



ARCABOUÇO LEGAL

4. ARCABOUÇO LEGAL

Dentre as competências concorrentes dos entes federativos estão algumas que impactarão diretamente na elaboração ou revisão do Plano Estadual de Resíduos Sólidos. Isto porque a elaboração do PERS-ES visa, sumariamente, à redução, ao reaproveitamento e ao gerenciamento adequado dos resíduos sólidos; à prevenção e ao controle da poluição; à proteção e à recuperação da qualidade do meio ambiente e à promoção da saúde pública, assegurando o uso adequado dos recursos ambientais no território de sua abrangência. Neste ponto, a Constituição da República estabelece ser de competência da União, dos Estados e do Distrito Federal legislar concorrentemente sobre direito urbanístico, proteção do meio ambiente e controle da poluição, proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico (Art. 24º, I, VI e VII).

As competências concorrentes não excluem, contudo, a competência dos municípios para legislar sobre assuntos de interesse local, organizar e prestar serviços públicos de interesse local, promover adequado ordenamento territorial e a proteção do patrimônio histórico-cultural local (Art. 30º, I, V, VIII e IX). Adicionalmente, possuem competência para suplementar a legislação federal e a estadual no que couber (art. 30º, II).

Tais competências legislativas deverão ser consideradas no Plano Estadual de Resíduos Sólidos, objetivo para o qual o presente diagnóstico pretende contribuir. Neste ponto, vale destacar, desde já, que a Lei Federal n.º 12.305/2010, instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos, estabelecendo as diretrizes federais para o seu tratamento em todo o território brasileiro.

Ela é o instrumento básico da política de resíduos sólidos, dispondo sobre seus princípios, objetivos e instrumentos, bem como sobre as diretrizes relativas à gestão integrada e ao gerenciamento de resíduos sólidos, incluídos os perigosos, às responsabilidades dos geradores e do poder público e aos instrumentos econômicos aplicáveis.

Nesse sentido, estabelece em seu art. 9º que, na gestão e gerenciamento de resíduos sólidos, deve ser observada a seguinte ordem de prioridade: não geração, redução, reutilização, reciclagem, tratamento dos resíduos sólidos e disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos.

Não obstante, observadas as diretrizes e determinações previstas na PNRS e seu regulamento, incumbe aos Estados promover a

integração da organização, do planejamento e da execução das funções públicas de interesse comum relacionadas à gestão dos resíduos sólidos nas regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, bem como controlar e fiscalizar atividades dos geradores sujeitas a licenciamento ambiental pelo órgão estadual do SISNAMA.

Nos termos da PNRS, o Plano Estadual de Resíduos Sólidos será elaborado para vigência com prazo indeterminado, abrangendo todo o território do Estado, com horizonte de atuação de 20 anos e revisões a cada 4 anos, tendo como conteúdo mínimo o disposto nos incisos de seu Art. 17º.

Além do Plano Estadual, podem os Estados elaborar planos microrregionais ou planos de regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas, obrigatoriamente com a participação dos municípios envolvidos, com o objetivo de indicar soluções integradas para a coleta seletiva, a recuperação e a reciclagem, o tratamento e a destinação final dos resíduos sólidos, consideradas as peculiaridades regionais.

Há de se destacar, ainda, que a Política Estadual de Resíduos Sólidos do Espírito Santo possui uma peculiaridade em relação às Políticas de outros Estados da federação: foi editada antes da entrada em vigor da Política Nacional (Lei n.º 12.305/2010).

Com a superveniência da Política Nacional de Resíduos Sólidos, todas as disposições anteriores cujo conteúdo se mostrasse conflitante e incompatível com as diretrizes gerais por ela traçadas tiveram a sua eficácia suspensa automaticamente com a entrada em vigor da PNRS (Art. 24º, §4º, CF/88). Isso porque, embora os Estados possam legislar sobre matéria geral diante da omissão do legislativo Federal, uma vez editadas as diretrizes gerais da União, elas se prestam como o mínimo a ser observado pelos demais entes federados (patamar mínimo nacional), não podendo haver qualquer contradição entre estas que possa redundar em uma proteção mais deficiente do bem jurídico tutelado em relação ao estabelecido como parâmetro mínimo nacional.

Importante registrar que o legislador menciona “suspensão” e não “revogação” da norma anterior, de modo que, caso a norma federal superveniente seja revogada, a norma estadual anterior retomarará, no todo ou em parte, a sua eficácia.

Portanto, a harmonia do sistema legislativo nacional assimila a possibilidade de os entes federativos periféricos, dentre eles os Estados e os Municípios, adotarem medidas legislativas distintas e, inclusive, mais restritivas que a Lei Federal. Essa primazia deriva do argumento de que se deve priorizar um sistema constitucional de proteção dos direitos fundamentais. Nesse sentido, explica Ingo Wolfgang Sarlet:

Se o propósito de eventual medida legislativa editada pelo este estadual ou mesmo pelo ente municipal é reforçar os níveis de proteção ou mesmo afastar eventual déficit ou lacuna protetiva verificada na legislação federal, tal atitude legislativa, por si só, deve ser vista como positiva. Dito isso, também há de ser sublinhado que tal medida deve ser devidamente contextualizada, de modo a permitir a verificação de que a legislação em questão, ao proteger determinados bens, não viola outros com mesma expressão constitucional.

