

Resíduos Sólidos e o Poder Judiciário Brasileiro

Solid Waste and Brazilian Court

Andréa Benedetto Arantes*

Resumo: O presente artigo tem como objetivo apresentar uma breve análise da jurisprudência dos tribunais superiores brasileiros e dos tribunais federais acerca da temática dos resíduos sólidos, utilizando como parâmetro de pesquisa as palavras-chave: resíduos sólidos, lixo, rejeito, aterro, aterro sanitário e lixão (e suas variáveis), a fim de possibilitar a construção de uma conclusão do que vem sendo tratado pelo Poder Judiciário envolvendo o tema de tamanha relevância e que vem sendo cada vez mais estudado pelos mais variados campos e profissionais, sobretudo, com o advento da Política Nacional de Resíduos Sólidos. A análise indica os principais temas que envolvem as palavras-chave mencionadas e o que a jurisprudência vem definindo acerca destes, aliando-se o estudo à análise do ativismo judicial e de seus efeitos sobre o assunto em questão. A ilação é a necessidade de atuação ativa do Judiciário para a aplicação conjunta de todo o ordenamento jurídico, vinculada ao caso concreto, para a efetivação da PNRS e de um desenvolvimento sustentável.

Palavras-chave: Resíduos Sólidos; Política Nacional de Resíduos Sólidos; Jurisprudência; Ativismo Judicial

Abstract: This paper aims to present a brief analysis of the jurisprudence of courts and the Brazilian federal courts on the issue of solid waste, using as search parameter keywords: solid waste, trash, waste, landfill, landfill and dump (and its variables) in order to enable the construction of a conclusion of what is being addressed by the judiciary involving the issue of such importance and has been increasingly studied by various professional fields and especially with the advent of Politics national Solid Waste. The analysis indicates the main issues involving the keywords mentioned and that the case law has defined about these, combining the study to the analysis of judicial

* Mestranda em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. Pesquisadora integrante do Grupo de Pesquisa em Direito e Desenvolvimento Sustentável do Programa de Pós-Graduação da Universidade Mackenzie. Especialista em Direito Processual Civil pela Universidade Presbiteriana Mackenzie e em Direito Internacional pelo Instituto Toledo de Ensino. Bacharel em Direito pela Universidade Presbiteriana Mackenzie.

activism and its effects on the subject in question. The implication is the need for an active role of the judiciary for the joint implementation of the entire legal system, linked to the case, PNRS for effective and sustainable development.

Keywords: Solid Waste; National Policy on Solid Waste; Jurisprudence, Judicial Activism

1 Introdução

O tema resíduos sólidos foi disciplinado pela Política Nacional de Resíduos Sólidos, Lei nº 12.305, de 02 de agosto de 2010, que buscou, num único diploma legal, organizar e oferecer um tratamento diferenciado ao assunto, por meio do estabelecimento de diretrizes claras, definições, princípios, competências, instrumentos, e, sobretudo, responsabilidades. O ordenamento jurídico brasileiro já continha princípios e normas que, direta ou indiretamente, abarcavam a temática – predominante tratada como uma questão de cunho privado, em que a intervenção estatal se justificava somente por motivos sanitários, como na Lei nº 11.445/2007¹ -, de modo que uma política específica, com instrumentos e regramentos expressos, era ainda uma lacuna no direito brasileiro.

Essa lacuna é exatamente o que reflete as decisões do Poder Judiciário brasileiro que envolvem o tema. Os questionamentos levados à discussão em âmbito judicial revelam que os pontos controvertidos, em sua maioria, norteiam questões de cunho tributário e não efetivamente de responsabilidades acerca de sua destinação, de definições das diferentes naturezas de resíduos ou mesmo de competência, no sentido de danos ambientais, por exemplo, causados pelo gerenciamento inadequado dos resíduos ou pela destinação irregular de dejetos.

Os resíduos sólidos têm, nesse momento, sua atenção voltada aos profissionais do direito, em que pese ser um problema muito antigo, em razão da nova legislação e de suas consequências no cenário econômico, social e jurídico. A evolução do tema, no que tange à sua interpretação e efetividade, será, em parte, de responsabilidade dos ínlitos

1 A Lei Federal nº 11.445 de 05 de janeiro de 2007 estabeleceu as diretrizes nacionais para o saneamento básico e definiu uma Política Federal de Saneamento Básico, versando sobre todos os setores de saneamento básico (drenagem urbana, abastecimento de água, esgotamento sanitários e resíduos sólidos).

juizadores, que terão a oportunidade de colocar em prática, mais do que nunca, o diálogo das fontes, indispensável para que o assunto tenha resultado para a sociedade, em todos os seus vieses.

A PNRS transita em todas as esferas do direito, na medida em que gera efeitos no campo da saúde, do meio ambiente, da economia, da política e da sociedade em geral. Não é possível tratar de resíduos, sem percorrer pelo direito à vida, à saúde, à dignidade, assim como pelos princípios da ordem econômica: a defesa do consumidor, a proteção do meio ambiente, enfim, tudo guarda relação com a geração, tratamento e destinação do lixo.

Desde o momento em que nascemos até quando morremos, todos os dias, a todo instante, produzimos lixo. Os brasileiros não foram educados a produzir o menos possível de resíduos, seja efetivamente não gerando, reduzindo sua produção, reaproveitando ou reciclando. A sociedade brasileira foi impulsionada, desde a revolução industrial, a consumir de forma desenfreada, como se o meio ambiente fosse infinito.

