

**Constitucionalidade da proibição de uso de plásticos descartáveis  
como meio de prevenção de resíduos no oceano<sup>1</sup>**  
*Constitucionalidad de la prohibición del uso de plásticos desechables  
como medio de prevención de residuos en el océano*

Ana Carolina Ferreira de Melo BRITO<sup>2</sup>  
Igor José Mota de MELO<sup>3</sup>  
Isadora Almeida Vieira de MELLO<sup>4</sup>

**Resumo:** Este estudo tem como objetivo analisar a possível colisão entre os princípios da ordem econômica e da proteção do meio ambiente, a partir do Decreto Distrital n.º 002, de 12 de dezembro de 2018, de Fernando de Noronha. Fulcrado na preservação dos ecossistemas existentes nesse arquipélago brasileiro, o mencionado Decreto proíbe a entrada, comercialização e uso de recipientes e embalagens descartáveis de material plástico ou similares na região. Com a utilização do método hipotético-dedutivo, e por meio de análise de fontes bibliográficas e documentais, o objetivo central é investigar a constitucionalidade de tal Decreto, a partir da ponderação dos mandamentos constitucionais de preservação do meio ambiente, livre iniciativa e desenvolvimento econômico e social. Sustenta-se, como ponto conclusivo da pesquisa, a legitimidade e razoabilidade da atuação estatal preventiva, no caso concreto, a partir da adoção de políticas públicas que evitem a degradação do meio ambiente terrestre e marinho, haja vista o tempo necessário para decomposição do plástico no meio ambiente e a inviabilidade atual e local de plena reintrodução desse tipo de material na cadeia produtiva.

**Palavras-chave:** Plástico nos oceanos. Direito Ambiental. Ordem econômica.

**Resumen:** Este estudio tiene como objetivo analizar la posible colisión entre los principios de orden económico y protección ambiental, con base en el Decreto Distrital n.º 002, de 12 de diciembre de 2018, de Fernando de Noronha. Centrado en la preservación de los ecosistemas existentes en este archipiélago brasileño, el mencionado Decreto prohíbe la entrada, comercialización y uso de envases y embalajes de plástico desechable o materiales similares en la región. Utilizando el método hipotético-deductivo y mediante el análisis de fuentes bibliográficas y documentales, el objetivo principal es investigar la constitucionalidad de dicho Decreto, a partir de la ponderación de los mandamientos constitucionales de preservación ambiental, libre iniciativa y desarrollo económico y social. Se sostiene, como punto conclusivo de la investigación, la legitimidad y razonabilidad de la acción estatal preventiva, en el caso específico, a partir de la adopción de políticas públicas que eviten la degradación del medio ambiente terrestre y marino, considerando el tiempo necesario para la descomposición del plástico en el medio ambiente y la inviabilidad actual y local de reintroducir plenamente este tipo de material en la cadena productiva.

**Palabras clave:** Plástico en los océanos. Derecho ambiental. Orden económico.

DOI: <http://dx.doi.org.10.24024/23579897v31n2a2022p59080>

## Introdução

Segundo o relatório produzido pela *World Wide Fund for Nature* (WWF, 2019, p. 12), estima-se que um terço de todo o plástico produzido, que corresponde a 100 milhões de toneladas métricas, chega a poluir o ambiente terrestre ou o marinho. A mesma pesquisa aponta

---

<sup>1</sup> Este artigo foi publicado inicialmente nos Anais do Curso de Direito da FAFIRE em maio de 2022.

<sup>2</sup> Mestre e Doutoranda em Ciências Ambientais pela Universidade de São Paulo (USP). Graduação em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Advogada inscrita nas seccionais da OAB de Pernambuco e São Paulo | E-mail: [anacarolina.brito@trigueirofontes.com.br](mailto:anacarolina.brito@trigueirofontes.com.br) | ORCID: 0000-0003-3265-1951

<sup>3</sup> Graduando em Direito na Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) | E-mail: [igor.mota@ufpe.br](mailto:igor.mota@ufpe.br)

<sup>4</sup> Graduando em Direito na Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) | E-mail: [isadora.almeida@ufpe.br](mailto:isadora.almeida@ufpe.br)

que 80% da poluição plástica nos oceanos é originada em terra. Do mesmo modo, a Organização das Nações Unidas (ONU) adverte que cerca de 8 milhões de toneladas de plástico chegam aos oceanos no decorrer de cada ano, impactando o equilíbrio da vida marinha, além de gerar um prejuízo em torno de US\$ 8 bilhões à economia mundial (ONU, 2016).

Diante dessa problemática global, de cunho econômico, social e ambiental, o Arquipélago de Fernando de Noronha, distrito do estado de Pernambuco, tornou-se pioneiro no Brasil, ao adotar medidas que proíbem a entrada, comercialização e uso de plásticos descartáveis em seu território. Por meio do Decreto Distrital n.º 002, de 12 de dezembro de 2018, que entrou em vigor em 11 de abril de 2019, foi iniciada a execução do projeto Plástico Zero, com o propósito de preservar os ecossistemas existentes no arquipélago, ao eliminar a geração de resíduos plásticos de uso único na ilha (GOVERNO DE PERNAMBUCO, 2021). O referido projeto tornou-se exemplo no Brasil no combate à poluição marinha, por buscar eliminar os resíduos plásticos de uso único, por meio da proibição de sua entrada no território. As medidas adotadas visam a reduzir os danos à vida marinha, à pesca, ao turismo e, conseqüentemente, à própria vida humana, uma vez que esta está intimamente relacionada ao ambiente em que se vive. Não se trata, pois, de uma norma que tem um único propósito ambiental, mas concerta entre si os aspectos sociais e econômicos que a poluição marinha pode acarretar em uma localidade considerada de elevado valor paisagístico, ambiental e turístico, nos termos da Lei Estadual n.º 11.304/1995.

Em face desse contexto, foi analisada a seguinte questão de pesquisa: o Decreto Distrital n.º 002, de 12 de dezembro de 2018, está em harmonia com os ditames da Constituição Federal, ou extrapola os seus limites materiais e prejudica de forma ilegítima os princípios da ordem econômica? Para alcançar o fim almejado, a abordagem metodológica é qualitativa e exploratória, de base bibliográfica e documental, materializada mediante análise da doutrina e da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF). O método adotado foi o hipotético-dedutivo, partindo-se das premissas da Constituição Federal acerca da distribuição de competência entre os entes da federação e dos princípios do meio ambiente ecologicamente equilibrado e da livre iniciativa, conforme sua interpretação doutrinária, até se chegar à análise material do decreto distrital, em face da realidade local.

Foram apresentados, com lastro na literatura especializada, os seguintes cenários: (i) sob um aspecto geral, a problemática atual dos plásticos nos oceanos e, (ii) de forma mais específica, a situação do gerenciamento dos resíduos sólidos no Arquipélago de Fernando de

Noronha. Tendo em vista que a prevenção de resíduos é um dos meios adequados de combater a poluição marinha, mas que pode implicar restrições à livre iniciativa, a resposta à questão central deste estudo foi lastreada em paradigmas do STF, em que se realizou a ponderação de tais princípios constitucionais. Assim, por meio das diretrizes traçadas por artigos, livros e dissertações sobre o tema, bem como pela posição assentada pela Corte Suprema, em matérias análogas, concluiu-se pela constitucionalidade do decreto distrital sob exame. Isso porque o ato administrativo materializado pelo decreto em foco é um desdobramento do exercício do poder de polícia, visando ao bem-estar de sua população local e à proteção do meio ambiente, o que pode, naturalmente e de forma legítima, limitar a livre iniciativa, para que esta se conforme ao dever geral de proteção ambiental, imposto pela norma fundamental brasileira à coletividade e ao Poder Público.