Segundo entendimento do Superior Tribunal de Justiça (STJ) firmado em precedentes de longa data (RMS 8.766/PR, 2ª Turma, Rel. Min. Francisco Peçanha Martins, j. 6-10-98), “o uso do solo urbano submete-se aos princípios gerais disciplinadores da função social da propriedade, evidenciando a defesa do meio ambiente e do bem-estar comum da sociedade. Consoante preceito constitucional, a União, Estados e os Municípios têm competência concorrente para legislar sobre o estabelecimento das limitações urbanísticas no que diz respeito às restrições do uso da propriedade em benefício do interesse coletivo, em defesa do meio ambiente para preservação da saúde pública e, até, do lazer”.

O Supremo Tribunal Federal (STF), por sua vez, firmou entendimento de que o exercício das competências legislativas previstas no art. 30, inc. I e VIII, da Constituição da República submete-se à observância da legislação estadual e/ou federal editadas com base no art. 24, I, VI e VII, da Constituição. Nesse sentido

[...] a competência municipal, para promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle

do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano -- C.F., art. 30, VIII -- por relacionar-se com o direito urbanístico, está sujeita a normas federais e estaduais (C.F., art. 24, I). As normas das entidades políticas diversas -- União e Estado-membro -- deverão, entretanto, ser gerais, em forma de diretrizes, sob pena de tornarem inócua a competência municipal, que constitui exercício de sua autonomia constitucional. (STF, ADI 478, Rel. Min. Carlos Velloso, Tribunal Pleno, DJ 20.2.1997).

O Excelso Pretório recentemente reafirmou o reconhecimento da competência dos Municípios para legislar sobre direito ambiental quando se tratar de assunto de interesse predominantemente local (STF, RE n.º 729726/SP, Rel. Min. Dias Toffoli, j. 19-6-17), havendo inúmeros julgamentos, em sede de repercussão geral, inclusive, que atestam sobre a competência do ente local, “no limite de seu interesse e desde que tal regramento seja harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados” (STF, RE n.º 586.224/SP-RG, Pleno, Rel. Min. Luiz Fux, j. 8-5-15).

Portanto, resta pacífico no sistema jurídico nacional o entendimento de que pode o Município legislar de forma suplementar às normas federal e estadual, da qual se espera que preencha vazios e lacunas deixadas por estas dentro de sua realidade local, sendo vedado, tão somente, que tal lei venha a dispor em diametral objeção àquelas normas. No caso, há de se observar o bem jurídico a que se visou proteção e se a norma local se dirige ou não à busca desse mesmo fim.

No caso da Política de Resíduos do Estado do Espírito Santo, editada um ano antes da promulgação da PNRS, não houve incompatibilidades, haja vista a preocupação do legislador estadual em se adaptar e, conseqüentemente, suprir as lacunas legislativas que existiram acerca da matéria durante as longas discussões que foram travadas nos quase 20 anos que permearam a aprovação da Política Nacional.

Nesse sentido, da mesma forma que a Política Nacional o faz enquanto patamar mínimo nacional, a Política Estadual impõe princípios e objetivos condizentes com a matriz estabelecida na Lei n.º 12.305/2010, como pode se observar no Quadro 4-1 comparativo que segue:

Quadro 4-1 - Comparativo: PNRS (Lei nº 12.305/2010) x PERS-ES (Lei nº 9.264/2009)

PNRS	PERS
Disposições Gerais	
Objeto e campo de aplicação	Da Política Estadual de Resíduos Sólidos/Disposições Gerais
Art. 1º Esta Lei institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos, dispondo sobre seus princípios, objetivos e instrumentos, bem como sobre as diretrizes relativas à gestão integrada e ao gerenciamento de resíduos sólidos, incluídos os perigosos, às responsabilidades dos geradores e do poder público e aos instrumentos econômicos aplicáveis.	Art. 1º Esta Lei institui a Política Estadual de Resíduos Sólidos e define princípios, fundamentos, objetivos, diretrizes e instrumentos para a Gestão Integrada, Compartilhada e Participativa de Resíduos Sólidos, com vistas à redução, ao reaproveitamento e ao gerenciamento adequado dos resíduos sólidos; à prevenção e ao controle da poluição; à proteção e à recuperação da qualidade do meio ambiente e à promoção da saúde pública, assegurando o uso adequado dos recursos ambientais no Estado do Espírito Santo, a promoção do Ecomércio e a Produção Mais Limpa.
§ 1º Estão sujeitas à observância desta Lei as pessoas físicas ou jurídicas, de direito público ou privado, responsáveis, direta ou indiretamente, pela geração de resíduos sólidos e as que desenvolvam ações relacionadas à gestão integrada ou ao gerenciamento de resíduos sólidos.	
§ 2º Esta Lei não se aplica aos rejeitos radioativos, que são regulados por legislação específica. ²	
Art. 2º Aplicam-se aos resíduos sólidos, além do disposto nesta Lei, nas Leis n.º 11.445, de 5 de janeiro de 2007, 9.974, de 6 de junho de 2000, e 9.966, de 28 de abril de 2000, as normas estabelecidas pelos órgãos do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama), do Sistema Nacional de Vigilância Sanitária (SNVS), do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária (Suasa) e do Sistema Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (Sinmetro).	
Art. 4º A Política Nacional de Resíduos Sólidos reúne o conjunto de princípios, objetivos, instrumentos, diretrizes, metas e ações adotados pelo Governo Federal, isoladamente ou em regime de cooperação com Estados, Distrito Federal, Municípios ou particulares, com vistas à gestão integrada e ao gerenciamento ambientalmente adequado dos resíduos sólidos.	
Art. 5º A Política Nacional de Resíduos Sólidos integra a Política Nacional do Meio Ambiente e articula-se com a Política Nacional de Educação Ambiental, regulada pela Lei no 9.795, de 27 de abril de 1999, com a Política Federal de Saneamento Básico, regulada pela Lei nº 11.445, de 2007, e com a Lei no 11.107, de 6 de abril de 2005.	
Dos princípios e objetivos	
Dos princípios	Dos princípios e fundamentos
Art. 6º São princípios da Política Nacional de Resíduos Sólidos:	Art. 2º São princípios e fundamentos da Política Estadual de Resíduos Sólidos:
I - a prevenção e a precaução;	V - a prevenção da poluição mediante práticas que promovam a redução ou eliminação de resíduos na fonte geradora;
II - o poluidor-pagador e o protetor-recebedor;	III - o controle e a fiscalização da gestão de resíduos sólidos;