A consequência dessa sociedade se vive hoje: o crescimento desordenado da população e o aumento da renda *per capita*, vinculados à inadequação produtiva e de consumo, constituíram fatores globais que explicam o crescente descarte de resíduos no meio ambiente². Como resultado, tais resíduos tornam os reservatórios naturais impróprios, evidenciando o fato de que o lixo “é um dos maiores responsáveis pela poluição ambiental; talvez a principal gênese da poluição ambiental”³, emergindo a necessidade de uma norma que regulasse a relação da sociedade com o lixo e de um Poder Judiciário ativo para que as demandas sejam solucionadas a partir de um olhar sensível a todo o contexto que envolvem os resíduos sólidos.

2 ELY, Aloísio. *Economia do meio ambiente*. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser, 1988, p. 21; e, THEIS, Ivo. *Políticas públicas municipais e sustentabilidade sócio-ambiental: o caso da sub-bacia do Rio Benedito, Santa Catarina*. GEOSUL: *Revista do Departamento de Geociências*. n° 26, v.13. Florianópolis: UFSC, 1998, p. 71.

3 SCARLATO, Francisco Capuano; PONTIN, Joel Arnaldo. *Do nicho ao lixo: ambiente, sociedade e educação*. 18. ed., São Paulo: Atual, 2009. p. 57.

2 Conceito de Resíduos Sólidos

Antes que se avance, imprescindível entender o que são resíduos sólidos. Para Maria Alexandra de Sousa Aragão⁴, “tão intuitivo como polêmico, o conceito de resíduos tem sobressaltado a doutrina, agitado a jurisprudência, perturbado os legisladores e desesperado os operadores econômicos”, e afirma “os resíduos são objetos corpóreos, apropriáveis e que por serem desinteressantes para o seu detentor, ele enjeitou”.

A Professora Alexandra Aragão vai além e conduz à reflexão de que os resíduos podem ser pensados não como objetos estáticos, mas sim como objetos inseridos dentro de um contexto social, configurando o “*output* do metabolismo social”⁵ – em outras palavras, os resíduos podem ser considerados o resultado de sua própria inserção na sociedade. É a aplicação do “paradigma biológico ao processo social de produção, consumo e, finalmente, eliminação de resíduos”.⁶ Por isso, os resíduos estão vinculados a uma perspectiva de fluxo de materiais, que será aprofundada no decorrer do presente trabalho.

A Confederação Nacional da Indústria (CNI)⁷ concluiu que resíduos sólidos representam qualquer material, substância ou objeto descartado, resultante das atividades humanas, sendo classificados de acordo com sua origem e conforme os riscos associados ao manejo e à disposição final. Paulo Affonso Leme Machado ao abordar o tema conceitua resíduos sólidos como:

(...) lixo, refugo e outras descargas de materiais sólidos, incluindo resíduos sólidos de materiais provenientes de operações industriais, comerciais e agrícolas e de atividades da comunidade, mas não inclui materiais sólidos ou dissolvidos nos esgotos domésticos ou outros significativos poluentes existentes nos recursos hídricos, tais como a lama, resíduos sólidos dissolvidos ou suspensos na água, encontrados nos afluentes industriais e materiais dissolvidos nas correntes de irrigação ou outros poluentes comuns na água.⁸

4 ARAGÃO, Maria Alexandra de Sousa. *O princípio do nível elevado de proteção e a renovação ecológica do direito do ambiente e dos resíduos*. Coimbra: Almedina, 2006. p. 79.

5 ARAGÃO, Maria Alexandra de Sousa. *O princípio do nível elevado de proteção e a renovação ecológica do direito do ambiente e dos resíduos*. Coimbra: Almedina, 2006. p. 85.

6 ARAGÃO, Maria Alexandra de Sousa. *O princípio do nível elevado de proteção e a renovação ecológica do direito do ambiente e dos resíduos*. Coimbra: Almedina, 2006. p. 85.

7 CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. *I Conferência da Indústria Brasileira para o Meio Ambiente – CIBMA: propostas e compromissos*. Brasília: CNI, 2008, p. 23.

8 MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 577.

O conceito de resíduos sólidos foi introduzido expressamente no texto da Lei nº 12.305/2010, em seu artigo 3º, XVI, conforme segue:

Art. 3º Para os efeitos desta lei, entende-se por:

(...)

XVI - resíduos sólidos: 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; (...).

Os resíduos sólidos nada mais são do que aquilo que produzimos como resultado da utilização de produtos colocados no mercado, tendo em vista que já esgotou sua finalidade ou não interessa mais o seu uso. São objetos descartados, em razão da atividade humana em sociedade, no estado sólido. Há diversos métodos de processamento e tratamento do lixo e a opção por um ou pela combinação de dois ou mais deles dependerá da composição do lixo e da política desenvolvida pelas autoridades governamentais⁹. Os métodos existem, mas o que se observa é que o problema do lixo ainda não é prioridade e isso pode ser constatado por um simples exemplo.

Segundo Diógenes Del Bel¹⁰, o maior exemplo de que os resíduos sólidos não são um problema que depende de tecnologia, recursos humanos ou dinheiro, é a Estação Espacial Internacional (ISS), comandada pelos maiores especialistas do mundo, que desacopla e lança com toda precisão uma nave com uma tonelada de resíduos sólidos diretamente para o Oceano Pacífico. Os responsáveis pela ISS destaca Del Bel, asseguram que a nave Progress M – 55 e sua carga não representam risco ecológico, pois a maior parte da carga e sua estrutura se desintegram nas camadas superiores da atmosfera e somente uma parcela dos resíduos cairia sobre o mar¹¹.

