



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
FACULDADE DE DIREITO
CURSO DE DIREITO

WENDEL CARDOSO OLIVEIRA

**UMA ANÁLISE DA APLICAÇÃO DA LEGISLAÇÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS
DA CIDADE DE FORTALEZA**

FORTALEZA

2018

WENDEL CARDOSO OLIVEIRA

UMA ANÁLISE DA APLICAÇÃO DA LEGISLAÇÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS
DA CIDADE DE FORTALEZA

Monografia apresentada ao Curso de Direito da
Universidade Federal do Ceará, UFC, como
requisito para obtenção do Título de Bacharel
em Direito.

Área de concentração: Direito Público, Direito
Ambiental.

Orientador: Profa. Dra. Geovana Maria Cartaxo
de Arruda Freire

FORTALEZA

2018

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Biblioteca Universitária
Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

O1a OLIVEIRA, WENDEL.
UMA ANÁLISE DA APLICAÇÃO DA LEGISLAÇÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS DA CIDADE DE FORTALEZA / WENDEL OLIVEIRA. – 2018.
58 f. : il.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Direito, Curso de Direito, Fortaleza, 2018.

Orientação: Profa. Dra. Geovana Maria Cartaxo de Arruda Freire.

Coorientação: Profa. Ma. VANESSA DE LIMA MARQUES SANTIAGO.

1. RESÍDUOS SÓLIDOS. 2. DIREITO AMBIENTAL. 3. SANÇÃO PREMIAL. I. Título.

CDD 340

WENDEL CARDOSO OLIVEIRA

UMA ANÁLISE DA APLICAÇÃO DA LEGISLAÇÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS
DA CIDADE DE FORTALEZA

Monografia apresentada ao Curso de Direito da
Universidade Federal do Ceará, UFC, como
requisito para obtenção do Título de Bacharel
em Direito.

Área de concentração: Direito Público, Direito
Ambiental.

Aprovada em ____/____/____

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Geovana Maria Cartaxo de Arruda Freire (Orientadora)

Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof. Ma. Fernanda Claudia Araujo da Silva

Universidade Federal do Ceará (UFC)

Ma. Vanessa de Lima Marques Santiago

Universidade Federal do Ceará (UFC)

A Deus que me concedeu a oportunidade de estudar o Direito.

À minha família por acreditar nos meus sonhos.

Aos meus amigos pelo importante apoio fornecido.

AGRADECIMENTOS

Inicialmente, agradeço a Deus por ter me proporcionado adentrar a esse curso pela terceira vez após ter desistido outras duas vezes, cuidando tão bem dos meus caminhos ao me fazer enxergar que nunca é tarde para se aprender e buscar um caminho mais amplo de aprendizado e conhecimentos.

À minha mãe, Maria Neusa, por ser meu porto seguro e por apoiar todos os meus sonhos. Todas as conquistas nunca são alcançadas de forma isolada, sempre haverá pessoas que nos auxiliam na caminhada, sendo minha mãe a grande motivação para eu estar construindo novas oportunidades. Qualquer vitória, que eu venha a ter, será para ela.

À minha irmã, Karla Ingridy, por compartilhar uma trajetória de vida comigo.

Ao meu saudoso pai, que sempre demonstrou afeto e carinho em suas ações relacionadas à minha pessoa e que, certamente, está muito feliz por mim onde quer que esteja.

À minha amiga e futura advogada Amanda Larissa, pelo apoio constante nas variadas disciplinas durante todo o curso. Sempre me auxiliando em épocas importantes da faculdade. Demonstrando toda a sua força e determinação para a concretização de seus sonhos. Devo muito a ela por ter conseguido chegar a esta etapa acadêmica. Só tenho felicidade e gratidão em poder dividir a mesma carreira profissional com um ser humano tão ímpar como ela.

A todos os meus amigos, por dividirem momentos de felicidade e de dificuldade nos últimos anos. Pessoas que fazem me sentir bem, proporcionando-me leveza e descontração em momentos importantes. Não sou capaz de descrever a importância de cada um na minha evolução como ser humano. Sou muito agradecido por vocês existirem na minha vida!

Por fim, aos membros e alunos do Curso Pré-Vestibular Paulo Freire, um projeto voluntário que me mostrou a importância do docente na condução profissional dos alunos. Foi a oportunidade única que tive de experimentar o labor desafiador e prazeroso da atuação de professor.

“O que você faz com amor e cuidado tem uma chance de fazer diferença, tanto para você como para a vida de outras pessoas. Tudo o que se faz sem amor e sem convicção é fadado ao fracasso e à perda de tempo, para você e para os outros” (Wim Wenders).

RESUMO

É incontestável que a temática ambiental tem a sua importância acrescida ano a ano em esfera mundial. Um dos elementos que compõem o meio ambiente são os resíduos sólidos. Na cidade de Fortaleza, o gerenciamento dos resíduos sólidos é regulamentado pela Lei Municipal nº 8.408, de 24 de dezembro de 1999, alterada pela Lei Municipal nº 10.340, de 28 de abril de 2015. Questionamentos começaram a surgir quando da aplicação dessa lei acerca da fundamentação de componentes importantes presentes na lei em comento, como, por exemplo, da caracterização de grandes geradores de resíduos sólidos e do tratamento fornecido aos resíduos de serviços de saúde. Por meio dessas indagações, objetiva-se neste estudo demonstrar que existem excessos e falhas nessa lei de resíduos sólidos que acabam penalizando mais os contribuintes fortalezenses em função de seu maior rigor. A fim de averiguar essas possíveis inadequações contidas na legislação em estudo, fez-se uso de uma análise comparativa dessa lei com a legislação de resíduos sólidos dos municípios de Curitiba e São Paulo, bem como do Índice de Sustentabilidade de Limpeza Urbana, ISLU, o qual mensura a adequação dos municípios quanto às determinações contidas na Política Nacional de Resíduos Sólidos. A diferença obtida entre as definições contidas nessas leis mostra que os limites existentes de resíduos sólidos para serem destinados à coleta pública são menores em Fortaleza. Não obstante, compreende-se que, neste município, não existe uma distinção entre os estabelecimentos quanto ao grau de impacto ambiental que pode ser gerado pelos resíduos de serviços de saúde, diferentemente do que ocorre em São Paulo, em que há uma escala de valores para a taxa de coleta deste tipo de resíduo de acordo com a quantidade produzida pela atividade. Este estudo demonstra que, mesmo com critérios mais rigorosos no que diz respeito ao gerenciamento dos resíduos sólidos, o município de Fortaleza não apresenta melhores resultados quanto à limpeza urbana ao ser comparado com os municípios de Curitiba e São Paulo.

Palavras-chave: Direito Ambiental, Resíduos Sólidos, Grandes Geradores de Resíduos

ABSTRACT

It is undeniable that the environmental theme has its importance year after year in the global sphere. One of the elements that make up the environment is solid waste. In the city of Fortaleza, solid waste management is regulated by Municipal Law nº 8.408, dated December 24, 1999, as amended by Municipal Law nº 10.340, of April 28, 2015. Questions began to arise when important components present in the law in question, such as the characterization of large generators of solid waste and the treatment provided to health care waste. Through these inquiries, this study aims to demonstrate that there are excesses and failures in this solid waste law that end up penalizing the strongest taxpayers due to their greater rigor. In order to investigate these possible inadequacies contained in the legislation under study, a comparative analysis of this law was made with the solid waste legislation of the municipalities of Curitiba and São Paulo, as well as of the Urban Cleaning Sustainability Index, ISLU, which measures the adequacy of the municipalities in relation to the determinations contained in the National Solid Waste Policy. The difference obtained between the definitions contained in these laws shows that the existing limits of solid waste to be used for public collection are lower in Fortaleza. Nevertheless, it is understood that, in this municipality, there is no distinction between establishments regarding the degree of environmental impact that can be generated by health service waste, unlike what occurs in São Paulo, where there is a scale of values for the rate of collection of this type of waste according to the quantity produced by the activity. This study demonstrates that, even with more rigorous criteria regarding solid waste management, the municipality of Fortaleza does not present better results regarding urban cleaning when compared to the municipalities of Curitiba and São Paulo.

Key words: Environmental Law, Solid Waste, Large Waste Generators

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico 1 – Resultado do ISLU 2017 para os municípios analisados neste estudo

Figura 1 – Fluxograma para a classificação dos resíduos sólidos

Gráfico 2 – Volume limite de resíduos comuns gerados pelos estabelecimentos tidos como pequenos geradores de resíduos

Gráfico 3 – Número de vistorias mínimas necessárias para se caracterizar um grande gerador de resíduos sólidos

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABNT – Associação Brasileira de Normas Técnicas

CF – Constituição Federal

CONAMA – Conselho Nacional do Meio Ambiente

EGRS – Estabelecimento Gerador de Resíduos Sólidos

ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços

IDH – Índice de Desenvolvimento Humano

ISLU – Índice de Sustentabilidade da Limpeza Urbana

NBR – Norma Brasileira

PERS – Política Estadual de Resíduos Sólidos

PGRS – Plano de Gerenciamento de Resíduos Sólidos

PGRSS – Plano de Gerenciamento de Resíduos de Serviços de Saúde

PNMA – Política Nacional do Meio Ambiente

PNRS – Política Nacional de Resíduos Sólidos

PWC – PricewaterhouseCoopers Brasil LTDA

SELUR – Sindicato das Empresas de Limpeza Urbana

SEUMA – Secretaria de Urbanismo e Meio Ambiente

SNIS – Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento

TRSS – Taxa de Resíduos de Serviços de Saúde

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	12
2	O MEIO-AMBIENTE	15
2.1	Princípios aplicados no Direito Ambiental	16
2.1.1	<i>Princípio do Desenvolvimento Sustentável</i>	16
2.1.2	<i>Princípio da Igualdade</i>	17
2.1.3	<i>Princípio da Razoabilidade e da Proporcionalidade</i>	18
2.1.4	<i>Princípio do Protetor-recebedor</i>	20
2.1.5	<i>Princípio da Prevenção</i>	22
2.1.6	<i>Princípio do Poluidor-pagador</i>	23
2.1.7	<i>Princípio da Defesa do Meio Ambiente na ordem econômica</i>	23
2.2	Matéria ambiental na Constituição Federal	25
2.3	Política Nacional de Resíduos Sólidos	27
2.4	Índice de Sustentabilidade da Limpeza Urbana – ISLU	30
2.5	Classificação de Resíduos Sólidos – NBR 10004	32
3	LEGISLAÇÃO ESTADUAL SOBRE RESÍDUOS SÓLIDOS	35
3.1	Atual Política Estadual de Resíduos Sólidos	35
3.2	Sanção premial: um novo paradigma no direito ambiental	37
4	OS RESÍDUOS SÓLIDOS NA LEGISLAÇÃO DO MUNICÍPIO DE FORTALEZA	41
4.1	Os grandes geradores de resíduos sólidos	41
4.2	Resíduos de serviços de saúde	49
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	55
6	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	57

1 INTRODUÇÃO

Um dos grandes desafios com que se defronta a sociedade atual é como equacionar a geração excessiva e a disposição final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos. A atenção mundial em relação aos resíduos sólidos tem aumentado ante o crescimento da produção, do gerenciamento inadequado e da falta de áreas de disposição final.

A preocupação com os resíduos vem sendo discutida há algumas décadas nas esferas nacional e internacional, em função do crescimento da consciência coletiva com relação ao meio ambiente. Desta sorte, a complexidade das atuais demandas ambientais, sociais e econômicas levou a um novo posicionamento dos três níveis de governo, da sociedade civil e da iniciativa privada. Esse pensamento conduziu à construção da chamada responsabilidade compartilhada, em que toda a sociedade tem função primordial na gestão dos resíduos sólidos urbanos. A cada setor foram atribuídos diferentes papéis com o fito de solucionar ou mitigar os problemas relacionados a esse conteúdo.

O assunto tem se mostrado de importância substancial desde a Conferência Rio-92 tanto nos países ricos quanto nos mais pobres, por contribuir direta ou indiretamente com o aquecimento global e as mudanças do clima. Desde a Rio-92, foram incorporadas novas prioridades à gestão sustentável de resíduos sólidos que representaram uma mudança de paradigma, o qual tem direcionado a atuação dos governos, da sociedade e do mercado empresarial. Estão inclusas nessas prioridades a redução dos resíduos nas fontes geradoras e da disposição final no solo e a maximização do reaproveitamento, da coleta seletiva e da reciclagem com a inclusão de catadores e a participação da sociedade.

É cada vez mais nítido que a utilização de padrões de produção e consumo sustentáveis junto ao gerenciamento correto dos resíduos sólidos podem diminuir consideravelmente os impactos negativos ao ambiente e à saúde. Nos países mais desenvolvidos que geram maiores quantidades de resíduos e de lixo, há mais capacidade de equacionamento da gestão, por um leque de fatores que albergam recursos econômicos, preocupação ambiental da população e desenvolvimento tecnológico.

Em cidades de países em desenvolvimento com urbanização muito acelerada, observam-se déficits na capacidade financeira e administrativa dessas em fornecer infraestrutura e serviços básicos como água, saneamento, coleta e destinação adequada do lixo e moradia, e em assegurar segurança e controle da qualidade ambiental para a sociedade.