## **Premissas da Constituição Federal**

### **Competência distrital**

A Constituição da República de 1988, nos termos dos seus artigos 1º e 18, criou um modelo original de repartição de competências (MILARÉ, 2011). Foram estabelecidos três níveis da federação, em que figuram como entes federados autônomos, mas coordenados entre si, a União, os Estados-membros e Distrito Federal e os Municípios. Nesse modelo, chamado de federalismo cooperativo, há repartição de competências a cada ente federado, que se desdobram em atribuições legislativas e administrativas.

As competências administrativas, ou materiais, dizem respeito à execução de tarefas concretas pelo Poder Público, especialmente pelo poder de polícia. Já as competências legislativas referem-se ao poder conferido a cada ente federado para a elaboração de atos normativos, e são exercidas de forma concorrente, no que toca ao meio ambiente, conforme determina o artigo 24 da Carta Magna. Na divisão constitucional da tarefa legislativa, prevalece o princípio da predominância dos interesses (FIORILLO, 2009). Assim, cabe à União legislar sobre normas de interesse nacional, enquanto Estados tratam de problemas regionais e os Municípios cuidam do interesse local.

A proteção do meio ambiente e o combate à poluição, assim como a preservação das florestas, da fauna e da flora e a proteção de bens de valor histórico, artístico e cultural, são atividades materiais de atribuição comum a todos os entes federados, nos termos do art. 23,

incisos III, VI e VII, da Constituição Federal. As atividades de preservação e defesa ambiental tratam de deveres associados ao Poder Público, não meras faculdades. Isso, na prática, não raro, apresenta dificuldades de delimitação (FIORILLO, 2009). A Lei Complementar n.º 140/2011 fixou normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, do meio ambiente, ao combate à poluição, em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora.

É cediço que o Estado possui competência para implementar medidas de proteção ao meio ambiente. Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal, quando do julgamento do Recurso Extraordinário n.º 586.224/SP, consolidou que “O Município é competente para legislar sobre meio ambiente com União e Estado, no limite de seu interesse local e desde que tal regramento seja harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados”. O art. 5º, inciso VI, da Constituição do Estado de Pernambuco, inclui, dentre as atribuições do Estado, “proteger o meio ambiente, combatendo a poluição em qualquer de suas formas”. Nessa mesma linha, os artigos 139 e 204 da Constituição do Estado impõem a conciliação do desenvolvimento econômico com a proteção ambiental.

Quanto às competências do distrito, dispõe a Carta Maior estadual:

Art. 96. O Arquipélago de Fernando de Noronha constitui região geoeconômica, social e cultural do Estado de Pernambuco, sob a forma de Distrito Estadual, dotado de estatuto próprio, com autonomia administrativa e financeira.

Nessa toada, o artigo 20, inciso IV, da Lei Estadual n.º 11.304/1995, do Estado de Pernambuco, atribui ao Administrador Geral de Fernando de Noronha o exercício do poder normativo, por meio, inclusive, de decretos distritais:

Art. 20 - Compete privativamente ao Administrador-Geral exercer, com o auxílio do Administrador-Geral Adjunto e dos Secretários Distritais, a direção e o comando superior da Administração Geral do Distrito Estadual de Fernando de Noronha, devendo cumprir, dentre outras, as seguintes atribuições: [...]

IV- Exercer o poder normativo no âmbito da administração autárquica, expedindo para tantos decretos distritais, portarias, instruções e outros atos administrativos, dando-lhes publicidade; [...]

Dessa forma, entendemos que, dentre as competências do Administrador Geral, está a de limitar, por decreto distrital, o ingresso de materiais que possam ser prejudiciais ao meio ambiente e causar poluição.

## **Princípio constitucional do meio ambiente ecologicamente equilibrado**

O direito ao meio ambiente equilibrado é tido como um dos direitos fundamentais de terceira geração, também chamados de direitos de solidariedade (RAMOS, 2020), sendo, portanto, o seu titular toda a comunidade, e não o indivíduo singularmente. Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal entende

os direitos de terceira geração, que materializam poderes de titularidade coletiva atribuídos genericamente a todas as formações sociais, consagram o princípio da solidariedade e constituem um momento importante no processo de desenvolvimento, expansão e reconhecimento dos direitos humanos, caracterizados, enquanto valores fundamentais indisponíveis, pela nota de uma essencial inexauribilidade (MS 22.164, rel. Min. Celso de Mello, j. (30.10.1995).

No entanto, deve-se atentar ao fato de que, “partindo-se do critério metodológico, que classifica os direitos humanos em gerações, adota-se o entendimento de que uma geração de direitos não substitui a outra, mas com ela interage” (PIOVESAN, 2018, p. 64). Nesse sentido, o § 5º da Declaração de Viena, de 1993, elucidada:

5. Todos os direitos humanos são universais, indivisíveis, interdependentes e inter-relacionados. A comunidade internacional deve tratar os direitos humanos de forma global, justa e equitativa, em pé de igualdade e com a mesma ênfase. Embora particularidades nacionais e regionais devam ser levadas em consideração, assim como diversos contextos históricos, culturais e religiosos, é dever dos Estados promover e proteger todos os direitos humanos e liberdades fundamentais, sejam quais forem seus sistemas políticos, econômicos e culturais (ONU, 1993).

O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado surgiu em resposta à utilização desenfreada dos recursos naturais, o que, por consequência, gerou uma degradação alarmante (FIORILLO, 2020). Assim, “tais preocupações levaram a uma reconsideração do problema dos recursos ambientais, sob uma ótica que não os configura como entidades inexauríveis e, desse modo, deixadas à livre utilização, mas como bens coletivos de interesse geral” (FIORILLO, 2020, p. 158). Nesse cenário, o direito ao meio ambiente equilibrado foi consagrado na Declaração de Estocolmo, de 1972, constando em seu primeiro princípio:

1. O homem tem o direito fundamental à liberdade, à igualdade e ao desfrute de condições de vida adequadas em um meio ambiente de qualidade tal que lhe permita levar uma vida digna e gozar de bem-estar, tendo a solene obrigação de proteger e melhorar o meio ambiente para as gerações presentes e futuras. A tal respeito, as políticas de promover e perpetuar o apartheid, a segregação racial, a discriminação, a opressão colonial e suas outras formas, e a dominação estrangeira, ficam condenadas e devem ser eliminadas (ONU, 1972).

Nesse contexto, a Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, deu um grande passo na defesa desse direito, ao consolidar, em seu art. 225, que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, sendo este de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

### **Princípio constitucional da livre iniciativa**

Os recursos ambientais são limitados e as atividades econômicas devem ser norteadas pelo dever de preservação imposto pela Constituição Federal:

a Constituição Federal estabelece que a ordem econômica, fundada na livre iniciativa (sistema de produção capitalista) e na valorização do trabalho humano (limite ao capitalismo selvagem), deverá reger-se pelos ditames de justiça social, respeitando o princípio da defesa do meio ambiente, contido no inciso VI do art. 170. Assim, caminham lado a lado a livre concorrência e a defesa do meio ambiente, a fim de que a ordem econômica esteja voltada à justiça social (FIORILLO, 2009, p. 36).

Não se autoriza concluir que haja um impedimento ao desenvolvimento econômico ou à livre iniciativa. A bem da verdade, deve haver uma conformação da atividade econômica aos ditames constitucionais de preservação ambiental:

O princípio da defesa do meio ambiente conforma a ordem econômica (mundo do ser), informando substancialmente os princípios da garantia do desenvolvimento e do pleno emprego. Além de objetivo, em si, é instrumento necessário — e indispensável — à realização do fim dessa ordem, o de assegurar a todos, existência digna. Nutre também, ademais, os ditames da justiça social. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo — diz o art. 225, *caput* (GRAU, 2010, p. 256).

Diante disso, conforme restou decidido no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 3.378-DF, pelo Supremo Tribunal Federal, existe uma responsabilidade social partilhada pelos custos ambientais derivados da atividade econômica, ainda que lícita. Portanto, a imposição de custos ou limitações a determinada atividade não depende da ilicitude da conduta, tais como faltas ou infrações. Não se trata de punição, mas de uma justa restrição a determinada atividade, quando confrontada com os custos, ou melhor dizendo, externalidades ambientais decorrentes dessa mesma atividade. É dizer, a iniciativa privada deve acomodar-se ao dever de proteção ambiental, tal como determina o art. 170 da Constituição Federal, sendo essa uma restrição basilar da ordem econômica brasileira.