²OBS: Matéria de competência da União Federal (Arts. 21º c/c 177, §3, CF/88)

PNRS	PERS
III - a visão sistêmica, na gestão dos resíduos sólidos, que considere as variáveis ambiental, social, cultural, econômica, tecnológica e de saúde pública;	I - a visão sistêmica na gestão dos resíduos sólidos;
IV - o desenvolvimento sustentável;	
V - a ecoeficiência, mediante a compatibilização entre o fornecimento, a preços competitivos, de bens e serviços qualificados que satisfaçam as necessidades humanas e tragam qualidade de vida e a redução do impacto ambiental e do consumo de recursos naturais a um nível, no mínimo, equivalente à capacidade de sustentação estimada do planeta;	VI - a minimização dos resíduos por meio de incentivos às práticas ambientalmente adequadas de reutilização e reciclagem;
VI - a cooperação entre as diferentes esferas do poder público, o setor empresarial e demais segmentos da sociedade;	II - a gestão integrada, compartilhada e participativa dos resíduos sólidos; X - a atuação em consonância com as políticas estaduais de recursos hídricos, meio ambiente, saneamento, saúde, educação, desenvolvimento, social e econômica;
VII - a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos;	IX - a responsabilidade dos geradores, produtores ou importadores de matérias-primas, de produtos intermediários ou acabados, transportadores, distribuidores, comerciantes, consumidores, catadores, coletores e operadores de resíduos sólidos em qualquer das fases de seu gerenciamento;
VIII - o reconhecimento do resíduo sólido reutilizável e reciclável como um bem econômico e de valor social, gerador de trabalho e renda e promotor de cidadania;	XI - o reconhecimento dos resíduos sólidos reutilizáveis, recicláveis como um bem econômico, gerador de trabalho e renda; XII - a integração dos catadores de materiais reutilizáveis, recicláveis em ações que envolvem o fluxo de resíduos sólidos XIII - a valorização da dignidade humana e a promoção da erradicação do trabalho infante-juvenil nas atividades relacionadas aos resíduos sólidos, com a finalidade de sua integração social e de sua família; XIV - o incentivo sistemático às atividades de reutilização, coleta seletiva, compostagem, reciclagem e valorização de resíduos, inclusive os de natureza tributária e creditícia, com redução do primeiro e elevação das vantagens ofertadas ao segundo;
IX - o respeito às diversidades locais e regionais;	IV - a regionalização do gerenciamento de resíduos sólidos;
X - o direito da sociedade à informação e ao controle social;	VII - a garantia da sociedade ao direito à informação;
XI - a razoabilidade e a proporcionalidade	VIII - o acesso da sociedade à educação ambiental;
Sem previsão equivalente	XV - a redução do movimento transfronteiriço de resíduos perigosos.
Dos objetivos	Dos objetivos
Art. 7º São objetivos da Política Nacional de Resíduos Sólidos:	Art. 3º São objetivos da Política Estadual de Resíduos Sólidos:

PNRS	PERS
I proteção da saúde pública e da qualidade ambiental;	<p>V assegurar a preservação e a melhoria da qualidade do meio ambiente, da saúde pública e a recuperação das áreas degradadas por resíduos sólidos;</p> <p>VI reduzir os problemas ambientais e de saúde pública gerados pelas destinações inadequadas;</p>
II não geração, redução, reutilização, reciclagem e tratamento dos resíduos sólidos, bem como disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos;	<p>II erradicar as destinações e disposição inadequadas de resíduos sólidos;</p> <p>IX fomentar a implantação de sistemas de coleta seletiva;</p> <p>Art. 4º Para alcançar os objetivos colimados, a Administração Pública Estadual poderá:</p> <p>XV promover e exigir a recuperação das áreas degradadas ou contaminadas em razão de acidentes ambientais ou da disposição inadequada de resíduos sólidos;</p> <p>XVI promover a gestão integrada, compartilhada e participativa de resíduos sólidos, apoiando a concepção, implementação e gerenciamento dos sistemas de resíduos sólidos;</p>
III estímulo à adoção de padrões sustentáveis de produção e consumo de bens e serviços;	III assegurar o uso sustentável, racional e eficiente dos recursos naturais;
IV adoção, desenvolvimento e aprimoramento de tecnologias limpas como forma de minimizar impactos ambientais;	X incentivar a adoção de tecnologias limpas na gestão de resíduos sólidos;
V redução do volume e da periculosidade dos resíduos perigosos;	I reduzir a quantidade e a nocividade dos resíduos sólidos;
VI incentivo à indústria da reciclagem, tendo em vista fomentar o uso de matérias-primas e insumos derivados de materiais recicláveis e reciclados;	<p>XIV incentivar a implantação de indústrias recicladoras de resíduos sólidos;</p> <p>Art. 4º Para alcançar os objetivos colimados, a Administração Pública Estadual poderá:</p> <p>V promover ações direcionadas à criação de mercados locais e regionais para os materiais reaproveitáveis;</p>
VII gestão integrada de resíduos sólidos;	<p>XII promover a Gestão Integrada, Compartilhada e Participativa dos Resíduos Sólidos através da parceria entre o Poder Público, sociedade civil e iniciativa privada;</p> <p>XIII compatibilizar o gerenciamento de resíduos sólidos com o gerenciamento dos recursos hídricos, com o desenvolvimento regional e com a proteção ambiental;</p> <p>XVII incentivar a criação de Comitês Regionais articulados ao Comitê Gestor de Resíduos Sólidos do Estado, para garantir a participação da comunidade no processo de Gestão Integrada dos Resíduos Sólidos;</p>
VIII articulação entre as diferentes esferas do poder público, e destas com o setor empresarial, com vistas à cooperação técnica e financeira para a gestão integrada de resíduos sólidos;	<p>VIII incentivar a cooperação intermunicipal, estimulando a busca de soluções conjuntas dos problemas de gestão de resíduos sólidos;</p> <p>Art. 4º Para alcançar os objetivos colimados, a Administração Pública Estadual poderá:</p> <p>I estabelecer parcerias com a iniciativa privada;</p>