No Brasil, após um lapso temporal de vinte e um anos de discussões no Congresso Nacional, a aprovação da Política Nacional de Resíduos Sólidos - PNRS marcou o começo de uma intensa articulação institucional envolvendo os três entes federados – União, Estados e Municípios – o setor empresarial e a sociedade em geral no anseio de serem encontradas soluções para os problemas na gestão dos resíduos sólidos que influenciam a qualidade de vida dos brasileiros. Essa nova Política aprovada instituiu um novo paradigma na qualificação do gerenciamento dos resíduos sólidos e também forneceu novos rumos à discussão sobre o tema em estudo.

A partir de agosto de 2010, baseado no já citado conceito de responsabilidade compartilhada, a sociedade como um todo – cidadãos, governos, setor privado e sociedade civil organizada – torna-se responsável pela gestão ambientalmente adequada dos resíduos sólidos. A PNRS serve desde então como texto base que orienta aos demais entes públicos critérios e diretrizes a serem observados primordialmente. Dentro deste contexto, é que os Municípios criam suas próprias políticas no que diz respeito ao gerenciamento de resíduos sólidos.

Fortaleza desde 1999, com a Lei Municipal nº 8.408, de 24 de dezembro de 1999, já possuía uma legislação que tratava desse assunto. Mas em 2015, esta lei foi alterada com a aprovação da Lei Municipal nº 10.340, de 28 de abril de 2015, norma em que vários conceitos e entendimentos preconizados no texto federal são respeitados e aplicados. Todavia, o anseio na busca de soluções nessa área de resíduos pressiona a própria sociedade em função de mudanças motivadas pelos elevados custos socioeconômicos e ambientais.

Resta evidente que a implantação de um Plano de Gestão traz reflexos positivos no âmbito social, ambiental e econômico, pois não só tende a diminuir o consumo dos recursos naturais, como gera a abertura de novos mercados, gera trabalho, emprego e renda, conduz à inclusão social e diminui os impactos ambientais provocados pela disposição inadequada dos resíduos.

No entanto, a falta de estrutura do próprio município para suportar as novas reflexões, que a PNRS traz, impõe à sociedade ônus que muitos contribuintes não são capazes de suportar. Apesar do compartilhamento da responsabilidade entre todos aqueles que compõem o meio ambiente, o ente público deve fornecer alternativas de adaptação para a sociedade. Simplesmente aplicar multas, transferindo boa parcela dessa responsabilidade para os contribuintes não deve ser a alternativa norteadora na aplicação de legislações seja qual for a temática envolvida.

Dentro desta compreensão, é que se almeja fazer um estudo mais detalhado de certos pontos contidos na legislação municipal de Fortaleza relacionada ao gerenciamento de resíduos sólidos. O enquadramento de uma atividade como grande geradora de resíduos sólidos, o número mínimo de diligências para um estabelecimento ser tido pelo município como grande gerador de resíduos e o tratamento dado às empresas quanto ao gerenciamento de resíduos de serviços de saúde foram as variáveis analisadas nesse estudo comparativo.

No intuito de se apontarem alguns excessos, realizou-se, como metodologia de estudo, uma analogia da legislação de resíduos sólidos de Fortaleza com as leis que regerem essa mesma temática nos municípios de Curitiba e São Paulo. Concomitante a isso, utilizou-se como parâmetro de qualidade de limpeza urbana o ISLU – Índice de Sustentabilidade da Limpeza Urbana, indicador que mede quanto os municípios estão atendendo ao que consta na Política Nacional de Resíduos Sólidos – PNRS.

2 O MEIO AMBIENTE

O tema meio ambiente vem ganhando mais espaço na mídia e nos debates políticos. Vários problemas associados a essa temática são observados e medidas corretivas devem ser aplicadas, a fim de que, pelo menos, se reduza o grau de impacto de condutas indevidas ao meio ambiente.

Toda a sociedade necessita de condições saudáveis no seu dia a dia para que a sua qualidade de vida seja devidamente assegurada. Entre essas condições, encontram-se, por exemplo: ar com baixos índices de poluição, saneamento básico existente e gerenciamento adequado dos resíduos sólidos.

No âmbito jurídico, entende-se meio-ambiente a partir da definição contida na Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, em seu art. 3º, inciso I:

Art. 3º - Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por:

I – Meio ambiente, o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas.

Essa definição é considerada de forma muito ampla, fazendo com que esta se estendesse à natureza como um todo de um modo interativo e integrativo. Sem negar a unicidade do meio ambiente, a doutrina o subdivide, para fins de estudo, em meio ambiente natural, meio ambiente artificial, meio ambiente cultural e meio ambiente do trabalho.

O meio ambiente natural faz referência ao espaço, composto pelos elementos da natureza, tais como a flora, fauna, micro-organismos, águas, atmosfera, solo e subsolo, os quais interagem entre si para assegurar o equilíbrio dos ecossistemas.

Já o meio ambiente artificial está associado ao espaço construído pelo engenho humano – a cidade -, que proporciona a seus habitantes as condições para o exercício de funções básicas como morar, trabalhar e recrear-se.

Por sua vez, há o meio ambiente do trabalho, o qual consiste no local onde as pessoas desenvolvem suas atividades laborais, e cuja salubridade deve ser permanentemente mantida com vistas a evitar o desenvolvimento de doenças e preservar a saúde física e mental do trabalhador.

Por fim, mas não menos importante, o meio ambiente cultural é composto pelos elementos naturais e artificiais, materiais e imateriais, portadores de referências à identidade, à ação e à memória dos grupos formadores da sociedade brasileira, que revelam, portanto, a cultura, a história e a forma de viver, fazer e criar das gerações passadas de nossa civilização.

A Constituição Federal de 1988 declara, por sua vez, que o meio ambiente ecologicamente equilibrado é essencial à sadia qualidade de vida, sendo, por esta razão, um direito fundamental de toda a coletividade.

Para garantir o meio ambiente para as presentes e futuras gerações, a Constituição impõe ao Poder Público uma série de obrigações, tais como: preservar e restaurar processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas, exigir e publicizar estudo prévio de impacto ambiental para as instalações de obras ou atividades potencialmente causadoras de impacto ambiental significativo e proteger a fauna e a flora, coibindo as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais à crueldade.

2.1 Princípios aplicados no Direito Ambiental

Os princípios jurídicos apresentam valores fundamentais e, desta forma, constituem a base de um sistema normativo, que direcionam a elaboração, interpretação e aplicação das regras de proteção dos bens jurídicos. Por conseguinte, é comum que todos os ramos do Direito tenham seus princípios, que vão nortear as construções doutrinárias e as decisões administrativas e judiciais relacionadas à área. O Direito Ambiental, como ramo autônomo do Direito, detém seus próprios princípios, os quais são encontrados de forma explícita, como, por exemplo, na própria Constituição Federal e na Lei de Política Nacional de Meio Ambiente, ou também de forma implícita em leis esparsas contidas no ordenamento jurídico. Sendo explícitos ou implícitos, todos são de grande importância e devem prevalecer sobre as demais regras jurídicas, em caso de conflito, preenchendo lacunas em caso de omissão normativa.

2.1.1 Princípio do Desenvolvimento Sustentável

Positivado no caput do artigo 225 da Constituição Federal, o Princípio do Desenvolvimento Sustentável visa orientar as atividades destinadas a atender as demandas da sociedade por bens e serviços e a promover o crescimento econômico sem

que haja o comprometimento da qualidade do meio ambiente e, conseqüentemente, a saúde, o bem-estar e a qualidade de vida das pessoas.

É necessário buscar e programar mecanismos que possibilitem a convivência equilibrada entre os anseios da coletividade que, de um lado, possui a necessidade e o direito inalienável ao desenvolvimento, mas, que, de outro, requer o seu direito inalienável ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Focando na harmonização entre essas necessidades da população, o princípio do desenvolvimento sustentável determina que as atividades e empreendimentos, que possam comprometer o equilíbrio ecossistêmico, adotem, em sua implantação e operação, as melhores práticas de gestão ambiental, evitando a degradação do espaço ambiental, e a mais adequada tecnologia, a fim de se assegurar o uso racional dos recursos naturais, reduzindo, ao máximo, o seu esgotamento.

O objetivo maior, por meio deste princípio, é fazer com que haja um desenvolvimento embasado nos critérios de sustentabilidade associando-os ao compromisso com o futuro das demais gerações, e respeitando-se o tripé econômico, social e ecológico.

2.1.2 Princípio da Igualdade

O princípio da igualdade, também denominado princípio da isonomia, é um princípio que orienta toda e qualquer sociedade democrática. É o pensamento de que todas as pessoas merecem ser tratadas de forma semelhante, na medida do possível e do legal.

Apesar de não ser um princípio exclusivo do Direito Ambiental, a aplicação do princípio da igualdade é norteadora para a consecução de um ambiente mais harmônico, já que, na prática, deve-se observar o tratamento adequado que é dado aos membros da sociedade quando da elaboração e aplicação de políticas públicas, as quais visam efetivar as garantias preconizadas no texto constitucional. É inconteste que nem todos da sociedade têm as mesmas condições de suportar as determinações impostas pelas legislações.

Este princípio é encontrado expressamente presente no artigo 5º da Constituição Federal de 1988, ao prescrever que todos são iguais perante a lei, sem distinção de

qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e estrangeiros residentes no país a inviolabilidade dos direitos à igualdade. A aplicação desse princípio não se encontra apenas no âmbito formal, mas também em termos materiais. Isso porque a população brasileira não convive com níveis de igualdade material necessários para satisfazer os seus anseios mais elementares.

Indo ao encontro desse pensamento, Moraes (2004, p.67) argumenta que:

O princípio da igualdade consagrado pela constituição opera em dois planos distintos. De uma parte, frente ao legislador ou ao próprio executivo, na edição, respectivamente, de leis, atos normativos e medidas provisórias, impedindo que possam criar tratamentos abusivamente diferenciados a pessoas que se encontram em situações idênticas. Em outro plano, na obrigatoriedade ao intérprete, basicamente, a autoridade pública, de aplicar a lei e atos normativos de maneira igualitária, sem estabelecimento de diferenciações em razão de sexo, religião, convicções filosóficas ou políticas, raça, classe social.

Mesmo que, na prática, a sociedade esteja repleta de desigualdade e discriminação entre as pessoas, esse princípio clarifica a obrigação de que a legislação deve se esforçar para manter todos em condições de igualdade. Todos devem ser protegidos pela legislação, incluindo aqui, os que demonstram necessidades diferentes.

Além do princípio da igualdade, é importante que o Estado, na construção e implementação de suas políticas, preze pelos critérios de razoabilidade e proporcionalidade a serem analisados no próximo item desse estudo.

2.1.3 Princípio da Razoabilidade e da Proporcionalidade

Na classificação de Canotilho (1992, p. 1038), entende-se que:

O princípio da proporcionalidade pode ser encontrado no conjunto de princípios jurídicos fundamentais, caracterizados como princípios historicamente objetivados e progressivamente introduzidos na consciência jurídica e que demonstram uma recepção expressa ou implícita no texto constitucional.

Este princípio é formado por três elementos: a adequação, a necessidade e o princípio da proporcionalidade em sentido estrito. Estes três aspectos que formam o princípio da proporcionalidade são objetivamente explicados na lição de Guerra Filho (1995, p. 255–259):

Proporcionalidade em sentido estrito, adequação e exigibilidade. No seu emprego, sempre se tem em vista o fim colimado nas disposições constitucionais a serem interpretadas, fim esse que pode ser atingido por diversos meios, entre os quais se haverá de optar. O meio a ser escolhido, deverá, em primeiro lugar, ser adequado para atingir o resultado almejado, revelando conformidade e utilidade ao fim desejado. Em seguida, comprova-se a exigibilidade do meio quando este se mostra como sendo o "mais suave" dentre os diversos meios disponíveis. Finalmente, haverá respeito à proporcionalidade em sentido estrito quando o meio a ser empregado se mostra como o mais vantajoso, no sentido da promoção de certos valores, com o mínimo de desrespeito de outros (...)

Em consonância a este entendimento, infere-se que o princípio da proporcionalidade apresenta, portanto, papel primordial na consecução de um dos principais objetivos do Estado brasileiro, qual seja, "reduzir as desigualdades sociais e regionais", consoante letra do artigo 3º, III, de nossa magna Carta. A proporcionalidade é, por conseguinte, ideia associada à concepção de Estado Democrático de Direito.

Apesar de não ser um entendimento uníssono na doutrina, o princípio da razoabilidade difere em alguns pontos do princípio da proporcionalidade, como alguns estudiosos defendem. Uma destas diferenças está no fato de a razoabilidade ser aplicada para regular o devido processo legal, distanciando-se, desta forma, da utilização irrazoada do direito, ao passo que a proporcionalidade possuiria a função de aperfeiçoar a aplicação dos direitos e garantias fundamentais.

É mister apontar, com base nesses princípios, em relação às questões ambientais, que a mensuração de um dano ambiental deve verificar as distinções entre valor da infração imposta como punição ao infrator e a adequada valoração do dano cometido, a fim de manter sempre que possível a proporcionalidade entre as duas extremidades, indivíduo causador do dano, e a infração ambiental propriamente dita.