Delineadas as premissas constitucionais, seguem-se os cenários geral e local, apresentados pela literatura especializada, quanto ao problema do plástico nos oceanos e gerenciamento dos resíduos sólidos no arquipélago.

## A problemática do plástico nos oceanos

Os resíduos plásticos nos oceanos afetam a vida marinha (ARAÚJO, SILVA-CAVALCANTI, 2016) e podem comprometer o equilíbrio do ecossistema, sendo seus efeitos prolongados indefinidamente (SOBRAL, FRIAS e MARTINS, 2011):

As consequências de toda essa poluição são incalculáveis, começando com as visíveis, especialmente com plásticos que chegam nas costas ou flutuam nas águas, as quais já prejudicam a saúde dos humanos e da natureza. Passando, então, por influências diretas na saúde dos animais, e chegando nos impactos na cadeia alimentar, desde o plâncton até chegar na alimentação humana.

Dentre os danos específicos à vida marinha, há ameaças de enredamento, ingestão, destruição, destruição ou sufocamento dos leitos marinhos – incluindo recifes de corais e algas marinhas –, e transporte de espécies invasivas (DE GUCHTE, 2005). Espécies encontram lixo marinho através da ingestão (35.92%), enredamento (30.55%), colonização (28.1%), cobertura (2.85%), e outros (2.27%), e relatórios já indicam 1.417 espécies afetadas (TEKMAN; GUTOW; BERGMAN, 2017, p. 340).

Não se pode ignorar o impacto sobre as aves marinhas e a disseminação de poluentes e materiais tóxicos e agentes patológicos que afetam a saúde humana (GONÇALVES, 2020). Todavia, a extensão desse problema não se limita aos aspectos visíveis e facilmente detectáveis dos plásticos que boiam nos oceanos, formando verdadeiras ilhas de plásticos. Aspectos diversos irradiam da questão dos plásticos nos oceanos, os quais não se limitam à dimensão ambiental, mas também econômica e social.

Embora conceitualmente o mar tenha sido entendido como *res nullius* ou coisa de ninguém, atualmente prevalece o entendimento de que se trata de um bem comum da humanidade:

De um entendimento de que o mar não pertencia a ninguém – Res Nullius – se passou a compreender este espaço a partir da teoria da Res Communis, isto é, “coisa comum”. Assim, o mar passou a pertencer a todos os Estados de forma conjunta e simultânea. É um espaço onde todos os países possuem os mesmos direitos, sendo insuscetível de apropriação por parte individual. Ainda, o oceano (alto mar) é de toda sociedade internacional, sendo compartilhado não apenas pelos Estados, mas também por outros sujeitos de direito internacional como a ONU; suas agências especializadas; a Agência Internacional de Energia Atômica; a Autoridade Internacional para os Fundos Marinhos (ZANELLA, 2013, p. 14485).

Tendo como objetivo difundir um conhecimento sobre a importância dos oceanos e mobilizar governos, população e empresas, a Organização das Nações Unidas (ONU) declarou que, de 2021 a 2030, seria celebrada a Década do Oceano. Esta ação está relacionada, precipuamente, ao Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 14, previsto na Agenda 2030, acordo internacional firmado pelos estados-membros da ONU (UNESCO, 2020). Nesse contexto, a proteção do ambiente marinho e o reconhecimento da importância da cultura oceânica para a preservação do meio ambiente e da vida humana devem encontrar abrigo em leis e regulamentos que endereçam adequadamente tais questões.

### **Gerenciamento dos resíduos sólidos no Arquipélago de Fernando de Noronha**

O Arquipélago de Fernando de Noronha fica no Oceano Atlântico, a 360 km de distância da costa nordeste do Brasil. Desde 1988 é considerado um distrito do estado de Pernambuco, sendo formado por um total de 21 ilhas, ilhotas e rochedos, totalizando 26 km<sup>2</sup> de extensão.

A fauna marinha do Arquipélago é uma das mais ricas do Brasil. Considerado um santuário ecológico, é um destino turístico prestigiado, mas objeto de intensa proteção e regulação ambiental. O Parque Nacional Marinho de Fernando de Noronha (Parnamar/FN) é uma Unidade de Conservação de Proteção Integral, nos termos da SNUC. O Parnamar/FN abrange 50% da área de Fernando de Noronha, 17 ilhas e a maior parte das águas adjacentes, até 50 metros de profundidade, totalizando uma área de 112,7 quilômetros quadrados.

O gerenciamento de resíduos sólidos em um arquipélago apresenta desafios particulares, que devem ser bem conhecidos pela gestão pública. No distrito sob análise, está em atividade um sistema de coleta seletiva voluntária e triagem de resíduos sólidos, há Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PGIRS), tal como determina a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS). Os resíduos recicláveis são encaminhados ao continente, destinados para cooperativas de catadores e empresas privadas de reciclagem.

A limitação do fluxo de turistas no arquipélago, a restrição do número de moradores e a demarcação de áreas de preservação ambiental; o estabelecimento de condições de uso e manejo dos recursos naturais; a coleta seletiva e a triagem dos resíduos são alguns exemplos das medidas adotadas para preservação ambiental e gerenciamento dos resíduos sólidos no local (ASHTON; ASHTON, 2016). Entretanto, dificuldades da estrutura física do sistema, além da



necessidade de uma maior eficácia na educação ambiental da população e dos visitantes, revelam problemas de difícil solução:

Entretanto, esse sistema merece um olhar crítico, segundo algumas pesquisas, a coleta seletiva em Fernando de Noronha é deficitária. Nesse sentido, estudos de Santana et al (2014); Feitosa e Gómez (2013) citam dados da Elabore (2008) que credita a ineficiência do sistema de coleta seletiva à falta de caminhões seletores, o que dificulta a separação e a triagem do lixo. Esse problema acarreta alto índice de contaminação, o que reduz o volume de resíduos efetivamente reciclados (FEITOSA E GÓMEZ, 2013). Outro estudo (BELTRÃO E PEREIRA, 2014) identificou falta de coletores seletivos nos locais turísticos, além de falta de regularidade na coleta, o que resulta em lixeiras com acúmulo de resíduos sem recolhimento. Em relação aos coletores seletivos, o presente estudo constatou uma melhora, em relação ao relatado por Beltrão e Pereira, uma vez que se identificou a presença de coletores seletivos em diversos locais, tanto em pontos turísticos como em locais utilizados pela comunidade local. [...]

O resíduo que é coletado na ilha é encaminhado para uma Usina de Compostagem e Tratamento, na qual o lixo é pesado e triado (SANTANA et al, 2014). Nesse ponto, existem complicações ambientais, de acordo com Feitosa e Gómez (2013), a Usina não dispõe de espaço suficiente para acondicionar todo o resíduo coletado, por isso, parte da área florestal está sendo desmatada (ASHTON; ASHTON, 2016, p. 89).

A coleta dos resíduos no arquipélago é deficitária, sem caminhões seletores, o que ocasiona uma mistura de todo material coletado, dificultando sobremaneira a triagem, que seria o passo seguinte à coleta, no ciclo da gestão dos resíduos sólidos. Após a coleta, ocorre a separação entre o lixo seco e orgânico, o que é realizado manualmente, em uma mesa de triagem. Os produtos que podem ser encaminhados para o processo de reciclagem, tais como alumínio, papelão e garrafas pet, assim como os rejeitos, que não se prestam a outra destinação ambientalmente adequada, são separados e prensados para posterior remessa ao continente (SANTANA *et al.*, 2014).