PNRS	PERS
IX capacitação técnica continuada na área de resíduos sólidos;	<p>XV incentivar a parceria entre Estado, municípios e entidades particulares para a capacitação técnica e gerencial dos profissionais envolvidos na cadeia de resíduos sólidos;</p> <p>IV promover o fortalecimento de instituições para a gestão sustentável dos resíduos sólidos;</p> <p>XVIII incentivar a pesquisa e o desenvolvimento de tecnologias que não agridam o meio ambiente</p>
X regularidade, continuidade, funcionalidade e universalização da prestação dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, <u>com adoção de mecanismos gerenciais e econômicos que assegurem a recuperação dos custos dos serviços prestados, como forma de garantir sua sustentabilidade operacional e financeira</u> , observada a Lei nº 11.445, de 2007;	<p>VII instituir linhas de crédito e financiamento para elaboração e implantação de Planos de Gestão e Gerenciamento de Resíduos Sólidos;</p> <p>XII assegurar a <u>regularidade, continuidade e universalidade</u> nos sistemas de coleta, transporte, tratamento e disposição de resíduos sólidos;</p>
XI prioridade, nas aquisições e contratações governamentais, para:	XI fomentar o consumo, pelos órgãos e entidades públicas, de produtos constituídos total ou parcialmente de material reciclado;
a) produtos reciclados e recicláveis;	
b) bens, serviços e obras que considerem critérios compatíveis com padrões de consumo social e ambientalmente sustentáveis;	
XII integração dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis nas ações que envolvam a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos;	VII promover a inclusão social de agentes diretamente ligados à cadeia produtiva de materiais reutilizáveis, recicláveis e recuperáveis, incentivando a criação e o desenvolvimento de associações ou cooperativas de catadores de materiais reaproveitáveis e classificadores de resíduos sólidos, bem como de outros agentes que geram trabalho e renda a partir do material reciclado;
	<p>XIX incentivar a criação e o desenvolvimento de cooperativas e associações de catadores de materiais reaproveitáveis.</p> <p>XVI incentivar a implementação de políticas de inclusão social aos catadores;</p>
XIII estímulo à implementação da avaliação do ciclo de vida do produto;	VIII instituir programas específicos de incentivo para a implantação de sistemas ambientalmente adequados de tratamento e disposição final de resíduos sólidos;
	XIV implantar Inventário Estadual de Resíduos Sólidos para o controle de geração, estocagem, transporte e destinação final de resíduos;

PNRS	PERS
<p>XIV incentivo ao desenvolvimento de sistemas de gestão ambiental e empresarial voltados para a melhoria dos processos produtivos e ao reaproveitamento dos resíduos sólidos, incluídos a recuperação e o aproveitamento energético;</p>	<p>Art. 4º Para alcançar os objetivos colimados, a Administração Pública Estadual poderá:</p>
	<p>II articular, estimular e assegurar as ações de eliminação, redução, reutilização, reciclagem, recuperação, coleta, transporte, tratamento e disposição final dos resíduos sólidos;</p>
	<p>III incentivar a pesquisa, o desenvolvimento, a adoção e a divulgação de novas tecnologias de reciclagem, tratamento e disposição final de resíduos sólidos, inclusive de prevenção à poluição;</p>
	<p>IX promover a implantação de programas de capacitação para atuação na área de resíduos sólidos;</p>
	<p>X promover ações que conscientizem e disciplinem os cidadãos para o adequado uso do sistema de coleta de resíduos sólidos;</p>
	<p>XI promover a educação ambiental e a capacitação de forma consistente e continuada;</p>
	<p>XIII criar incentivos aos municípios que se dispuserem a implantar ou permitir a implantação, em seus territórios, de instalações licenciadas para o tratamento e disposição final de resíduos sólidos, oriundos de quaisquer outros municípios;</p>
<p>XV estímulo à rotulagem ambiental e ao consumo sustentável.</p>	<p>Art. 4º Para alcançar os objetivos colimados, a Administração Pública Estadual poderá:</p>
	<p>VI incentivar ações que visem ao uso racional de embalagens;</p>
	<p>IV incentivar a informação sobre o perfil e o impacto ambiental de produtos através da autodeclaração na rotulagem, análise de ciclo de vida e certificação ambiental;</p>
	<p>Parágrafo único. Os objetivos, a que se refere o “caput” deste artigo, deverão orientar normas e planos, observados os princípios e fundamentos estabelecidos nesta Lei.</p>
	<p>Art. 4º Para alcançar os objetivos colimados, a Administração Pública Estadual poderá:</p>
<p>Sem previsão equivalente</p>	<p>XVIII fomentar a criação de indicadores de qualidade ambiental;</p>
<p>Sem previsão equivalente</p>	<p>XIX contribuir e incentivar a logística reversa.</p>

Fonte: Autoria própria

Não obstante a correspondência entre as Políticas Estadual e Nacional de Resíduos Sólidos, diante de sua intrínseca horizontalidade e necessária compatibilização com outros instrumentos normativos em assuntos relacionados direta ou indiretamente com resíduos sólidos, fundamental se faz o levantamento e análise das leis, decretos, códigos, resoluções, instruções normativas e demais instrumentos regulamentadores em vigor no âmbito estadual e municipal relacionados à matéria, com vistas a se identificar eventuais incompatibilidades entre elas.

