



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA
FACULDADE DE DIREITO
ROBERTA SILVA MENEGUELLI**

A COLETA SELETIVA EM JUIZ DE FORA: uma análise dos instrumentos da gestão democrática da cidade e da extrafiscalidade da taxa de coleta de resíduos sólidos

**Juiz de Fora
2016**

ROBERTA SILVA MENEGUELLI

A COLETA SELETIVA EM JUIZ DE FORA: uma análise dos instrumentos da gestão democrática da cidade e da extrafiscalidade da taxa de coleta de resíduos sólidos

Monografia apresentada à Faculdade de Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Direito. Na área de concentração Direito Tributário Ambiental sob orientação do Professora Doutora Elizabete Rosa de Mello.

**Juiz de Fora
2016**

ROBERTA SILVA MENEGUELLI

A COLETA SELETIVA EM JUIZ DE FORA: uma análise dos instrumentos da gestão democrática da cidade e da extrafiscalidade da taxa de coleta de resíduos sólidos

Monografia apresentada à Faculdade de Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Direito. Na área de concentração Direito Tributário Ambiental sob orientação do Professora Doutora Elizabete Rosa de Mello e submetida à Banca Examinadora composta pelos membros:

BANCA EXAMINADORA

Orientadora: Professora Doutora Elizabete Rosa de Mello.
Universidade Federal de Juiz de Fora

Professor Doutor Bruno Stigert de Souza
Universidade Federal de Juiz de Fora

Bel.Mestranda Kélvia Faria Ferreira
Universidade Federal de Juiz de Fora

PARECER DA BANCA

() APROVADO

() REPROVADO

Juiz de Fora, 28 de novembro de 2016.

Aos meus pais, Agnes e José Roberto,
pelo carinho, dedicação e apoio
proporcionados para que eu chegasse a
essa etapa.

AGRADECIMENTOS

A Deus, que iluminou o meu caminho nessa caminhada.

À minha irmã Talitha, pela cumplicidade, carinho e incentivo.

Aos meus familiares, pelo apoio, aconchego e compreensão, tornando a caminhada mais leve.

Aos meus amigos da Faculdade de Direito, pelo companheirismo durante todos os anos da faculdade e pelas ideias compartilhadas que contribuíram para minha formação acadêmica.

Às amigas Livia e Josiane, pela troca de ideias, contribuindo para o enriquecimento desse trabalho.

Ao amigo Ramon, pelo auxílio no levantamento de dados e elaboração do gráfico.

À Faculdade de Direito da UFJF, pela formação diferenciada em decorrência dos excelentes profissionais.

Ao professor Dr. Bruno Stigert de Souza e à mestrandia Kélvia Faria Ferreira, por aceitarem o convite para compor a banca examinadora. É uma honra tê-los como examinadores.

À professora e orientadora Dra. Elizabete Rosa de Mello, excelente professora, por aceitar prontamente que eu fosse sua orientanda, pela disponibilidade, pontualidade, acessibilidade e por contribuir com minha formação acadêmica.

"[...] a história humana, embora velha de milênios, quando comparada às enormes tarefas que estão diante de nós, talvez esteja apenas começando."

Norberto Bobbio

RESUMO

A prática da separação dos resíduos sólidos domiciliares conforme sua composição e a respectiva realização da coleta seletiva permitem a viabilidade da reciclagem, considerada pela Política Nacional dos Resíduos Sólidos como uma das formas de destinação ambientalmente adequada. O estudo da coleta seletiva é importante pois permite a defesa e proteção do meio ambiente sadio, direito fundamental previsto no artigo 225 da Constituição Republicana Federativa. Dessa forma, é feita uma análise da possibilidade de ampliação do diálogo entre Poder Público e comunidade acerca da coleta seletiva, por meio dos instrumentos da gestão democrática previstos no Estatuto da Cidade; e a proposição da redução da taxa de coleta de resíduos sólidos quando da realização da coleta seletiva. O marco teórico adotado é o neoconstitucionalismo, considerando um Estado constitucional de direitos, em lugar da vinculação estrita à lei e de constituições meramente formais. A pesquisa é exploratória, bem como bibliográfica e documental. O objetivo é realizar uma análise crítica e construtiva, portanto, crítico-dialógica.

Palavras-chave: Meio Ambiente. Resíduos Sólidos. Reciclagem. Coleta Seletiva.

ABSTRACT

The practice of separating household solid waste according to its composition and performing the selective waste collection allows the viability of recycling, considered by the National Solid Waste Policy as one of the forms of environmentally appropriate disposal. The study of selective collection is important because it allows the defense and protection of the healthy environment, fundamental right provided in the article 225 of the Federative Republican Constitution. Thus, an analysis is made of the possibility of expanding the dialogue between the Public Power and the community about the selective waste collection, through the democratic management instruments provided by the City Statute; and the proposal of the reduction of the solid waste collection rate at the time of the selective collection. The theoretical framework adopted is neoconstitutionalism, considering a constitutional State of rights, instead of strictly binding to the law and of merely formal constitutions. The research is exploratory, as well as bibliographical and documentary. The objective is to carry out a critical and constructive analysis, therefore, critical-dialogical.

Keywords: *Environment. Solid Waste. Recycling. Selective waste collection.*

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	10
2 DIREITO AMBIENTAL.....	12
2.1 Conceito de meio ambiente	12
2.2 Direito fundamental ao meio ambiente	14
2.3 Topografia do Direito Ambiental	16
3 RESÍDUOS SÓLIDOS E VALORES AMBIENTAIS	19
3.1 Resíduos sólidos domiciliares	19
3.2 Coleta seletiva.....	21
4. A COLETA SELETIVA NA PERSPECTIVA DO DIREITO URBANÍSTICO.....	25
4.1 Direito Urbanístico e política urbana	25
4.2 Instrumentos da gestão democrática do Estatuto da Cidade	26
5. A COLETA SELETIVA NA PERSPECTIVA DO DIREITO TRIBUTÁRIO AMBIENTAL.....	31
5.1 Extrafiscalidade	31
5.2 Política pública de redução da taxa de coleta de resíduos sólidos	33
6 CONCLUSÃO.....	38
REFERÊNCIAS	40

1. INTRODUÇÃO

A crescente produção de resíduos sólidos urbanos domiciliares gera grande preocupação, sobretudo, em decorrência dos impactos negativos que as destinações inadequadas desses resíduos podem gerar no meio ambiente. Considerando que o meio ambiente sadio é um direito fundamental e que há a necessidade de preservação deste, surge o interesse em estudar alternativas para minimizar esses impactos, permitindo que as futuras gerações possam usufruir de um meio ambiente sadio.

Nesse sentido, a lei que institui a Política Nacional dos Resíduos Sólidos dispõe como uma das formas de destinação adequada desses resíduos a reciclagem. É nesse contexto que ganha destaque a coleta seletiva, porque trata-se de coleta de resíduos sólidos que foram previamente segregados conforme sua constituição ou composição, permitindo, assim, a viabilidade da reciclagem. Sendo, portanto, necessário um levantamento de como essa prática vem sendo realizada no Município de Juiz de Fora.

O estudo da coleta seletiva é realizado através da ideia de que as políticas públicas possam ser observadas a partir de um ponto de vista jurídico, considerando, assim, o direito como objetivo, que são as metas da política pública, ou seja, o que visa proteger; o direito como ferramenta, a escolha dos meios ou instrumentos a serem empregados para perseguir o objetivo já definido; o direito como vocalizador de demandas, assegurando a participação da população para que haja a implementação da política; e direito como arranjo institucional, estruturação de arranjos complexos que tornem eficazes essas políticas. Essa ideia foi escrita por Diogo Roshental Coutinho em “O direito nas políticas públicas”.

Nesse sentido, a pesquisa objetiva uma análise multidisciplinar, abarcando o Direito Ambiental, Direito Urbanístico e Direito Tributário. No que concerne ao primeiro, estuda-se aspectos relevantes do meio ambiente, para que se conheça o que pretende ser preservado com a prática da coleta seletiva.

No campo do Direito Urbanístico, a análise pretendida é em relação aos instrumentos de gestão democrática previstos no Estatuto da Cidade, que permitem uma participação da população na realização das políticas urbanas.

Já na ceara do Direito Tributário, o estudo da extrafiscalidade do tributo ganha destaque, visando, sobretudo, a adequação do tributo taxa de coleta de resíduos sólidos à função extrafiscal, busando incentivar a separação dos resíduos conforme sua composição, que combinada à prática da coleta seletiva viabiliza a reciclagem, preservando assim o meio ambiente.

A pesquisa realizada é exploratória, considerando que o objetivo principal é o aprimoramento de ideias, bem como bibliográfica e documental, por levantar dados da legislação, doutrina e jurisprudência. E a análise será realizada através de um estudo crítico e construtivo, portanto, crítico-dialógica.

2. DIREITO AMBIENTAL

Neste capítulo serão abordados alguns aspectos relevantes relacionados ao meio ambiente, inicialmente será trabalhado: o conceito do meio ambiente, fazendo uma análise do conceito legal e de um conceito mais amplo, abarcando todas as classificações do meio ambiente; o estudo do direito ao meio ambiente como um direito fundamental pertencente a terceira geração; as principais discussões internacionais que envolvem o meio ambiente; e a autenticidade do Direito Ambiental, como disciplina desvinculada do Direito Administrativo e os seus princípios. A abordagem feita é necessária para que se possa conhecer o que se pretende preservar através da prática da separação adequada dos resíduos sólidos e a respectiva coleta.

2.1 Conceito de meio ambiente

O artigo 3º, inciso I da Lei nº 6.938/1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), define o meio ambiente como “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”¹. No entanto, conforme Frederico Augusto Di Trindade Amado, são inúmeras as críticas a esse conceito legal, uma vez que não foi dada ênfase ao elemento social, somente ao biológico².

O meio ambiente é constituído pelo solo, pela água, pelo ar, pela fauna e flora (meio ambiente natural), no entanto, o seu estudo não pode ser restringido a esses elementos corpóreos, devendo considerar também “[...] todas as circunstâncias em que os indivíduos estejam envolvidos”³, surgindo, assim, o meio ambiente artificial, previsto no preâmbulo da Declaração concebida na Conferência em Estocolmo em 1972:

1. O homem é ao mesmo tempo obra e construtor do meio ambiente que o cerca, o qual lhe dá sustento material e lhe oferece oportunidade para desenvolver-se intelectual, moral, social e espiritualmente. Em larga e tortuosa evolução da raça humana neste planeta chegou-se a uma etapa em que, graças à rápida aceleração da ciência e da tecnologia, o homem adquiriu o poder de transformar, de inúmeras maneiras e em uma escala sem precedentes, tudo que o cerca. Os dois aspectos do meio ambiente humano, o **natural e o artificial**, são essenciais para o bem-estar do homem e para o

¹ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm>. Acesso em: 20 set. 2016.

² AMADO, Frederico Augusto Di Trindade. **Direito Ambiental Sistematizado**. São Paulo: Método, 2009, p. 23.

³ GUERRA, Sidney, Sérgio. **Curso de Direito Ambiental**. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 110.

gozo dos direitos humanos fundamentais, inclusive o direito à vida mesma (grifo nosso)⁴.

