimento sustentável e o do respeito às diversidades locais e regionais.

Vejamos.

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

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

Tal ideia encontra-se, inclusive, consolidada no princípio 16 da Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, proclamada por ocasião da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, ocorrida no Rio de Janeiro em 1992¹⁵, nos seguintes termos: Princípio 16 – As autoridades nacionais devem procurar promover a internacionalização dos custos ambientais e o uso de instrumentos econômicos, tendo em vista a abordagem segundo a qual o poluidor deve, em princípio, arcar com o custo da poluição, com a devida atenção ao interesse público e sem provocar distorções no comércio e nos investimentos internacionais.

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

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

Como referido no item 1 supra, o **princípio do desenvolvimento sustentável** é aquele mediante o qual a satisfação das necessidades das gerações atuais não pode privar as gerações futuras de ter acesso aos recursos naturais para que estas também possam satisfazer suas próprias necessidades. Ele foi um dos temas centrais da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro em

¹⁵ Disponível em: <http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>. Acesso em: 13 nov. 2017.

1992¹⁶, e, no ordenamento jurídico brasileiro, pode ser extraído dos arts. 170, inc. VI¹⁷, e 225¹⁸ da Constituição da República brasileira.

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

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

Ora, considerando-se que a Lei Municipal nº 13.316/02 impõe ao setor empresarial a responsabilidade pela destinação final ambientalmente adequada das garrafas e embalagens plásticas utilizadas para a comercialização de bebidas de qualquer natureza; de óleos combustíveis, lubrificantes e similares; de cosméticos e de produtos de higiene e limpeza, bem como impõe metas para a devolução ao setor produtivo das respectivas embalagens comercializadas, forçoso é reconhecer que ela prestigia, também, o princípio do desenvolvimento sustentável, pois suas previsões têm o condão de impedir ou dificultar que esses resíduos tão nefastos, com tempo de vida útil tão longo, sejam descartados indevidamente e causem danos ambientais que contribuam com o esgotamento dos recursos naturais.

¹⁶ A Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, proclamada por ocasião da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, ocorrida no Rio de Janeiro em 1992, traz diversos princípios sobre o desenvolvimento sustentável, dentre os quais destacamos os seguintes (disponíveis em: <http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>, acesso em: 13 nov. 2017):

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

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

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

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

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

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

¹⁷ Art. 170 – A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: [...]

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

¹⁸ CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. Art. 225 – Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

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

Segundo o professor Paulo Affonso Leme de Machado¹⁹, referido princípio implica em conferir aos municípios um papel indispensável no que diz respeito à adaptação das normas gerais às situações particulares, especialmente em um país tão diverso, do ponto de vista geográfico, biológico e socioeconômico, como o Brasil. Conforme esclarece ele:

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

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

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

4. A Lei Municipal nº 13.316/02 como instrumento de logística reversa para a adequada gestão de resíduos sólidos na urbe paulistana

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

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

¹⁹ MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental brasileiro*. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 646.

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

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

Nos termos da Lei Municipal nº 13.316/02, após a segregação na origem dos resíduos, os mesmos devem, portanto, ser restituídos aos responsáveis por lhes conferir destinação ambientalmente adequada – as empresas produtoras e distribuidoras de bebidas de qualquer natureza, de óleos combustíveis, lubrificantes e afins, de cosméticos e de produtos de higiene e limpeza. Digno de nota que essa obrigação não é do titular do serviço público de limpeza urbana em razão do princípio do poluidor-pagador, mencionado supra, pois cabe ao poluidor suportar o custo das medidas para assegurar a preservação do meio ambiente, e não à coletividade que financia, através do pagamento de tributos, o poder público/titular do serviço público de limpeza urbana.

A restituição ao setor empresarial dos resíduos gerados após a utilização dos produtos, realizando-se um fluxo reverso ao de sua distribuição, compreende o que se convencionou denominar de logística reversa. Ela foi conceituada na Política Nacional de Resíduos Sólidos, no art. 3º, inc. XII da Lei Federal n. 12.305/10, como “instrumento de desenvolvimento econômico e social caracterizado por um conjunto de ações, procedimentos e meios destinados a viabilizar a coleta e a restituição dos resíduos sólidos ao setor empresarial, para reaproveitamento, em seu ciclo ou em outros ciclos produtivos, ou outra destinação final ambientalmente adequada”.