Nesse sentido, foram tratados neste diagnóstico a matriz legal dos municípios integrantes do Espírito Santo, com avaliação de eventuais incongruências e/ou sobreposições que o PERS-ES possa ter com outras normas em vigor.

Inicialmente, conforme observado nas disposições gerais das Políticas Nacional (Art. 2º, Lei n.º 12.305/2010) e Estadual de Resíduos Sólidos (Art. 5º, Lei n.º 9.264/2009), a matriz legal aplicável à matéria há de se harmonizar com a Política Nacional de Saneamento Básico (Lei n.º 11.445/2007), a Lei n.º 9.966/2000, que dispõe sobre a poluição marinha por hidrocarbonetos e outras substâncias perigosas, e a Política Nacional de Educação Ambiental (Lei n.º 9.795/1999), além, é claro, das normas estabelecidas pelos órgãos do Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA), do Sistema Nacional de Vigilância Sanitária (SNVS), do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária (SUASA) e do Sistema Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (SINMETRO).

4.1 LEGISLAÇÃO FEDERAL E ESTADUAL

Os Quadros 4-2, 4-3 e 4-4 adiante apresentam, respectivamente, um retrato da legislação federal e seus atos normativos infralegais, assim como a legislação estadual.

Quadro 4-2 - Legislação Federal

Nome	Conteúdo
Estatuto da Cidade (Lei n.º 10.507/2001)	Regulamenta os Arts. 182º e 183º, da CF/88, estabelecendo as diretrizes gerais da política urbana e os principais instrumentos de gestão urbanística, com vistas a ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana.
Lei de Crimes Ambientais (Lei n.º 9.605/1998)	Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, regulamentando parte do Art. 225º, §3º, da CF/88.
Lei de Licitações e Contratos Públicos (Lei n.º 8.666/1993)	Regulamenta o art. 37º, XXI, da CF/88, ao estabelecer as normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.
Lei Orgânica da Saúde (Lei n.º 8.080/1990)	Regula em todo o território nacional, as ações e serviços de saúde, executados isolada ou conjuntamente, em caráter permanente ou eventual, por pessoas naturais ou jurídicas de direito Público ou privado, dispondo sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, bem como sobre a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes.
Lei de Parcelamento do Solo (Lei n.º 6.766/1979)	Dispõe acerca dos requisitos urbanísticos para a aprovação, registro e execução de projetos de desmembramento ou loteamento urbanos, bem como define as sanções penais incidentes àqueles que violarem suas disposições.
Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei n.º 12.305/2010)	A Lei n.º 12.305, de 5 de Agosto de 2010, regulamentada pelo Decreto n.º 7.404/10, instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), dispondo sobre seus princípios, objetivos e instrumentos, bem como sobre as diretrizes relativas à gestão integrada e ao gerenciamento de resíduos sólidos, incluídos os perigosos, às responsabilidades dos geradores e do poder público e aos instrumentos econômicos aplicáveis.
Política Federal de Saneamento Básico (Lei n.º 11.445/2007)	Esta Lei, regulamentada pelo Decreto nº 7.217/2010 e que estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico, é uma das leis federais mais importantes para o setor.