Além desses, considerando que o meio ambiente também é integrado pelo patrimônio histórico, artístico, arqueológico, paisagístico, turístico, a Constituição Federal tutelou através do artigo 216 o meio ambiente cultural, que embora seja obra da pessoa humana, difere do artificial pelo sentido de valor especial. Foi nesse sentido que o Superior Tribunal de Justiça (STJ), em decisão (Recurso Especial 115.599 / Rio Grande do Sul), reconheceu o meio ambiente cultural, considerando ofensa a este meio ambiente quando o Clube dos Caçadores de Rio Grande destruiu parcialmente dunas nas quais foram descobertos materiais pré-históricos⁵.

Considera-se ainda o meio ambiente do trabalho, que surgiu, sobretudo, com a criação da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que determinou princípios e direitos fundamentais a serem aplicados no ambiente de trabalho, visando romper com as consequências geradas pelo capitalismo selvagem, dentre elas, a superexploração da mão de obra que compromete a dignidade humana⁶. Dessa forma, pode-se entender que:

[...] o meio ambiente do trabalho faz relação entre a ocupação do indivíduo e as doenças decorrentes dos riscos ambientais assumidos no processo de produção, objetivando previni-las com a utilização de recursos de engenharia e da medicina, preservando o meio ambiente e a saúde do trabalhador⁷.

Considerando todos os mencionados elementos, Arthur Migliari Júnior conceitua o meio ambiente como:

A integração de um conjunto de elementos naturais, artificiais, culturais e do trabalho que propiciem o desenvolvimento equilibrado de todas as formas, sem exceções. Logo, não haverá um ambiente sadio quando não se elevar, ao mais alto grau de excelência, a qualidade da integração e da interação desse conjunto⁸.

⁴ Disponível em: <<http://www.silex.com.br/leis/normas/estocolmo.htm>>. Acesso em: 20 set. 2016.

⁵ Disponível em: <<http://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/19656863/recurso-especial-resp-115599-rs-1996-0076753-0/inteiro-teor-19656864>>. Acesso em: 20 set. 2016.

⁶ GUERRA, Sidney, Sérgio. **Curso de Direito Ambiental**. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p.110.

⁷ Idem. p.122.

⁸ MIGLIARI JÚNIOR, Arthur. **Crimes Ambientais**. 2. ed. São Paulo: CS Edições Ltda, 2004, p.12.

Dessa forma, é necessário adotar este conceito de meio ambiente, porque é mais amplo daquele previsto na PNMA (Lei nº 6.938/1981), ou seja, abarca todas as mencionadas classificações do meio ambiente, quais sejam, natural, artificial, cultural e do trabalho.

2.2 Direito fundamental ao meio ambiente:

A Constituição da República Federativa de 1988 (CRF/88) estabeleceu no Título II “Dos Direitos e Garantias Fundamentais”, o que pode levar, a primeira vista, uma interpretação (não acertada) de que somente os direitos arrolados em tal título seriam considerados como fundamentais, não abrangendo, assim, como fundamental, por exemplo, o direito ao meio ambiente previsto no artigo 225, pertencente ao Título VII “Da Ordem Econômica e Financeira” da referida Constituição.

No entanto, o artigo 5º, §2º da CRF/88 estabelece a “cláusula de abertura ou da não tipicidade”⁹, significando a possibilidade de considerar como fundamentais outros direitos além dos previstos no mencionado título, considerando, dessa forma, aqueles decorrentes dos princípios adotados pela Constituição ou de tratados internacionais em que o Brasil seja parte.

Assim, conforme José Afonso da Silva, existem três fontes de direitos fundamentais: “[...] (a) os expressos (art. 5º, I a LXXVIII); (b) os decorrentes dos princípios e regimes adotados pela Constituição; (c) os decorrentes de tratados e convenções internacionais adotados pelo Brasil”¹⁰. Dessa forma, considera que, apesar de extenso o rol dos direitos fundamentais positivados no artigo 5º da CRF/88, não se trata de rol taxativo¹¹. Portanto, o direito ao meio ambiente previsto no artigo 225 da CRF/88 é um direito fundamental.

Os direitos fundamentais também podem ser classificados em gerações, nesse sentido, de acordo com Celso Lafer, o direito fundamental ao meio ambiente é considerado de terceira geração, caracterizado por ser titular não o indivíduo de forma singular, mas sim toda a coletividade¹². Nesse mesmo sentido se posiciona a jurisprudência brasileira, conforme

⁹ GUERRA, Sidney, Sérgio. **Curso de Direito Ambiental**. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p.102.

¹⁰ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 182-183. Disponível em: <<http://pt.slideshare.net/joaquimqueiroz31/livro-completo-jose-afonso-da-silva-curso-de-direito-constitucional-positivo>>. Acesso em: 20. set. 2016.

¹¹ GUERRA, op. cit., p.100.

¹² LAFER, Celso. **A reconstrução dos direitos humanos**. São Paulo: Companhia das Letras, 1988, p. 131. Disponível em: <<https://mpassosbr.files.wordpress.com/2013/03/a-reconstruc3a7c3a3o-dos-direitos-humanos-celso-lafer.pdf>>. Acesso em: 5 out. 2016.

julgado do Recurso Extraordinário 134.297-8/São Paulo (SP)¹³ pelo Supremo Tribunal Federal (STF).

No entanto, cabe mencionar que o intuito de agrupar esses direitos em gerações visa somente situar os diferentes momentos que surgem as reivindicações desses direitos, não significa, portanto, que os direitos previstos num momento anterior tenham sido supridos pelos previstos em momento posterior¹⁴, até porque “cada direito de cada geração interage com os das outras [...]”¹⁵.

Acrescenta-se que a coletividade possui o direito fundamental ao meio ambiente sadio. Nesse sentido, o Protocolo de São Salvador, concluído em 1988, determina em seu artigo 11¹⁶ que toda pessoa tem o direito a viver em ambiente sadio que, segundo Tupiassu, é considerado ponto primordial para o próprio bem-estar da sociedade, porque a implementação de um ambiente sadio significa respeito à própria vida com qualidade e saúde, permitindo consequentemente que os demais direitos humanos possam ser exercidos¹⁷.

A proteção ao meio ambiente não se restringe ao plano nacional, conforme citação já realizada sobre a Conferência de Estocolmo e o Protocolo de São Salvador. Dessa forma, merece mencionar um breve histórico de algumas das discussões internacionais que envolvem o meio ambiente.

Nesse sentido, a Conferência que foi realizada em 1972 pelo Conselho Econômico e Social da ONU em Estocolmo é de grande relevância, pois da declaração ali gestada surge o reconhecimento universal do direito ao meio ambiente equilibrado¹⁸. Além disso, foi verificada “[...] a necessidade da formulação de critérios e princípios que pudessem ser comuns para a preservação e melhoria do meio ambiente humano”¹⁹. Dessa forma, o tema do meio ambiente passa a ser compreendido não só no aspecto natural, mas também no artificial, passando a discutir considerando o meio ambiente no contexto político e econômico²⁰.

Também de grande relevância é a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento realizada em 1992 no Rio de Janeiro que “[...] fortificou-se de

¹³Disponível em:

<<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28134297%2EENUME%2E+OU+134297%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/jauz7l2>>. Acesso em: 5 out. 2016.

¹⁴ MENDES, Gilmar Ferreira. BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 7 ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 156.

¹⁵ Idem. p. 157.

¹⁶ Disponível em: <http://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/e.protocolo_de_san_salvador.htm>. Acesso em: 10 out. 2016.

¹⁷ TUPIASSU, Lise Vieira da Costa. **Tributação ambiental: a utilização de instrumentos econômicos e fiscais na implementação do direito ao meio ambiente saudável**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006, p. 48-49.

¹⁸ Idem. p.163-164.

¹⁹ GUERRA, Sidney, Sérgio. **Curso de Direito Ambiental**. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p.50.

²⁰ Idem. p. 50.

vez o desenvolvimento sustentável como a saída para equacionar o crescimento econômico com a preservação ambiental, tendo sido aprovados importantes documentos”²¹. Dentre eles, a Declaração do Rio²², que aprovou um rol de princípios ambientais; a Agenda 21²³, que é considerado o maior instrumento de planejamento ambiental do planeta, visando orientar e nortear a formulação de políticas públicas ambientais; e a Convenção da Biodiversidade²⁴, que foi ratificada pelo Congresso Nacional Brasileiro pelo Decreto legislativo 2/1994 e promulgada pelo Decreto presidencial 2.519/1988.

Cabe mencionar a Conferência de Joanesburgo, a chamada Rio+10, que ocorreu em 2002 e “[...] os Estados reafirmaram o compromisso com o desenvolvimento sustentável e de construir uma sociedade global humanitária, equitativa e solidária”²⁵.

Por fim, em 2012 aconteceu a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, conhecida como Rio+20, cujos principais temas foram: a economia verde no contexto do desenvolvimento sustentável e da erradicação da pobreza; e a estrutura institucional para o desenvolvimento sustentável²⁶. Percebe-se, assim, a tutela do meio ambiente considerando sua conceituação e classificação mais ampla.

2.3 Topografia do Direito Ambiental:

O Direito Ambiental sempre foi estudado no Brasil como uma área variante do Direito Administrativo, não era considerado portanto uma disciplina autônoma. No entanto, diante da realidade de um ambiente ameaçado iniciaram as preocupações, surgindo a necessidade de um direito que pudesse prevenir e reparar as agressões da sociedade moderna²⁷.

Nesse contexto e com a realização da mencionada Conferência em Estocolmo em 1992 e a definição de princípios norteadores desse direito, pode-se entender que há a construção de uma nova disciplina, porque “com o desligamento do direito administrativo

²¹ AMADO, Frederico Augusto Di Trindade. **Direito Ambiental Sistematizado**. São Paulo: Método, 2009, p. 387.

²² Disponível em: <<http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>>. Acesso em: 15 out. 2016

²³ Disponível em: <<http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/agenda21.pdf>>. Acesso em: 15 out. 2016

²⁴ Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/1994/decretolegislativo-2-3-fevereiro-1994-358280-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 15 out. 2016.

²⁵ GUERRA, Sidney, Sérgio. **Curso de Direito Ambiental**. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p.59.

²⁶ Disponível em: <http://www.rio20.gov.br/sobre_a_rio_mais_20.html>. Acesso em: 15 out. 2016.

²⁷ GUERRA, op. cit., p.106-108.

evidencia-se que a autonomia do direito ambiental caracteriza-se pelo fato de possuir seu próprio regime jurídico, objetivos, princípios, sistema nacional do meio ambiental, etc”²⁸.

Assim, pode-se dizer que o Direito Ambiental, considerando o conceito de meio ambiente amplo já mencionado, “trata dos problemas ambientais e das relações dos seres humanos e da sociedade com esses problemas, tendo em vista a proteção do meio ambiente e a qualidade de vida sadia”²⁹.

A respeito dos princípios do Direito Ambiental, apesar da grande relevância que possuem, serão estudados somente aqueles que guardam maior pertinência com o objetivo do presente estudo.

Dessa forma, a respeito do princípio do desenvolvimento sustentável, cabe mencionar que esse termo surgiu na Conferência de Estocolmo em 1972 e tem previsão no Princípio 4 da Declaração do Rio³⁰ e no caput do artigo 225 da nossa Constituição.

Segundo Celso Antonio Pacheco Fiorillo, esse princípio busca “um ponto de equilíbrio entre desenvolvimento social, crescimento econômico e utilização dos recursos naturais tendo como limite a sustentabilidade”³¹, visando, assim, a defesa do meio ambiente e a preservação para as presentes e futuras gerações.