9 Dentre as técnicas apontam-se as seguintes: aterro sanitário, incineração, compostagem, reciclagem e reuso, todas com suas vantagens e desvantagens, a serem avaliadas a depender do lixo em questão (SCARLATO, Francisco Capuano; PONTIN, Joel Arnaldo. *Do nicho ao lixo: ambiente, sociedade e educação*. 18. ed., São Paulo: Atual, 2009. p. 130).

10 DEL BEL, Diógenes. *Políticas Públicas para Resíduos Industriais: a visão do setor de tratamento*. Audiência Pública – CMAGRS, Senado Federal, 2007, p. 7.

A ilação não é outra senão a de que o “problema do lixo” está diretamente vinculado à ausência de gestão institucional e de visão sistêmica¹², ou seja, inexistente a conciliação de interesses, responsabilidades e recursos entre os setores públicos e privado e a sociedade civil. A questão deve ser enfrentada com fortes políticas públicas, legislações e educação. As prioridades devem mudar a tal ponto que o desenvolvimento tecnológico e econômico caminhe lado a lado com a preocupação ambiental. No exemplo apresentado, o foco não é se é depositado pouco ou muito resíduo sobre o oceano, mas sim a conduta empresarial, para a qual fica evidente não se tratar de falta de investimento ou mesmo de tecnologia.

Todos os envolvidos na cadeia produtiva devem possuir valores e expressá-los por meio de comportamentos (ações e omissões) norteados pela preocupação com o meio ambiente. São tais valores e ações que devem pautar políticas e normas, a fim de tornar eficaz uma mudança de postura da sociedade. A postura da sociedade brasileira diante da preocupação com o lixo, apesar da evolução dos movimentos ambientalistas, da difusão de profissionais envolvidos na questão e de melhoras no campo legislativo, como será exposto adiante, pode ser equiparada àquela da Agência Internacional Espacial, pois demonstra valores e comportamentos ainda muito distantes dos desejáveis para a manutenção da vida das presentes e futuras gerações¹³.

11 Segundo Mario Antônio Conceição, “os especialistas estão desenvolvendo métodos para reduzir a quantidade de detritos espaciais, propondo autorrestrição em vez de regulamentação. Alguns Estados já possuem políticas que tratam do gerenciamento do lixo espacial. A Agência Espacial Europeia, por meio do *Space Debris Working Group*, *Space Debris*, SP-1109 (ESA November 1988), e os Estados Unidos, mediante a *Interagency Group (Space)*, *report on Orbital Debris* (Washington, DC, February 1989), elaboraram políticas que tratam da questão (...). O lixo espacial representa dano ambiental potencial derivado das atividades espaciais”, sendo um “grave problema ambiental para a Humanidade” (CONCEIÇÃO, Mario Antônio. *O lixo espacial: uma questão ambiental?* In: *O Novo Direito Administrativo, Ambiental e Urbanístico: estudos em homenagem à Jacqueline Morand-Deville* (Coord) Claudia Lima Marques, Odete Medauar e Solange Teles da Silva. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010, p. 359-360).

12 Para Sidney Guerra, visão sistêmica é “uma metodologia inerente ao procedimento de gestão ambiental, ou seja, é um processo que sopesa e avalia as arestas ambiental, social, cultural, econômica, tecnológica e de saúde pública a serem consideradas num determinado plano de gestão, para que ao final seja obtido o melhor resultado” (GUERRA, Sidney. *Resíduos Sólidos: comentários à Lei 12.305/2010*. Rio de Janeiro: Forense, 2012. p. 105).

13 Segundo Solange Teles da Silva, “em realidade, a reivindicação do direito ao meio ambiente sadio ultrapassa seu caráter imediato e contempla espaços que vão do local ao global, congregando anseios sociais de uma melhor qualidade de vida tanto às gerações presentes como vindouras” (TELES DA SILVA, Solange. *A emergência de uma cidadania planetária ambiental*. In: *O Novo Direito Administrativo, Ambiental e Urbanístico: estudos em homenagem à Jacqueline Morand-Deville* (Coord) Claudia Lima Marques, Odete Medauar e Solange Teles da Silva. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010. p. 380).

A situação dos resíduos sólidos no Brasil ainda é precária, uma vez que, em 70% dos municípios brasileiros, 50,8% dos resíduos sólidos ainda são dispostos em vazadouros a céu aberto (lixões)¹⁴- locais sem qualquer proteção ambiental -, com um volume de 30 milhões de toneladas por ano. Tal situação nada mais evidencia que a destinação de resíduos, reconhecidamente inadequada no Brasil, exige soluções urgentes.

3 Uma Análise das Decisões dos Tribunais Superiores

A análise da jurisprudência dos tribunais superiores brasileiros e dos tribunais federais acerca da temática dos resíduos sólidos, utilizando-se como parâmetro de pesquisa as palavras-chave: resíduos sólidos, lixo, rejeito, aterro, aterro sanitário e lixão (e suas variáveis), possibilitou a construção de uma visão panorâmica do que vem sendo tratado pelo poder judiciário, desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, envolvendo o tema de tamanha relevância e que vem sendo cada vez mais analisado, sobretudo, com a entrada em vigor da Política Nacional de Resíduos Sólidos.