Na lição de Barroso (2001, p. 153-164),

[...] esse princípio é um mecanismo para controlar a discricionariedade legislativa e administrativa. Trata-se de parâmetro de avaliação dos atos do Poder Público para aferir se eles estão informados pelo valor superior inerente a todo ordenamento jurídico: a justiça.

Discorrendo sobre a questão da proporcionalidade e razoabilidade em matéria ambiental, ensina Sundfeld (1997, p. 70):

É inconstitucional a restrição imposta pela lei aos direitos dos indivíduos quando às perguntas "por que foi ela instituída?" ou "por que tem essa intensidade?", a resposta não for dada senão "porque o legislador assim quis". O interesse público e o proveito social - identificáveis a partir de padrões de razoabilidade - são a única justificativa possível para os atos do Estado. A vontade do legislador não tem valor por si, mas apenas na medida em que, observados os limites da ordem jurídica, vem pautada nos padrões conhecidos de racionalidade.

Por fim, a eficácia na proteção ao meio ambiente depende da aplicação do princípio da proporcionalidade, o qual trabalha com a busca de um equilíbrio entre os conflitos de interesses e pretensões distintas entre grupos sociais.

2.1.4 Princípio do Protetor-recebedor

O princípio do protetor-recebedor, o qual é também chamado de “princípio do não poluidor-recebedor” ou “princípio do provedor-recebedor” se encontra pela primeira vez explícito na legislação federal na Lei de Resíduos Sólidos (Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010) em seu artigo 6º, inciso II.

Este princípio tem como finalidade a concessão de benefícios ou incentivos para aquele cidadão que toma atitudes que evitam a poluição e degradação ambiental, dando um tratamento diferenciado para com aqueles que praticam ações poluentes, ou seja, ele é considerado como uma estratégia de incentivo positivo para aqueles que preservam o meio ambiente e, por meio disto, recebe uma contrapartida pelo custo de oportunidade do uso do recurso natural. Isto é, a contrapartida existe desde que tenha havido a conservação e preservação das funções ecológicas existentes. Em função dessa distinção conferida, pode-se permitir uma compensação mais justa para aquele que vem a contribuir para a proteção do meio ambiente, posto que, com seu comportamento, ocasiona uma diminuição nos gastos públicos e acarreta externalidades positivas para a sociedade.

Como instrumento legal para promover mais efetividade ao princípio em estudo, a própria Política Nacional de Resíduos Sólidos prevê em seu artigo 44 a criação de incentivos fiscais:

Art. 44. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no âmbito de suas competências, poderão instituir normas com o objetivo de conceder incentivos fiscais, financeiros ou creditícios, respeitadas as limitações da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), a:

I - indústrias e entidades dedicadas à reutilização, ao tratamento e à reciclagem de resíduos sólidos produzidos no território nacional;

II - projetos relacionados à responsabilidade pelo ciclo de vida dos produtos, prioritariamente em parceria com cooperativas ou outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis formadas por pessoas físicas de baixa renda;

III - empresas dedicadas à limpeza urbana e a atividades a ela relacionadas.

Apesar de, somente em 2010, a Lei de Resíduos Sólidos trazer esse princípio de forma expressa, o princípio do protetor-recebedor já se encontrava presente na Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000), por meio dos artigos 47 e 48, os quais preveem o pagamento por serviços ambientais prestados por unidades de conservação.

No âmbito estadual, o Estado do Paraná é mais precursor ainda na aplicação deste princípio. Isso porque já com a Lei Complementar nº 59, de 1º de outubro de 1991, houve a materialização do princípio do protetor-recebedor ao instituir o chamado ICMS ecológico. Este programa especifica um percentual do tal tributo, distribuído aos municípios que venham a oferecer, por exemplo, serviços de água, lixo, esgotos tratados e áreas verdes à sua população.

Todavia, a implementação dessas concessões não pode se dar de forma desregulada. Por exemplo, ao serem concedidos incentivos fiscais, os quais são instrumentos da própria Política Nacional de Resíduos Sólidos, devem ser respeitados os ditames presentes na Lei de Responsabilidade Fiscal (nº 101, de 4 de maio de 2000), nos termos do seu artigo 14:

Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições: (Vide Medida Provisória nº 2.159, de 2001) (Vide Lei nº 10.276, de 2001)

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetar  as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cáculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição

Neste sentido, discorre Galloni (2005, p. 148) que

[...] o princípio do protetor-recebedor trata-se de um princípio norteador, que otimiza ou maximiza direitos e garantias, dando-lhes uma concretização socialmente efetiva, captando do seu vigor irradiante a atuante, de modo que se evitem restrições ao conteúdo dos direitos fundamentais.

Desta sorte, o uso de incentivos fiscais pode e deve ser adotado com o objetivo de incentivar práticas ambientais congruentes ao que determina a Política Nacional de Resíduos Sólidos, dando uma maior sustentação   efetividade ao princípio do protetor-recebedor.

A adequação da conduta de um contribuinte ao que demanda a legislação ambiental não representa apenas o recebimento de um benefício fiscal ou financeiro, ou seja, qual for o tipo dessa concessão percebida. É importante que se destaque que seu comprometimento em preservar o meio ambiente visa   construção de uma nova cultura econômica, ambiental e social, podendo promover ainda mais o desenvolvimento sustentável de forma legitimamente compartilhada entre a sociedade, o setor privado e o poder público.

2.1.5 Princípio da Prevenção

Entendendo que a forma mais eficiente de se resguardar o direito da coletividade ao meio ambiente ecologicamente equilibrado   evitando as ações e omissões de terceiros (incluindo o Poder Público) que possam feri-lo, diminuí-lo ou aniquilá-lo, o princípio da prevenção exige que todas as iniciativas, obras ou atividades que possam causar um dano ambiental sejam impedidas ou interrompidas antes que o dano se concretize.

Via de regra, os danos ambientais são irreversíveis ou de difícil reparação. Uma espécie animal ou vegetal que venha a ser extinta, por exemplo, significará um dano

irremediável, porque não há medidas que possam ser tomadas para trazê-la de volta; de mesmo jeito, uma área que venha a ser contaminada por lixo tóxico levará muito tempo para ser recuperada, ou uma área de vegetação nativa levará anos para ser reflorestada e alcançar as suas feições originais. Se os danos ambientais não forem evitados, como determina o princípio da prevenção, a coletividade sofrerá com a perda da qualidade ecossistêmica por um longo período ou, nos casos mais graves, para sempre.

2.1.6 Princípio do Poluidor-pagador

As atividades econômicas e industriais produzem externalidades positivas e negativas, entendendo-se como externalidades positivas os benefícios gerados à sociedade, sem que lhes cobre diretamente por isso, e externalidades negativas, os malefícios provocados à população, sem compensá-la por isso.

As externalidades negativas ambientais das atividades econômicas e industriais são os danos que a coletividade, mesmo não lhes tendo dado causa, acaba por suportar, pelo fato de o verdadeiro responsável não tê-las internalizado.

Para enfrentar a injustiça da situação que impõe as consequências lesivas de uma atividade àqueles que não foram responsáveis para a sua ocorrência, o princípio do poluidor-pagador determina a internalização das externalidades negativas, de forma que os prejuízos não sejam mais sentidos pela sociedade e sim pelo seu legítimo causador.

O princípio do poluidor-pagador tem duas faces, uma preventiva e outra reparatória, preconizando, na primeira situação, que os empreendedores de atividades potencialmente poluidoras sejam obrigados, a suas expensas, a adotar medidas de contenção da degradação e, no segundo caso, que, se essas mesmas atividades causarem danos ambientais, sejam obrigados a repará-los. De modo simplista e certo, este princípio obriga o poluidor a arcar com as despesas de prevenção dos danos contra o meio ambiente e com sua reparação, isto é, a suportar os custos da poluição.

2.1.7 Princípio da Defesa do Meio Ambiente na ordem econômica

Um dos princípios que norteia a ordem econômica nacional é o Princípio da Defesa do Meio Ambiente conforme expresso no artigo 170, inciso VI, da Constituição Federal:

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

....

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

Ao ser elencado neste rol, observa-se que a defesa do meio ambiente não vem com o intuito de criar embaraços às atividades econômicas existentes, mas sim de evitar que determinadas atividades estejam em exercício, causando prejuízo e degradação ambiental. Isto é, busca-se debelar a ideia de que o crescimento econômico deve ser buscado a qualquer custo, mesmo que, para tal, sejam utilizados métodos degradadores do meio ambiente.

E dentro dessa proteção a ser dada ao meio ambiente, faz-se necessário avaliar e distinguir aqueles que possuam um alto grau de impacto ambiental de seus processos daqueles que geram menor impacto ambiental.

É necessário que se criem mecanismos e instrumentos capazes de identificar os responsáveis ou potenciais geradores de fortes impactos negativos no ecossistema como um todo, para que a contraprestação venha a ser atendida pelas empresas enquadradas como de alto impacto ambiental ou, ate mesmo, evitar a continuidade dessas atividades, vez que os danos são muito agressivos.

Por meio dessa diferenciação, conforme preconiza o citado artigo 170, VI, CF, demais princípios na ordem constitucional também tem seu entendimento coadunado ao princípio da proteção do meio ambiente, visto que a igualdade em seu sentido material é possível de ser promovida efetivamente no campo fático, bem como medidas mais proporcionais podem ser tomadas.

Conforme lição de Grau (2005, p. 251):

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 do 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.

Trata-se de princípio constitucional impositivo, que cumpre dupla função, qual os anteriormente referidos. Assume também, assim, a feição de diretriz – norma objetiva – dotada de caráter constitucional conformadora, justificando a reivindicação pela realização de políticas públicas.

Concluindo a análise do citado princípio, importante destacar a visão de Fiorillo (2004, p.27) ao desenvolver seu entendimento acerca do tema em estudo:

Devemos lembrar que a ideia principal é assegurar existência digna, através de uma vida com qualidade. Com isso, o princípio não objetiva impedir o desenvolvimento econômico. Sabemos que a atividade econômica, na maioria das vezes, representa alguma degradação ambiental. Todavia, o que se procura é minimizá-la, pois pensar de forma contrária significaria dizer que nenhuma indústria que venha a deteriorar o meio ambiente poderá ser instalada, e não é essa a concepção apreendida do texto. O correto é que as atividades sejam desenvolvidas lançando-se mão dos instrumentos existentes adequados para a menor degradação possível.

2.2 Matéria ambiental na Constituição Federal

Com a crescente preocupação relacionada à questão ambiental em nível internacional nas últimas décadas do século passado, a Carta Magna de 1988 se inseriu de forma a buscar também índices ambientalmente adequados, determinando políticas, objetivos e diretrizes basilares aos entes federados. O artigo 225 do texto constitucional expressa a atenção a ser dada ao assunto, sendo claro o papel do Poder Público e da sociedade em geral na condução da política ambiental.

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

Dentro desse aspecto, já se identifica que a responsabilidade para se alcançar esse equilíbrio ambiental não fica a cargo isolado do Poder Público, sendo primordial a participação da coletividade. Não seria suficiente apenas formulação de legislações e demais normas, por melhores que estas sejam, para se alcançar esse respeito e essa proteção maior ao meio ambiente.

A sociedade precisa se adequar e aplicar as medidas devidas para que as leis aprovadas não possuam apenas efetividade no plano jurídico, perdendo a efetividade no aspecto social.

Uma vez destacada a política ambiental na própria Constituição Federal, o legislador também precisou quais entes seriam os competentes na formulação de leis que tratassem de matéria ambiental. Os artigos 23 e 24 da Carta Magna positivaram a distribuição da competência entre os entes públicos para preservação do meio ambiente.

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

(...)

VI – proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

(...)

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

(...)

VI – florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição; (...).

Ao se analisar mais atentamente o art. 24, CF, acima citado, observa-se a ausência dos Municípios para legislar sobre proteção do meio ambiente. Alguns questionamentos foram levantados juridicamente sobre os Municípios poderem, de fato, legislar ou não matéria de direito ambiental. Todavia, existe atualmente um informativo do Supremo Tribunal Federal, nº 857, de 27 de março de 2017, que direciona o entendimento de que os Municípios são competentes para legislar matéria de direito ambiental, desde que os façam de forma fundamentada e que atendam às diretrizes contidas em legislação estadual e federal.

Os Municípios podem legislar sobre Direito Ambiental, desde que o façam fundamentadamente. Com base nesse entendimento, a Segunda Turma negou provimento a agravo regimental.

A Turma afirmou que os Municípios podem adotar legislação ambiental mais restritiva em relação aos Estados-Membros e à União. No entanto, é necessário que

a norma tenha a devida motivação. ARE 748206 AgR/SC, rel Min. Celso de Mello, julgamento em 14.3.2017. (ARE-748206)

Nesse mesmo entendimento é que se posiciona Delgado (1992, p. 158):

No que se refere ao problema da competência concorrente, entendo que a Constituição Federal excluiu, de modo proposital, o Município. Não obstante assim se posicionar, permitiu, contudo, que o Município suplementasse a legislação federal e estadual no que coubesse (art. 30, II, CF), com o que colocou ao alcance do Município, de modo não técnico, a competência concorrente. Dentro desse quadro, o Município pode legislar sobre meio ambiente (VI, art. 23), suplementando a legislação federal e estadual em âmbito estritamente local.