Considerando o exposto e também o artigo 170, inciso VI da CRF/88, destaca que a ordem econômica não é absoluta, sendo portanto esse princípio um dos limitadores das atividades econômicas, o que não significa um impedimento ao desenvolvimento econômico, mas sim uma compatibilização deste com um meio ambiente saudável para as presentes e futuras gerações.

Princípio que também está previsto no caput do art. 225 da CRF/88 é o da participação, uma vez que foi determinado ao Poder Público e à coletividade a participação na defesa e preservação do meio ambiente. Destaca que essa participação não é mera faculdade da sociedade (pessoas físicas e jurídicas) e do Poder Público, mas sim dever jurídico³². No entanto, para efetivação da proteção desse princípio é indispensável que haja informação e educação ambiental de bom nível, porque é através dessas que se cria uma consciência ambiental e a conseqüente cultura de preservação ambiental³³.

²⁸ GUERRA, Sidney, Sérgio. **Curso de Direito Ambiental**. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p.108.

²⁹ SANTAELLA, Sandra Tédde, et al. **Resíduos sólidos e a atual política ambiental brasileira**. Fortaleza: Labomar, 2014, p. 73. Disponível em: <<http://www.repositoriobib.ufc.br/000011/00001121.pdf>> . Acesso em: 20 out. 2016.

³⁰ Disponível em: <<http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>>. Acesso em: 15 out. 2016.

³¹ FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 14 ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 58.

³² Idem. p. 72.

³³ GUERRA, Sidney, Sérgio. **Curso de Direito Ambiental**. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p.140.

Ainda no viés da participação, Frederico Augusto de Trindade Amado destaca a participação comunitária, cristalizado no Princípio 10³⁴ da Declaração do Rio de 1992 e segundo o autor “pontifica que as pessoas têm o direito de participar ativamente das decisões políticas ambientais [...]”³⁵.

Além desses, o princípio da solidariedade, também previsto no no artigo 225 da CRF/88, representa “[...] um pacto fictício com as gerações futuras, que devem também ter acesso aos recursos ambientais para ter uma vida digna [...]”³⁶, uma vez que as presentes gerações devem preservar o meio ambiente para que as futuras possam desfrutar desse meio ambiente sadio.

³⁴ Disponível em: <<http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>>. Acesso em: 25 out. 2016.

³⁵ AMADO, Frederico Augusto Di Trindade. **Direito Ambiental Sistematizado**. São Paulo: Método, 2009, p.41-42.

³⁶ Idem. p. 41-42.

3. RESÍDUOS SÓLIDOS E VALORES AMBIENTAIS

Este capítulo é dedicado ao estudo da gestão dos resíduos sólidos, pois o aumento da sua produção e a destinação inadequada desses geram impactos negativos ao meio ambiente. Considerando que o direito ao meio ambiente sadio é um direito fundamental e que uma das formas adequadas de destinação desses resíduos é a reciclagem, conforme prevê a Política Nacional de Resíduos Sólidos, e que esta é viabilizada através da coleta seletiva, faz-se uma análise sobre as vantagens que essa coleta possui, sobretudo, em relação ao meio ambiente, e também o levantamento de como essa coleta vem sendo realizada no Município de Juiz de Fora.

3.1 Resíduos Sólidos Domiciliares:

A produção dos resíduos sólidos urbanos está associada: (i) ao fenômeno da urbanização, porque a Revolução Industrial impulsionou a concentração urbana, gerando uma deteriorização dos serviços e conseqüentemente do próprio tratamento dos resíduos sólidos³⁷; e (ii) ao aumento do consumo, desde o pós segunda guerra mundial aumentou a produção de alimentos de fácil aquisição e consumo, como os enlatados e congelados, que utilizavam embalagens descartáveis e nos dias atuais os incentivos ao consumo só cresceram, sobretudo, porque são estimulados pelo mercado e pela propaganda, que induzem à aquisição de produtos, bens e serviços, em quantidades maiores do que o necessário³⁸.

A respeito dos resíduos sólidos é indispensável mencionar a Lei 12.305 de 2010 que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), pois ela orienta os Estados, Distrito Federal e Municípios indicando os caminhos para o equilíbrio ambiental e para qualidade de vida sadia no que se refere aos resíduos sólidos³⁹.

Dessa forma, o artigo 3º, inciso XVI da mencionada lei define resíduos sólidos:

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

³⁷ FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 14 ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 369.

³⁸ SANTAELLA, Sandra Tédde, et al. **Resíduos sólidos e a atual política ambiental brasileira**. Fortaleza: Labomar, 2014, p. 13. Disponível em: <<http://www.repositoriobib.ufc.br/000011/00001121.pdf>>. Acesso em: 20 out. 2016.

³⁹ Idem. p. 88.

esgotos ou em corpos d'água, ou exijam para isso soluções técnica ou economicamente inviáveis em face da melhor tecnologia disponível⁴⁰.

Considerando que o estudo do presente trabalho objetiva tratar dos resíduos sólidos urbanos domiciliares, cabe dizer que esses são originários de atividades domésticas em residências urbanas, conforme art. 13, inciso I da PNRS⁴¹.

Dentre as formas de destinação final ambientalmente adequadas dos resíduos sólidos previstas na PNRS, destaca-se a reciclagem e a disposição dos rejeitos em aterros sanitários, previstas no artigo 30, incisos VII e VIII, respectivamente⁴².

A respeito do aterro sanitário, cabe mencionar que confina os resíduos de forma segura e minimiza os impactos ambientais negativos através de uma prévia preparação do solo e da coleta dos gases, não produzindo maus odores e não atraindo insetos⁴³.

Em Juiz de Fora os resíduos eram dispostos de forma inadequada, em lixões ou aterros controlados. Em 2005 foi inaugurado o primeiro Aterro Sanitário (do Salvaterra), no entanto, por ter sido projetado em área que já funcionava lixão, sua vida útil foi prejudicada, sendo desativado em 2010. Com o encerramento do aterro sanitário do Salvaterra, foi dado início a operação do Aterro Sanitário da nova Central de Tratamento de Resíduos – CTR, localizada no distrito de Dias Tavares⁴⁴.

Quanto a reciclagem, cabe mencionar que, conforme artigo 3º, inciso XIV, trata de:

[...] processo de transformação dos resíduos sólidos que envolve a alteração de suas propriedades físicas, físico-químicas ou biológicas, com vistas à transformação em insumos ou novos produtos, observadas as condições e os padrões estabelecidos pelos órgãos competentes⁴⁵.

Se os resíduos sólidos não forem dispostos de forma adequada, podem provocar “[...] a proliferação de doenças, degradação ambiental, desperdício de material potencialmente reciclável [...]”⁴⁶, sendo assim responsável por “[...] impactos negativos que envolvem questões ambientais, econômicas, sociais, e de saúde pública em muitos países em

⁴⁰ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112305.htm>. Acesso em: 20 out. 2016.

⁴¹ Idem.

⁴² Ibidem.

⁴³ SANTAELLA, Sandra Tédde, et al. **Resíduos sólidos e a atual política ambiental brasileira**. Fortaleza: Labomar, 2014, p. 26. Disponível em: <<http://www.repositoriobib.ufc.br/000011/00001121.pdf>>. Acesso em: 20 out. 2016.

⁴⁴ Disponível em: <<http://www.demlurb.pjf.mg.gov.br/aterro.php>>. Acesso em: 20 out. 2016.

⁴⁵ SANTAELLA, op. cit., p. 34.

⁴⁶ Ibidem. p. 34.

desenvolvimento”⁴⁷, atingindo portanto, conforme Fiorillo, de forma considerável os valores ambientais:

[...] o lixo urbano atinge de forma mediata e imediata os valores relacionados com saúde, habitação, lazer, segurança, direito ao trabalho e tantos outros componentes de uma vida saudável e com qualidade. Além de atingir o meio ambiente urbano, verificamos que o lixo é um fenômeno que agride também o próprio meio ambiente natural (agressão do solo, da água, do ar), bem como o cultural, desconfigurando valores estéticos do espaço urbano.⁴⁸

Dessa forma, considerando que a disposição adequada dos resíduos sólidos visa reduzir os impactos gerados por esses no meio ambiente e que “[...] a coleta seletiva é o sistema responsável pelos resíduos que apresentam potencial maior de reciclagem [...]”⁴⁹, faz-se necessário o estudo da coleta seletiva.

3.2 Coleta Seletiva

A coleta seletiva, definida no artigo 8º, inciso III da Lei 12.305 de 2010 como um dos instrumentos da PNRS, consiste na coleta de resíduos sólidos previamente segregados conforme sua constituição ou composição, de acordo com artigo 3º, inciso V da mencionada lei.

Dessa forma, a coleta seletiva impõe que o gerador separe os resíduos conforme suas características similares, para que possam ser disponibilizados para a coleta separadamente. Deve ser realizado dessa forma porque cada tipo de resíduo tem um processo próprio de reciclagem e se esses vários tipos de resíduos sólidos são misturados sua reciclagem se torna mais cara ou mesmo inviável, pela dificuldade de separá-los de acordo com sua constituição ou composição⁵⁰.

Por este motivo, alguns estabelecimentos e municípios tem adotado a separação dos resíduos em três frações: recicláveis secos (são compostos, principalmente, por metais, como aço e alumínio; papel, papelão, tetrapak; e diferentes tipos de plásticos e vidro); resíduos

⁴⁷ SANTAELLA, Sandra Tédde, et al. **Resíduos sólidos e a atual política ambiental brasileira**. Fortaleza: Labomar, 2014, p. 14. Disponível em: <<http://www.repositoriobib.ufc.br/000011/00001121.pdf>> . Acesso em: 20 out. 2016.

⁴⁸ FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 14 ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 370.

⁴⁹ SANTAELLA, op. cit., p. 34.

⁵⁰ Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/cidades-sustentaveis/residuos-solidos/catadores-de-materiais-reciclaveis/reciclagem-e-reaproveitamento>>. Acesso em: 20 out. 2016.

orgânicos (consistem em restos de alimentos e resíduos de jardim, como folhas secas, podas); e rejeitos (são os resíduos não recicláveis, são compostos principalmente por resíduos de banheiros - fraldas, absorventes, cotonetes - e outros resíduos de limpeza)⁵¹.

Quando esta coleta mínima existe, os resíduos recicláveis secos coletados são geralmente transportados para centrais ou galpões de triagem de resíduos, onde os resíduos são separados de acordo com sua composição e posteriormente vendidos para a indústria de reciclagem. Os resíduos orgânicos são tratados para geração de adubo orgânico e os rejeitos são enviados para aterros sanitários.

Dessa forma, a realização de um programa de coleta seletiva gera a redução do volume dos resíduos destinados em aterros, o que permite prolongar a vida útil desses; traz benefício sócioeconômico aos catadores de materiais recicláveis, que veem, muitas vezes, a reciclagem como única forma de sobrevivência, uma vez que a comercialização dos recicláveis gera renda; e diminui o desperdício e o depósito de resíduos em locais clandestinos⁵².

Visa-se analisar a coleta seletiva no Município de Juiz de Fora porque através dessa tem-se a viabilidade da reciclagem, que é prática de destinação ambientalmente adequada e permite a redução dos impactos gerados pelos resíduos sólidos no meio ambiente.