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

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

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

Como esclarece Paulo Roberto Leite²⁰, a logística reversa de pós-venda e de retorno de produtos ainda não consumidos, realizada em razão de objetivos relacionados a garantir

²⁰ LEITE, Paulo Roberto. Logística reversa na atualidade. In: JARDIM, Arnaldo; YOSHIDA, Consuelo; MACHADO FILHO, José Valverde (ed.). *Política nacional, gestão e gerenciamento de resíduos sólidos*. São Paulo: Manole, 2012.

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

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

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

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

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

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

No que diz respeito às latas de alumínio, desde 2015 são recicladas quase 98% das latas no Brasil. O índice de reciclagem das latinhas de alumínio de bebidas no Brasil atingiu 97,9% em 2015, conforme dados divulgados pela Associação Brasileira do Alumínio (Abal)²¹ e pela Associação Brasileira dos Fabricantes de Latas de Alta Reciclabilidade (Abralatas)²². No ano de 2016, foram recicladas 280 mil toneladas de latas de alumínio para bebidas das 286,6 mil toneladas disponíveis no mercado, conforme divulgado no sítio eletrônico da Abralatas²³. Digno de nota que, conforme informado pela Abal, esse índice de reciclagem das latas de alumínio coloca o Brasil à frente de países como o Japão e os Estados Unidos, bem como da média da Comunidade Europeia.

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

²¹ Disponível em: <http://abal.org.br/estatisticas/nacionais/reciclagem/latas-de-aluminio/>. Acesso em: 13 nov. 2017.

²² Disponível em: <http://www.abralatas.org.br/brasil-reciclou-979-das-latas-de-aluminio-para-bebidas-em-2015/>. Acesso em: 13 nov. 2017.

²³ Disponível em: <http://www.abralatas.org.br/brasil-reciclou-280-mil-toneladas-de-latas-de-aluminio-em-2016-e-mantem-indice-proximo-a-100/>. Acesso em: 13 nov. 2017.

Como esclarece João César M. Rando²⁴, 94% das embalagens plásticas de agrotóxicos comercializadas no Brasil recebem destinação ambientalmente adequada – o que coloca o Brasil na posição de referência mundial no assunto, ao destinar percentualmente mais embalagens plásticas do que a Alemanha (76%), Canadá (73%) e Japão (50%). Para tal, foi criado um sistema extremamente organizado de logística reversa com vistas ao recolhimento das embalagens em todo o território nacional e à sua restituição aos fabricantes, sistema esse encabeçado por uma organização sem fins lucrativos representativa da indústria fabricante desses produtos – o Instituto Nacional de Processamento de Embalagens Vazias (inpEV). Dentre os fatores que explicam o sucesso de toda a operação, destaca-se a existência de legislação vigente sobre o tema – a Lei Federal nº 7.802/89 e o Decreto Federal nº 4.074/02 – que impõem a obrigatoriedade de devolução das embalagens vazias e de sua destinação ambientalmente adequada e, inclusive, preveem diversas sanções – dentre as quais multas altas – para sua inobservância.

A situação dos pneus também não é diferente, e os resultados extremamente positivos quanto à sua destinação ambientalmente adequada são notáveis. Após a edição da Resolução CONAMA nº 258/99, que instituiu a responsabilidade do produtor e também do importador pelo ciclo total do produto, a indústria de pneus do Brasil se organizou e criou um programa consolidado de pós-consumo que se tornou referência mundial. Como explicitado por Eugênio Deliberato²⁵, o sistema é gerido pela Reciclanip, uma entidade sem fins lucrativos voltada exclusivamente para a coleta e a destinação de pneus inservíveis, que é constituída pelos fabricantes de pneumáticos que investem e sustentam o projeto. Há mais de 1.000 (mil) pontos de coleta distribuídos pelo país e, em cada um desses locais, a Reciclanip recolhe e transporta os pneus até as empresas que conferem a destinação ambientalmente adequada. Apenas no ano de 2010 foram coletados e destinados de forma ambientalmente correta 311.554 toneladas de pneus inservíveis. Além disso, em 2015 a Reciclanip superou a meta de logística reversa estabelecida pelo Ibama e efetuou o recolhimento e destino correto de pneus de 101,7%²⁶, conforme está divulgado em seu sítio eletrônico.

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

As alegações de impossibilidade de cumprimento da legislação não passam de desculpas para as empresas se eximirem de suas responsabilidades socioambientais, o que vai totalmente de encontro à defesa e proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado, colide com os princípios do poluidor-pagador e do desenvolvimento sustentável,

²⁴ RANDO, João Cesar M. Sistema Campo Limpo: a logística reversa das embalagens vazias de agrotóxicos. In: JARDIM, Arnaldo; YOSHIDA, Consuelo; MACHADO FILHO, José Valverde (ed.). *Política nacional, gestão e gerenciamento de resíduos sólidos*. São Paulo: Manole, 2012.