Deve-se observar, apenas, que no âmbito da legislação concorrente (ou vertical), há uma hierarquia de normas: a lei federal tem prevalência sobre a estadual e municipal, e a estadual sobre a municipal.

Por fim, buscam-se a cooperação e a integração entre os entes públicos na construção de um ambiente sustentável, respeitando princípios norteadores do direito ambiental e legislando de forma a concretizar o princípio da unidade constitucional como leciona Coelho (1997, p.91) “[...] as normas constitucionais devem ser consideradas não como normas isoladas, mas sim como preceitos integrados num sistema interno unitário de regras e princípios.”

O meio ambiente em equilíbrio é direito e dever de todos, de caráter indisponível consoante expressa o art. 225 da Constituição Federal, pois pode ser praticado em face do próprio poder público, a quem também incumbe a tarefa de protegê-lo. Nesta direção, posiciona-se Milaré (2001, p.235): “[...] 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.”

E essa imposição ao Poder Público também se estende aos cidadãos.

2.3 Política Nacional de Resíduos Sólidos

Para avançar na análise do tema proposto, faz-se necessário compreender, antes, o que são os resíduos sólidos. A própria PNRS traz expressamente em seu artigo 3º, XVI, o conceito de resíduos sólidos:

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; (...).

Junto a essa definição, podem ser encontradas outras conceituações a respeito dos resíduos sólidos que complementam àquela positivada no texto da PNRS; uma delas é a de Machado (2010, p. 577) que definiu 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.

Em suma, os resíduos sólidos podem ser compreendidos como tudo aquilo que pode ser descartado pelo indivíduo ou pelos estabelecimentos comerciais, sendo esse descarte tanto de materiais que ainda podem ser reutilizados por eles mesmos em outra atividade ou por outra pessoa, bem como materiais que não possuem mais utilidade. De posse da definição dos resíduos sólidos, passa-se a analisar a importância das políticas desenvolvidas que tratam deste assunto.

A Política Nacional de Meio Ambiente, Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, a PNMA, que dispõe sobre os mecanismos de formulação e aplicação de demais diretrizes, é um dos principais instrumentos nacionais para a concretização de uma sociedade mais ambientalmente equilibrada. Com o advento da Constituição Federal de 1988, e fazendo uso das atribuições consagradas no texto constitucional, foram atualizadas algumas determinações existentes na PNMA, bem como aprovadas novas legislações que auxiliam na realização desse objetivo nas mais diversas áreas que

compõem o meio ambiente, dentre as quais se insere a área de gerenciamento de resíduos sólidos.

Na busca por organizar a forma como o país lidava com os resíduos sólidos gerados e em encontrar um meio de exigir mais especificamente dos setores públicos e privados transparência no gerenciamento dos resíduos, veio a Política Nacional de Resíduos Sólidos, Lei nº 12.305 de 2 de agosto de 2010, PNRS. Mesmo com essa preocupação ambiental já presente mais intensamente com a aprovação da PNMA, essa Política veio para solucionar uma problemática crescente no país: a disposição inadequada de forma corriqueira dos resíduos sólidos gerados pela sociedade.

O aumento no número populacional e na produção desenfreada de produtos acarretam o acréscimo na geração de resíduos sólidos urbanos. Todavia, esse aumento não é associado ao descarte ambientalmente adequado dos resíduos, podendo causar diversos danos ao meio ambiente, à saúde humana em função de contaminação do solo e disposição em locais inapropriados, por exemplo.

Além disso, observa-se o desperdício que existe nessa incongruência no descarte, uma vez que muitos itens que compõem os resíduos ainda podem ser reciclados ou reaproveitados em outras atividades, reduzindo-se, assim, os gastos com recursos naturais e financeiros.

Um dos avanços trazidos pela PNRS foi tratar de todos os resíduos sólidos ao mesmo tempo, assim como direcionar a destinação correta dos rejeitos urbanos, estimulando o descarte adequado e incentivando o compartilhamento da responsabilidade integrada entre o Poder Público, a iniciativa privada e o cidadão. E tratar de resíduos sólidos é tratar de direitos fundamentais, os quais compõem o Estado Democrático em que está inserido o nosso ordenamento

Desta sorte, a PNRS transita em todas as esferas do direito, à proporção em que gera efeitos no campo da política, do meio ambiente, da economia, da saúde e da sociedade em geral. Não se pode tratar de resíduos, sem discorrer pelo direito à vida, à saúde, à dignidade, bem como pelos princípios da ordem econômica: a defesa do consumidor, a proteção do meio ambiente, ou seja, tudo guarda relação com a geração, tratamento e destinação do lixo.

2.4 Índice de Sustentabilidade da Limpeza Urbana - ISLU

O Índice da Sustentabilidade da Limpeza Urbana – ISLU é um índice criado em 2016 pelo Sindicato das Empresas de Limpeza Urbana no Estado de São Paulo – SELUR em parceria com a PwC, um network de empresas dedicado à prestação de serviços de qualidade em auditoria e asseguração, validando a pesquisa e análise de pesquisas realizadas como a feita pela SELUR quanto à mensuração do índice em destaque.

O ISLU tem como principal finalidade medir a aderência dos municípios em relação ao cumprimento das metas e diretrizes estabelecidas pela Política Nacional de Resíduos Sólidos, analisando e identificando os problemas mais recorrentes, bem como insuficiências, com apontamento de soluções em apoio às instâncias públicas, agências de financiamento, operadoras do setor e opinião pública.

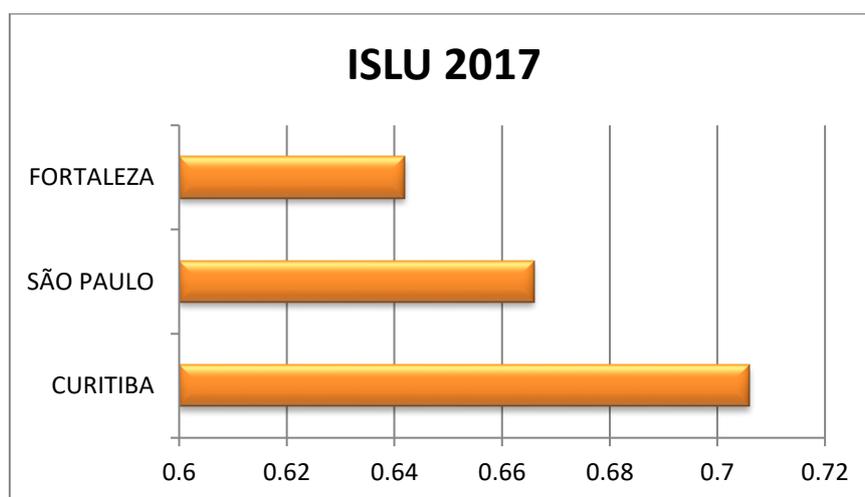
A metodologia utilizada para o cálculo desse índice permite analisar os serviços de limpeza urbana nas cidades brasileiras sob a ótica da PNRS. O ISLU foi construído a partir do modelo estatístico aplicado no cálculo do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH).

O cálculo faz uso das informações fornecidas pelos municípios brasileiros presentes no Sistema Nacional de Informações sobre o Saneamento (SNIS). O valor do índice vai de 0 (zero) a 1 (um), e quanto mais próximo de 1, maior será o atendimento do município às determinações positivadas na PNRS. As informações divulgadas sempre se referem aos dados depositados dois anos antes do ano em que o índice é calculado.

No entanto, é evidente que, mesmo sendo uma medida quantitativa, envolvendo um cálculo estatístico, existem fragilidades que influenciam na confiabilidade dos dados obtidos. Isso porque alguns municípios importantes não fornecem os dados junto ao SNIS e pode ocorrer de alguns municípios preencherem os dados de forma incorreta. Por isso, existe a necessidade de haver um contínuo aperfeiçoamento da base de dados do sistema por meio do preenchimento correto das informações reais por parte dos gestores públicos, a fim de se alcançar uma melhoria efetiva na gestão dos resíduos sólidos no Brasil.

A partir dos dados encontrados na pesquisa em 2017, decidiu-se fazer a comparação entre as três cidades em estudo. Por mais que cada uma delas possua suas características específicas de clima, de cultura, de educação ambiental, levou-se em consideração a capacidade em se buscar uma melhor eficiência no que diz respeito ao gerenciamento de resíduos sólidos na cidade de Fortaleza. Abaixo, no Gráfico 1, se encontram os dados obtidos na última pesquisa realizada em 2017:

Gráfico 1 – Resultado do ISLU 2017 para os Municípios analisados neste estudo



Fonte: Dados obtidos pelo resultado do ISLU 2017

Em número de habitantes, o município de São Paulo tem mais que o quádruplo quando comparado com Fortaleza, possuindo mais desafios para serem atendidos os parâmetros especificados na PNRS. Todavia, o seu índice de sustentabilidade de limpeza urbana é maior que o de Fortaleza.

Vários fatores interferem nessa diferença, mas, ao se observarem algumas distinções nas legislações municipais específicas, alguns detalhes foram percebidos, tais como: a maneira de como o gerenciamento dos resíduos de serviço de saúde é realizado e a classificação de grande gerador de resíduos sólidos, questões estas mais a frente explanadas.

Por sua vez, o município de Curitiba é tido como referência no que se trata de coleta de resíduos sólidos, inclusive a nível internacional. Por meio de programas que visam a um gerenciamento de resíduos sólidos mais adequado ambientalmente e de leis e demais atos normativos que regulamentam e orientam seus contribuintes, Curitiba consegue ter bons resultados com um sistema de reciclagem e um manejo de resíduos

sólidos eficientes. São exemplos desses programas o lixo Câmbio Verde e o Ecocidadão.

Ao ser analisada a legislação deste município, aspectos específicos, no que dizem respeito à caracterização de estabelecimentos como grandes geradores de resíduos sólidos, foram observados e algumas distinções interessantes foram identificadas, as quais serão explicitadas no decorrer desse estudo.

2.5 Classificação dos Resíduos Sólidos – NBR 10004

Para se completar o entendimento basilar nessa classificação de resíduos sólidos, cumpre destacar a NBR 10004, de 31 de maio de 2004, elaborada pela Associação Brasileira de Normas Técnicas, ABNT.

Essa norma é imprescindível para o estudo dos resíduos gerados pela sociedade, posto que, além de atentar-se à preocupação da sociedade em relação às questões ambientais e ao desenvolvimento sustentável, almeja envolver a identificação do processo ou da atividade que lhes deu origem, de seus constituintes e características, e a comparação destes constituintes com listagens de resíduos e substâncias cujo impacto à saúde e ao meio ambiente é conhecido. É por meio dela que se encontram subsídios que auxiliam o gerenciamento dos resíduos sólidos.

Na NBR 10004, os resíduos são classificados como resíduos classe I, também chamados de perigosos, e resíduos classe II, também considerados como não perigosos. Estes se dividem em não inertes e inertes. Aqueles resíduos que apresentam um dos elementos caracterizadores de periculosidade são enquadrados como resíduos classe I.

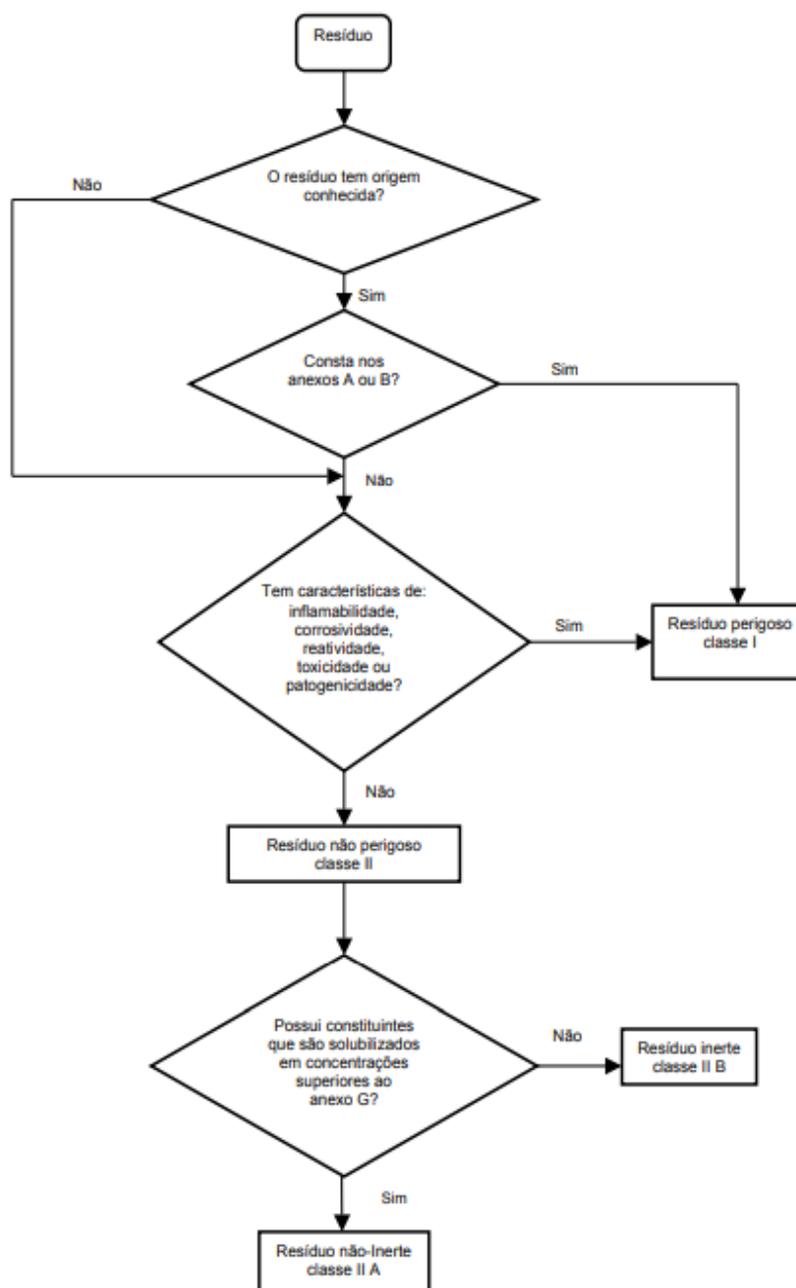
A própria NBR 10004 determina quais elementos são caracterizadores de resíduos perigosos. Uma dessas características estando presentes em um determinado resíduo, já se considera de classe I este resíduo. Essa classe é a que demanda uma maior atenção e cuidado por parte dos responsáveis pelo seu gerenciamento. Eles envolvem um risco de contaminação mais grave que os demais resíduos classe II.