Fonte: Autoria própria

Quadro 4-3 - Atos Normativos Infralegais Federais

Nome	Conteúdo
Normas estabelecidas pelos órgãos do Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA)	
Resolução CONAMA n.º 01/1986	Estabelece as definições, as responsabilidades, os critérios básicos e as diretrizes gerais para uso e implementação da Avaliação de Impacto Ambiental.
Resolução CONAMA n.º 05/1988	Dispõe sobre o licenciamento ambiental de obras de saneamento.
Resolução CONAMA n.º 237/1997	Esta resolução complementa as principais diretrizes que acompanham o licenciamento ambiental, estabelecido pela PNMA (Lei nº 6.938/1982).
Resolução CONAMA n.º 307/2002	Estabelece diretrizes, critérios e procedimentos para a gestão dos resíduos da construção civil.
Resolução CONAMA n.º 313/2002	Dispõe sobre o Inventário Nacional de Resíduos Sólidos Industriais.
Resolução CONAMA n.º 316/2002	Dispõe sobre procedimentos e critérios para o funcionamento de sistemas de tratamento térmico de resíduos.
Resolução CONAMA n.º 335/2003	Dispõe sobre o licenciamento ambiental de cemitérios.
Resolução CONAMA n.º 357/2005	Dispõe sobre a classificação dos corpos de água e diretrizes ambientais para o seu enquadramento, bem como estabelece as condições e padrões de lançamento de efluentes, e dá outras providências.
Resolução CONAMA n.º 358/2005	Dispõe sobre o tratamento e a disposição final dos resíduos dos serviços de saúde e dá outras providências.
Resolução CONAMA n.º 368/2006	Altera dispositivos da Resolução no 335, de 3 de abril de 2003, que dispõe sobre o licenciamento ambiental de cemitérios.
Resolução CONAMA n.º 375/2006	Define critérios e procedimentos, para o uso agrícola de lodos de esgoto gerados em estações de tratamento de esgoto sanitário e seus produtos derivados, e dá outras providências.
Resolução CONAMA n.º 369/2006	Dispõe sobre os casos excepcionais, de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental, que possibilitam a intervenção ou supressão de vegetação em Área de Preservação Permanente.
Resolução CONAMA n.º 382/2006	Estabelece os limites máximos de emissão de poluentes atmosféricos para fontes fixas.
Resolução CONAMA n.º 396/2008	Dispõe sobre a classificação e diretrizes ambientais para o enquadramento das águas subterrâneas e dá outras providências.
Resolução CONAMA n.º 397/2008	Dispõe sobre a classificação dos corpos de água e diretrizes ambientais para o seu enquadramento, bem como estabelece as condições e padrões de lançamento de efluentes.
Resolução CONAMA n.º 402/2008	Altera os artigos 11 e 12 da Resolução nº 335, de 3 de abril de 2003, que dispõe sobre o licenciamento ambiental de cemitérios.
Resolução CONAMA n.º 404/2008	Estabelece critérios e diretrizes para o licenciamento ambiental de aterro sanitário de pequeno porte de resíduos sólidos urbanos.
Resolução CONAMA n.º 420/2009	Dispõe sobre critérios e valores orientadores de qualidade do solo quanto à presença de substâncias químicas e estabelece diretrizes para o gerenciamento ambiental de áreas contaminadas por essas substâncias em decorrência de atividades antrópicas.

Nome	Conteúdo
Resolução CONAMA n.º 430/2011	Dispõe sobre as condições e padrões de lançamento de efluentes, complementa e altera a Resolução no 357, de 17 de março de 2005, do Conselho Nacional do Meio Ambiente-CONAMA.
Resolução CONAMA n.º 454/2012	Estabelece as diretrizes gerais e os procedimentos referenciais para o gerenciamento do material a ser dragado em águas sob jurisdição nacional.
Resolução CONAMA n.º 481/2017	Estabelece critérios e procedimentos para garantir o controle e a qualidade ambiental do processo de compostagem de resíduos orgânicos, e dá outras providências.
Portaria Interministerial dos Ministérios de Meio Ambiente, Minas e Energia e do Desenvolvimento Regional n.º 274/2019	Disciplina a recuperação energética dos resíduos sólidos urbanos referida no §1º do Art. 9º da Lei n.º 12.305/2010 e no Art. 37º do Decreto n.º 7.404/2010.
Normas estabelecidas pelo Sistema Nacional de Vigilância Sanitária (SNVS) e o Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária (SUASA)	
Resolução ANVISA RDC n.º 306/2004	Resolução da Diretoria Colegiada da Agência Nacional de Vigilância Sanitária que dispõe sobre o Regulamento Técnico para o Gerenciamento de Resíduos de Serviço de Saúde.
Resolução ANVISA RDC n.º 222/2018	Regulamenta as boas práticas de gerenciamento de Resíduos de Serviços de Saúde (RSS) e dá outras providências.
Portaria Ministério da Saúde n.º 2.914/2011	Dispõe sobre os procedimentos de controle e vigilância da qualidade da água para consumo humano e seu padrão de potabilidade.
Normas estabelecidas pelo Sistema Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (SINMETRO)	
ABNT NBR 10004:1987	Dispõe sobre a metodologia de classificação de Resíduos Sólidos.
ABNT NBR 10157:1987	Dispõe sobre critérios e procedimento para a realização de projeto, construção e operação de aterros de resíduos perigosos.
ABNT NBR 11174:1990	Dispõe sobre o procedimento de armazenamento de resíduos classe II – não inertes e classe III – inertes.
ABNT NBR 8419:1992	Dispõe sobre o procedimento para apresentação de projetos de aterros sanitários de resíduos sólidos urbanos.
ABNT NBR 12235:1992	Dispõe sobre o procedimento para armazenamento de resíduos sólidos perigosos.
ABNT NBR 7229:1997	Dispõe sobre critérios para projeto, construção e operação de sistemas de tanques sépticos.
ABNT NBR 13969:1997	Dispõe sobre critérios para projeto, construção e operação de unidades de tratamento complementar e disposição final de efluentes líquidos para tanques sépticos.
ABNT NBR 13896:1997	Dispõe sobre critérios para projeto, implantação e operação de aterros de resíduos não perigosos.
ABNT NBR 10005:2004	Dispõe sobre procedimento para obtenção de extrato lixiviado de resíduos sólidos.
ABNT NBR 10006:2004	Dispõe sobre procedimento para obtenção de extrato solubilizado de resíduos sólidos.
ABNT NBR 10007:2004	Dispõe sobre metodologia de amostragem de resíduos sólidos.
ABNT NBR 15112:2004	Dispõe sobre diretrizes para projeto, implantação e operação de áreas de transbordo e triagem e resíduos da construção civil e resíduos volumosos.

Nome	Conteúdo
ABNT NBR 15113:2004	Dispõe sobre diretrizes para projeto, implantação e operação de aterros para resíduos sólidos da construção civil e resíduos inertes.
ABNT NBR 15114:2004	Dispõe sobre diretrizes para projeto, implantação e operação de áreas de reciclagem para resíduos sólidos da construção civil.
ABNT NBR 15495:2007	Dispõe sobre diretrizes para projeto e construção de poços de monitoramento de águas subterrâneas em aquíferos granulados.
ABNT NBR 12209:2011	Dispõe sobre critérios de elaboração de projetos hidráulico-sanitários de estações de tratamento de esgotos sanitários.