²⁵ DELIBERATO, Eugênio. Os pneus e o meio ambiente. In: JARDIM, Arnaldo; YOSHIDA, Consuelo; MACHADO FILHO, José Valverde (ed.). *Política nacional, gestão e gerenciamento de resíduos sólidos*. São Paulo: Manole, 2012.

²⁶ Disponível em: <http://www.reciclanip.org.br/v3/releases/industria-ja-recolheu-mais-de-4-milhoes-de-toneladas-de-pneus-inserviveis/88/20161129/>. Acesso em: 13 nov. 2017.

e destoa das mais modernas legislações e doutrinas sobre a necessidade de se conferir destino ambientalmente adequado às toneladas de resíduos gerados todos os dias no município de São Paulo.

Vale ressaltar, também, que já se passaram 15 anos desde a edição e início de vigência da Lei Municipal nº 13.316, de 1º de fevereiro de 2002, de modo, então, que já passou tempo suficiente para a implementação do que foi nela estabelecido.

Por fim, mencione-se ainda que no município de São Paulo, de acordo com dados da AMLURB – Autoridade Municipal de Limpeza Urbana (autarquia a quem compete organizar e administrar o desenvolvimento do serviço de limpeza urbana na cidade de São Paulo) do ano de 2016, o custo das operações com coleta domiciliar por mês no território da urbe monta a R\$ 41.824.800,07 com a empresa Loga, que faz a coleta na região noroeste, e a R\$ 51.204.243,24 com a empresa Ecourbis, que atua na região sudoeste²⁷; e os gastos com limpeza urbana mensais são de R\$ 42.450.549,60 com a concessionária Inova e de R\$ 42.094.193,53 com a concessionária Soma. Além disso, a coleta seletiva²⁸ atende a todos os distritos do território da urbe.

²⁷ Conforme se verifica no sítio eletrônico da Autoridade Municipal de Limpeza Urbana – AMLURB, os trabalhos de coleta de resíduos domiciliares, coleta seletiva e hospitalar são atualmente executados pelas concessionárias Ecourbis e Loga – Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/regionais/amlurb/>. Acesso em: 12 nov. 2017. Diariamente é percorrida uma área de 1.523km² e estima-se que mais de 11 milhões de pessoas são beneficiadas pela coleta. Cerca de 3,2 mil pessoas trabalham no recolhimento dos resíduos e são utilizados cerca de 500 veículos (caminhões compactadores e outros específicos para o recolhimento dos resíduos e serviços de saúde).

²⁸ Coexistem dois sistemas de coleta seletiva no município de São Paulo, quais sejam: 1) a coleta pública realizada atualmente pelas concessionárias Loga e Ecourbis; e 2) a coleta realizada por cooperativas e associações de catadores conveniadas. Em cumprimento ao disposto no art. 7º, inc. XII da Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei Federal nº 12.035/10), a municipalidade de São Paulo formalizou convênios com as cooperativas de catadores para que esse nicho de trabalhadores pudesse ser reconhecido e, assim, passasse a integrar o sistema público na coleta seletiva.

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

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

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

O município de São Paulo conta atualmente com três estações de transbordo, que juntas movimentam em torno de 11 mil toneladas/dia: Transbordo Ponte Pequena, Transbordo Vergueiro e Transbordo Santo Amaro. Após todo o processo que ocorre nas centrais de triagem e transbordo, os resíduos que serão destinados à reciclagem saem embalados em fardos.

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

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

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

Cabe, pois, ao setor empresarial fazer o mesmo com os resíduos gerados pelos produtos por eles comercializados, em observância ao princípio do poluidor-pagador e em cumprimento à legislação ambiental sobre o tema.

5. Conclusão

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

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

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

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

Inobstante, a possibilidade de os municípios legislar em matéria ambiental resta totalmente albergada pelo sistema constitucional brasileiro, como se verifica da análise combinada dos arts. 30, incs. I e VIII, 23, incs. VI e VII, 182 e 225 da Constituição da República, bem como do princípio da predominância do interesse, que rege a repartição de competências na Federação brasileira.