Por sua vez, os resíduos classe II tem o seu enquadramento de uma forma residual. Isso porque, como explana a NBR 10004, estes resíduos são aqueles que não se enquadram nas classificações de resíduos perigosos ou resíduos inertes. Os resíduos inertes, em sua classificação, fazem o uso das definições contidas em outras normas

técnicas da ABNT, a NBR 10006, de 31 de maio de 2004, e a NBR 10007, de 31 de maio de 2004.

De forma a resumir a aplicação desses conceitos na determinação da qualidade dos resíduos gerados, a NBR 10004 fornece um fluxograma (figura 1) que padroniza a correta direção na classificação dos resíduos.

Figura 1 – Fluxograma para a classificação dos resíduos sólidos



Fonte: NBR 10004

Após essa abordagem mais geral sobre como se proceder ao devido enquadramento dos resíduos sólidos a partir de critérios de normas gerais expedidas no âmbito federal, passa-se a analisar, antes de adentrar a logística ambiental no município de Fortaleza, foco deste estudo, como o Estado do Ceará faz uso dessas diretrizes positivadas na Política Nacional de Meio Ambiente, uma vez que, ao elaborar também o seu próprio Plano Municipal de Resíduos Sólidos, os municípios cearenses devem também obedecer às regras e definições presentes neste documento.

3 RESÍDUOS SÓLIDOS NO ESTADO DO CEARÁ

O Estado do Ceará, desde 2001, por meio da implementação da Lei Estadual nº 13.103, de 24 de janeiro de 2001, busca atender às determinações da esfera federal no que diz respeito ao tratamento e gerenciamento de resíduos sólidos. Esta lei estabeleceu diretrizes e definiu instrumentos de gestão cujas finalidades incluem a proteção à saúde pública e à preservação da qualidade do meio ambiente e exigências de implantação de sistemas de tratamento e disposição final de resíduos sólidos junto à promoção de recuperação de áreas degradadas ou contaminadas.

Posteriormente, alguns incentivos foram criados, com o fito de se buscar uma melhoria no desempenho ambiental por meio da Lei Estadual nº 13.304, de 19 de maio de 2003, que trata da certificação do Selo Município Verde, e do Decreto Estadual nº 29.306, de 05 de junho de 2008, modificado pelo Decreto Estadual nº 29.881, de 31 de agosto de 2009, que contém os critérios para distribuição aos municípios da parte da cota de 2% do ICMS dividido aos municípios condicionados à melhoria dos indicadores sociais e do meio ambiente. O Selo Município Verde é programa de Certificação Ambiental pública que identifica, a cada dois anos, as prefeituras cearenses que atendem aos critérios pré-estabelecidos de conservação e uso sustentável dos recursos naturais, estimulando o fortalecimento das gestões ambientais.

3.1 Política Estadual de Resíduos Sólidos

Como a Política Nacional de Resíduos Sólidos só foi instituída em 2010 por meio da Lei nº 12.305, a Lei da Política Estadual cearense teve a necessidade de readequação perante os dispositivos nacionais preconizados na lei federal, como, por exemplo, a elaboração de planos de resíduos sólidos, em âmbito municipal e estadual, com participação pública. Dessa necessidade, foi promulgada, em 20 de junho de 2016, a Lei Estadual nº 16.032, que instituiu a Política Estadual de Resíduos Sólidos.

Essa Política reúne o conjunto de princípios, objetivos, instrumentos, diretrizes, metas e ações adotados pelo Governo Estadual, isoladamente ou em regime de cooperação com outros entes da Federação, com seus municípios ou com particulares, visando à gestão integrada e ao gerenciamento ambientalmente adequado dos resíduos sólidos. Busca também, por exemplo, reduzir a nocividade de resíduos sólidos, evitar

problemas ambientais e de saúde pública, a erradicação de lixões, aterros e destinações inadequadas dos resíduos gerados.

Almejando o alcance e os resultados da Política Estadual de Resíduos Sólidos, foram estabelecidos os seguintes objetivos no art. 7º da respectiva legislação:

Art. 7º São objetivos da Política Estadual de Resíduos Sólidos:

I – proteger a saúde pública e a qualidade ambiental;

II – não gerar, reduzir, reutilizar, reciclar e tratar os resíduos sólidos, bem como realizar a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos;

III – estimular o consumo consciente;

IV – estimular a adoção de padrões sustentáveis de produção e consumo de bens e serviços;

V – adotar sistema de controle e monitoramento de gestão e gerenciamento integrado de resíduos sólidos;

VI – adotar, desenvolver e aprimorar tecnologias limpas como forma de minimizar impactos ambientais;

VII – reduzir o volume e a periculosidade dos resíduos perigosos;

VIII – incentivar a indústria da reciclagem, tendo em vista fomentar o uso de matérias-primas e insumos derivados de materiais recicláveis e reciclados;

IX – fomentar a gestão integrada de resíduos sólidos;

Essa Política no Estado do Ceará tem também a finalidade de determinar os parâmetros de todas as etapas do tratamento de resíduos, desde a coleta, transporte e descarte final. O texto legal implica aos geradores dos resíduos a corresponsabilidade ambiental, o que abrange desde geradores intermediários até proprietários de áreas de uso público e coletivo. Desta forma, busca-se incentivar que as empresas tenham uma postura séria e responsável em relação à contratação de prestadoras de serviços ambientais.

No anseio de se construir um meio ambiente equilibrado, a implementação de leis como a política estadual de resíduos torna-se uma ferramenta de fundamental importância para todas as empresas cumprirem seu papel social e atingirem as suas metas de reciclagem e sustentabilidade. Associado a esse cumprimento de metas e

objetivos, abre-se espaço para casos de sanção premial a estabelecimentos que detenham condutas adequadas ambientalmente, tema a ser desenvolvido no próximo subtópico.

3.2 Sanção premial: um novo paradigma no Direito Ambiental

O Direito num contexto clássico sempre agiu como um instrumento de repressão, para sancionar os comportamentos inadequados ao que uma determinada legislação positiva para os cidadãos. Isto é, ele age de forma a impor uma punição ao reconhecer uma transgressão às normas recomendadas.

Todavia, com a existência de um Estado Democrático de Direito, novas ideologias são inseridas no contexto social, dentre as quais a ideia de que a sanção não deveria ser somente referente a atos negativos promovidos pelos indivíduos, mas também compreender atitudes positivas, estimulando a prática de condutas desejáveis prescritas no ordenamento, acarretando resultados benéficos à sociedade, o que se chama de sanção premial.

Em se tratando de sanção premial, Nader (2012, p.88) e Tella & Tella (2008, p. 45) discorrem sobre tal instrumento jurídico:

Alguns autores se referem, também, à chamada sanção premial, partindo do entendimento de que a sanção é estímulo à efetividade da norma. Denominam por sanção premial o benefício conferido pelo ordenamento como incentivo ao cumprimento de determinada obrigação. (NADER, 2012, p. 88)

As sanções negativas são os castigos, e as positivas, as recompensas. Ambas têm em comum o reforço do cumprimento das normas, porém o fazem de forma antagônica: as negativas, castigando o infrator do dever; as positivas, premiando o que o cumpriu.

Dentro das negativas entram tanto as sanções repressivas ou penais como as restitutivas, civis ou administrativas. [...] Entretanto, sempre é maior o número de castigos em comparação com a importância muito menor do prêmio.

Assim, quando se fala de sanção jurídica, pensamos, sobretudo, nos castigos. De fato, não há um código de prêmios paralelo ao Código Penal. As sanções positivas merecem mais o nome de incentivos ou vantagens que o de sanções propriamente ditas, apesar de alguns usarem o termo pouco comum, e até à primeira vista contraditório, de sanções premiaias. (TELLA; TELLA, 2008, p. 45)

Nesse contexto, Bobbio (2007, p. 24-25) cita algumas espécies de sanções premiais: “[...] prêmio econômico (uma compensação em dinheiro); bem social (passagem para um status superior); bem moral (honorarias); e bem jurídico (privilégios).” Destaca ainda que “estas sanções possuem a função retributiva ou compensatória, enquanto as sanções negativas teriam funções retributivas e reparadoras”.

Apesar de estarem presentes no ordenamento pátrio há mais tempo, as sanções premiais não eram muito utilizadas, sendo consideradas de natureza secundária, como afirma Kelsen (1998, p.37):

As modernas ordens jurídicas também contêm, por vezes, normas através das quais são previstas recompensas para determinados serviços, como títulos e condecorações. Estas, porém, não constituem característica comum a todas as ordens sociais a que chamamos Direito nem nota distintiva da função essencial destas ordens sociais. Desempenham apenas um papel inteiramente subalterno dentro destes sistemas que funcionam como ordens de coação.

Fazendo parte do Direito Ambiental, o que se pretende com a aplicação das sanções premiais é incentivar os indivíduos a realizarem as condutas positivadas nos textos legais, a fim de se alcançar um ambiente mais harmonioso, com ações individuais que promovam esse bem-estar com condutas de caráter coletivo.

As sanções premiais, dentro do panorama atual, vem como forma de ratificar a concepção de um Direito não somente com características repressivas em que a sua atuação se dê apenas sob um aspecto coercitivo. Essas sanções clarificam o caminho do Direito no sentido de criar um ambiente marcado por atitudes individuais exitosas que promovam uma maior integração social.

Nesse contexto, Dantas (2012, p.15-16) afirma:

A sanção premial é a expressão da função promocional do direito. [...] Sem sombra de dúvida, a sanção premial implica no papel transformador da sociedade, na medida em que aumenta a participação popular na condução das políticas públicas ao praticarem atos socialmente desejados e incentivados pelo Estado, em troca de uma recompensa, de um prêmio. [...] Esses comportamentos socialmente desejados e incentivados podem acabar sendo incorporados pelo inconsciente popular, de modo a serem condutas esperadas, colocando em xeque comportamentos pretéritos, vistos,

agora, como nocivos. Dessa maneira, a sociedade evolui, e, em consequência, o direito como ordem social também se transforma.

Por fim, é de se destacar a importância da aplicação das sanções premiaias em conjunto com as sanções punitivas, como bem explanam Gracco e Silva (2013, p. 8-9):

Em uma perspectiva de médio e longo prazo funcionam como um instrumento de educação social, direcionando a atuação dos indivíduos para um modelo desejado e, desta forma, alterando os costumes e a cultura de uma determinada sociedade.

Promover mudanças sociais é uma das funções do atual Direito, orientado pelos critérios ou conteúdos de justiça e pelo sistema de valores de uma determinada sociedade. As sanções premiaias são um importante instrumento no desenvolvimento e eficácia desta função.

Nesta nova lógica funcional do Direito, a política ambiental não pode ficar adstrita à atuação corretiva do Poder Público quanto à degradação ambiental. Exige-se uma postura proativa no sentido de contemplar um campo de atuação ainda mais amplo, de modo a estimular condutas ambientalmente sustentáveis na promoção de valores aceitos por uma sociedade plural.

O Direito Ambiental, desta sorte, modernamente, pauta-se por uma intervenção mais ativa, não esperando agir somente quando alguma inobservância dos preceitos ambientais venha a existir, já que, muitas vezes, o dano causado tem um alto impacto na sociedade e não pode ser revertido. Isto é, o Poder Público deve então promover atitudes que prezem pelo equilíbrio ecológico, fazendo uso, quando preciso, das sanções positivas ou premiaias.

No Estado do Ceará, há iniciativas que buscam criar uma maior consciência ambiental em sua população, tais como a criação do selo escola sustentável, por meio da promulgação da Lei Estadual nº 16.290, de 21 de julho de 2017. Por meio desta lei, criou-se o Selo Escola Sustentável, que objetiva fomentar a consciência em relação ao uso racional dos recursos públicos e dos recursos naturais, engajando todos que fazem a escola às ações desenvolvidas durante o ano letivo escolar, para que reduzam seus impactos ao meio ambiente e que demonstrem responsabilidade com o bem-estar das pessoas e com a melhoria da qualidade de vida na comunidade escolar.