A referida análise indica os principais temas que envolvem as mencionadas palavras-chave e o que o Poder Judiciário brasileiro vem definindo, de um modo geral, acerca destes. O estudo foi realizado com base no seguinte resultado quantitativo:

Tabela 1 – Resultado da Pesquisa por Palavra-chave

Palavra-Chave	STF	STJ	TRF-1	TRF-2	TRF-3	TRF-4	TRF-5
Resíduos Sólidos	109	407	10	23	146	901	130
Lixo	2.013	2.414	41	272	830	1.417	560
Rejeito	44.938	236.235	22.328	8.124	120.516	155.517	66.839

14 INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Pesquisa Nacional de Saneamento Básico de 2008*. Disponível em: http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaodevida/pnsb2008/PNSB_2008.pdf. Acessado em: 12.09.2012; e DEL BEL, Diógenes. *Políticas Públicas para Resíduos Industriais: a visão do setor de tratamento*. Audiência Pública – CMAGRS, Senado Federal, 2007. p. 10.

Aterro sanitário	24	137	4	14	38	190	73
Lixão	8	64	2	4	38	71	54

A partir do resultado quantitativo, partiu-se para a avaliação qualitativa do teor dos julgados, a fim de se conhecer o conteúdo que envolve cada uma das palavras, diretamente relacionadas com o tema “resíduos sólidos”, de modo a permitir o desenvolvimento de uma conclusão acerca do que vem sendo analisado pelo Poder Judiciário quanto à temática em questão.

3.1 Matéria Tributária

Os debates jurídicos preponderaram em torno de questionamentos acerca da taxa do lixo, especificamente quanto à constitucionalidade da taxa de coleta de resíduos sólidos – taxa de limpeza pública (“taxa do lixo”). O STF declarou a constitucionalidade da taxa de serviço de limpeza pública, pacificando a questão, inclusive, em sede de recursos sujeitos à repercussão geral (RE 576321/SP), por ou destinação de resíduos provenientes de imóveis, desde que dissociados de considerá-la serviço específico e divisível, quando destinadas à coleta, remoção e tratamento outros serviços públicos de limpeza, a exemplo da limpeza e manutenção de logradouros e bens públicos.

Nas ações judiciais, envolvendo os mais variados municípios, definiu-se que o fato gerador da taxa de limpeza pública é, exclusivamente, a prestação de serviços de coleta e remoção de lixo, estando desvinculado da limpeza de ruas e logradouros públicos, motivo pelo qual o referido tributo é constitucional sob o entendimento do STF, conforme estabelecido na Súmula Vinculante nº 19: “A taxa cobrada exclusivamente em razão dos serviços públicos de coleta, remoção e tratamento ou destinação de lixo ou resíduos provenientes de imóveis, não viola o artigo 145, II, da Constituição Federal”.

A imunidade recíproca, prevista no art. 150, VI, da CF, indagada no âmbito de ações contendo o referido objeto, não engloba as taxas, mas apenas impostos, motivo pelo qual é cabível a cobrança da União da taxa de coleta de resíduos sólidos instituída pelos Municípios¹⁵.

Assim, não se verifica, no bojo de tais julgados, a discussão acerca dos instrumentos de tratamento dos resíduos, da responsabilidade em termos da destinação adequada do lixo, das responsabilidades de cada participante da cadeia de produção e consumo, restando os *decisums* adstritos à legalidade da cobrança de taxa de lixo, quando inseridas as referidas palavras-chave.

3.2 Matéria Ambiental

Na seara do direito ambiental, que resvala, muitas vezes, na esfera administrativa (do direito administrativo), é possível identificar, ainda que em menor proporção do que os questionamentos que envolvem a matéria de resíduos sólidos (e as demais palavras relacionadas ao tema) de cunho tributário, a existência de decisões que envolvem a discussão acerca da competência pela destinação adequada de resíduos sólidos, sobretudo no âmbito de ações civis públicas, de caráter constitucional ambiental.

As referidas decisões apontam que os municípios são os entes competentes para a adequada destinação dos resíduos, por meio da manutenção de aterros sanitários, com base no quanto disposto no art. 30, V, da Constituição de 1988, que encarregou os Municípios de organizar e prestar os serviços públicos de interesse local, dentre os quais se inclui o adequado tratamento dos resíduos sólidos gerados pela edilidade bem como pelos munícipes.

15 Matéria pacificada pelo STF: RE 613287 AgR, Relator Min. Luiz Fux, Primeira Turma, julgado em 02/08/2011, DJe-159 Divulg 18-08-2011 Public 19/08/2011; Processo: 00135832220114058300, AC549308/PE, Relator: Desembargador Federal Francisco Wildo, Segunda Turma, J. 13/11/2012, Public 22/11/2012; Processo: 200883000142577, AC547290/PE, Relator Desembargador Federal Francisco Barros Dias, Segunda Turma, J. 25/09/2012, Public 04/10/2012. Disponível em: www.stf.gov.br. Acessado em: 01.08.2013.

A destinação adequada dos resíduos sólidos é considerada uma questão de saúde pública de competência municipal que deve delimitar o local para a implantação do aterro sanitário, que poderá ser administrado pela própria edilidade ou por concessionária, incumbindo aos Municípios a gestão integrada dos resíduos sólidos gerados nos respectivos territórios, sem prejuízo das competências de controle e fiscalização dos órgãos federais e estaduais do Sisnama, do SNVS e do Suasa, bem como da responsabilidade do gerador pelo gerenciamento de resíduos, em consonância com o atual art. 10 da Lei 12.305/2010.

Na mesma esteira, ocorre a discussão acerca da legalidade de multas ambientais aplicadas pelo Estado em razão da deposição inadequada de resíduos sólidos domiciliares pelos Municípios, em que se assenta o posicionamento acerca da independência de poderes, na medida em que os entes públicos estão igualmente sujeitos à lei; e, no âmbito de suas atribuições, a eles incumbe fiscalizar e autuar quem descumpre, sem que isso implique em ingerência ou interferência de um poder no outro.