### **A prevenção dos resíduos sólidos como meio de defesa dos oceanos**

Os resíduos que são gerados em continente são decisivos para o impacto nos oceanos:

Chegam aos oceanos diariamente centenas de resíduos como isopor, borrachas, embalagens metalizadas de alimentos como biscoitos e pontas de cigarro que se acumulam na superfície e no fundo do mar. Os microplásticos estão presentes na superfície dos oceanos entrando em contato com os animais que têm o mar como habitat natural. A má gestão de resíduos plásticos tem causado a morte de centenas de animais marinhos sendo as causas mais comuns o emaranhamento em redes de pesca e a ingestão desses resíduos podendo causar, a longo prazo, a extinção de espécies da fauna marinha (FAGUNDES; MISSIO, 2019, p. 2396).

A MARPOL e outras convenções proibindo o alijamento de resíduos e plásticos no mar têm um papel importante na prevenção dos resíduos. Todavia, nenhuma das convenções

internacionais avaliadas por Gonçalves (2020) apresenta disposições diretas e específicas para combater os efeitos dos resíduos plásticos nos oceanos. Dessa forma, para dar efetividade e cumprimento do mandamento constitucional de proteção ambiental, é preciso analisar a questão sob um prisma interdisciplinar e de integração e sopesamento entre os princípios constitucionais ora tratados.

O conceito de prevenção de resíduos está expresso na Política Nacional de Resíduos Sólidos – PNRS (Lei n.º 12.305/2010), ora sob a previsão de princípio (art. 6º, inciso I), ora sob o comando de medidas indutoras que o estado deve adotar para diminuir e prevenir a geração de resíduos (art. 42, inciso I). O contraponto que merece ser feito sob essa ótica é que, embora não haja a definição legal do que seja a prevenção de resíduos, a literatura especializada aponta que são necessárias estratégias adotadas para se evitar a geração de resíduo, considerando todo o ciclo de vida do material ou produto e a identificação de suas fontes primárias de origem (EPA, 2013).

### **Ponderação de princípios constitucionais**

O Direito forma um sistema uno e harmônico, em que o aparente conflito de normas deve ser solucionado pelo Poder Judiciário. A doutrina constitucionalista consagrou a ponderação de princípios constitucionais como técnica para a solução de conflitos em que há aparente colisão de direitos ou garantias constitucionais. Para que seja possível compreender a ponderação de princípios, em um caso concreto, deve-se distingui-los das regras, uma vez que sem a diferenciação “não pode haver nem uma teoria adequada sobre as restrições a direitos fundamentais, nem uma doutrina satisfatória sobre colisões, nem uma teoria suficiente sobre o papel dos direitos fundamentais no sistema jurídico” (ALEXY, 2015, p. 85). Assim, baseando-se na teoria dos princípios do jurista Robert Alexy:

O ponto decisivo na distinção entre regras e princípios é que princípios são normas que ordenam que algo seja realizado na maior medida possível dentro das possibilidades jurídicas e fáticas existentes. Princípios são, por conseguinte, mandamentos de otimização, que são caracterizados por poderem ser satisfeitos em graus variados e pelo fato de que a medida devida de sua satisfação não depende somente das possibilidades fáticas, mas também das possibilidades jurídicas. O âmbito das possibilidades jurídicas é determinado pelos princípios e regras colidentes. Já as regras são normas que são sempre ou satisfeitas ou não satisfeitas. Se uma regra vale, então, deve-se fazer exatamente aquilo que ela exige (ALEXY, 2015, p. 90-91).

Portanto, os princípios não contêm um mandamento definitivo como as regras, mas apenas *prima facie*, pois serão satisfeitos em graus variados, de acordo com as possibilidades fáticas e jurídicas (ALEXY, 2015). “Isso significa que a distinção entre regras e princípios é uma distinção qualitativa, e não uma distinção de grau” (ALEXY, 2015, p. 91).

Essa diferenciação torna-se importante, pois define como será realizada a solução de conflito entre princípios. Considerar um princípio como relevante para a solução de determinado caso não garante que o resultado será aquele exigido pelo princípio (ALEXY, 2015). Quando houver colisão entre princípios, um terá que ceder, mas isso não significa que o princípio cedente será declarado inválido; na verdade, o que ocorre é que um dos princípios tem precedência em face do outro, sob determinadas condições (ALEXY, 2015).

Sendo assim, para inferir pela precedência de um princípio sobre outro, no caso concreto, Alexy (2015) defende a necessidade de sopesamento entre os interesses conflitantes, com o objetivo de definir qual dos interesses - que abstratamente estão no mesmo nível - tem maior peso, no caso concreto. Em vista disso, deverá ser observado que quanto maior for o grau de não satisfação ou de afetação de um princípio, maior terá que ser a importância da satisfação do outro, o que corresponde à lei do sopesamento (ALEXY, 2015).

Em suma, o jurista alemão entende que os direitos fundamentais têm natureza de princípio, que são definidos como normas que ordenam que algo seja realizado na maior medida possível dentro das possibilidades jurídicas e fáticas existentes. Essa definição implica a máxima da proporcionalidade, com suas três máximas parciais: da adequação, da necessidade e da proporcionalidade, em sentido estrito (ALEXY, 2015). As três etapas da máxima da proporcionalidade serão utilizadas para solucionar o conflito entre princípios, em um caso concreto, sendo a última etapa a de ponderação desses, isto é, a de sopesamento (proporcionalidade em sentido estrito), a fim de verificar a importância da satisfação, em maior grau, de um dos princípios, quando em conflito (ALEXY, 2015).

### **Análise da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal**

Diante desse panorama, muito importante é a análise de como o STF tem lidado com essa questão de ponderação de princípios; mais especificamente, quando estão envolvidos os princípios da ordem econômica e a proteção do meio ambiente. Pontue-se, de início, que não há uma solução pronta para a resolução desses conflitos; tem-se que os princípios oferecem

somente um caráter *prima facie*, sendo necessária a análise do caso concreto, em que se determinará a sobreposição de um princípio, em detrimento do outro, posto que ambos são valores igualmente relevantes e que estão contemplados na Constituição.

O primeiro Acórdão selecionado foi o do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade- ADI n.º 3540<sup>5</sup>, proposta pelo Procurador Geral da República, em 2005, que tratou sobre matéria ambiental referente à supressão de vegetação em área de preservação permanente. O objetivo dessa ADI n.º 3540 foi a impugnação do art. 4º “caput” e parágrafos 1º a 7º da Lei Federal n.º 4.771/1965 (Antigo Código Florestal), alterados pela Medida Provisória n.º 2.166-67/2001. O relator da ação foi o ministro Celso de Mello, que decidiu pelo indeferimento da Medida Cautelar que suspendia os efeitos da medida provisória. Nessa decisão, pontuou-se a existência de colisão de direitos fundamentais, no caso, entre economia e ecologia, como se vê da ementa:

MEIO AMBIENTE - DIREITO À PRESERVAÇÃO DE SUA INTEGRIDADE (CF, ART. 225)- PRERROGATIVA QUALIFICADA POR SEU CARÁTER DE METAINDIVIDUALIDADE - DIREITO DE TERCEIRA GERAÇÃO (OU DE NOVÍSSIMA DIMENSÃO) QUE CONSAGRA O POSTULADO DA SOLIDARIEDADE - NECESSIDADE DE IMPEDIR QUE A TRANSGRESSÃO A ESSE DIREITO FAÇA IRROMPER, NO SEIO DA COLETIVIDADE, CONFLITOS INTERGERACIONAIS [...] - RELAÇÕES ENTRE ECONOMIA (CF, ART. 3º, II, C/C O ART. 170, VI) E ECOLOGIA (CF, ART. 225)- COLISÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS - CRITÉRIOS DE SUPERÇÃO DESSE ESTADO DE TENSÃO ENTRE VALORES CONSTITUCIONAIS RELEVANTES - OS DIREITOS BÁSICOS DA PESSOA HUMANA E AS SUCESSIVAS GERAÇÕES (FASES OU DIMENSÕES) DE DIREITOS (RTJ 164/158, 160-161) - **A QUESTÃO DA PRECEDÊNCIA DO DIREITO À PRESERVAÇÃO DO MEIO AMBIENTE: UMA LIMITAÇÃO CONSTITUCIONAL EXPLÍCITA À ATIVIDADE ECONÔMICA (CF, ART. 170, VI)- [...]** - Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Trata-se de um típico direito de terceira geração (ou de novíssima dimensão), que assiste a todo o gênero humano (RTJ 158/205-206). Incumbe, ao Estado e à própria coletividade, a especial obrigação de defender e preservar, em benefício dos presentes e futuras gerações, esse direito de titularidade coletiva e de caráter transindividual (RTJ 164/158-161). O adimplemento desse encargo, que é irrenunciável, representa a garantia de que não se instaurarão, no seio da coletividade, os graves conflitos intergeracionais marcados pelo desrespeito ao dever de solidariedade, que a todos se impõe, na proteção desse bem essencial de uso comum das pessoas em geral. Doutrina. **A ATIVIDADE ECONÔMICA NÃO PODE SER EXERCIDA EM DESARMONIA COM OS PRINCÍPIOS DESTINADOS A TORNAR EFETIVA A PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE.** - A incolumidade do meio ambiente não pode ser comprometida por interesses empresariais nem ficar dependente de motivações de índole meramente econômica, ainda mais se se tiver presente que a atividade econômica, considerada a disciplina constitucional que a rege, está subordinada, dentre outros princípios gerais, àquele que privilegia a "defesa do meio ambiente" (CF, art. 170, VI), que traduz conceito amplo e abrangente das noções de meio ambiente natural, de meio ambiente cultural, de meio

<sup>5</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 3.540 – Ação Declaratória de Inconstitucionalidade – Distrito Federal. Brasília. Brasil. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=387260>. Acesso em: 14 jun. 2021

ambiente artificial (espaço urbano) e de meio ambiente laboral. Doutrina. Os instrumentos jurídicos de caráter legal e de natureza constitucional objetivam viabilizar a tutela efetiva do meio ambiente, para que não se alterem as propriedades e os atributos que lhe são inerentes, o que provocaria inaceitável comprometimento da saúde, segurança, cultura, trabalho e bem-estar da população, além de causar graves danos ecológicos ao patrimônio ambiental, considerado este em seu aspecto físico ou natural. A QUESTÃO DO DESENVOLVIMENTO NACIONAL (CF, ART. 3º, II) E A NECESSIDADE DE PRESERVAÇÃO DA INTEGRIDADE DO MEIO AMBIENTE (CF, ART. 225): O PRINCÍPIO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL COMO FATOR DE OBTENÇÃO DO JUSTO EQUILÍBRIO ENTRE AS EXIGÊNCIAS DA ECONOMIA E AS DA ECOLOGIA. O princípio do desenvolvimento sustentável, além de impregnado de caráter eminentemente constitucional, encontra suporte legitimador em compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro e representa fator de obtenção do justo equilíbrio entre as exigências da economia e as da ecologia, subordinada, no entanto, a invocação desse postulado, quando ocorrente situação de conflito entre valores constitucionais relevantes, a uma condição inafastável, cuja observância não comprometa nem esvazie o conteúdo essencial de um dos mais significativos direitos fundamentais: o direito à preservação do meio ambiente, que traduz bem de uso comum da generalidade das pessoas, a ser resguardado em favor das presentes e futuras gerações.

No seu voto, o relator Celso de Mello discorreu sobre o direito ao meio ambiente e sua classificação como um direito de terceira geração (ou novíssima dimensão), esclarecendo que se trata de um direito metaindividual onde todos os indivíduos são abrangidos, inclusive as gerações futuras. O ministro destaca a existência do estado de tensão entre o imperativo de desenvolvimento nacional e a necessidade de preservação do Meio Ambiente, identificando “uma limitação constitucional explícita à atividade econômica”, consubstanciada no artigo 170, VI da CF:

Atento às circunstâncias de que existe um permanente estado de tensão entre o imperativo do desenvolvimento nacional (CF, art. 3º, II), de um lado, e a necessidade de preservação da integridade do meio ambiente (CF, art. 225º), de outro, torna-se essencial reconhecer que a superação desse antagonismo, que opõe valores constitucionais relevantes, dependerá da ponderação concreta, em cada caso corrente, dos interesses e direitos postos em situação de conflito, em ordem em harmonizá-los e a impedir que se aniquilem reciprocamente, tendo-se como vetor interpretativo, para efeito da obtenção de um mais justo e perfeito equilíbrio entre as exigências da economia e as da ecologia [...]. Isso significa, portanto, que a superação de antagonismo existente entre princípios e valores constitucionais há de resultar da utilização de critérios que permitam, ao Poder Público (e, portanto aos Magistrados e Tribunais) ponderar e avaliar, “*hic et nunc*,” em função de determinado contexto e sob uma perspectiva axiológica concreta, qual deva ser o direito a ponderar no caso, considerando a situação em conflito ocorrente, desde que, no entanto - tal como adverte o magistério da doutrina na análise da delicadíssima pertinente ao tema de colisão de direitos -, a utilização do método da ponderação de bens e interesses não importe em esvaziamento do conteúdo essencial dos direitos fundamentais, dentre os quais avulta, por sua significativa importância, o direito à preservação do meio ambiente. [...]

Essa asserção torna certo, portanto, que a incolumidade do meio ambiente – é importante insistir – **não pode ser comprometida** por interesses empresariais **nem ficar dependente** de motivações de índole meramente econômica ou de caráter

estritamente profissional, ainda mais se se tiver presente – tal como adverte PAULO DE BESSA ANTUNES ("Direito Ambiental", p. 63, item n. 2.1, 7ª ed., 2004, Lumen Juris) – **que a atividade econômica**, considerada a disciplina constitucional que a rege, **está subordinada**, entre outros princípios gerais, àquele que privilegia a "defesa do meio ambiente" (CF, art. 170, VI), [...] **Daí os instrumentos jurídicos** – de caráter legal e de natureza constitucional – que, **previstos** no ordenamento positivo, **objetivam viabilizar a tutela efetiva** do meio ambiente, **para que não se alterem** as propriedades e os atributos que lhe são inerentes, o que provocaria inaceitável comprometimento da saúde, segurança, cultura, trabalho e bem-estar da população, **além de causar** graves danos ecológicos ao patrimônio ambiental, **considerado** este em seu último aspecto físico ou natural (p. 37).

Outro pertinente julgamento nessa temática é a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 101<sup>6</sup>, de Relatoria da Ministra Carmen Lucia. A ação foi ajuizada pelo Presidente da República, sob o argumento de que numerosas decisões de juízes federais, em boa parte do território nacional, estariam descumprindo os preceitos fundamentais do direito à saúde e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, consoante os arts. 196 e 225 da Constituição da República, ao garantir aos autores das ações a importação de pneus usados e remoldados. A Ação destinou-se a coibir a importação de pneus usados com fulcro na Portaria n.º 08/1991, do Departamento de Comércio Exterior (Decex), que proíbe a importação de bens de consumo usados, cuja ementa se transcreve:

**EMENTA: ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL: ADEQUAÇÃO. OBSERVÂNCIA DO PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE. ARTS. 170, 196 E 225 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. CONSTITUCIONALIDADE DE ATOS NORMATIVOS PROIBITIVOS DA IMPORTAÇÃO DE PNEUS USADOS. RECICLAGEM DE PNEUS USADOS: AUSÊNCIA DE ELIMINAÇÃO TOTAL DE SEUS EFEITOS NOCIVOS À SAÚDE E AO MEIO AMBIENTE EQUILIBRADO. AFRONTA AOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA SAÚDE E DO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO. COISA JULGADA COM CONTEÚDO EXECUTADO OU EXAURIDO: IMPOSSIBILIDADE DE ALTERAÇÃO. DECISÕES JUDICIAIS COM CONTEÚDO INDETERMINADO NO TEMPO: PROIBIÇÃO DE NOVOS EFEITOS A PARTIR DO JULGAMENTO. ARGUIÇÃO JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE**