A Prefeitura de Juiz de Fora implementou o Projeto Piloto, que consiste na realização da coleta seletiva através de três caminhões específicos, disponíveis desde julho de 2012, de responsabilidade do Departamento Municipal de Limpeza Urbana (DEMLURB), órgão responsável pela limpeza urbana na cidade; e a participação dos catadores de materiais recicláveis no processo da coleta seletiva, através da aliança com a Associação Municipal dos Catadores de Materiais Recicláveis e Reaproveitáveis de Juiz de Fora (ASCAJUF), que em 2008 passou a ter uso de permissão da Usina de Reciclagem, ficando essa Associação responsável pelo uso dos equipamentos instalados na usina de triagem e também pelo recebimento, seleção e comercialização dos materiais recicláveis adquiridos por meio da coleta seletiva realizada na cidade.

Também existe um programa de educação ambiental, que abrange as escolas através de palestras e distribuição de cartilhas às crianças e à comunidade⁵³. E conta hoje com dois pontos de entrega voluntária dos resíduos sólidos.

Além disso, em 20 de julho de 2016 entrou em vigor a Lei 13.427, que institui no

⁵¹ Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/cidades-sustentaveis/residuos-solidos/catadores-de-materiais-reciclaveis/reciclagem-e-reaproveitamento>>. Acesso em: 20 out. 2016.

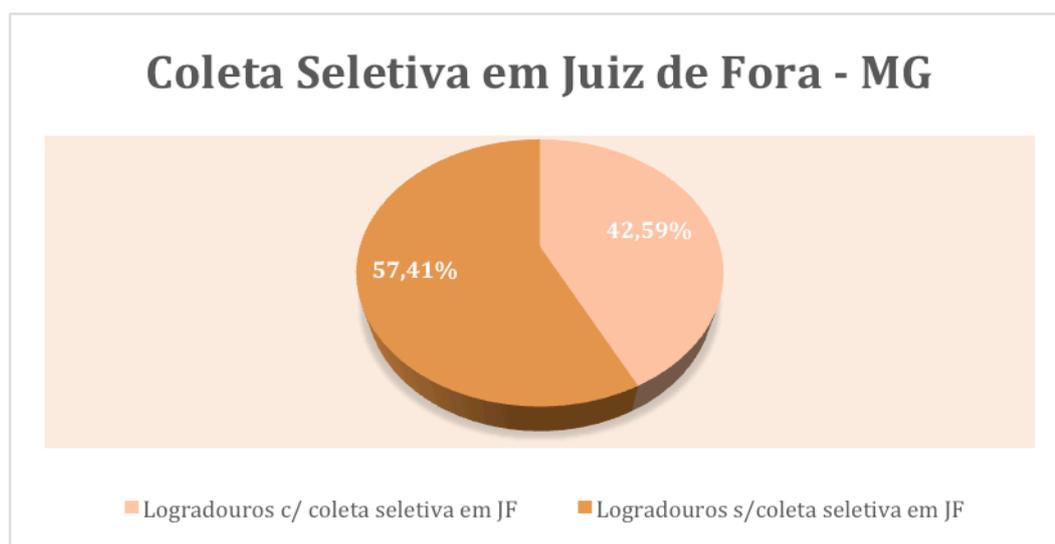
⁵² Disponível em: <<http://www.demlurb.pjf.mg.gov.br/seletiva.php>>. Acesso em: 20 out. 2016.

⁵³ Idem.

Município de Juiz de Fora a política que fundamenta o Programa de Coleta Seletiva de Resíduos Sólidos Urbanos (Pró-Reciclar), determinando no artigo 2º, parágrafo único que “[...] será utilizado modelo de separação em dois grupos de resíduos materiais orgânicos (rejeitos úmidos) e materiais recicláveis (secos)”⁵⁴.

Com essas medidas, percebe que o Município, visando implantar as diretrizes da PNRS, passa a impulsionar a coleta seletiva como alternativa para reduzir o impacto ambiental que a destinação inadequada dos resíduos sólidos gera. No entanto, tais medidas não se mostram eficazes, uma vez que, em todo o ano passado, das 629 toneladas de resíduos recolhidos por dia na cidade, apenas 1,5 tonelada foi reciclada, correspondendo a 0,23%, bem abaixo da média nacional de 4,08%⁵⁵.

A utilização de apenas três caminhões específicos para realização de coleta seletiva não se mostra suficiente, uma vez que não consegue percorrer todas as ruas ou bairros da cidade, atendendo apenas 42,59% dos logradouros da cidade, conforme demonstração gráfica⁵⁶.



A respeito da situação dos catadores de resíduos recicláveis, cabe mencionar que existem outras associações, além da ASCAJUF, e há também catadores autônomos. Os membros da ASCAJUF já se manifestaram no sentido de não possuírem equipamento de

⁵⁴ Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/mg/j/juiz-de-fora/lei-ordinaria/2016/1343/13427/lei-ordinaria-n-13427-2016-institui-no-municipio-de-juiz-de-fora-a-politica-que-fundamenta-o-programa-de-coleta-seletiva-de-residuos-solidos-urbanos-pro-reciclar-e-da-outras-providencias>>. Acesso em: 20 out. 2016.

⁵⁵ Disponível em: <<http://www.tribunademinas.com.br/apenas-023-por-cento-do-lixo-e-reciclado-em-juiz-de-fora/>>. Acesso em: 20 out. 2016.

⁵⁶ Gráfico elaborado pela autora da monografia cujos dados foram obtidos do site da DEMLURB. Disponível em: <http://www.demlurb.pjf.mg.gov.br/rota_dom_a.php>. Acesso em: 20 out. 2016.

proteção individual e que não conseguem uma produção maior no trabalho devido ao não funcionamento da esteira de triagem⁵⁷.

Em 2014 foi realizado uma pesquisa no bairro de Santa Terezinha acerca da coleta seletiva, o resultado foi que 82,5% das pessoas entrevistadas não sabiam da realização da coleta seletiva no bairro e também foi revelado que nesse bairro apenas 52,5% das pessoas fazem a separação adequada do lixo⁵⁸. Nesse mesmo sentido, a DEMLURB já manifestou que a adesão é muito baixa no Município de Juiz de Fora, uma vez que “apenas 10% da população coloca o lixo separado, limpo, no horário certo, para a coleta seletiva”⁵⁹.

Esses dados revelam que falta divulgação por parte do Poder Público a respeito da realização da coleta seletiva, o que inviabiliza a efetivação da participação da população, pois, conforme já mencionado em capítulo anterior, é através da informação e educação ambiental que se cria a conscientização ambiental e a conseqüente cultura de preservação do meio ambiente.

Somente uma sociedade consciente sobre seu papel como agente consumidor, ou seja, como geradora de resíduos sólidos e, sobretudo, consciente da importância da realização da coleta seletiva, conseguirá alterar os valores culturais que levam à situação atual⁶⁰.

Considerando isso, pretende-se realizar uma abordagem da coleta seletiva no Município de Juiz de Fora associada ao Direito Urbanístico, através dos instrumentos da gestão democrática previstos no Estatuto da Cidade e ao Direito Tributário, considerando a função extrafiscal que os tributos podem ter, analisando assim a taxa de coleta de resíduos sólidos.

⁵⁷ Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=eJRcJUcfSLc&feature=youtu.be>>. Acesso em: 20 out. 2016.

⁵⁸ SILVA, Camila Côrtes da. **Coleta seletiva de resíduos sólidos urbanos: avaliação qualitativa do que pensa o cidadão no bairro Santa Terezinha, em Juiz de Fora – MG**. Monografia de Graduação da Faculdade de Engenharia Ambiental e Sanitária, Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2004. p. 38. Disponível em: <<http://www.ufjf.br/engsanitariaeambiental/files/2014/02/TCC-Camila-Cortes-da-Silva.pdf>>. Acesso em: 20 out. 2016.

⁵⁹ Disponível em: <<http://www.acesa.com/cidade/arquivo/noticias/2016/05/11-demlurb-atende-das-vias-publicas-com-coleta-seletiva/>>. Acesso em: 20 out. 2016.

⁶⁰ GONZALEZ, Patrick Marques. **A educação ambiental e a problemática do lixo: relato de uma experiência em Juiz de Fora**. Monografia de Pós graduação *Lato sensu* em Educação Ambiental da Faculdade de Educação, Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2004. p. 37.

4. A COLETA SELETIVA NA PERSPECTIVA DO DIREITO URBANÍSTICO

Os Municípios devem realizar políticas urbanas considerando o aspecto ambiental e, sabendo da intrínseca relação da coleta seletiva com a proteção do meio ambiente, torna-se importante analisar os instrumentos da gestão democrática previstos no Estatuto da Cidade, que permitam a participação da sociedade na realização dessas políticas urbanas.

4.1 Direito Urbanístico e política urbana

Conforme José Afonso da Silva, o Direito Urbanístico consiste, como direito positivo, no conjunto de normas que visa organizar os espaços habitáveis, visando fornecer ao homem, na comunidade, melhores condições de vida; e, como ciência, é ramo de Direito Público que objetiva expor, interpretar e sistematizar as normas e princípios que disciplinam o espaço habitável⁶¹.

A CRF/88 prevê nos artigos 182 e 183 a política urbana e com base nesses foi editada em 2001 a Lei 10.257, conhecida como Estatuto da Cidade, conforme se depreende da própria ementa da referida lei: “Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências”. Nesse sentido, José dos Santos Carvalho Filho defende que “com o Estatuto, renasce o interesse nas questões urbanísticas na necessidade de ajustá-las ao bem estar das populações das cidades”⁶².

Ainda no entendimento desse mesmo autor, políticas urbanas correspondem à “atuação do Poder Público para gerar esse bem estar da comunidade, através de estratégias e ações visando preservar, melhorar e restaurar a ordem urbanística”⁶³. Dessa forma, é através das condutas urbanísticas que o Poder Público persegue um melhor meio de vida à coletividade, assegurando a todos que vivem na cidade melhores condições de desenvolvimento.

Os meios e as metas das políticas urbanas a serem adotados na organização da cidade são estipulados através do Plano Diretor, previsto no artigo 182, §1º da CRF e artigos 39 a 42 do Estatuto da Cidade, que precisa ser aprovado por lei municipal. No Município de Juiz de Fora o primeiro e o atual Plano Diretor é do ano de 2000.

Assim, percebe-se que incumbe ao governo municipal a implantação e a execução

⁶¹ SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. 6 ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 49.

⁶² CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Comentários ao Estatuto da Cidade*. 3. ed. Rio de Janeiro: *Lumen Juris*, 2009. p. 16.

⁶³ *Idem*. p. 12.

dos planos urbanísticos. Daí ser inegável a grande responsabilidade política e administrativa do Município para dispor sobre política urbana, não mais se permitindo a inércia do administrador municipal em relação à ordem urbanística, reconhecidamente necessária ao desenvolvimento econômico e social das cidades e ao bem-estar das populações⁶⁴.

Considerando que cada um dos Municípios apresenta peculiaridades próprias, cada Município deve estabelecer as suas diretrizes e prioridades. No entanto, é possível, conforme define José dos Santos Carvalho Filho, identificar alguns aspectos gerais que devem ser objeto de previsão nos planos diretores, dentre eles, o aspecto ambiental⁶⁵. Considerando que a questão relativa à disposição adequada dos resíduos sólidos envolve o meio ambiente e que, conforme já mencionado, a prática da coleta seletiva viabiliza a reciclagem, percebe-se indispensável a previsão dessa prática de coleta seletiva.

Destaca ainda que o “urbanismo reflete um sistema de cooperação entre o Estado e a sociedade”⁶⁶, portanto, as políticas urbanas que tratam da questão da coleta seletiva devem ser realizadas visando essa aliança. Dessa forma, é importante que os indivíduos tenham a consciência social de que só com a interação dos interesses público e privado se poderá ter êxito na missão urbanística.