4 Ativismo judicial e os resíduos sólidos: positivo ou negativo?

Para melhor compreensão do ativismo judicial em relação ao tema “resíduos sólidos”, se faz importante conhecer o conceito de ativismo judicial para que se identifique e analise sua prática, ao passo que se verifica uma confusão na definição do termo, prevalecendo posicionamentos que conduzem a um sentido negativo, desqualificando as decisões ou tribunais e rejeitando as posturas progressistas, sem debater efetivamente a legitimidade da atuação do Poder Judiciário no controle de constitucionalidade.

Segundo Marlon Alberto Weichert¹⁶, o termo *judicial activism* foi utilizado pela primeira vez, sem uma definição, em 1947 por Arthur Schlesinger Jr., na Revista *Fortune*, com a finalidade de comentar a divergência na atuação da Suprema Corte na época do *New Deal*¹⁷, em que se entendia, numa primeira corrente, que a Suprema Corte

16 WEICHERT, Marlon Alberto. *Saúde e Federação na Constituição Brasileira*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004. p. 122.

17 O *New Deal* foi o nome dado à série de programas implementados nos EUA entre 1933 e 1937, sob o governo do Presidente Roosevelt, com o objetivo de recuperar e reformar a economia norte-americana, e assistir os prejudicados pela Grande Depressão. Itens do projeto: o investimento maciço em obras públicas; destruição dos estoques de gêneros agrícolas, como algodão, trigo e milho, a fim de conter a

poderia atuar pela efetivação de políticas de promoção do bem-estar social fundamentada em concepções políticas dos juízes, que segundo o autor seria denominada “ativismo judicial”, porém sob a característica de ser prejudicial, na medida em que poderia representar uma ameaça à democracia; e, numa outra corrente, defendia-se que poderia haver uma postura de autocontenção judicial, devendo as políticas públicas serem cuidadas pelos poderes eleitos pelo povo.

O termo “ativismo judicial” foi retomado a partir da análise das decisões que envolviam questões políticas sensíveis, momento em foram tecidas críticas aos juízes ativistas por não serem politicamente preparados e legitimados a definir as vontades da sociedade, bem como em razão da indefinição do referido termo e da “autocontenção judicial” (*judicial self-restraint*), que prejudicava a classificação das decisões e atuação da Suprema Corte, tanto no aspecto temporal quanto no temático.

Com base nesse cenário, vislumbram-se duas possibilidades de conceituação para ativismo judicial: a primeira, de cunho *quantitativo*, que identifica como ativistas os juízes que intervêm de forma significativa nas decisões dos demais poderes, afetando sua separação e equilíbrio. Entretanto, tal definição demonstra falhas, ao passo que dificilmente seria possível concluir acerca do “quanto” seria essa intervenção¹⁸.

A segunda forma é *qualitativa*, para a qual não interessa a rotina (frequência) da intervenção, mas sim o critério de atuação (ou não atuação) do juiz, o que parece mais promissor, porém exige a criação de critérios claros, a partir de uma teoria de interpretação do direito, ainda não delimitados – em razão da dificuldade encontrada para se fazer a distinção entre ativismo qualitativo e atuação inconstitucional-ilegal. Nessa linha, Michael Heise¹⁹ assinala a necessidade de se estabelecer critérios para um “novo” empiricismo, discutindo-se técnicas de estatística e de análise.

queda de seus preços; controle sobre os preços e a produção, para evitar a superprodução na agricultura e na indústria; diminuição da jornada de trabalho, com o objetivo de abrir novos postos. Além disso, fixou-se o salário mínimo, criaram-se o seguro-desemprego e o seguro-velhice (para os maiores de 65 anos). Como resultado do New Deal foram criadas nos Estados Unidos dezenas de agências federais. Disponível em: http://pt.wikipedia.org/wiki/New_Deal. Acessado em: 25.10.2012.

18 WEICHERT, Marlon Alberto. *Saúde e Federação na Constituição Brasileira*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004. p. 123.

19 HEISE, Michael. *The Past, Present, and Future of Empirical Legal Scholarship: Judicial Decision Making and the New Empiricism*. U. Ill. L. Rev. 819 (2002).

A discussão acerca do ativismo judicial no Brasil é cada vez mais presente nos estudos e debates acadêmicos e, sobretudo, na sociedade em geral, em especial no que tange à atuação do Poder Judiciário nas questões que envolvem temáticas afetas ao meio ambiente. Em relação aos resíduos sólidos, até 2010, eram esparsas e deficientes as políticas públicas dos entes da Federação, ensejando diversos questionamentos judiciais para a definição, em especial de lides envolvendo matérias tributárias, mas também de competências e responsabilidades, conforme exposto anteriormente. Segundo Consuelo Yatsuda Moromizato Yoshida:

(...) o magistrado, em face das lides ambientais, deve ter o discernimento suficiente para definir a visão que de preponderar, de forma integrada, ou não, diante das peculiaridades do caso trazido à apreciação judicial.
(...)