**1.** Adequação da arguição pela correta indicação de preceitos fundamentais atingidos, a saber, o direito à saúde, direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (arts. 196 e 225 da Constituição Brasileira) e a busca de desenvolvimento econômico sustentável: princípios constitucionais da livre iniciativa e da liberdade de comércio interpretados e aplicados em harmonia com o do desenvolvimento social saudável. Multiplicidade de ações judiciais, nos diversos graus de jurisdição, nas quais se têm interpretações e decisões divergentes sobre a matéria: situação de insegurança jurídica acrescida da ausência de outro meio processual hábil para solucionar a polêmica pendente: observância do princípio da subsidiariedade. Cabimento da presente ação.[...] **3.** Crescente aumento da frota de veículos no mundo a acarretar também aumento de pneus novos e, conseqüentemente, necessidade de sua substituição em decorrência do seu desgaste. Necessidade de destinação ecologicamente correta dos pneus usados para submissão dos procedimentos às normas constitucionais e legais

<sup>6</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADFP 101/DF – Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – Distrito Federal. Brasília. Brasil. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=629955>. Acesso em: 25.jun.2021.

vigentes. Ausência de eliminação total dos efeitos nocivos da destinação dos pneus usados, com malefícios ao meio ambiente: demonstração pelos dados. **4.** Princípios constitucionais (art. 225) a) do desenvolvimento sustentável e b) da equidade e responsabilidade intergeracional. Meio ambiente ecologicamente equilibrado: preservação para a geração atual e para as gerações futuras. Desenvolvimento sustentável: crescimento econômico com garantia paralela e superiormente respeitada da saúde da população, cujos direitos devem ser observados em face das necessidades atuais e daquelas previsíveis e a serem prevenidas para garantia e respeito às gerações futuras. Atendimento ao princípio da precaução, acolhido constitucionalmente, harmonizado com os demais princípios da ordem social e econômica.

**5.** Direito à saúde: o depósito de pneus ao ar livre, inexorável com a falta de utilização dos pneus inservíveis, fomentado pela importação é fator de disseminação de doenças tropicais. Legitimidade e razoabilidade da atuação estatal preventiva, prudente e precavida, na adoção de políticas públicas que evitem causas do aumento de doenças graves ou contagiosas. Direito à saúde: bem não patrimonial, cuja tutela se impõe de forma inibitória, preventiva, impedindo-se atos de importação de pneus usados, idêntico procedimento adotado pelos Estados desenvolvidos, que deles se livram.[...]

**8.** Demonstração de que: a) os elementos que compõem os pneus, dando-lhe durabilidade, é responsável pela demora na sua decomposição quando descartado em aterros; b) a dificuldade de seu armazenamento impele a sua queima, o que libera substâncias tóxicas e cancerígenas no ar; c) quando compactados inteiros, os pneus tendem a voltar à sua forma original e retornam à superfície, ocupando espaços que são escassos e de grande valia, em especial nas grandes cidades; d) pneus inservíveis e descartados a céu aberto são criadouros de insetos e outros transmissores de doenças; e) o alto índice calorífico dos pneus, interessante para as indústrias cimenteiras, quando queimados a céu aberto se tornam focos de incêndio difíceis de extinguir, podendo durar dias, meses e até anos; f) o Brasil produz pneus usados em quantitativo suficiente para abastecer as fábricas de remoldagem de pneus, do que decorre não faltar matéria-prima a impedir a atividade econômica. Ponderação dos princípios constitucionais: demonstração de que a importação de pneus usados ou remoldados afronta os preceitos constitucionais de saúde e do meio ambiente ecologicamente equilibrado (arts. 170, inc. I e VI e seu parágrafo único, 196 e 225 da Constituição do Brasil). [...]10. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental julgada parcialmente procedente.

A relatora, em seu voto, fundamentou que “a existência do meio ambiente ecologicamente equilibrado significa não apenas a sua preservação para a geração atual, mas, também, para as gerações futuras”. Ressaltou, ademais, que o exercício da livre iniciativa e da liberdade de comércio deve se dar em harmonia com o desenvolvimento social saudável, como se vê do seguinte trecho extraído do inteiro teor do julgado:

Ordenar os interesses decorrentes da proibição ou da autorização da importação de pneus usados há de se dar em perfeita consonância com os princípios constitucionais adotados. E, advirta-se, na presente Arguição, há de se atentar a que a questão posta há de ser solucionada como é próprio do Direito, vale dizer, pela racional aplicação das normas vigentes, sem espaço para emocionalismo, menos ainda demagogia no trato do tema. E não se pretenda seja essa questão simples, pois, de um lado, empresas defendem o direito – que, segundo elas, seria o da liberdade de iniciativa - de se utilizarem daquele resíduo para os seus desempenhos, do que advém, inclusive emprego para muitas pessoas, e, de outro, há os princípios constitucionais fundamentais da proteção à saúde e da defesa do meio ambiente saudável em respeito até mesmo às gerações futuras. [...] Assim, apesar da complexidade dos interesses e dos direitos envolvidos, a ponderação dos princípios constitucionais demonstra que a importação de pneus usados ou remoldados afronta os preceitos constitucionais da

saúde e do meio ambiente ecologicamente equilibrado e, especificamente, os princípios que se expressam nos arts. 170, inc. I e VI e seu parágrafo único, 196 e 225, da Constituição do Brasil.

Os empresários brasileiros interessados na defesa da importação de pneus, argumentaram que tal vedação desrespeita o Princípio Constitucional da Livre Iniciativa, pois, em virtude dessa proibição, várias empresas do ramo teriam de fechar suas portas. Para a relatora, porém, essa afirmação não se sustenta:

O argumento dos Interessados de que haveria afronta ao princípio da livre concorrência e da livre iniciativa por igual não se sustenta, porque, ao se ponderarem todos os argumentos expostos, conclui-se que, se fosse possível atribuir peso ou valor jurídico a tais princípios, relativamente ao da saúde e do meio ambiente ecologicamente equilibrado, preponderaria a proteção desses, cuja cobertura, de resto, atinge não apenas a atual, mas também as futuras gerações.

A ministra-relatora acrescentou que, mesmo entendendo ser imperiosa a garantia do desenvolvimento econômico, não se pode admitir a superação de uma crise fomentando o surgimento de outra mais deletéria, ou seja, não se pode primar pelo desenvolvimento econômico se o resultado for o desequilíbrio ambiental:

Nem se há de negar a imperiosidade de se assegurar o desenvolvimento econômico. Especialmente em dias como os atuais, nos quais a crise econômica mundial provoca crise social, pelas suas repercussões inegáveis e imediatas na vida das pessoas. Mas ela não se resolve pelo descumprimento de preceitos fundamentais, nem pela desobediência à Constituição. Afinal, como antes mencionado, não se resolve uma crise econômica com a criação de outra crise, esta gravosa à saúde das pessoas e ao meio ambiente. A fatura econômica não pode ser resgatada com a saúde humana nem com a deterioração ambiental para esta e para futuras gerações.