Essa cooperação se mostra em consonância com o princípio da participação previsto no caput do artigo 225 da CRF/88, uma vez que a proteção e defesa do meio ambiente sadio deve ser realizada em conjunto pelo Poder Público e sociedade.

Dessa forma, busca-se no Direito Urbanístico um estudo sobre a participação da comunidade na efetivação da coleta seletiva, envolvendo o Plano Diretor atual do Município de Juiz de Fora e os instrumentos do Estatuto da Cidade.

4.2 Instrumentos da gestão democrática do Estatuto da Cidade

O Estatuto da Cidade prevê no Capítulo IV a “Gestão Democrática da Cidade”, no qual são dispostos no artigo 43 diversos instrumentos que deverão ser utilizados para assegurar “a participação das comunidades interessadas no processo de planejamento urbanístico”⁶⁷.

A respeito da gestão democrática, José dos Santos Cravalho Filho esclarece que:

⁶⁴ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Comentários ao Estatuto da Cidade**. 3 ed. Rio de Janeiro: *Lumen Juris*, 2009. p. 18.

⁶⁵ *Idem*. p. 271.

⁶⁶ *Ibidem*. p. 5.

⁶⁷ *Ibidem*. p. 298.

Qualquer processo, para que se considere democrático, reclama a participação popular, mediante a emissão de opiniões, a troca de idéias, os debates, a consulta, tudo, enfim, que permita ao autor da atividade captar o pensamento das comunidades⁶⁸.

Dessa forma, gerir a cidade de forma democrática significa estreitar os laços entre as autoridades municipais e a sociedade, mesmo que essa seja representada por grupos ou associações que expressem a vontade coletiva. Nesse sentido, pode-se dizer que hoje “abandona-se o velho hábito de disciplinar a cidade por regulamentos exclusivos e unilaterais do Poder Público”⁶⁹. E é nesse sentido que a política urbana da coleta seletiva deve ser encaminhada, portanto:

[...] Hoje as autoridades governamentais, sobretudo o município, sujeitam-se ao **dever jurídico** de convocar as populações e, por isso, não mais lhes fica assegurada apenas a **faculdade jurídica** de implementar a participação popular no extensor e contínuo processo de planejamento urbanístico⁷⁰ (grifo nosso).

Os instrumentos que o Estatuto da Cidade prevê no artigo 43 para que seja realizado esse elo são: órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal (inciso I); debates, audiências e consultas públicas (inciso II); conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal (inciso III); e iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

O órgão colegiado de política urbana é “constituído por representantes do governo e da sociedade civil e, se for o caso, de outros setores, cujo objetivo, dentre outros, seja exatamente o de estudar, discutir, planejar e pesquisar os mais diversos temas de política urbana⁷¹. A respeito desse órgão colegiado no Município de Juiz de Fora, percebe-se que o Plano Diretor (Lei 9.818 de 27 de junho 2000⁷²) o disciplinou nos artigos 53 e 54:

Art. 53 - O processo de gestão Urbana será desenvolvido pelo Poder Executivo, pela Câmara Municipal e pela sociedade civil organizada através dos seguintes conselhos:

⁶⁸ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Comentários ao Estatuto da Cidade**. 3 ed. Rio de Janeiro: *Lumen Juris*, 2009. p. 298.

⁶⁹ *Idem*. p. 84.

⁷⁰ *Ibidem*. p. 298.

⁷¹ *Ibidem*. p. 300.

⁷² Disponível em: <http://www.jflegis.pjf.mg.gov.br/c_norma.php?chave=0000023630>. Acesso em: 20 maio 2016.

I - Conselho Municipal de Política Urbana (COMPUR);

Art. 54 - O COMPUR é o órgão colegiado superior de monitoramento das políticas de desenvolvimento urbano do Município.

Cabe mencionar que qualquer cidadão pode solicitar por escrito com justificativa a inclusão de assunto de seu interesse ou da comunidade que representa nas pautas das reuniões do COMPUR, conforme se depreende dos artigos 54, §4º, do Plano Diretor de Juiz de Fora; e 5º, §3º, do Decreto-Lei 11.545 de 2013, respectivamente:

Art. 54. § 4º **É facultado a qualquer cidadão solicitar**, por escrito e com justificativa, **a inclusão de assunto de seu interesse ou da comunidade a que represente na pauta das reuniões do COMPUR**, desde que encaminhadas através de um Conselho Local de Assuntos Urbanos (CONAU) ou através de seus representantes no COMPUR. (grifo nosso)

Art. 5. § 3º **É facultado a qualquer cidadão solicitar**, por escrito e com justificativa, **a inclusão de assunto de seu interesse ou da comunidade a que representa na pauta de reuniões do COMPUR**, desde que encaminhada até 48 horas antes da reunião em que se deseja a inclusão do assunto como ponto de pauta, através de um Conselho Local de Assuntos Urbanos - CONAU ou através de um conselheiro do COMPUR, que o submeterá à apreciação da Mesa Diretora, visando a verificar sua procedência e pertinência para inclusão, ou não, na pauta respectiva. (grifo nosso)

Percebe-se que um dos objetivos do COMPUR é estimular a ampliação e o aperfeiçoamento dos mecanismos de participação e controle social, visando fortalecer o desenvolvimento urbano e territorial sustentável⁷³.

No entanto, foi feito um levantamento das atas de reuniões desse órgão colegiado e foi constatado que não houve qualquer discussão acerca da gestão dos resíduos sólidos, especificamente no que tange ao aperfeiçoamento e aprimoramento da coleta seletiva nos últimos dois anos⁷⁴.

No que concerne aos debates, estes são situações que encerram intercâmbio de idéias, opiniões e críticas construtivas por parte dos debatedores no intuito de permitir conclusões de melhor nível para a solução de determinados problemas específicos. Os debates travados pelos participantes do governo e da comunidade têm por objetivo a apresentação de soluções mais adequadas para enfrentar o problema, visando ações e diretrizes que conduzam

⁷³ Disponível em: <https://www.pjf.mg.gov.br/conselhos/politica_urbana/index.php>. Acesso em: 20 maio 2016.

⁷⁴ A pesquisa sobre as atas das reuniões ordinárias e extraordinárias foi realizada considerando o período de fevereiro de 2014 a maio de 2016, sendo utilizadas para busca as palavras-chave “resíduos sólidos” “coleta seletiva” e “reciclagem”. As informações foram obtidas no site da Prefeitura de Juiz de Fora. Disponível em: <https://www.pjf.mg.gov.br/conselhos/politica_urbana/legislacao.php>. Acesso em: 20 maio 2016.

a um maior grau de satisfação, trilhando um melhor caminho para a execução da política pública⁷⁵.

Nas consultas públicas, a administração deseja compulsar a opinião pública através da manifestação firmada através de peças formais, devidamente escritas, a serem juntadas nos processos administrativos⁷⁶.

A audiência pública é na verdade modalidade de consulta, só que com o especial aspecto de ser consubstanciada fundamentalmente através de debates orais em sessão previamente designada para esse fim. Para realização desta exige-se que haja designação prévia de data e local⁷⁷.

A respeito de audiências públicas realizadas em Juiz de Fora sobre resíduos sólidos e coleta seletiva, cabe destacar a que aconteceu no dia 17 de fevereiro de 2016, na qual os catadores de papel, papelão e materiais reaproveitáveis da ASCAJUF, da Associação dos Catadores de Papéis e Resíduos Sólidos de Juiz de Fora (APARES) e outros autônomos reivindicaram a construção de novos galpões para triagem de materiais recicláveis⁷⁸.

No que concerne as conferências, apesar do legislador utilizar somente esse termo, não exclui outros instrumentos que são similares, como congressos, seminários, simpósios, painéis e outros do gênero. O que deve ser objeto é que a matéria urbanística seja tratada pelos especialistas para divulgar seus estudos, ideias, sugestões a órgãos do governo e à comunidade, por si ou por suas associações representativas⁷⁹.

Nesse sentido, existe em Juiz de Fora o já mencionado projeto de educação ambiental nas escolas, que consiste em uma parceria entre a DEMLURB e as escolas da cidade, que, no início do ano, tem que realizar a inscrição na página do órgão municipal para que seja agendada a visita de uma equipe e realização do projeto.

A parceria é feita da seguinte forma: a DEMLURB apenas é responsável pelos profissionais que vão dar a palestra, tendo as escolas a responsabilidade de fornecer o material adequado. Antes da visita, os professores são orientados a pedirem que as crianças levem no dia da atividade algumas garrafas pet, fazendo com que elas já se sintam estimuladas a fazer a separação do material.

Durante o projeto, elas recebem informações sobre a coleta seletiva e aprendem sobre reciclagem, através da realização de atividades artísticas relacionadas às garrafas

⁷⁵ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Comentários ao Estatuto da Cidade**. 3 ed. Rio de Janeiro: *Lumen Juris*, 2009. p. 302.

⁷⁶ *Idem*. p. 302.

⁷⁷ *Ibidem*. p. 302.

⁷⁸ Disponível em: <<http://www.camarajf.mg.gov.br/noticias.php?cod=8259>>. Acesso em: 20 maio 2016.

⁷⁹ CARVALHO FILHO, op. cit., p. 303.

separadas, como pintura, desenho e colagem.

No entanto, percebe-se que a educação ambiental, requisito essencial para a efetivação do já mencionado princípio da participação, acontece de forma limitada, porque além de não vincular todas as escolas do Município com a DEMLURB, não atende a sociedade na sua totalidade, uma vez que apenas crianças e adolescentes de algumas escolas recebem essa educação ambiental.

E, por fim, a iniciativa popular pode deflagrar a proposta de projeto de lei ou de planos, programas e projetos. No que concerne à previsão constitucional, a iniciativa popular é qualificada como direito político, conforme art. 14, inciso III; e, conforme art. 61, §2º, possui requisito formal para seu processamento: subscrição de, no mínimo, 1% do eleitorado nacional, distribuído em pelo menos cinco estados, com não menos de 3/10 por cento de cada um deles, à Câmara dos Deputados.

Conforme o princípio da extensibilidade, será possível a previsão desse instrumento de democracia direta na Lei Orgânica do Município, no entanto, a iniciativa popular prevista no Estatuto deverá ser prevista sob dois ângulos, de acordo com José dos Santos Carvalho Filho:

O primeiro se refere à *iniciativa formal* de projeto de lei: nesse caso, o projeto será encaminhado diretamente à Câmara Municipal, daí decorrendo o efeito vinculativo segundo o qual o órgão legislativo não pode recusar-se a processá-lo, devendo apenas fazê-lo em conformidade com seu regimento interno. Nessa hipótese, o máximo que se pode esperar, quanto ao desfecho, é a sua rejeição, fato, aliás, que poderá suceder com qualquer projeto de lei. Além dessa interpretação, estritamente condizente com o texto constitucional e que revela caráter mais político que administrativo, deve entender-se também que setores da comunidade organizada possam, da mesma forma, apresentar anteprojetos de lei diretamente ao Poder Executivo, mais especificamente ao prefeito ou à secretaria incumbida da matéria urbanística. Tratar-se-á, nessa hipótese, de *iniciativa informal*, valendo o anteprojeto de lei como proposta comunitária a ser examinada pelos órgãos urbanísticos da Prefeitura e, caso por esta acolhido, será encaminhado à Câmara Municipal como *projeto de lei oriundo do Executivo*, e não diretamente da população, como ocorre com a iniciativa formal já mencionada. Aqui, a proposição terá caráter mais administrativo que político⁸⁰.