É nas cidades – e não na União ou nos estados – que as pessoas vivem, trabalham, se locomovem e se divertem. Assim, a edição de normas municipais em matéria ambiental há de ser compreendida como intimamente ligada ao interesse local atribuído aos municípios pelo art. 30, inc. I, da Constituição da República, inclusive porque os problemas de saúde que a população sofrerá em decorrência de eventuais danos ambientais nela ocorridos serão arcados, de forma mais intensa, pelos hospitais e pela rede de saúde municipal, já que os municípios foram acometidos do dever de cuidar da saúde (art. 23, inc. II da Constituição) e de prestar, ainda que mediante a cooperação técnica e financeira da União e do estado, serviços de atendimento à saúde da população (art. 30, inc. VII da

Constituição). Ademais, a prática demonstra que a demanda por habitação por parte da população afetada por desastres ambientais também será colocada, em primeiro lugar, diante dos entes locais, apesar de a questão habitacional ser competência comum entre todos os entes da Federação, a teor do art. 23, inc. IX da Constituição.

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

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

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

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

Ademais, a Lei Municipal nº 13.316/02 revela-se em total conformidade com os princípios orientadores da Política Nacional de Resíduos Sólidos – mais diretamente com o princípio do poluidor-pagador, com o princípio do desenvolvimento sustentável e com o princípio do respeito às diversidades locais e regionais.

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

No que diz respeito à obrigatoriedade nela prevista, de implementação, por parte do setor empresarial, de logística reversa com a finalidade de retorno das garrafas e embalagens plásticas às empresas produtoras e distribuidoras – a quem foi estabelecida a responsabilidade pela destinação final ambientalmente adequada –, foi sem dúvida uma medida bastante acertada, especialmente se considerarmos que um dos maiores óbices à destinação ambientalmente adequada dos resíduos é a falta de segregação na origem, com a mistura de resíduos – aos quais se deve conferir uma destinação ambientalmente adequada – com rejeitos – que, por não serem passíveis de aproveitamento, devem ser enviados aos aterros.

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

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

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

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

Daí porque a Lei Municipal nº 13.316/02 do município de São Paulo deve ser totalmente observada pelas empresas produtoras e distribuidoras de bebidas de qualquer natureza, de óleos combustíveis, lubrificantes e similares, de cosméticos e de produtos de higiene e limpeza, as quais devem cumprir sua obrigação de conferir destinação final ambientalmente adequada às garrafas e embalagens plásticas utilizadas para a comercialização de seus produtos, bem como de instituírem sistema de logística reversa com vistas ao seu retorno pós-consumo.

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

6. Bibliografia

AGENDA 21. *Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento*: de acordo com a Resolução nº 44/228 da Assembleia Geral da ONU, de 22-12-89, estabelece uma abordagem equilibrada e integrada das questões relativas a meio ambiente e desenvolvimento: a Agenda 21. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 1995. Disponível em: <http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/agenda21.pdf>. Acesso em: 13 nov. 2017.

AMLURB – AUTORIDADE MUNICIPAL DE LIMPEZA. Disponível em: http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/regionais/amlurb/coleta_seletiva//index.php?p=229723. Acesso em: 12 nov. 2017.

CABRAL, Lucíola Maria de Aquino. *Competências constitucionais dos municípios para legislar sobre meio ambiente: a efetividade das normas ambientais*. Curitiba: Letra da Lei, 2008.

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

DELIBERATO, Eugênio. Os pneus e o meio ambiente. In: JARDIM, Arnaldo; YOSHIDA, Consuelo; MACHADO FILHO, José Valverde (ed.). *Política nacional, gestão e gerenciamento de resíduos sólidos*. São Paulo: Manole, 2012.

LEITE, Paulo Roberto. Logística reversa na atualidade. In: JARDIM, Arnaldo; YOSHIDA, Consuelo; MACHADO FILHO, José Valverde (ed.). *Política nacional, gestão e gerenciamento de resíduos sólidos*. São Paulo: Manole, 2012.

LE CORBUSIER. *A Carta de Atenas*. Tradução de Rebeca Sherer. São Paulo: Hucitec; Edusp, 1993. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/2974977/mod_resource/content/3/aula12_Corbusier_Le_A_Carta_de_Atenas.pdf. Acesso em: 12 nov. 2017.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental brasileiro*. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

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

RANDO, João Cesar M. Sistema Campo Limpo: a logística reversa das embalagens vazias de agrotóxicos. In: JARDIM, Arnaldo; YOSHIDA, Consuelo; MACHADO FILHO, José Valverde (ed.). *Política nacional, gestão e gerenciamento de resíduos sólidos*. São Paulo: Manole, 2012.

RELATÓRIO BRUNDTLAND: nosso futuro comum. Disponível em: <https://pt.scribd.com/doc/12906958/Relatorio-Brundtland-Nosso-Futuro-Comum-Em-Portugues>. Acesso em: 13 nov. 2017.

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