Neste caso em concreto, do exercício de ponderação entre os princípios constitucionais da livre iniciativa e da liberdade de comércio, cotejados com o princípio do direito a um meio-ambiente equilibrado, prevaleceram os preceitos constitucionais de saúde e do meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Outro precedente que merece ser citado é o do julgamento conjunto das ADI's 4901, 4902, 4903 e 4937 e ADC 42. O julgado pontua didaticamente que o exercício de ponderação deve se dar de forma concreta, em cada caso ocorrente. Conforme destacado na própria ementa do Acórdão da Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 4.901/DF<sup>7</sup>, não se deve acatar a prevalência sempre genérica de uma “vedação ao retrocesso ambiental”, ou supor-se que as

---

<sup>7</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. ADI-MC 4901/DF, Rel. Min. Luiz Fux, DJ 28/02/2018, p. 5. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=750504532>. Acesso em: 25 jun. 2021.



normas ambientais devem sempre prevalecer em face de outros interesses legítimos e também albergados pela Constituição Federal:

11. Por outro lado, as políticas públicas ambientais devem conciliar-se com outros valores democraticamente eleitos pelos legisladores como o mercado de trabalho, o desenvolvimento social, o atendimento às necessidades básicas de consumo dos cidadãos etc. Dessa forma, não é adequado desqualificar determinada regra legal como contrária ao comando constitucional de defesa do meio ambiente (art. 225, caput, CRFB), ou mesmo sob o genérico e subjetivo rótulo de “retrocesso ambiental”, ignorando as diversas nuances que permeiam o processo decisório do legislador, democraticamente investido da função de apaziguar interesses conflitantes por meio de regras gerais e objetivas. 12. Deveras, não se deve desprezar que a mesma Constituição protetora dos recursos ambientais do país também exorta o Estado brasileiro a garantir a livre iniciativa (artigos 1º, IV, e 170) e o desenvolvimento nacional (art. 3º, II), a erradicar a pobreza e a marginalização, a reduzir as desigualdades sociais e regionais (art. 3º, III; art. 170, VII), a proteger a propriedade (art. 5º, caput e XXII; art. 170, II), a buscar o pleno emprego (art. 170, VIII; art. 6º) e a defender o consumidor (art. 5º, XXXII; art. 170, V) etc [...] 20. A propósito, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal demonstra deferência judicial ao planejamento estruturado pelos demais Poderes no que tange às políticas públicas ambientais. No julgamento do Recurso Extraordinário nº 586.224/SP (Rel. MINISTRO LUIZ FUX, julgamento em 05/03/2016), apreciou-se o conflito entre lei municipal proibitiva da técnica de queima da palha da cana-de-açúcar e a lei estadual definidora de uma superação progressiva e escalonada da referida técnica. Decidiu a Corte que a lei do ente menor, apesar de conferir aparentemente atendimento mais intenso e imediato ao interesse ecológico de proibir queimadas, deveria ceder ante a norma que estipulou um cronograma para adaptação do cultivo da cana-de-açúcar a métodos sem a utilização do fogo. Dentre os fundamentos utilizados, destacou-se a necessidade de acomodar, na formulação da política pública, outros interesses igualmente legítimos, como os efeitos sobre o mercado de trabalho e a impossibilidade do manejo de máquinas diante da existência de áreas cultiváveis acidentadas. Afastou-se, assim, a tese de que a norma mais favorável ao meio ambiente deve sempre prevalecer (*in dubio pro natura*), reconhecendo-se a possibilidade de o regulador distribuir os recursos escassos com vistas à satisfação de outros interesses legítimos, mesmo que não promova os interesses ambientais no máximo patamar possível. Idêntica lição deve ser transportada para o presente julgamento, a fim de que seja refutada a aplicação automática da tese de “vedação ao retrocesso” para anular opções validamente eleitas pelo legislador.

O voto do Ministro Celso de Mello, nessa mesma Ação<sup>8</sup>, também realça a necessidade de que a ponderação seja realizada em cada situação da vida, diante de cada caso concreto:

[...] Atento à circunstância de que existe um permanente estado de tensão entre o imperativo de desenvolvimento nacional (CF, art. 3º, II), de um lado, e a necessidade de preservação da integridade do Meio Ambiente (CF, art. 225), de outro, torna-se essencial reconhecer que a superação desse antagonismo, que opõe valores constitucionais relevantes, dependerá da ponderação concreta, em cada caso ocorrente, dos interesses e direitos postos em situação de conflito, em ordem a harmonizá-los e a impedir que se aniquilem reciprocamente, tendo-se como vetor interpretativo, para efeito da obtenção de um mais justo e perfeito equilíbrio entre as exigências da economia e as da ecologia, o princípio do Desenvolvimento Sustentável, tal como formulado em conferências internacionais (a “Declaração do Rio de Janeiro sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992”, “p. ex.”) e

<sup>8</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. ADI-MC 4901/DF, Voto do Ministro Celso de Mello DJ 28/02/2018, p. 55. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/voto-celso-mello-codigo-florestal.pdf>. Acesso em: 08 jul. 2021

reconhecido em valiosos estudos doutrinários que lhe destacam o caráter eminentemente constitucional [...]

Diante do exposto, vê-se que o Supremo Tribunal Federal, quando da aplicação prática da técnica da ponderação, tem se pautado na razoabilidade ou proporcionalidade, nos casos de aparente colisão entre direitos fundamentais que envolvam o meio ambiente ecologicamente equilibrado e o desenvolvimento socioeconômico, analisando os casos em concreto para a tomada de decisão da prevalência de um direito fundamental sobre o outro.

### **Considerações finais**

A título de conclusão, responde-se positivamente à pergunta de pesquisa, que indagou se o disposto no Decreto em questão está em consonância com os ditames constitucionais, mais especificamente com as normas de proteção à livre iniciativa e ao livre exercício de atividade econômica (art. 170, CF).

Observa-se que, do ponto de vista formal, o decreto sob exame foi editado por autoridade competente, no âmbito das atribuições que lhe foram outorgadas pela Constituição do Estado de Pernambuco. Sob o ponto de vista da materialidade, o conteúdo da norma editada está em consonância com o dever constitucional de defesa e preservação do meio ambiente, imposto à coletividade e ao poder público no art. 225.

Este artigo, por meio da pesquisa bibliográfica, bem como da análise da Constituição Federal e de precedentes do Supremo Tribunal Federal que apreciaram a preservação do meio ambiente em contraponto ao livre exercício da atividade econômica, constata que o Decreto Distrital n.º 002, de 12 de dezembro de 2018, está em conformidade com os princípios constitucionais supramencionados.

O Decreto Distrital n.º 002/2018 privilegia o princípio constitucional do meio ambiente ecologicamente equilibrado, previsto no art. 225 da Constituição Federal, o qual deve se harmonizar com os princípios gerais da ordem econômica (art. 170, CF), ao restringir o livre exercício da atividade econômica local. Diante disso, considera-se que o Decreto Distrital n.º 002/2018 não viola os princípios gerais da ordem econômica, ao proibir a entrada, o uso e a comercialização de recipientes e embalagens descartáveis de material plástico ou similares no território de Fernando de Noronha. Outrossim, o próprio art. 170 da Constituição Federal estabelece que a ordem econômica tem como fim assegurar a todos uma existência digna,

conforme os ditames da justiça social, observando determinados princípios, sendo um deles o “da defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação” (inciso VI, art. 170, CF).

Por fim, não se pode olvidar que a questão da poluição dos oceanos transcende fronteiras, gerando um impacto global. A WWF (2019) prevê que, até o ano de 2030, 104 milhões de toneladas de plástico chegarão à natureza. Desse modo, é imprescindível que os grandes produtores e consumidores de plástico busquem alternativas menos lesivas ao meio ambiente, prevenindo a geração de resíduos e considerando o ciclo de vida de cada produto. Para que os objetivos do desenvolvimento sustentável sejam alcançados até 2030 e seja exercida uma efetiva defesa dos oceanos, essenciais à vida no planeta, é preciso uma efetiva atuação do poder público. Um dos meios dessa atuação é a busca por novas formas de regulação, que considerem a realidade local e global, para que, assim, atinjam a sua finalidade precípua de proteção ambiental e combate à poluição. O decreto distrital sob exame foi o primeiro dessa natureza a ser editado no Brasil, mas não padece do vício de inconstitucionalidade. Ao contrário, tal norma está lastreada na realidade local de gerenciamento insuficiente dos resíduos sólidos e no cenário global dos resíduos plásticos nos oceanos, pelo que concluímos pela sua constitucionalidade, em face da ponderação de princípios realizada neste estudo.

## **Referências**

ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. 2. ed. Tradução Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros. 2015.