Fonte: Autoria própria

Quadro 4-4 - Legislação Estadual

Nome	Conteúdo
Constituição do Estado do Espírito Santo (CEES/1989)	O legislador primário estadual tutelou a proteção do meio ambiente (Arts. 186º/196º), da saúde (Arts. 159º/166º) e estruturou a política estadual de desenvolvimento, integrada pelas políticas de desenvolvimento urbano (Arts. 231º/236º), habitacional (Arts. 237º/243º), e de saneamento (Art. 244º), cuja execução foi delegada aos Municípios, em atendimento às diretrizes das legislações federais e estaduais.
Lei n.º 3.873/1986	Disciplina armazenamento e estocagem a céu aberto de produtos sólidos, líquidos ou gasosos, nocivos à saúde, à segurança e ao bem-estar da população.
Política Estadual de Meio Ambiente – PEMA (Lei Estadual n.º 4.701/1992)	Estabelece, em âmbito estadual, a Política de Proteção do Meio Ambiente, dispondo sobre a dever das pessoas, físicas e jurídicas, de preservar e proteger o meio ambiente para as presentes e futuras gerações.
Lei n.º 7.058/2002	Dispõe, conforme alterações promovidas pela Lei n.º 9.685/2011, sobre a fiscalização ao cumprimento das disposições legais de proteção ambiental no âmbito do Estado do Espírito Santo, que será exercida pelo órgão ou entidade ambiental estadual competente e pelas demais autoridades ambientais, assim considerados os agentes ambientais credenciados.
Lei n.º 10.179/2014	Revogou a Lei n.º 5.818/1998. Dispõe sobre a Política Estadual de Recursos Hídricos, institui o Sistema Integrado de Gerenciamento e Monitoramento dos Recursos Hídricos, do Estado do Espírito Santo - SIGERH/ES.
Lei n.º 7.555/2003	Dispõe sobre a destinação de produtos perecíveis apreendidos por órgãos de fiscalização estadual, ao estabelecer que todos os produtos perecíveis de origem animal, que forem apreendidos pelos órgãos de fiscalização estadual, decorrentes de caça e pesca ilegais, deverão, após as formalidades legais, serem distribuídos para instituições filantrópicas dos municípios onde ocorreram as apreensões.
Lei n.º 8.745/2007	Obriga os estabelecimentos comerciais do Estado do Espírito Santo a utilizarem para o acondicionamento de produtos embalagens plásticas oxo-biodegradáveis – OBPs, quando estas embalagens possuírem características de transitoriedade. Esta lei foi parcialmente alterada pela Lei n.º 9.622/11.
Lei n.º 8.982/2008	Ratifica o protocolo de intenções para a criação de Associação Pública denominada Consócio Público para o Tratamento e Disposição Final Adequada de Resíduos Sólidos voltada para a Região Sul Serrana do Estado do Espírito Santo (CONSUL).
Lei n.º 9.069/2008	Obriga os estabelecimentos comerciais, registrados na Junta Comercial como de médio e grande porte, situados no Espírito Santo, a imprimirem informativo referente à coleta seletiva de lixo em sacolas plásticas utilizadas para embalagem de mercadorias.
Política Estadual de Saneamento Básico (Lei Estadual n.º 9.096/2008)	fixou as diretrizes estaduais, estabelecendo a necessidade dos titulares editarem o plano municipal de saneamento básico como condição de validade dos contratos de concessão, contemplando estudo comprovando a viabilidade técnica e econômico-financeira da prestação universal e integral dos serviços, dentre outros elementos, permitindo a participação do prestador de serviços no apoio técnico ou financeiro, conforme dispõe o Art. 25º, §3º do Decreto Regulamentador n.º 7. 217/2010.