E essas diversificadas visões devem ser adaptadas, ademais, à realidade brasileira, aos fundamentos e objetivos da República Federativa do Brasil estampados nos arts. 1º e 3º da CF, que tem como um de seus pilares básicos a dignidade da pessoa humana; que reconhece que somos um país em desenvolvimento, federativo, com contrastes regionais, gigantes diferenças culturais e sociais – características que muitas vezes nos distanciam das potências mundiais e de seus interesses e posicionamentos em matéria de proteção ambiental.²⁰

O meio ambiente sadio e equilibrado é direito e dever de todos, de caráter indisponível, com natureza de direito público subjetivo, conforme determina o art. 225 da Constituição Federal, pois pode ser exercido em face do próprio poder público, a quem também incumbe a tarefa de protegê-lo: “cria-se para o Poder Público um dever constitucional, geral e positivo, representado por verdadeiras obrigações de fazer, vale dizer, de zelar pela defesa (defender) e preservação (preservar) do meio ambiente”²¹. E, esse mesmo dever imposto ao Poder Público se estende também a todos os cidadãos.

20 YOSHIDA, Consuelo Yatsuda Moromizato. *A efetividade da proteção do meio ambiente e a participação do Judiciário*. In: *Desafios do Direito Ambiental no Século XXI: estudos em homenagem a Paulo Affonso Leme Machado*. (Org) Sandra Akemi Shimada Kishi, Solange Teles da Silva e Inês Virgínia Prado Soares. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 435-436.

21 MILARÉ, Édis. *Direito do ambiente: a gestão ambiental em foco*. 7.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 235.

A grande questão que suscita a análise do ativismo judicial em ações envolvendo pleitos que tenham direta ou indireta relação com o tema “resíduos sólidos” é saber como a temática, de tamanha multidisciplinariedade, que exige o diálogo de inúmeros princípios, normas e diretrizes, afetando os mais variados atores da sociedade, é tratada pelo Poder Judiciário, bem como o limite dessa atuação, verificando-se até que ponto é cabível a intervenção do Poder Judiciário no ditame de políticas públicas. A Professora Consuelo Yoshida aponta a seguinte questão diante dessa problemática:

Quando estamos diante de uma decisão que envolve interesses conflitantes, como conciliar os impactos positivos no meio sócio-econômico (geração de emprego e de trabalho – tão relevante, atualmente -, desenvolvimento e crescimento econômicos) com impactos negativos no meio ambiente natural e cultural (proteção dos recursos naturais, dos valores culturais, da população indígena, das comunidades tradicionais)? Diante do caso específico, qual valor deve preponderar? A dificuldade é evidente, pois como conciliar a não ser priorizando um valor em detrimento do outro?

São interesses antagônicos, e não há uma hierarquia apriorística, sem o exame do caso concreto. Em face da realidade brasileira, não podemos estabelecer, para toda e qualquer situação, a ideia de que o meio ambiente natural é uma prioridade absoluta. Basta atentarmos para os objetivos do Estado Brasileiro. Somos um país reconhecidamente pobre, buscamos a erradicação da pobreza e da marginalização e, para tanto, são fundamentais o desenvolvimento econômico-social nacional e a redução das desigualdades regionais e sociais, também objetivos da Federação Brasileira (CF, art. 3º).²²

Relevante trazer a lume os apontamentos da Professora Alexandra Aragão, ao descrever a atuação do Tribunal de Justiça da Comunidade Europeia, em que exerceu importante papel na definição de conceitos e sua aplicação, conforme segue:

Embora não expressamente admitida, foi, mais uma vez, a posição objectivista que esteve subjacente ao Acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça em 18 de dezembro de 1997 onde o Tribunal do Luxemburgo afirma que: “(...) o conceito de resíduo, na acepção do artigo 1º da Directiva 75/442, na versão modificada, não deve ser entendido como excluindo as substâncias e objectos susceptíveis de utilização económica (...)”.

Esta afirmação, longe de constituir uma novidade, traduz a firmeza da jurisprudência europeia que, desde 1990, vem reafirmando que as matérias-primas secundárias não deixam de ser resíduos.

22 YOSHIDA, Consuelo Yatsuda Moromizato. *A efetividade da proteção do meio ambiente e a participação do Judiciário*. In: *Desafios do Direito Ambiental no Século XXI: estudos em homenagem a Paulo Affonso Leme Machado*. (Org) Sandra Akemi Shimada Kishi, Solange Teles da Silva e Inês Virgínia Prado Soares. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 443-444.

No presente caso, o Tribunal de Justiça concretizou um pouco mais a sua posição, afirmando, perante a questão que opôs a Inter-Environnement Wallonie ao Conselho Regional Valão, que “(...) o mero facto de uma substância integrar, directa ou indirectamente, um processo de produção industrial não a exclui do conceito de resíduo (...)”.²³

A ilação é que para a concretização e efetividade da PNRS e sua aplicação conjunta com todo o arcabouço legal em vigor, a atuação judicial é fundamental e, portanto, positiva, para que se delimitem os limites da norma, em especial a aplicação de suas responsabilidades, que deve ser pautada em critérios claros de interpretação para eficácia das políticas públicas. A seleção deve, se primeiramente, feita pelo Legislativo e pelo Executivo, a partir de discussões provenientes da gestão democrática e implementadas por meio de políticas sociais.