ARAÚJO, Maria Christina Barbosa; SILVA-CAVALCANTI, Jacqueline Santos. Dieta indigesta: milhares de animais marinhos estão consumindo plásticos. **Revista Meio Ambiente e Sustentabilidade**, [Curitiba], v. 10, n. 5, 10 jun. 2016, p. 74 - 81. Disponível em: <https://www.revistasuninter.com/revistameioambiente/index.php/meioAmbiente/article/view/511>. Acesso em: 09 jun. 2021.

ASHTON, Elisa Guerra; ASHTON, Mary Sandra Guerra. Gerenciamento de resíduos sólidos no destino turístico Fernando de Noronha, Brasil. **Anais Brasileiros de Estudos Turísticos**, Minas Gerais, 2016, p. 82-96. Disponível em: <https://periodicos.ufjf.br/index.php/abet/article/view/3146/1128>. Acesso em: 09 jun. 2021.

BRASIL. Constituição Federal. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade** nº 3.378-DF. Relator Ministro Carlos Britto. DJ: 19/06/2006. Brasília, DF:STF, 2006.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança**: MS 22.164-SP. Relator Ministro Celso de Mello. DJ: 17/11/1995. Brasília, DF:STF,1995.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário**: RE 586.224-SP. Relator Ministro Luiz Fux. DJ. Brasília, DF:STF 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Competência Legislativa da União, dos Estados e dos Municípios**: Bibliografia, Legislação e Jurisprudência Temática. Brasília, DF:STF Disponível em:

<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/bibliotecaConsultaProdutoBibliotecaBibliografia/anexo/CompetenciaLegislativa.pdf>. Acesso em: 15 maio 2021.

ENVIRONMENTAL PROTECTION AGENCY (EPA). Plastic Pellets In The Aquatic Environment: Sources and Recommendations. **Environmental Protection Agency**, Washington, 1993.

FAGUNDES, Lena Marques; MISSIO, Eloir. Resíduos plásticos nos oceanos: ameaça à fauna marinha”. **Brazilian Journal of Development**, [S.l.], v. 5, n. 3, p. 2396-2401, 2019. Disponível em: <https://www.brazilianjournals.com/index.php/BRJD/article/view/1287/1162>. Acesso em: 05 jun. 2021.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 20. ed. São Paulo: Saraiva. 2020.

GONÇALVES, Luísa Cortat Simonetti. **Remédios jurídicos contra a poluição plástica dos oceanos**: uma análise dos esforços do direito internacional público e das iniciativas privadas para enfrentar a sopa de plástico. Orientador: Adriano Sant'Ana Pedra. 2020. 290 f. Tese (Doutorado em Direitos e Garantias Fundamentais) - Programa de Pós-Graduação em Direitos e Garantias Fundamentais, Faculdade de Direito de Vitória, Vitória. 2020.

GOVERNO DE PERNAMBUCO. **Lei nº 11.304, de 28 de dezembro de 1995**. Diário Oficial Estado de Pernambuco: Poder Executivo, p. 4, coluna 1, 29 de dezembro de 1995.

GOVERNO DE PERNAMBUCO. Decreto Distrital de Fernando de Noronha nº 002, de 12 de dezembro de 2018. **Diário Oficial Estado de Pernambuco nº 230**, ano XCV, Recife, 13 de dezembro de 2018.

- GOVERNO DE PERNAMBUCO. **Noronha Plástico Zero**. Brasília, DF: Secretaria de Meio Ambiente. Disponível em: <http://www.noronhaplasticozero.com.br/>. Acesso em: 28 jun. 2021.
- GRAU, Eros Roberto. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988**. 14. ed. São Paulo: Malheiros. 2010.
- MARINHO, Karoline Lins Câmara; FRANÇA, Vladimir da Rocha. “O Princípio do Desenvolvimento Sustentável na Constituição Federal de 1988”. In: **XVII Encontro Preparatório para o Congresso Nacional do CONPEDI**, 2008, p. 645-663. Disponível em: <http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/32502-39465-1-PB.pdf>. Acesso em: 10 maio 2021.
- MILARÉ, Édís. **Direito do ambiente**. 7. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. 2011.
- MONTENEGRO, Marcelo *et al.* **Atlas do Plástico: fatos e números sobre o mundo dos polímeros sintéticos**. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll Brasil, 2020. Disponível em: <https://br.boell.org/sites/default/files/2020-11/Atlas%20do%20PI%C3%A1stico%20-%20vers%C3%A3o%20digital%20-%2030%20de%20novembro%20de%202020.pdf>. Acesso em: 08 maio 2021.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração sobre o Meio Ambiente Humano**. Estocolmo, junho de 1972. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Meio-Ambiente/declaracao-de-estocolmo-sobre-o-ambiente-humano.html>. Acesso em: 20 jun. 2021.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração e Programa de Ação de Viena**. Viena, junho de 1993. Disponível em: [http://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2013/03/declaracao\\_viena.pdf](http://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2013/03/declaracao_viena.pdf). Acesso em: 20 jun. 2021.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Marine plastic debris and microplastics – Global lessons and research to inspire action and guide policy change. **United Nations Environment Programme**, Nairobi. Disponível em: <https://wedocs.unep.org/handle/20.500.11822/7720>. Acesso em: 08 maio 2021.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Global Environment Outlook – GEO-6: Healthy Planet, **Healthy People**. Nairobi, 2019. Disponível em: <https://www.unep.org/resources/global-environment-outlook-6>. Acesso em: 08 de maio de 2021.
- PIOVESAN, Flávia. **Temas de direitos humanos**. 11.ed. São Paulo: Saraiva Educação. 2018.
- RAMOS, André de Carvalho. **Curso de Direitos Humanos**. 7. ed. São Paulo: Saraiva. 2020.

SANTANA, Rebeqa Cristiny Barbosa de *et al.* CONGRESSO BRASILEIRO DE GESTÃO AMBIENTAL E SUSTENTABILIDADE. Coleta Seletiva de Resíduos Sólidos no Arquipélago de Fernando de Noronha. Congestas. **Anais** [...]. Congestas, v. 2, p. 153-159. Disponível em: <http://eventos.ecogestaobrasil.net/congestas2014/trabalhos/pdf/congestas2014-et-02-003.pdf>.

Acesso em: 30 maio 2021.

SILVA, Cristiano Baccin da. **Direito Ambiental e Direito Econômico: desenvolvimento Sustentável Como Produto da Harmonização Entre Normas Colidentes** (2018). Dissertação (mestrado em Ciência Jurídica da Universidade do Vale do Itajaí) – UNIVALI. Itajaí-SC. 2018.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 43. ed. São Paulo: Malheiros. 2020.

SOBRAL, Paula; FRIAS, João; MARTINS, Joana. Microplásticos nos oceanos: um problema sem fim à vista. **Revista Ecológica**, Lisboa, v. 3, p. 12-21, 2011. Disponível em: <https://saneamentobasico.com.br/wp-content/uploads/2019/08/microplasticos-nos-oceanos.pdf>. Acesso em: 30 maio 2021.

WWF. World Wide Fund for Nature (2019). Solucionar a poluição plástica: transparência e responsabilização. **Gland**, Suíça. Disponível em: <http://promo.wwf.org.br/solucionara-poluicao-plastica-transparencia-e-responsabilizacao>. Acesso em: 07 maio 2021.

ZANELLA, Tiago Vinicius. Poluição Marinha por Plásticos e o Direito Internacional do Ambiente”. **Revista do Instituto do Direito Brasileiro**, ano 2, n. 12, p. 14473-14500, 2013. Disponível em: [https://www.cidp.pt/revistas/ridb/2013/12/2013\\_12\\_14473\\_14500.pdf](https://www.cidp.pt/revistas/ridb/2013/12/2013_12_14473_14500.pdf).

Acesso em: 26 maio 2021.

---

Recebido em: 12.09.2022

Aprovado em: 21.09.2022

**Para referenciar este texto:**

BRITO, Ana Carolina Ferreira de Melo *et al.* Constitucionalidade da proibição de uso de plásticos descartáveis como meio de prevenção de resíduos no oceano. **Lumen**, Recife, v. 31, n. 2, p. 59-80, jul./dez. 2022.