Percebe-se que são diversos os instrumentos que a população possui para participar mais ativamente nas discussões das políticas urbanas, no entanto, a sociedade não vem realizando de forma satisfatória a discussão no que concerne a coleta seletiva, o que dificulta

⁸⁰ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Comentários ao Estatuto da Cidade. 3 ed. Rio de Janeiro: *Lumen Juris*, 2009. p. 304.

o aperfeiçoamento dessa prática no Município.

5. A COLETA SELETIVA NA PERSPECTIVA DO DIREITO TRIBUTÁRIO AMBIENTAL

Neste capítulo analisa como o Direito Tributário pode contribuir para o aumento da participação da sociedade na prática da coleta seletiva através da extrafiscalidade dos tributos, realizando um estudo da espécie tributária taxa, especificamente da taxa de coleta de resíduos sólidos cobrada no Município de Juiz de Fora.

5.1 Extrafiscalidade

A respeito do poder de tributar, este não deve ser compreendido como uma relação “[...] que nasce, desenvolve-se e se extingue segundo a vontade do poderoso, sem observância de qualquer regra que porventura tenha sido preestabelecida”⁸¹, pois o Estado deve exercer a tributação conforme o Estado Democrático de Direito, limitando-se aos direitos fundamentais e às suas garantias constitucionais⁸².

Nesse mesmo sentido, Tupiassu afirma que:

Na práxis da atualidade observa-se que o poder de tributar reveste-se da possibilidade de legislar em matéria tributária conforme as competências constitucionalmente conferidas, as quais devem ser obviamente exercidas em consonância com os valores retores do ordenamento jurídico, integrando-se sistematicamente aos princípios constitucionais. Assim, considerando que os valores inafastáveis do ordenamento jurídico são exatamente os direitos fundamentais, deve o poder de tributar com eles se compatibilizar⁸³.

Considerando isso, é possível perceber que a limitação ao poder de tributar não é somente formal, mas também material, no sentido que deve ser realizado de acordo com as

⁸¹ MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de Direito Tributário**. 35º ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 27-28.

⁸² Nesse sentido, Ricardo Lobo Torres dispõe que “a relação jurídica tributária, por outro lado, aparece totalmente vinculada pelos direitos fundamentais declarados na Constituição. Nasce por força da lei no espaço previamente aberto pela liberdade individual ao poder impositivo estatal. É rigidamente controlada pelas garantias dos direitos e pelo sistema de princípios da segurança jurídica. Todas essas características fazem com que se neutralize a superioridade do Estado, decorrente dos interesses gerais que representa, sem que, todavia, se prejudique a publicidade do vínculo jurídico”. TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de Direito Financeiro e Tributário**. 18 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2011. p. 237.

⁸³ TUPIASSU, Lise Vieira da Costa. **Tributação ambiental: a utilização de instrumentos econômicos e fiscais na implementação do direito ao meio ambiente saudável**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006, p.101.

políticas públicas, principalmente com as que se revestem de direitos fundamentais⁸⁴. É objetivando esse fim que deve ser estudada e analisada a função extrafiscal do tributo.

Cabe mencionar, inicialmente, que o objetivo do tributo, conforme Hugo de Brito Machado, “[...] sempre foi o carrear recursos financeiros para o Estado”⁸⁵, pois através deste torna possível “[...] obter as receitas necessárias para custear as complexas funções que lhe são próprias, satisfazendo assim os requerimentos da coletividade, e, conseqüentemente, garantindo a liberdade e os direitos dos cidadãos”⁸⁶.

No entanto, ao lado dessa função, pode o tributo ter fim extrafiscal, buscando orientar condutas ou atividades consideradas como valiosas para o bem-estar da sociedade⁸⁷, visando assim direcionar a conduta dos contribuintes de modo a preservar políticas públicas revestidas de valores emanados da Constituição. Nesse sentido, tem-se na função extrafiscal do tributo um dos caminhos para a preservação do meio ambiente e o desenvolvimento sustentável:

O art. 225 da Carta Magna, que determina ao Poder Público e à coletividade o dever de defender e preservar o meio ambiente e preconiza o sancionamento jurídico daqueles que o degradam (§2º), deve ser interpretados como contendo uma clara autorização ao Legislativo para instituir tributos que promovam políticas públicas destinadas à proteção ambiental⁸⁸.

No entanto, cabe mencionar que além dessa mencionada possibilidade de instituição de novos tributos com finalidade destinada à proteção ambiental, é possível também adequar os tributos já existentes à proteção ambiental, através da introdução de determinados elementos ambientais em qualquer dos aspectos que integram a estrutura do tributo, ou na sua forma de gestão, apresentando assim efeitos extrafiscais ambientais indiretos⁸⁹.

Nesse segundo caso, que é o que interessa para nosso estudo, fala-se em tributos

⁸⁴ Idem, p.105.

⁸⁵ MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de Direito Tributário**. 35º ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 315.

⁸⁶ MONTERO, Carlos Eduardo Peralta. **O fundamento e a finalidade extrafiscal dos tributos ambientais**. Disponível em: <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/ojs/index.php/rdc/article/viewFile/9960/7787>>. Acesso em: 25 out. 2016.

⁸⁷ Id. **Extrafisabilidade e meio ambiente: o tributo como instrumento de proteção ambiental**. Tese de Pós Graduação em Direito na Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011, p. 127. Disponível em: <<http://pct.capes.gov.br/teses/2011/31004016015P4/TES.PDF>>. Acesso em: 25 out. 2016.

⁸⁸ BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. Secretaria de Política Urbana. **Resíduos Sólidos: propostas de instrumentos econômicos ambientais**. Brasília: SEPURB, 1998. p. 59. Disponível em: <http://www.terrabrasil.org.br/ecotecadigital/images/abook/pdf/Resduos%20slidos%20%20Propostas%20de%20instrumentos%20economicos%20ambientais.pdf>. Acesso em: 25 out. 2016.

⁸⁹ TUPIASSU, Lise Vieira da Costa. **Tributação ambiental: a utilização de instrumentos econômicos e fiscais na implementação do direito ao meio ambiente saudável**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006, p. 126 -134.

ambientais em sentido amplo, que “[...] são tributos com uma finalidade predominantemente arrecadadora, mas que em algum dos seus elementos percebe-se algum traço de caráter ecológico”⁹⁰. Essa tributação “[...] compreende o uso de técnicas fiscais – incentivos e benefícios fiscais - para estimular a proteção ambiental [...]”⁹¹.

Cabe destacar que a expressão da extrafiscalidade pode ser utilizada como gênero⁹² ou espécie, no entanto, a mencionada se refere à espécie, denominada por Schoueri como normas tributárias induturas, que:

[...] tem o firme propósito de não deixar escapar a evidência de, conquanto se tratando de instrumentos a serviço do Estado na intervenção por indução, não perderem tais normas as características de serem elas, ao mesmo tempo, relativas a tributos e portanto sujeitas a princípios e regras próprias do campo tributário.⁹³

Dessa forma, os tributos já existentes com caráter arrecadatório não precisam perder essa função quando adequados a uma função extrafiscal⁹⁴. É a partir dessa ideia que deve ser realizada a análise da taxa de coleta de resíduos sólidos, visando a ampliação da participação da população na prática da coleta seletiva, preservando, assim, através da introdução de normas tributárias indutoras, o meio ambiente.

5.2 Política Pública de redução da taxa de coleta de resíduos sólidos

A taxa é uma das espécies de tributos que poderá ser instituída pela União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição, conforme artigo 145, inciso II da CRF/88.

Dessa forma, é perceptível que o fato gerador da taxa não é um fato do contribuinte,

⁹⁰ MONTERO, Carlos Eduardo Peralta. **Extrafiscabilidade e meio ambiente: o tributo como instrumento de proteção ambiental**. Tese de Pós Graduação em Direito na Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011, p. 137. Disponível em: <<http://pct.capes.gov.br/teses/2011/31004016015P4/TES.PDF>>. Acesso em: 25 out. 2016.

⁹¹ Idem, p. 132.

⁹² Nesse sentido, Luís Eduardo Schoueri dispõe que “a extrafiscalidade como gênero traz em seu bojo todo o conjunto de funções da norma diversas da mera fiscalidade, reconhecendo além das funções fiscais e extrafiscais a simplificadora, regida pelo princípio da praticabilidade, autorizando ao aplicador da lei a adotar medidas globais, generalizantes, com a finalidade de simplificar o sistema tributário”. SCHOUERI, Luís Eduardo. **Normas Tributárias Indutoras e Intervenção Econômica**. Rio de Janeiro: Forense, 2005, p. 32.

⁹³ Idem, p. 34.

⁹⁴ MONTERO, Carlos Eduardo Peralta. **Extrafiscabilidade e meio ambiente: o tributo como instrumento de proteção ambiental**. Tese de Pós Graduação em Direito na Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011, p. 126. Disponível em: <<http://pct.capes.gov.br/teses/2011/31004016015P4/TES.PDF>>. Acesso em: 25 out. 2016.

mas um fato do Estado, que exerce determinada atividade estatal direcionada ao contribuinte e por isso cobra a taxa da pessoa a quem aproveitou aquela atividade⁹⁵. Trata-se, assim, de espécie de tributo vinculado a uma atuação estatal específica.

A respeito do serviço público, Hugo de Brito Machado o conceitua como “toda e qualquer atividade prestacional realizada pelo Estado, ou por quem fizer suas vezes, para satisfazer, de modo concreto e de forma direta, necessidade coletivas”⁹⁶. A CRF/88 faz a exigência cumulativa de que esse serviço público precisa ser específico e divisível: o primeiro diz respeito à identificação do sujeito passivo ou discriminação do usuário, sendo, por isso, utilizada a expressão “*uti singuli*”⁹⁷; e o segundo remete à possibilidade de utilização do serviço separadamente por parte dos seus usuários⁹⁸.

A respeito da utilização do serviço, cabe diferenciar àqueles de utilização não compulsória, quando a cobrança da taxa está relacionada ao efetivo uso do serviço público; e os de utilização compulsória, que são essenciais para o interesse público e que por isso permitem a cobrança da utilização em potencial, desde que haja existência do serviço posto à disposição do contribuinte⁹⁹.

Quanto à utilização efetiva, a doutrina se posiciona de forma unânime no que concerne a cobrança da taxa; no entanto, no que concerne a utilização em potencial, surge controvérsia se haveria o fato gerador da taxa. No entanto, nosso entendimento é no seguinte sentido:

[...] a doutrina pátria sustenta a admissibilidade da cobrança da taxa pela simples disposição da prestação do serviço, já que o serviço a ser prestado não foi realizado por uma circunstância casuística, ou seja, a qualquer momento o Poder Público poderá prestar o serviço, já que se estruturou e criou mecanismos operacionais para oferecer à sociedade, caso necessite, a realização daquele serviço. Invoca-se aqui o princípio do custo-benefício aplicável a toda coletividade que seja potencialmente habilitada para se beneficiar do serviço público, devendo suportar o ônus dessa disponibilização.¹⁰⁰

Cabe mencionar ainda a limitação constitucional imposta à base de cálculo da taxa, que não poderá ter base própria de impostos, conforme artigo 145, §2º CRF/88. No entanto, essa limitação se refere a uma proibição de identidade total/integral entre a base de cálculo de

⁹⁵ SABAGG, Eduardo. **Manual de Direito Tributário**. 6 ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 430.