O Direito, como ciência reguladora das relações sociais, possui relevante função de estabelecer normas que prevejam estímulos a práticas que contribuam para a melhoria das condições ambientais e de qualidade de vida, possibilitando a responsabilização por condutas infratoras das normas²⁴. Para Eros Grau²⁵ “o direito não é simples representação da realidade social, externa a ela, mas, sim, um nível funcional do todo social. Assim, enquanto nível da própria realidade, é elemento constitutivo do modo de produção social”. E, continua, o autor:

Podemos dizer que o direito é um instrumento de organização social: sistema de normas (princípios) que ordena – para o fim de assegurá-la – a preservação das condições de existência do homem em sociedade (forma que visa assegurar as condições de vida da sociedade, instrumentada pelo poder coativo do Estado).²⁶

Para tratar de resíduos e de soluções para a redução de sua geração, bem como para sua adequada gestão e gerenciamento, são indispensáveis preceitos normativos que possuam como objeto o referido tema, na medida em que a ausência de normas - a lacuna legislativa -, permitiu, dentre outros fatores (como a inexistência de investimentos em educação ambiental, a proteção do meio ambiente como indicador econômico), a ge-

23 ARAGÃO, Maria Alexandra de Sousa. *O princípio do nível elevado de protecção e a renovação ecológica do direito do ambiente e dos resíduos*. Coimbra: Almedina, 2006. p. 465.

24 RIBEIRO, Daniel Vêras; MORELLI, Márcio Raymundo. *Resíduos Sólidos*. Problema ou Oportunidade? Rio de Janeiro: Interciência, 2009. p. 46.

25 GRAU, Eros Roberto. *O Direito Posto e o Direito Pressuposto*. 5. ed., São Paulo: Malheiros, 2003. p. 19-20.

26 GRAU, Eros Roberto. *O Direito Posto e o Direito Pressuposto*. 5. ed., São Paulo: Malheiros, 2003. p. 19-23.

ração desenfreada de resíduos e sua destinação ambientalmente incorreta, ocasionando impactos ambientais extremamente danosos, deixando aos tribunais a árdua tarefa de definição acerca da temática, quando provocados.

A multiplicidade de diretrizes que permeou o disciplinamento de resíduos sólidos e aplicabilidade pragmática da nova Lei Federal nº 12.305/2010, exige sim a conexão da PNRS a todo ordenamento jurídico, analisando-se o caso concreto e buscando-se a ponderação de valores e os objetivos da Federação Brasileira²⁷. Além disso, soma-se ainda a complexidade de variáveis e a incompatibilidade entre instrumentos legais e normativos de competência federal, estadual e municipal, publicadas prévia ou posteriormente, à aprovação da PNRS, demonstrando que a atuação jurisdicional terá papel fundamental na efetividade de tão relevante política pública.

5 Conclusão

Os receios decorrentes dos colapsos urbanos e naturais, gerados pelo desenvolvimento industrial e tecnológico, cercam a população todos os dias, em todas as suas escolhas, desde o momento da alimentação até a forma de destinar seus resíduos. Por isso, a mobilização de todos os agentes da sociedade, submetendo-os a deveres e obrigações, em busca da solução para o tratamento e destinação de resíduos – um dos grandes focos de incerteza dessa sociedade dita de risco -, coloca-os em uma posição de tomada de decisões mais segura e certa, sobretudo na seara industrial, que deve ter suas ações permeadas pela proteção ambiental, pelo menor impacto possível no meio ambiente.

O que se verifica, conforme aponta o Professor Alessandro Octaviani²⁸, é que “a busca para a ‘solução dos problemas brasileiros e para o desenvolvimento do sistema produtivo nacional e regional’ deve levar em consideração (...) o fato de sermos o país mais megabiodiverso do mundo” e a essa megabiodiversidade exige uma inovação

27 Notadamente: poluidor-pagador e o protetor- recebedor, a razoabilidade e a proporcionalidade; a ecoeficiência; a visão sistêmica na gestão; a cooperação entre as diferentes esferas do poder público; o setor empresarial e demais segmentos da sociedade; a responsabilidade compartilhada pelo ciclo devida dos produtos; o respeito à diversidade locais e regionais, entre outros.

28 OCTAVINI, Alessandro. *Recursos genéticos e desenvolvimento: os desafios fordiano e gramsciano*. 2008. Tese de doutorado. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo – USP. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2133/tde-06112008-081758/pt-br.php>. Acessado em: 05.09.2012. p. 179.

tecnológica de “cunho distributivo”, que permita o desenvolvimento da sociedade em todos as searas, priorizando a proteção ambiental e a melhoria das condições sociais.

A pulverização de legislações gera insegurança aos operadores da PNRS e, por consequência, demanda uma leitura multidisciplinar e especializada na matéria envolvendo os profissionais de diferentes formações. O desafio é preencher lacunas decorrentes da ausência no aparelhamento nacional de informações relacionadas aos diplomas legais e normativos de resíduos sólidos publicados em âmbito federal.

Importante anotar que, quando da elaboração da PNRS, o legislador chamou atenção expressamente sobre o fato de que a questão normativa dos resíduos sólidos não era de exclusividade da Lei nº 12.305/2010, aplicando-a em conjunto e de forma integrada com o disposto na Lei 11.445/2007; a Lei 9.974/2000, altera a Lei nº 7.802/1989, que dispõe sobre a pesquisa, experimentação, produção, embalagem e rotulagem, transporte, armazenamento, comercialização, entre outros, relativos aos agrotóxicos; a Lei nº 9.966/2000, que dispõe acerca da prevenção, controle e a fiscalização da poluição causada por lançamento de óleo e outras substâncias nocivas ou perigosas em águas sob jurisdição nacional e dá outras providências; as normas estabelecidas pelos órgãos do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama), do Sistema Nacional de Vigilância Sanitária (SNVS), do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária (Suasa) e do Sistema Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (Sinmetro)²⁹. E, conforme disposição expressa na Lei, a PNRS deve ser interpretada observando-se, dentro outros, os seguintes instrumentos, além daquele acima mencionados:

- Lei Federal nº 6.938, de 31 de agosto de 1981
- Lei Federal nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998
- Lei Federal nº 9.795, de 27 de abril de 1999
- Lei Federal nº 10.650, de 16 de abril de 2003
- Lei Federal nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004
- Lei Federal nº 11.107, de 6 de abril de 2005
- Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000
- Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006
- Decreto Federal nº 6.514, de 22 de julho de 2008
- Decreto Federal nº 7.217, de 21 de junho de 2010

²⁹ SILVA FILHO, Carlos Roberto Vieira da; SOLER, Fabricio Dorado. *Gestão de Resíduos Sólidos*. São Paulo: Trevisan, 2012. p. 17.