E aquelas escolas credenciadas com o Selo Escola Sustentável poderão concorrer ao Prêmio Escola Sustentável, o qual somente será concedido aos

estabelecimentos de ensino da rede estadual de ensino médio do Ceará e que melhor desempenho apresente.

O art. 6º da lei que instituiu esse Prêmio prevê quais critérios devem ser levados em consideração quando for feita a avaliação das medidas tomadas pelas escolas interessadas:

Art. 6º Os critérios de participação, premiação, entrega e demais aspectos do Prêmio Escola Sustentável serão definidos em Resolução deliberada pelo Comitê Gestor do Selo Escola Sustentável, aprovada pelos titulares da Secretaria do Meio Ambiente e Secretaria da Educação e publicada por Decreto do Chefe do Poder Executivo, devendo considerar, sem prejuízo de outros, os seguintes aspectos avaliativos:

I – utilização no espaço físico da escola de materiais construtivos mais adaptados às condições locais e de um desenho arquitetônico que permita dotar a escola de conforto técnico e acústico, e garanta acessibilidade;

II – gestão eficiente da água, saneamento ecológico, destinação adequada de resíduos;

III - uso de energias limpas;

IV – práticas de estímulo à segurança alimentar e nutricional;

V – práticas de respeito ao patrimônio cultural e ecossistemas locais;

VI – gestão escolar compartilhada com a comunidade escolar e seu entorno;

VII – práticas de promoção dos direitos humanos e valorização da diversidade cultural, étnico-racial e de gênero existente;

VIII – promoção do conhecimento das condições do bioma local e do clima.

É por meio de práticas como essa que se pode criar uma maior consciência ambiental que ocasione uma mudança de pensamento nos indivíduos, ao gerar, no caso dos resíduos sólidos, menos rejeitos urbanos, bem como, maior atenção nos processos de armazenamento, destinação e disposição destes resíduos.

Ou seja, todos os entes públicos, na implementação de suas políticas públicas, dentre elas, a política ambiental, que compreende o gerenciamento de resíduos sólidos, podem prever em suas diretrizes mecanismos que estimulem tanto medidas mais sustentáveis por parte dos indivíduos como uma aplicação mais efetiva destas sanções premiaias a quem respeitar às normas prescritas.

4 OS RESÍDUOS SÓLIDOS NA LEGISLAÇÃO DE FORTALEZA

4.1 Os grandes geradores de Resíduos Sólidos

Com base nos preceitos contidos na legislação federal e estadual, o Município de Fortaleza, dentro de suas atribuições previstas, aprovou em 1999 a legislação norteadora do gerenciamento de resíduos sólidos – Lei Municipal nº 8408, de 24 de dezembro de 1999. Dentro do estudo proposto por este trabalho, questionam-se algumas determinações contidas nessa legislação, bem como a desatenção a princípios básicos que direcionam o estado democrático em que a sociedade brasileira está inserida.

Antes, convém ressaltar que a legislação municipal de resíduos sólidos passou por uma alteração legislativa. Vários pontos desta lei foram alterados pela Lei Municipal nº 10.340, de 28 de abril de 2015, atualização realizada para promover maior eficácia às ações de controle ambiental no que diz respeito à matéria de resíduos sólidos.

A lei inicialmente aborda o enquadramento dos estabelecimentos como grandes geradores de resíduos sólidos em três categorias, conforme se observa no art.1º:

Art. 1º - Para os efeitos desta Lei, são considerados grandes geradores e responsáveis pelo custeio dos serviços de segregação prévia, acondicionamento, transporte interno, armazenamento, coleta, transporte externo, tratamento e destinação final ambientalmente adequada de resíduos sólidos ou disposição final ambientalmente adequada de rejeitos, nos termos da Lei nº 12.305, de 02 de agosto de 2010:

I — os geradores de resíduos sólidos caracterizados como resíduos da Classe II, não perigosos, pela NBR 10.004, da Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT, em volume igual ou superior a 100 (cem) litros por dia;

II — os geradores de resíduos sólidos da construção civil, nos termos da Resolução CONAMA nº 307, de 5 de julho de 2002, em volume igual ou superior a 50 (cinquenta) litros por dia;

III — os geradores de resíduos sólidos caracterizados como resíduos da Classe I, perigosos, pela NBR 10.004, da Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT, qualquer que seja o seu volume.

O primeiro aspecto a ser analisado trata-se justamente dessa classificação construída pelo próprio Município. Ao se estudar outras legislações de Municípios que possuem um sistema próprio de coleta de resíduos sólidos, será identificada uma

diferença significativa nesse enquadramento quanto ao volume mínimo necessário para se caracterizar um estabelecimento como grande gerador de resíduos sólidos, isto é, o valor mínimo de 100L de resíduos comuns produzidos por qualquer atividade econômica, conforme o inciso I do artigo citado, já incluindo os resíduos recicláveis.

No município de São Paulo, a Lei Municipal nº 14.973 de 11 de setembro de 2009 dispõe sobre a organização de sistemas de coleta seletiva nos Grandes Geradores de Resíduos Sólidos do Município de São Paulo e disciplina o armazenamento, a coleta, a triagem e a destinação de resíduos sólidos produzidos pelos Grandes Geradores de Resíduos Sólidos.

A definição de Grandes Geradores acontece no Art. 1º, parágrafo único, como demonstrado abaixo:

Art. 1º - Parágrafo único. Consideram-se, para os fins desta lei, Grandes Geradores de Resíduos Sólidos:

I - Os proprietários, possuidores ou titulares de estabelecimentos públicos, institucionais, de prestação de serviços, comerciais e industriais, entre outros, geradores de resíduos sólidos caracterizados como resíduos da Classe 2, pela NBR 10.004, da Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT, em volume superior a 200 (duzentos) litros diários;

II - Os proprietários, possuidores ou titulares de estabelecimentos públicos, institucionais, de prestação de serviços, comerciais e industriais, dentre outros, geradores de resíduos sólidos inertes, tais como entulhos, terra e materiais de construção, com massa superior a 50 (cinquenta) quilogramas diários, considerada a média mensal de geração, sujeitos à obtenção de alvará de aprovação e/ou execução de edificação, reforma ou demolição;

III - Os condomínios de edifícios não residenciais ou de uso misto, cuja soma dos resíduos sólidos, caracterizados como resíduos Classe 2, pela NBR 10.004, da Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT, gerados pelas unidades autônomas que os compõem, seja em volume médio diário igual ou superior a 1.000 (mil) litros.

Observa-se que no inciso I do referido artigo, o estabelecimento para ser tido como grande gerador de resíduos sólidos, deve gerar mais de 200L de resíduos comuns, incluindo nesse valor os resíduos recicláveis gerados pelo estabelecimento. Esse mesmo

parâmetro também é observado quando se analisa o gerenciamento aplicado no município de Curitiba.

O Decreto Municipal nº 983, de 26 de outubro de 2004, indica a quantidade máxima de resíduos sólidos que podem ser destinados à coleta pública, na capital paranaense, não havendo a necessidade de se contratar empresa particular para ser realizada a devida coleta dos resíduos gerados. O artigo 8º do Decreto explana o conteúdo:

Art. 8º Cabe ao Município de Curitiba a remoção, através da coleta, dos resíduos sólidos domiciliares, devendo o gerador segregá-los previamente, acondicioná-los e dispô-los para coleta.

§1o Entende-se por resíduos sólidos domiciliares, para os fins deste decreto, os seguintes resíduos:

I - os resíduos orgânicos gerados nas habitações unifamiliares ou em cada unidade das habitações em série ou coletivas, cuja coleta é regular e executada na quantidade máxima de 600 (seiscentos) litros por semana;

II - os resíduos domiciliares recicláveis (papéis, plásticos, metais, vidros, entre outros) gerados nas habitações unifamiliares, ou em cada unidade das habitações em série ou coletivas, cuja coleta é regular e executada na quantidade máxima de 600 (seiscentos) litros por semana sendo que esta quantidade a ser disposta à coleta deverá ser este total dividido pelo número de coletas ofertado pela Prefeitura. Esta coleta passa a ser denominada coleta do lixo que não é lixo;

III - os resíduos vegetais provenientes de limpeza de jardim, poda de árvores gerados nas habitações unifamiliares, em série ou coletivas, cuja produção não exceda a 1.000 (mil) litros por mês;

IV - os resíduos de construção civil Classes A e C, devidamente segregados entre si, gerados nas habitações unifamiliares, ou em cada unidade das habitações em série ou coletivas na quantidade máxima de 500 (quinhentos) litros a cada 02 (dois) meses. Os resíduos Classe B deverão obedecer ao estipulado no inciso II, deste artigo;

V - o mobiliário inservível gerado nas habitações unifamiliares, em série ou coletivas;

VI - os resíduos gerados em cada economia, comercial, industrial ou do setor de serviços que, por sua natureza e composição, sejam semelhantes aos resíduos sólidos

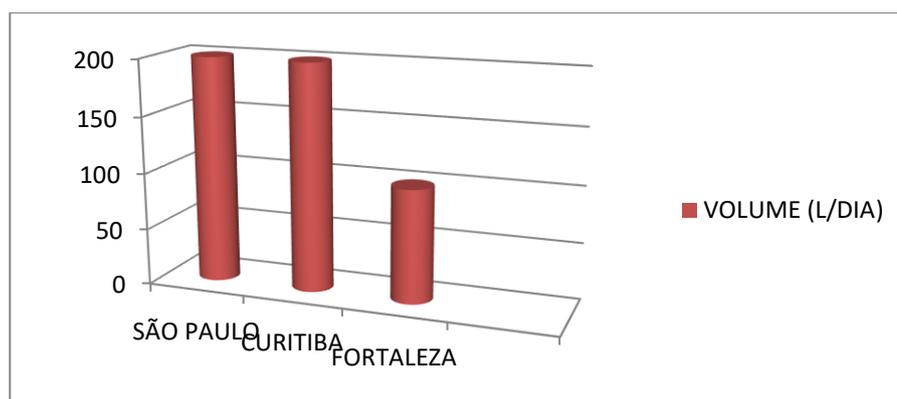
gerados nas habitações unifamiliares, em série ou coletivas, cuja produção não exceda ao estipulado nos incisos I, II, III e IV, deste artigo;

VII - os resíduos gerados em unidades prestadoras de serviços de saúde, que não sejam infectantes, perigosos ou radioativos e que, por sua natureza ou composição, sejam semelhantes aos resíduos gerados nas habitações unifamiliares, em série ou coletivas, cuja produção não exceda ao estipulado nos incisos I, II, III e IV, deste artigo.

Portanto, identifica-se a partir dos incisos VI e VII que os estabelecimentos comerciais possuem o limite de 200L de resíduos a serem produzidos e que podem ser destinados à coleta pública, desde que seja respeitado o limite de 100L diários de resíduos comuns e 100L de resíduos recicláveis.

Ao se fazer uma comparação gráfica dos valores encontrados, para melhor visualização, com o máximo que pode ser produzido por um estabelecimento, depreende-se uma quantidade de 50% a menos que os estabelecimentos localizados em Fortaleza podem produzir e destinar à coleta pública sem ter a obrigatoriedade de contratar uma empresa terceirizada para promover a coleta de seus resíduos quando feita essa analogia com os Municípios de São Paulo e Curitiba. Por meio do Gráfico 2, logo abaixo, compreende-se essa distinção relacionada entre os municípios:

Gráfico 2 – Volume limite de resíduos comuns gerados pelos estabelecimentos tidos como pequenos geradores de resíduos



Fonte: legislação sobre resíduos sólidos dos municípios citados

Isso tem um impacto forte nos custos de uma empresa, posto que, uma vez sendo enquadrado, pelo Município, como grande gerador de resíduos sólidos, o estabelecimento deve realizar um Plano de Gerenciamento de Resíduos, que só pode ser

feito por técnicos credenciados contidos no banco de dados do órgão competente municipal, que hoje é a Secretaria de Urbanismo e Meio Ambiente, SEUMA, bem como deve contratar empresas também credenciadas que realizem a coleta dos resíduos produzidos na atividade. Ou seja, demais gastos a serem suportados pelo estabelecimento quando este é tido como grande gerador. Ressalta-se que aqueles que geram até 100L de resíduos por dia fazem uso de uma certidão de isenção do Plano de Gerenciamento de Resíduos Sólidos.

Depreende-se que o limite imposto pelo Município de Fortaleza é mais restrito e rigoroso para com os seus contribuintes, nessa comparação realizada. Resta evidente que é mister uma legislação que regulamente o gerenciamento dos resíduos sólidos em seu território. Não é interesse desse estudo invalidar qualquer ação municipal que tenha como interesse promover a proteção do meio ambiente, mas trazer questionamentos sobre o modo encontrado pelo próprio ente para incentivar essa consciência ambiental em seus contribuintes. As ações devem ser pautadas de forma que os seus contribuintes possam ter condições de suportar o ônus causado pelas mudanças impostas a eles, visto que, o interesse do ente público deve ser promover um meio ambiente sustentável e fornecer instrumentos para a sua população se adequar às novas exigências.

A lei demanda soluções rápidas para aqueles considerados grandes geradores de resíduos. Essa adequação muitas vezes não é algo fácil de ocorrer. E, dentro deste ambiente de dificuldade, uma empresa que venha a ser fiscalizada e não se encontre regularizada já é multada de pronto pelo órgão fiscalizador. Questão esta a ser discutida no próximo item deste estudo. Todavia, este procedimento só corrobora essa carga intensa que os contribuintes devem suportar.