⁹⁶ MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de Direito Tributário**. 35 ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p.440.

⁹⁷ SABAGG, op. cit., p. 437.

⁹⁸ CHIMENTI, Ricardo Cunha. **Direito Tributário**. 9 ed. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 90.

⁹⁹ HARADA, Kiyoshi (Coord.). **Temas de Direito Tributário**. São Paulo: Juarez, 2000. p. 147.

¹⁰⁰ GOMES, Marcus Lívio (Coord). ANTONELLI, Leonardo Pietro (Coord.). **Curso de Direito Tributário Brasileiro**. V2. São Paulo: Quartier Latin, 2005. p. 214.

taxa e imposto, podendo, conforme Súmula Vinculante nº 29, haver um ou mais elementos coincidentes¹⁰¹.

Ainda sobre a base de cálculo, é importante a questão da delimitação da quantificação, pois conforme Bernardo Ribeiro de Moraes “o poder público não pode fazer receita extra através da taxa, mas a estritamente necessária para o atendimento da atividade estatal”¹⁰². Nesse sentido, a doutrina menciona a necessidade da equivalência entre o critério a ser utilizado para fixação da base de cálculo e a atuação estatal realizada¹⁰³.

Considerando que a coleta de resíduos sólidos domiciliares consiste na prestação de uma atividade exercida pelo Poder Público (no caso, o Município) e que é possível a identificação do sujeito que utilizou do serviço, sendo, portanto, serviço “*uti singuli*”, pode-se afirmar que se trata de tributo taxa. Acrescenta-se que é de utilização compulsória, no sentido de que o simples fato do Município colocar à disposição o serviço gera a cobrança de tal tributo, independente se o contribuinte de fato utilizou o serviço, pois trata-se de serviço essencial ao interesse público. Nesse sentido é o entendimento do STF através do julgamento do RE 971.511 de 14/10/2016:

AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. DIREITO TRIBUTÁRIO. TAXAS DE COLETA E REMOÇÃO DE LIXO DOMICILIAR. CONSTITUCIONALIDADE. BASE DE CÁLCULO. IMÓVEL.

[...] 3. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal consolidou-se no sentido da constitucionalidade da cobrança de taxa de coleta de lixo domiciliar, com base de cálculo atrelada à área do imóvel.¹⁰⁴

No Município de Juiz de Fora, a taxa de coleta de resíduos sólidos (TCRS)¹⁰⁵ foi instituída em 2006 pela Lei nº 11.232¹⁰⁶, na qual o artigo 5º¹⁰⁷ determina que o valor da taxa

¹⁰¹ “A mudança jurisprudencial atingiu o Plenário em 1999, quando foram julgados os RREE 220.316 e 232.393. A partir deste momento, o Plenário passou a considerar que a taxa que leva em conta determinado critério previsto na legislação de algum imposto (como a metragem de um imóvel) não confira necessariamente uma afronta ao disposto no artigo 145, §2º da Constituição em vigor”. GOMES, Marcus Lívio (Coord). ANTONELLI, Leonardo Pietro (Coord.). **Curso de Direito Tributário Brasileiro**. V2. São Paulo: Quartier Latin, 2005. p. 219-220.

¹⁰² MORAES, Bernardo Ribeiro de. **A taxa no sistema tributário brasileiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1968. p. 112.

¹⁰³ GOMES, Marcus Lívio (Coord). ANTONELLI, Leonardo Pietro (Coord.), op. cit., p. 219.

¹⁰⁴ Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=11967377>>. Acesso em: 2 nov. 2016.

¹⁰⁵ Art. 3º. Consideram-se resíduos sólidos, para efeito de quantificação do tributo de que se trata o art. 1º desta Lei, aqueles cujo volume por coleta não ultrapassem 200 (duzentos) litros ou 100 (cem) quilogramas [...]. Disponível em: <http://www.jflegis.pjf.mg.gov.br/c_norma.php?chave=0000027357>. Acesso em: 2 nov. 2016

¹⁰⁶ Disponível em: <http://www.jflegis.pjf.mg.gov.br/c_norma.php?chave=0000027357>. Acesso em: 2 nov. 2016.

¹⁰⁷ Art. 5º O valor da taxa será obtido multiplicando-se o valor referência, definido no Anexo

será obtido considerando dois fatores, quais sejam, a destinação do imóvel (se residencial ou não) e a periodicidade com a qual ocorre a prestação do serviço (frequência semanal da coleta).

No que concerne aos resíduos produzidos em imóveis residenciais, o valor da coleta é de sessenta reais multiplicado pela frequência semanal da coleta. Sendo que em 2009 a Lei nº11.925¹⁰⁸ através do artigo 4º determinou que o valor da TCRS terá como limite máximo o montante correspondente a uma vez e meia o valor do IPTU lançado para o mesmo exercício.

O que objetiva é a adequação do tributo TCRS à função extrasfical, no sentido de reduzir o montante a ser pago deste tributo para àqueles que separarem os resíduos domiciliares de acordo com sua composição, permitindo a realização da coleta seletiva e viabilizando a reciclagem, prática que reduz os impactos negativos gerados pela destinação inadequada desses resíduos ao meio ambiente.

Conforme já mencionado, o fato do tributo ter a função fiscal não impede a possibilidade deste ser adequado a função extrafiscal. Nesse sentido, Schoueri alega que não há incompatibilidade do emprego de normas indutoras nas taxas¹⁰⁹, no entanto ressalta que deve ser analisada a compatibilidade da norma indutora com o serviço prestado pelo Estado, pois “[...] dado que o fato gerador da taxa implica uma prestação estatal, não se aceita venha a norma tributária indutora a indicar comportamento contrário ao que motivou a própria prestação estatal”¹¹⁰.

À justificativa da compatibilidade, acrescenta-se a já mencionada necessidade do poder de tributar ser exercido em consonância aos valores constitucionais, sobretudo, aos direitos fundamentais. Dessa forma, considerando que a função extrafiscal que se pretende com a mencionada TCRS visa a proteção do meio ambiente, tem-se uma política pública que atende a um dos valores constitucionais, qual seja, o direito fundamental ao meio ambiente sadio.

Também nesse sentido Tupiassu destaca o mérito que as taxas possuem enquanto figuras tributárias utilizáveis para fins ambientais, pois produzem efeito indutor do poluidor –

I, pela frequência semanal da coleta. ANEXO I : Destinação do imóvel e Valor referência (R\$) (custo unitário anual de uma coleta semanal): Residencial R\$ 60,00 / Não residencial R\$ 120,00.

¹⁰⁸ Disponível em: <http://www.jflegis.pjf.mg.gov.br/c_norma.php?chave=0000032240>. Acesso em: 2 nov. 2016.

¹⁰⁹ SCHOUERI, Luís Eduardo. **Normas Tributárias Indutoras e Intervenção Econômica**. Rio de Janeiro: Forense, 2005, p. 176.

¹¹⁰ Idem, p. 181.

produtor de resíduos, que passa a buscar alternativas de comportamento visando diminuir o montante da taxa que lhe cabe pagar¹¹¹.

Assim sendo, os incentivos e benefícios fiscais que representem a redução da carga tributária, estimulam condutas e norteiam políticas que proporcionam a educação e proteção ao meio ambiente¹¹².

Conforme José Marcos Domingues de Oliveira, a doutrina que defende o uso de incentivos fiscais encontra fundamento jurídico na teoria da sanção premial de Hans Kelsen, que a vislumbra como instrumento de recompensa ao espontâneo cumprimento da lei¹¹³. Nesse mesmo sentido, a tributação como instrumento de desenvolvimento sustentável “deve funcionar como elemento de estímulo a ações protetivas do meio ambiente, mais do que meio sancionatório de comportamentos indesejáveis”¹¹⁴.

O presente estudo se firma nessa ideia: a adequação da TCRS à função extrafiscal, reduzindo o montante a ser pago para aqueles que separarem os resíduos de forma adequada, permitindo a realização da coleta seletiva, valorizando e estimulando as ações que visam proteger o meio ambiente.

¹¹¹ TUPIASSU, Lise Vieira da Costa. **Tributação ambiental: a utilização de instrumentos econômicos e fiscais na implementação do direito ao meio ambiente saudável**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006, p. 141-142.

¹¹² PIRES, Gleiciane Ferreira. **Benefícios fiscais e educação ambiental como instrumentos de proteção ao meio ambiente**. Monografia de Graduação da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2015, p. 32.

¹¹³ BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. Secretaria de Política Urbana. **Resíduos Sólidos: propostas de instrumentos econômicos ambientais**. Brasília: SEPURB, 1998. p. 53. Disponível em: <http://www.terrabrasilis.org.br/ecotecadigital/images/abook/pdf/Resduos%20slidos%20%20Propostas%20de%20instrumentos%20econmicos%20ambientais.pdf>. Acesso em: 25 out. 2016.

¹¹⁴ RIBEIRO, Ricardo Lodi (Org.). **Tributação e sustentabilidade ambiental**. Rio de Janeiro: FGV, 2015, p. 259.

6. CONCLUSÃO

A realização da reciclagem é uma das formas de destinação adequada dos resíduos sólidos urbanos domiciliares, que são os originários de atividades domésticas em residências urbanas. A reciclagem é viabilizada através da separação adequada desses resíduos, conforme sua composição, e da realização da coleta seletiva.

Dentre as vantagens que a coleta seletiva possui, destacam a redução de resíduos encaminhados para os aterros sanitários, prorrogando a vida desses; o não desperdício de material com potencial recicláveis; e benefícios sócio econômicos aos catadores através da comercialização dos recicláveis.

O que se objetiva preservar com a prática da coleta seletiva é o meio ambiente, compreendido o natural, artificial, cultural e também do trabalho. O direito ao meio ambiente é direito fundamental de terceira geração, previsto no artigo 225 da CRF/88, e é direito de toda a coletividade o meio ambiente sadio, pois através deste tem-se uma vida com qualidade e saúde, permitindo o exercício de todos os outros direitos fundamentais.

No Município de Juiz de Fora, a porcentagem de resíduos sólidos que são reciclados (0,23%) está muito abaixo da média nacional (4,08%), o que nos permite a pensar na ineficiência da prática da coleta seletiva, que vem sendo realizada de forma muito tímida e incipiente.

Alguns dados apresentados nos levam a essa afirmação: existem apenas três caminhões específicos para coleta seletiva, que percorrem apenas 42,59% dos logradouros do Município; a educação ambiental incentivando a prática dessa coleta é realizada em algumas escolas, ou seja, além de não abarcar a sociedade como todo, não são todas as crianças e adolescentes com acesso a essa educação; a falta de divulgação, publicidade da realização da coleta seletiva, uma vez que 82,5% das pessoas entrevistadas no bairro Santa Terezinha não sabem da realização da coleta seletiva no bairro; e o reduzido número de pontos de entrega voluntária dos resíduos sólidos, existindo apenas dois em todo o Município.

No entanto, para que haja êxito na realização de políticas públicas é necessário que haja a cooperação entre o Poder Público e a sociedade. Além disso, o princípio da participação previsto no artigo 225 impõe que o Poder Público e a sociedade são responsáveis pela defesa do meio ambiente. Por isso, a importância do envolvimento da população na discussão da prática da coleta seletiva e de seu consequente aperfeiçoamento.