- Decreto Federal nº 7.404, de 23 de dezembro de 2010

Ao não esgotar o assunto em um mesmo diploma legal, em que pese a tentativa bem sucedida da PNRS, o tratamento do tema “resíduos sólidos” deverá ser realizado mediante integração dos vários instrumentos legais e normativos mencionados e, certamente, isso deve ocorrer por meio da atuação do Poder Judiciário. De qualquer sorte, é longo o caminho a ser percorrido. Todavia, é possível pavimentá-lo, por intermédio do manejo adequado dos instrumentos jurídicos de que hoje se dispõem, servindo de norte às soluções que hão de vir.

6 Bibliografia

ARAGÃO, Maria Alexandra de Sousa. *O princípio do nível elevado de protecção e a renovação ecológica do direito do ambiente e dos resíduos*. Coimbra: Almedina, 2006.

CONCEIÇÃO, Mario Antônio. *O lixo espacial: uma questão ambiental?* In: *O Novo Direito Administrativo, Ambiental e Urbanístico: estudos em homenagem à Jacqueline Morand-Deville* (Coord) Claudia Lima Marques, Odete Medauar e Solange Teles da Silva. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. *I Conferência da Indústria Brasileira para o Meio Ambiente – CIBMA: propostas e compromissos*. Brasília: CNI, 2008.

DEL BEL, Diógenes. *Políticas Públicas para Resíduos Industriais: a visão do setor de tratamento*. Audiência Pública – CMAGRS, Senado Federal, 2007.

ELY, Aloísio. *Economia do meio ambiente*. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser, 1988.

GRAU, Eros Roberto. *O Direito Posto e o Direito Pressuposto*. 5. ed., São Paulo: Malheiros, 2003.

GUERRA, Sidney. *Resíduos Sólidos: comentários à Lei 12.305/2010*. Rio de Janeiro: Forense, 2012.

HEISE, Michael. *The Past, Present, and Future of Empirical Legal Scholarship: Judicial Decision Making and the New Empiricism*. U. Ill. L. Rev. 819 (2002).

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Pesquisa Nacional de Saneamento Básico de 2008*. Disponível em: http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaodevida/pnsb2008/PNSB_2008.pdf. Acessado em: 12.09.2012

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MILARÉ, Édis. *Direito do ambiente: a gestão ambiental em foco*. 7.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

NEW DEAL. http://pt.wikipedia.org/wiki/New_Deal. Acessado em: 25.10.2012.

OCTAVINI, Alessandro. *Recursos genéticos e desenvolvimento: os desafios furtadiano e gramsciano*. 2008. Tese de doutorado. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo – USP. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2133/tde-06112008-081758/pt-br.php>. Acessado em: 05.09.2012.

RIBEIRO, Daniel Vêras; MORELLI, Márcio Raymundo. *Resíduos Sólidos. Problema ou Oportunidade?* Rio de Janeiro: Interciência, 2009.

SCARLATO, Francisco Capuano; PONTIN, Joel Arnaldo. *Do nicho ao lixo: ambiente, sociedade e educação*. 18. ed., São Paulo: Atual, 2009.

SILVA FILHO, Carlos Roberto Vieira da; SOLER, Fabricio Dorado. *Gestão de Resíduos Sólidos*. São Paulo: Trevisan, 2012.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Disponível em: www.stj.gov.br.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Disponível em: www.stf.gov.br.

TELES DA SILVA, Solange. *A emergência de uma cidadania planetária ambiental*. In: *O Novo Direito Administrativo, Ambiental e Urbanístico: estudos em homenagem à Jacqueline Morand-Deviller* (Coord) Claudia Lima Marques, Odete Medauar e Solange Teles da Silva. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

THEIS, Ivo. *Políticas públicas municipais e sustentabilidade sócio-ambiental: o caso da sub-bacia do Rio Benedito, Santa Catarina*. GEOSUL: *Revista do Departamento de Geociências*. n° 26, v.13. Florianópolis: UFSC, 1998.

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO. Disponível em: www.trf1.gov.br

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA QUARTA REGIÃO. Disponível em: www.trf4.gov.br

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA QUINTA REGIÃO. Disponível em: www.trf5.gov.br

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA SEGUNDA REGIÃO. Disponível em: www.trf2.gov.br

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA TERCEIRA REGIÃO. Disponível em: www.trf3.gov.br

WEICHERT, Marlon Alberto. *Saúde e Federação na Constituição Brasileira*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

YOSHIDA, Consuelo Yatsuda Moromizato. *A efetividade da proteção do meio ambiente e a participação do Judiciário*. In: *Desafios do Direito Ambiental no Século XXI: estudos em homenagem a Paulo Affonso Leme Machado*. (Org) Sandra Akemi Shimada Kishi, Solange Teles da Silva e Inês Virgínia Prado Soares. São Paulo: Malheiros, 2005.