No município de Curitiba, está positivado na Lei Municipal nº 7833, de 19 de dezembro de 1991, que, quando uma empresa é considerada grande geradora de resíduos sólidos após as visitas mínimas necessárias, e esta não se encontra numa situação de regularidade, aplica-se uma notificação, sendo concedido um prazo de 15 dias para ela contratar uma empresa que faça a coleta dos resíduos do estabelecimento comercial e um prazo de 30 dias para providenciar a documentação necessária. Em Fortaleza, após as visitas mínimas requeridas, e em sendo tido como grande gerador de resíduos, o estabelecimento é autuado, sendo concedido o prazo de 10 dias para ser apresentada uma defesa ou para o infrator, reconhecendo a sua irregularidade perante a

lei durante este mesmo prazo, realizar o pagamento do auto de infração reduzido em 50% de seu valor inicial.

Não obstante haver essa diferença no limite de resíduos produzidos pelo estabelecimento na caracterização de grande gerador de resíduos, mais uma distinção importante, que é observada entre estes mesmos Municípios, trata da quantidade necessária de visitas para se identificar de fato um grande gerador de resíduos sólidos.

O município de Fortaleza traz no art. 1º, § 1º e § 2º, da Lei Municipal nº 10340/2015, essa quantidade mínima de visitas ao estabelecimento para tê-lo como grande gerador:

Art. 1º - Para os efeitos desta Lei, são considerados grandes geradores e responsáveis pelo custeio dos serviços de segregação prévia, acondicionamento, transporte interno, armazenamento, coleta, transporte externo, tratamento e destinação final ambientalmente adequada de resíduos sólidos ou disposição final ambientalmente adequada de rejeitos, nos termos da Lei nº 12.305, de 02 de agosto de 2010:

...

§ 1º - O poder público, independente de comunicação prévia, através de seus órgãos ou por delegação às suas concessionárias, realizará a estimativa de geração de resíduos sólidos produzidos nas atividades, conforme os termos a seguir:

- a) por meio de diligências em pelo menos 2 (dois) dias diferentes, nos casos dos geradores citados no inciso I;
- b) por meio de diligência única, nos casos dos geradores citados nos incisos II e III.

§ 2º - Poderá ser adotado o critério descrito na alínea b do § 1º aos geradores de resíduos sólidos citados no inciso I quando constatada durante vistoria que sua geração foi igual ou superior ao volume de 200 (duzentos) litros.

Ou seja, caso o estabelecimento seja vistoriado, e, nessa vistoria, seja encontrado pelo menos 200L de resíduos comuns, este já é considerado grande gerador e deve apresentar toda a documentação correspondente ao fato de ser um grande gerador. Em sendo identificada a quantidade entre 100L e 200L, faz-se necessária uma segunda diligência no local em um dia distinto. Nessa segunda visita, em sendo visualizada uma quantidade superior a 100L, o estabelecimento é também tido como grande gerador de resíduos sólidos, trazendo a este todos os ônus respectivos de tal caracterização.

Por sua vez, o Município de São Paulo estabelece por meio do art. 142, § 2º, da Lei Municipal nº 13478, de 30 de dezembro de 2002, que dispõe sobre a organização do Sistema de Limpeza Urbana do Município, a necessidade de pelo menos três (03) diligências para um estabelecimento ser tido como grande gerador:

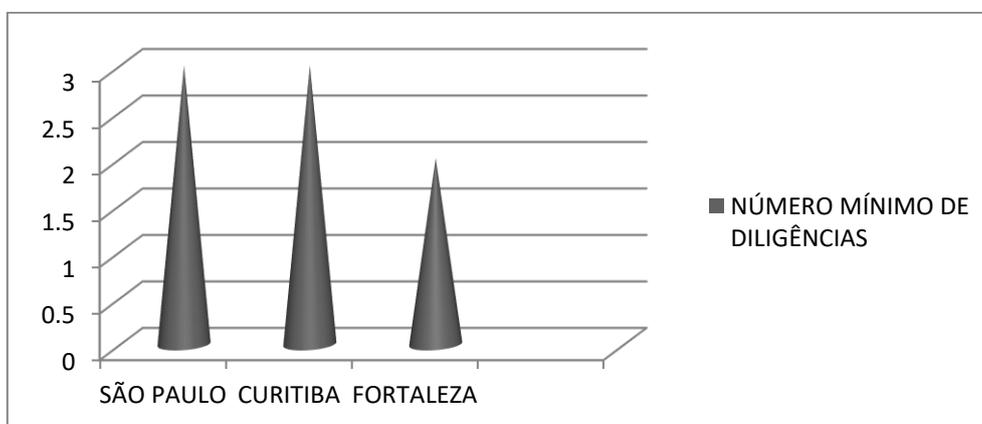
Art. 142. Os grandes geradores deverão manter em seu poder registros e comprovantes de cada coleta feita, da quantidade coletada e da destinação dada aos resíduos.

§ 2º A fiscalização poderá estimar a quantidade de resíduos produzidos pelo estabelecimento gerador, por meio de diligências em pelo menos 3 (três) dias diferentes.

Nesse mesmo entendimento, vem o Município de Curitiba e positiva na Lei Municipal nº 7833, de 19 de dezembro de 1991, e no Decreto Municipal nº 983, de 26 de outubro de 2004, que também se fazem necessárias pelo menos três (03) diligências, em dias diferentes, para ser um estabelecimento enquadrado como grande gerador de resíduos sólidos, quando ele ultrapassa o limite de 200L de resíduos gerados por dia.

Isto é, mais uma vez, observa-se uma medida procedimental de cunho mais rigoroso no que diz respeito ao número mínimo de diligências a serem realizadas para um determinado estabelecimento ser tido como grande gerador de resíduos sólidos. Como afirmado anteriormente, tal caracterização repercute economicamente nas empresas e, principalmente, nas de pequeno porte e microempresas. Por meio do Gráfico 3, identifica-se a distinção relacionada entre os municípios:

Gráfico 3 – Número de vistorias mínimas necessárias para se caracterizar um grande gerador de resíduos sólidos



Fonte: Legislação dos municípios citados

De posse destas informações, entende-se que o município de Fortaleza preza por uma maior responsabilização dos contribuintes quanto à caracterização dos estabelecimentos como grandes geradores de resíduos sólidos ao impor como limite uma quantidade menor de resíduos produzidos a serem destinados a coleta pública, bem como, a um menor número de diligências para um estabelecimento ser tido como grande gerador. Entendimento este possível dentro da analogia referida inicialmente.

É fundamental que normas estatais conduzam a aplicação da política de proteção ao meio ambiente, albergando estas a atenção que o gerenciamento de resíduos sólidos deve conter na jurisdição de qualquer ente público. No entanto, tais diretrizes passam a ser questionadas se a finalidade essencial em defesa do meio ambiente passa a ser utilizada com meios mais punitivos e de aspecto precipuamente arrecadatário.

Mesmo imerso num Estado Democrático de Direito em que a política fiscal é pautada pela relação em que os contribuintes devem pagar tributos e sanções que os agentes estatais venham a aplicar em procedimento fiscal administrativo próprio e o ente público tenha o dever de proceder com as diligências necessárias a fim de averiguar a regularidade dos estabelecimentos, não deve o ente promover um “arrocho” aos seus contribuintes, pouco importando se tais medidas ensejam num completo desarranjo estrutural no dia a dia dos estabelecimentos com menos recursos para atuar no mercado.

Essa intervenção do ente na economia é uma das formas de regulação dos setores econômicos que encontra respaldo constitucional e tem como objetivo evitar situações que caracterizam a concentração do poder econômico de pequenos grupos sociais e proteger valores assegurados pela própria Carta Magna como o da livre empresa e livre concorrência, bem como buscar o equilíbrio entre os ganhos individuais e o interesse social, o interesse da coletividade. Entretanto, tal intervenção no domínio econômico deve ser realizada, respeitando-se aos princípios da ordem econômica, como a livre iniciativa, em que a expressão da liberdade garantida é fornecida não apenas à empresa, mas também ao trabalho, o que, no plano fático, não ocorre com a implementação da Lei Municipal nº 10.340, de 28 de abril de 2015, no município de Fortaleza.

4.2 Resíduos de serviços de saúde

Uma das categorias de resíduos produzidos pela sociedade e definida na NBR 10004, já vista anteriormente, é a de serviços de saúde. Estes resíduos demandam uma atenção maior em seu armazenamento, destinação e disposição, uma vez que apresentam características mais agressivas em comparação com os demais resíduos.

No município de Fortaleza, aqueles estabelecimentos que geram qualquer tipo, e em qualquer quantidade, de resíduos de serviços de saúde são considerados grandes geradores de resíduos sólidos e, por isso, devem providenciar o Plano de Gerenciamento de Resíduos de Serviços de Saúde, PGRSS, devido, bem como contratar uma empresa credenciada junto ao órgão competente municipal para ser realizada a coleta desses resíduos específicos.

As infrações existentes na legislação de resíduos sólidos são classificadas em quatro tipos: leve, média, grave e gravíssima. O art. 14 da Lei Municipal nº 10340/2015 apresenta essa divisão. O art. 15 da mesma lei demonstra as infrações que podem ser reconhecidas pelo ente público, sendo ao total vinte e seis infrações possíveis:

Art. 14 - As infrações classificam-se em:

- I — leves;
- II — médias;
- III — graves;
- IV — gravíssimas.

(...)

Art. 15 - São consideradas infrações:

I — deixar de fornecer documentação necessária ao controle e à fiscalização da atividade: Infração: Gravíssima.

Penalidade: Multa e embargo ou suspensão.

Medida administrativa: Fechamento administrativo.

II — não apresentar Plano de Gerenciamento de Resíduos Sólidos aprovado pelo órgão competente:

Infração: Grave.

Penalidade: Multa e embargo.

Medida administrativa: Fechamento administrativo.

...

XXVI — desrespeitar ou dificultar ordem de autoridade competente para embargo, suspensão ou fechamento administrativo:

Infração: Gravíssima.

Penalidade: Multa (cinco vezes), embargo e cassação.

Medida administrativa: Fechamento administrativo.

Na aplicação dessas multas, não se leva em consideração a atividade que é praticada em um determinado estabelecimento, bem como não é de interesse para o ente municipal o porte econômico do estabelecimento analisado. Isso porque, numa eventual caracterização de um grande gerador de resíduos sólidos, em virtude de produzir, em sua estrutura, resíduos de serviços de saúde, lavra-se uma autuação em razão da inexistência do PGRSS qualquer que seja a estrutura da empresa. O valor da multa para qualquer estabelecimento comercial é aplicada de forma semelhante para todos, sejam estes de grande porte sejam pequenas empresas.

O princípio da responsabilidade compartilhada que norteia as diretrizes do direito ambiental é legítimo e deve ser implementado pelos entes responsáveis como se vê na responsabilização dos contribuintes em relação ao gerenciamento de resíduos de serviços de saúde. O ente federativo, nesse caso, passa para os municípios a obrigação de promover o gerenciamento desses resíduos, ficando a cargo do município somente a concessão de autorização para as empresas que realizarão a coleta de tais resíduos. Todavia, a aplicação deste compartilhamento de responsabilidade deve ocorrer respeitando-se aos demais princípios como os da igualdade e o da razoabilidade, este expressamente destacado no art. 6º, IX, da Lei de Política Estadual de Resíduos Sólidos no Ceará.

Em sequência, passa-se a analisar a estrutura adotada pelo Município de São Paulo, com o objetivo de ser demonstrada uma diferença considerável no entendimento da responsabilização de seus contribuintes no que diz respeito ao gerenciamento de resíduos de serviços de saúde.

A Lei municipal de São Paulo nº 13478, de 30 de dezembro de 2002, não institui a obrigatoriedade de os estabelecimentos que gerem resíduos de serviços de saúde possuírem Plano de Gerenciamento de Resíduos. Em contrapartida, os estabelecimentos devem pagar taxas de fiscalização referentes à coleta desses resíduos, posto que o próprio município fornece a coleta para os contribuintes, desde que haja a devida contraprestação. A referida lei também não compreende os geradores de resíduos de

serviço de saúde, de pronto, como grandes geradores de resíduos como acontece em Fortaleza. A seguir, os arts. 93 e 94 da lei municipal, combinados com os arts. 139 e 141 da mesma lei, positivam essa explicação:

Art. 93. Fica instituída a Taxa de Resíduos Sólidos de Serviços de Saúde - TRSS destinada a custear os serviços divisíveis de coleta, transporte, tratamento e destinação final de resíduos sólidos de serviços de saúde, de fruição obrigatória, prestados em regime público nos limites territoriais do Município de São Paulo.

Art. 94. Constitui fato gerador da Taxa de Resíduos Sólidos de Serviços de Saúde - TRSS a utilização potencial do serviço público de coleta, transporte, tratamento e destinação final de resíduos sólidos de serviços de saúde, de fruição obrigatória, prestados em regime público.