Para isso, a população possui os instrumentos de gestão democrática previstos no

Estatuto da Cidade. Porém, nós não utilizamos de forma satisfatória esses instrumentos, não havendo assim um diálogo com o Poder Público, o que de fato inviabiliza um aprimoramento da coleta seletiva.

Além disso, a própria atuação da população na prática de separação dos resíduos sólidos vem sendo realizada também de forma tímida. Conforme divulgado pela DEMLURB, apenas 10% da população coloca o lixo separado, limpo, no horário certo, para a coleta seletiva; e, conforme pesquisa realizada no bairro Santa Terezinha, apenas 52,5% das pessoas fazem a separação adequada dos resíduos sólidos.

Dessa forma, percebe-se que a população juizforana não possui consciência suficiente da importância da separação dos resíduos conforme sua composição e da respectiva coleta seletiva para proteção do meio ambiente.

Nesse sentido, sabendo que a extrafiscalidade dos tributos é uma possibilidade efetiva da proteção do meio ambiente, pensa-se na adequação da taxa de coleta de resíduos sólidos à essa função extrafiscal, através da política de redução da taxa cobrada para aqueles que realizarem a prática da coleta seletiva, estimulando, assim, condutas que viabilizam uma proteção ao meio ambiente.

Trata-se de uma possibilidade que deve ser estudada de forma mais aprofundada para que haja a efetiva aplicação. Mas visa-se através dessa prática uma mudança também de mentalidade da sociedade no que concerne a sua responsabilização na defesa de um meio ambiente sadio.

É necessário uma atuação conjunta Poder Público e sociedade. Esta deve realizar a separação dos resíduos sólidos conforme sua composição e utilizar dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade para discutir a política da coleta seletiva visando seu aperfeiçoamento no Município, exercendo, assim, o diálogo entre setor público e privado. E o Poder Público, por sua vez, deve fornecer instrumentos para que a coleta seletiva possa acontecer no Município de forma a atender toda a população, seja através da criação de novos pontos de entrega voluntária de resíduos, seja através do aumento de número de caminhões específicos para coleta seletiva ou ampliando suas rotas. Além de ampliar o projeto de educação ambiental para todas as escolas do Município e para além das escolas.

É essencial também que haja maior publicidade sobre informações acerca da importância da separação dos resíduos sólidos, da reciclagem e da prática de coleta seletiva como alternativas para proteção do meio ambiente.

REFERÊNCIAS

AMADO, Frederico Augusto Di Trindade. **Direito Ambiental Sistematizado**. São Paulo: Método, 2009, p.23.

BARROSO, Luís Roberto. **Neoconstitucionalismo e Constitucionalização do Direito: o triunfo tardio do direito constitucional no Brasil**. Disponível em: <http://www.luisrobertobarroso.com.br/wp-content/themes/LRB/pdf/neoconstitucionalismo_e_constitucionalizacao_do_direito_pt.pdf> Acesso em: 20 out. 2016.

COUNTINHO, Diogo R. **O Direito nas Políticas Públicas**. Disponível em: <http://cebrap.org.br/v2/app/webroot/files/upload/biblioteca_virtual/item_766/14_05_12_160_direito_nas_politicas_publicas_FINAL.pdf>. Acesso em 31 de maio de 2016.

GUERRA, Sidney, Sérgio. **Curso de Direito Ambiental**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.
BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. Secretaria de Política Urbana. **Resíduos Sólidos: propostas de instrumentos econômicos ambientais**. Brasília: SEPURB, 1998.
Disponível em:
<http://www.terrabrasil.org.br/ecotecadigital/images/abook/pdf/Resduos%20slidos%20%20Propostas%20de%20instrumentos%20economicos%20ambientais.pdf>. Acesso em: 25 out. 2016.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Comentários ao Estatuto da Cidade**. 3. ed. Rio de Janeiro: *Lumen Juris*, 2009.

CHIMENTI, Ricardo Cunha. **Direito Tributário**. 9 ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 14 ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

GOMES, Marcus Lívio (Coord). ANTONELLI, Leonardo Pietro (Coord.). **Curso de Direito Tributário Brasileiro**. V2. São Paulo: Quartier Latin, 2005.

GONZALEZ, Patrick Marques. **A educação ambiental e a problemática do lixo: relato de uma experiência em Juiz de Fora**. Monografia de Pós graduação *Lato sensu* em Educação Ambiental da Faculdade de Educação, Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2004.

HARADA, Kiyoshi (Coord.). **Temas de Direito Tributário**. São Paulo: Juarez, 2000.

LAFER, Celso. **A reconstrução dos direitos humanos**. São Paulo: Companhia das Letras, 1988. Disponível em: <<https://mpassosbr.files.wordpress.com/2013/03/a-reconstruc3a7c3a3o-dos-direitos-humanos-celso-lafer.pdf>>. Acesso em: 5 out. 2016.

MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de Direito Tributário**. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

MENDES, Gilmar Ferreira. BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 7 ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

- MIGLIARI JÚNIOR, Arthur. **Crimes Ambientais**. 2. ed. São Paulo: CS Edições Ltda, 2004.
- MONTERO, Carlos Eduardo Peralta. **O fundamento e a finalidade extrafiscal dos tributos ambientais**. Disponível em: <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/ojs/index.php/rdc/article/viewFile/9960/7787>>. Acesso em: 25 out. 2016.
- MONTERO, Carlos Eduardo Peralta. **Extrafiscabilidade e meio ambiente: o tributo como instrumento de proteção ambiental**. Tese de Pós Graduação em Direito na Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011, p. 127. Disponível em: <<http://pct.capes.gov.br/teses/2011/31004016015P4/TES.PDF>>. Acesso em: 25 out. 2016.
- MORAES, Bernardo Ribeiro de. **A taxa no sistema tributário brasileiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1968.
- PIRES, Gleiciane Ferreira. **Benefícios fiscais e educação ambiental como instrumentos de proteção ao meio ambiente**. Monografica de Graduação da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2015.
- SABAGG, Eduardo. **Manual de Direito Tributário**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.
- SANTAELLA, Sandra Tédde, et al. **Resíduos sólidos e a atual política ambiental brasileira**. Fortaleza: Labomar, 2014, p. 73. Disponível em: <<http://www.repositoriobib.ufc.br/000011/00001121.pdf>> . Acesso em: 20 out. 2016.
- SCHOUERI, Luís Eduardo. **Normas Tributárias Indutoras e Intervenção Econômica**. Rio de Janeiro: Forense, 2005.
- RIBEIRO, Ricardo Lodi (Org.). **Tributação e sustentabilidade ambiental**. Rio de Janeiro: FGV, 2015.
- SILVA, Camila Côrtes da. **Coleta seletiva de resíduos sólidos urbanos: avaliação qualitativa do que pensa o cidadão no bairro Santa Terezinha, em Juiz de Fora – MG**. Monografia de Graduação da Faculdade de Engenharia Ambiental e Sanitária, Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2004. p. 38. Disponível em: <<http://www.ufjf.br/engsanitariaeambiental/files/2014/02/TCC-Camila-Cortes-da-Silva.pdf>>. Acesso em: 20 out. 2016.
- SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 182-183. Disponível em: <<http://pt.slideshare.net/joaquimqueiroz31/livro-completo-jose-afonso-da-silva-curso-de-direito-constitucional-positivo>>. Acesso em: 20. set. 2016.
- SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 6 ed. São Paulo: Malheiros, 2010.
- TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de Direito Financeiro e Tributário**. 18. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2011.

TUPIASSU, Lise Vieira da Costa. **Tributação ambiental: a utilização de instrumentos econômicos e fiscais na implementação do direito ao meio ambiente saudável**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

Acessa. Disponível em: <<http://www.acesa.com/cidade/arquivo/noticias/2016/05/11-demlurb-atende-das-vias-publicas-com-coleta-seletiva/>>. Acesso em: 20 out. 2016.

Câmara Municipal de Juiz de Fora. Disponível em: <<http://www.camarajf.mg.gov.br/noticias.php?cod=8259>>. Acesso em: 20 maio 2016.

Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/agenda21.pdf>>. Acesso em: 15 out. 2016.

Declaração de Estocolmo sobre o ambiente humano. Disponível em: <<http://www.silex.com.br/leis/normas/estocolmo.htm>>. Acesso: 20 set. 2016.

Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>>. Acesso em: 15 out. 2016

Departamento Municipal de Limpeza Urbana de Juiz de Fora - Aterro. Disponível em: <<http://www.demlurb.pjf.mg.gov.br/aterro.php>>. Acesso em: 20 out. 2016.

Departamento Municipal de Limpeza Urbana de Juiz de For a – Coleta seletiva. Disponível em: <<http://www.demlurb.pjf.mg.gov.br/seletiva.php>>. Acesso em: 20 out. 2016.

Departamento Municipal de Limpeza Urbana de Juiz de For a - Rotas. Disponível em: <http://www.demlurb.pjf.mg.gov.br/rota_dom_a.php>. Acesso em: 20 out. 2016.

Jurisprudência Brasileira. Disponível em: <<http://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/19656863/recurso-especial-resp-115599-rs-1996-0076753-0/inteiro-teor-19656864>>. Acesso em: 20 set. 2016.

Leis Municipais. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/mg/j/juiz-de-fora/lei-ordinaria/2016/1343/13427/lei-ordinaria-n-13427-2016-institui-no-municipio-de-juiz-de-fora-a-politica-que-fundamenta-o-programa-de-coleta-seletiva-de-residuos-solidos-urbanos-pro-reciclar-e-da-outras-providencias>>. Acesso em: 20 out. 2016.

Ministério do Meio Ambiente. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/cidades-sustentaveis/residuos-solidos/catadores-de-materiais-reciclaveis/reciclagem-e-reaproveitamento>>. Acesso em: 20 out. 2016.

Política Nacional do Meio Ambiente. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm>. Acesso em: 20 out. 2016.

Política Nacional de Resíduos Sólidos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112305.htm>. Acesso em: 20 out. 2016.

Prefeitura de Juiz de Fora – Conselho Municipal de Política Urbana. Disponível em: <https://www.pjf.mg.gov.br/conselhos/politica_urbana/index.php>. Acesso em: 20 maio 2016.

Prefeitura de Juiz de Fora - Sistema JFLegis. Disponível em:
<http://www.jflegis.pjf.mg.gov.br/c_norma.php?chave=0000023630>. Acesso em: 20 maio 2016.

Prefeitura de Juiz de Fora - Sistema JFLegis. Disponível em:
<http://www.jflegis.pjf.mg.gov.br/c_norma.php?chave=0000032240>. Acesso em: 2 nov. 2016.

Protocolo de São Salvador. Disponível em:
<http://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/e.protocolo_de_san_salvador.htm>. Acesso em: 10 out. 2016.

RIO+20. Disponível em: <http://www.rio20.gov.br/sobre_a_rio_mais_20.html>. Acesso em: 15 out. 2016.

Supremo Tribunal Federal. Disponível em:
<<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28134297%2ENU%2E%2E+OU+134297%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/jauz7l2>>. Acesso em: 05 out. 2016.

Tribuna de Minas. Disponível em: <<http://www.tribunademinas.com.br/apenas-023-porcento-do-lixo-e-reciclado-em-juiz-de-fora/>>. Acesso em: 20 out. 2016.

Youtube – Câmara Municipal de Juiz de Fora. Disponível em:
<<https://www.youtube.com/watch?v=eJRcJUcfSLc&feature=youtu.be>>. Acesso em: 20 out. 2016.