§ 1º São considerados resíduos sólidos de serviços de saúde todos os produtos resultantes de atividades médico-assistenciais e de pesquisa na área de saúde, voltadas às populações humana e animal, compostos por materiais biológicos, químicos e perfurocortantes, contaminados por agentes patogênicos, representando risco potencial à saúde e ao meio ambiente, conforme definidos em resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA.

§ 2º São ainda considerados resíduos sólidos de serviços de saúde os animais mortos provenientes de estabelecimentos geradores de resíduos sólidos de serviços de saúde.

Art. 139. São considerados grandes geradores, para efeitos desta lei:

I – os proprietários, possuidores ou titulares de estabelecimentos públicos, institucionais, de prestação de serviços, comerciais e industriais, entre outros, geradores de resíduos sólidos caracterizados como resíduos da Classe 2, pela NBR 10004, da Associação Brasileira de Normas Técnicas - ABNT, em volume superior a 200 (duzentos) litros diários;

II – os proprietários, possuidores ou titulares de estabelecimentos públicos, institucionais, de prestação de serviços, comerciais e industriais, entre outros, geradores de resíduos sólidos de entulhos, terra e materiais de construção, com massa superior a 50 (cinquenta) quilogramas diários.

Art. 141. Os grandes geradores deverão contratar os autorizatários dos serviços prestados em regime privado de que trata esta lei para a execução dos serviços de coleta, transporte, tratamento e destinação final dos resíduos referidos no presente Capítulo, mantendo via original do contrato à disposição da fiscalização.

Além disso, no município de São Paulo, observa-se o cuidado com aqueles estabelecimentos que geram pouca quantidade desses resíduos perigosos. Há uma divisão de faixas determinadas pela quantidade de quilogramas produzida de resíduos de serviços de saúde. O artigo 99 da lei municipal referida, alterado pela Instrução Normativa nº 03, de 28 de março de 2016, positiva essa determinação:

Art. 99. Cada estabelecimento gerador de resíduos sólidos de serviços de saúde - EGRS receberá uma classificação específica, conforme o porte do estabelecimento gerador e a quantidade de geração potencial de resíduos sólidos, de acordo com as seguintes faixas:

Pequenos Geradores de Resíduos Sólidos de Serviços de Saúde

EGRS especial I	Estabelecimentos com quantidade de geração potencial de até 5 quilogramas de resíduos por dia
EGRS especial II	Estabelecimentos com quantidade de geração potencial de mais de 5 quilogramas até 10 quilogramas de resíduos por dia
EGRS especial III	Estabelecimentos com quantidade de geração potencial de mais de 10 quilogramas até 20 quilogramas de resíduos por dia

Fonte: Lei Municipal nº 13.478 de 30 de dezembro de 2002, de São Paulo

Grandes Geradores de Resíduos Sólidos de Serviços de Saúde

Faixa	
EGRS 1	Estabelecimentos com quantidade de geração potencial de mais de 20 e até 50 quilogramas de resíduos por dia
EGRS 2	Estabelecimentos com quantidade de geração potencial de mais de 50 e até 160 quilogramas de resíduos por dia
EGRS 3	Estabelecimentos com quantidade de geração potencial de mais de 160 e até 300 quilogramas de resíduos por dia
EGRS 4	Estabelecimentos com quantidade de geração potencial de mais de 300 e até 650 quilogramas de resíduos por dia
EGRS 5	Estabelecimentos com quantidade de geração potencial de mais de 650 e até 800 quilogramas de resíduos por dia
EGRS 6	Estabelecimentos com quantidade de geração potencial de mais de 800 quilogramas de resíduos por dia

Fonte: Lei Municipal nº 13.478 de 30 de dezembro de 2002, de São Paulo

Essa divisão aplicada pelo município de São Paulo leva em consideração a quantidade de resíduos de serviços de saúde que são produzidos por uma dada atividade

comercial. Isso é importante acontecer, visto que as empresas que possuem pouca quantidade destes resíduos pagam a taxa devida com um valor bem reduzido quando comparado com os estabelecimentos grandes geradores desses resíduos em análise, que, a princípio, detêm mais condições de arcar com a cobrança dessa taxa e que apresentam um maior potencial de degradação ambiental. A Instrução Normativa nº 03/2016 que alterou o art. 99 da Lei Municipal nº 13478/2002 disponibiliza o valor da taxa devida para cada estabelecimento enquadrado na faixa correspondente. Os valores estão atualizados no ano de 2018:

Pequenos Geradores de Resíduos Sólidos de Serviços de Saúde:

Faixa	Valor Mensal	Valor Trimestral
EGRS especial I	R\$ 52,58	R\$ 157, 74
EGRS especial II	R\$ 70,10	R\$ 210,30
EGRS especial III	R\$ 105,16	R\$ 315,48

Fonte: Lei Municipal nº 13.478 de 30 de dezembro de 2002, de São Paulo

Grandes Geradores de Resíduos Sólidos de Serviços de Saúde:

Faixa	Valor Mensal	Valor Trimestral
EGRS 1	R\$ 3.348,20	R\$ 10.044,60
EGRS 2	R\$ 10.714,21	R\$ 32.142,63
EGRS 3	R\$ 20.089,15	R\$ 60.267,45
EGRS 4	R\$ 43.526,54	R\$ 130.579,62
EGRS 5	R\$ 53.571,11	R\$ 160.713,33
EGRS 6	R\$ 80.358,01	R\$ 241.074,03

Fonte: Lei Municipal nº 13.478 de 30 de dezembro de 2002, de São Paulo

Portanto, observa-se que, no município de São Paulo, a taxa instituída para a coleta dos resíduos de serviços de saúde leva em consideração a quantidade, em massa, desses resíduos gerados, isto é, de um critério objetivo que diferencia pequenos geradores de grandes geradores, implicando em uma cobrança, materialmente, menos desigual.

Retornando à situação fática presenciada em Fortaleza, o que se encontra, ao observar tais diferenças entre as legislações dos municípios estudados, é um desrespeito aos princípios da igualdade e da proporcionalidade, por exemplo.

O princípio da igualdade em seu sentido material deve ser entendido como o tratamento dispensado de forma igualitária àquelas pessoas que se encontrem numa mesma conjuntura e, de forma desigual, àquelas que se encontrem em situação distinta. Não deveria um município realizar a aplicação de multa referente a infrações constantes na legislação de resíduos sólidos, pouco se importando com o porte do estabelecimento, bem como pouco se interessando caso este produza ou não uma pouca quantidade de resíduos de serviços de saúde. Estando caracterizado como um gerador desses resíduos, o valor da multa é o mesmo para qualquer empresa.

A Lei Municipal nº 10.340, de 28 de abril de 2015, que trata destas infrações possui os valores tabelados que sofrem atualizações anuais e, em nenhum momento, faz uma diferenciação entre as empresas inseridas na própria lei. A título de exemplo, caso uma empresa gere 10kg de resíduos de serviços de saúde e uma outra empresa venha a gerar 150kg desses mesmos resíduos, e, não possuindo o Plano de Gerenciamento específico, ambas são autuadas, lavrando-se um auto de infração de mesmo valor, mesmo que o impacto ambiental que a segunda empresa, no exemplo, possa causar, seja muito maior.

O Município de Fortaleza, por não possuir estrutura adequada para ele mesmo providenciar a coleta dos resíduos de serviços de saúde, como acontece em outros municípios, parece ter encontrado no princípio da responsabilidade compartilhada uma lacuna para tirar proveito econômico da situação. Positiva em uma lei a obrigatoriedade de os estabelecimentos possuírem Planos de Gerenciamento, bem como apresentarem contrato com empresas terceirizadas que realizem a coleta regular dos resíduos de serviços de saúde, competindo ao Município, evidentemente, a fiscalização das empresas geradoras de resíduos, bem como a concessão de autorização para as empresas interessadas serem credenciadas para a coleta dos resíduos.

Concomitante a isso, não se considera tal medida arrazoada. Fere o princípio da razoabilidade e da proporcionalidade, essa não distinção entre as empresas que geram resíduos de serviços de saúde e, principalmente, a aplicação de sanção fiscal de mesmo valor para todas as empresas, de forma generalizada, que produzam esses resíduos.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Município de Fortaleza se esforça em construir um ambiente mais sustentável e sadio. Todavia, essa construção deve se pautar por critérios mais equânimes. É totalmente válida a formulação de leis e demais atos normativos com o fito de se obter um maior equilíbrio ecológico. Não se quer aqui desestimular ou criticar unicamente as implementações municipais no dia a dia da sociedade. O intuito primordial do estudo é discutir algumas falhas presentes especificamente na Lei Municipal nº 8.408, de 24 de dezembro de 1999, alterada pela Lei Municipal nº 10.340, de 28 de abril de 2015, e, a partir do reconhecimento da existência dessas falhas, com sua posterior correção, adquirir mais igualdade e justiça no tratamento da população local.

Dito isto, no que diz respeito às infrações administrativas ambientais, reconhecidas quando a conduta de um determinado responsável não respeita os ditames da legislação municipal, não se levam em consideração, na valoração destas infrações, aspectos como o grau de impacto ambiental que um grande gerador de resíduos pode causar, bem como, em determinados casos, a própria categoria econômica desse gerador, vez que, indistintamente, qualquer empresa, seja qual for a sua configuração empresarial, responde financeiramente de forma semelhante.

Entende-se que é necessário haver outros parâmetros na aplicação das multas administrativas ambientais, a fim de se prezar por princípios, tais como o da igualdade, da razoabilidade e da proporcionalidade, acarretando, nas práticas ambientais do município, mais justiça e respeito às diferenças entre seus munícipes, bem como o respeito ao tratamento diferenciado expresso no art. 170 da Constituição Federal, o qual determina abordagem mensurada de acordo com o grau de impacto ambiental proveniente pelas atividades econômicas.

Estimular ações e promover a reflexão da importância do meio ambiente sustentável são algumas das formas mais eficazes na consecução do equilíbrio ambiental pretendido. Instrumentos que incentivam essa promoção são o uso de sanções premiais, ideia recente aplicada no Direito Ambiental, e a prática defendida pelo princípio do protetor-recebedor.

No âmbito dos resíduos sólidos, o Município de Fortaleza, até a presente data, não faz uso de sanções premiais. Medidas como permitir isentar o contribuinte da taxa de renovação de um determinado documento ambiental, quando conseguir comprovar que respeitou todas as condicionantes e determinações solicitadas durante a validade de um Plano de Gerenciamento ou de uma licença específica por exemplo, certamente deixam mais presente nos contribuintes a ideia de uma conduta ambiental adequada, de um lado, para ganhar benefícios próprios, e, por outro, criar um ambiente mais equilibrado, com o uso mais racional dos recursos ambientais disponíveis com menos danos ao ambiente como um todo.

Desta forma, objetiva-se trazer essas reflexões, para que a Lei dos Resíduos Sólidos possa alcançar mais eficácia e traga as mudanças ambientais pretendidas quando da sua implementação, uma vez que o interesse do ente à medida em que deve penalizar os cidadãos, ao serem constatadas as infrações, deve, precipuamente, desenvolver nos cidadãos a importância da educação ambiental e de condutas que evitem a degradação dos recursos naturais existentes.

6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARROSO, Luís Roberto. **Os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade.**

Temas de direito constitucional. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

BOBBIO, Norberto. **Da estrutura à função – Novos estudos de Teoria do Direito.**

Trad. Daniela Beccaria Versiani; revisão técnica de Orlando Seixas Bechara, Renata Nagamine. Barueri, SP: Manole, 2007.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional.** 5ª edição. 2ª

reimpressão. Coimbra. Edit. Almedina. 1992.

COELHO, Inocêncio Mártires. **Interpretação Constitucional.** Fabris, Porto Alegre,

1997.

DANTAS, Gisane Tourinho. Função promocional do direito e sanção premial na

perspectiva metodológica de Durkheim. **Revista Direito UNIFACS – Debate Virtual,** nº 149, 2012.

DELGADO, José Augusto. **Direito Ambiental e Competência Municipal** in Revista

Forense, vol. 317, 1992.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental brasileiro.** 5ª ed.

São Paulo: Saraiva. 2004.

GALLONI, Braulio Cezar da Silva. **Hermenêutica Constitucional.** São Paulo: Pílares,

2005.

GRACCO, Abrãao Soares Dias dos Santos, SILVA, Marcela Vitoriano. **As principais**

sanções premiaias no novo código florestal: a superação do dogma kelseniano em

direção a uma sociedade. 2013. Disponível em: < <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=eeb29740e8e9bcf1>>. Acesso em 30/abril, 2018.

GRAU, Eros Roberto. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988.** 3. Ed. São

Paulo: Ed. Malheiros. 2005.

GUERRA FILHO, Willis Santiago. A interpretação especificamente constitucional.

Revista de informação legislativa, v. 32, n. 128, 1995.

KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito.** 6ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

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

MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente: a gestão ambiental em foco**. 6ª edição. São Paulo: Editora revista dos tribunais, 2001.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

NADER, Paulo. **Introdução ao Estudo do Direito**. 34ª ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense: 2012.

TELLA, Maria José Falcón y; TELLA, Fernando Falcón y. **Fundamento e finalidade da sanção: existe um direito de castigar?** Tradução Cláudia de Miranda Avena. Revisão Luiz Flávio Gomes. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Direito Administrativo Ordenador**. 1ª Ed. 2º Tiragem, São Paulo: Malheiros, 1997.