Nome	Conteúdo
Política Estadual de Educação Ambiental (Lei Estadual n.º 9.265/2009)	Transpôs os preceitos da Política Nacional de Educação Ambiental ao nível estadual, tais como os seus princípios, objetivos e fundamentos, instituindo o Órgão Gestor da Política Estadual de Educação Ambiental para o seu acompanhamento.
Lei n.º 9.110/2009	Proíbe a instalação de postos de medicamentos em localidade onde exista farmácia, drogaria ou serviço de saúde com assistência farmacêutica eficaz. Todavia, estabelece que em distritos e localidades fora do perímetro urbano de cidades onde existam Farmácias ou Drogarias será permitida a instalação de postos de medicamentos, nos termos da Lei n.º 5.991/1973 e da legislação estadual pertinente.
Lei n.º 9.163/2009	Dispõe sobre a criação e manutenção de sistema de recolhimento, reciclagem ou destruição de lâmpadas fluorescentes, aparelhos, carregadores e baterias de telefone celular e pilhas que possuam mercúrio metálico e demais artefatos que contenham metais pesados.
Política Estadual de Resíduos Sólidos (Lei n.º 9.264/2009)	Instituiu a Política Estadual de Resíduos Sólidos e define princípios, fundamentos, objetivos, diretrizes e instrumentos para a Gestão Integrada, Compartilhada e Participativa de Resíduos Sólidos, com vistas à redução, ao reaproveitamento e ao gerenciamento adequado dos resíduos sólidos; à prevenção e ao controle da poluição; à proteção e à recuperação da qualidade do meio ambiente e à promoção da saúde pública, assegurando o uso adequado dos recursos ambientais no Estado do Espírito Santo, a promoção do Econegócio e a Produção Mais Limpa.
Lei n.º 9.622/2011	Alterou a Lei n.º 8.745/2007, que obriga os estabelecimentos comerciais do Estado a utilizarem para acondicionamento de produtos embalagens plástico biodegradáveis e oxo-biodegradáveis – OBPs.
Lei n.º 9.698/2011	Acrescenta parágrafo único ao Art. 3º da Lei nº 4.959/1994, que fica proibida, no território do Estado do Espírito Santo, a utilização de embalagens descartáveis, em cujo processo de fabricação é empregado o clorofluorcarbono - CFC como agente.
Lei n.º 9.728/2011	Dispõe sobre o atendimento preferencial em estabelecimentos comerciais do Estado às pessoas que utilizam sacolas ecológicas de uso retornável, ao firmar que estabelecimentos comerciais que possuam 4 (quatro) ou mais caixas são obrigados a disponibilizar aos seus clientes caixas exclusivas e identificadas para atendimento aos consumidores que utilizam sacolas ecológicas de uso retornável para acondicionar suas compras.
Lei n.º 9.882/2012	Dispõe sobre a Política Estadual de Reciclagem de Materiais.
Lei n.º 9.896/2012	Dispõe sobre a distribuição aos consumidores de sacolas plásticas pelos estabelecimentos comerciais, na forma que especifica.
Lei n.º 9.941/2012	Dispõe que estabelecimentos que comercializam, representam e/ou fabricam produtos eletroeletrônicos devem manter recipientes adequados para coleta seletiva, devidamente identificados para o recebimento do "Lixo Tecnológico", sendo obrigatório o recebimento dos produtos entregues independentemente de se tratar ou não de um produto comercializado pelo estabelecimento, desde que as dimensões do objeto não excedam o tamanho dos produtos ofertados neste estabelecimento. Obriga empresas fabricantes de equipamentos eletroeletrônicos a garantir a logística reversa, ou seja, a coleta do lixo tecnológico nos pontos de coleta seletiva, assim como o encaminhamento para o ponto de transbordo, segregação e destinação final adequada ao lixo tecnológico, o qual deve ser efetuado por instituição devidamente habilitada no Estado.
Lei n.º 10.942/2018	Proíbe os estabelecimentos comerciais, no âmbito do Estado, de comercializar e de fornecer aos seus clientes canudos descartáveis de material plástico e/ou similares, que deverão ser substituídos por canudos biodegradáveis /ou similares.
Decreto n.º 2.087-R/2008	Dispõe sobre diretrizes para compras e consumo sustentáveis no âmbito do Poder Executivo Estadual.
Decreto n.º 2.363-R/2008	Institui o Programa Capixaba de Materiais Reaproveitáveis – PCMR.
Decreto n.º 2.830-R/2011	Dispõe sobre os critérios e especificações para aquisição de bens e serviços com vista ao consumo sustentável pela Administração Pública Estadual direta e indireta, autárquica e fundacional e dá outras providências.

Nome	Conteúdo
Decreto n.º 3.452-R/2013	Dispõe sobre a criação do Programa Estadual de Eficiência Energética e de Incentivo ao uso de Energias Renováveis – PROENERGIA. O Programa visa estabelecer políticas, incentivos e ações de Eficiência Energética de uso e valorização econômica de energias renováveis, tais como eólica, solar, biomassa e biometano (gás oriundo de biodigestão anaeróbica de resíduos orgânicos, tornado utilizável por meio de processo de purificação), e outras fontes renováveis, e do biocombustível no âmbito estadual, além de estabelecer o modo de sua gestão, bem como a responsabilidade de cada órgão, entidade ou instituição participante e metas de redução de consumo a serem atingidas por todos os setores envolvidos, contribuindo para a diminuição da produção dos gases do efeito estufa e para a destinação final mais adequada para os resíduos orgânicos.
Decreto n.º 3.700-R/2014	Reestrutura o Comitê Gestor de Resíduos Sólidos no Estado do Espírito Santo - COGERES, no âmbito da Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Recursos Hídricos – SEAMA, que foi instituído por meio do Decreto n.º 1.697/06 (revogado pelo Decreto n.º 1730/06, que foi revogado pelo Decreto n.º 2.362-R/09, revogado pelo Decreto n.º 3.280-R/13, revogado pelo Decreto n.º 3.700-R/14).
Decreto n.º 4.039-R/2016	dispõe sobre o Sistema de Licenciamento e Controle das Atividades Poluidoras ou Degradoras do Meio Ambiente denominado SILCAP.
Instruções Normativas do Instituto Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (Iema)	
IN n.º 02/2009	Estabelece os critérios técnicos mínimos a serem observados na entrega de análises laboratoriais físico-químicas de parâmetros ambientais.
IN n.º 01/2010	Estabelece os procedimentos para o Licenciamento Ambiental de Estações de Transbordo de Resíduos Sólidos Urbanos situadas no Estado do Espírito Santo.
IN n.º 013/2014	Estabelece critérios técnicos para o monitoramento da eficiência de tratamento de Estações de Tratamento de Esgoto Sanitário e dos corpos receptores destes efluentes.
IN n.º 07/2016	Dispõe sobre critérios para a Dispensa de Autorização e Licenciamento Ambiental para atividades de limpeza e desassoreamento de cursos hídricos e dá outras providências.
IN n.º 011/2016	Dispõe sobre critérios e procedimentos técnicos para licenciamento da atividade de disposição de Lama do Beneficiamento de Rochas Ornamentais.
IN n.º 01/2017	Dispõe sobre o licenciamento ambiental e estudos ambientais a serem apresentados quando do requerimento de licença, para a atividade de cemitério.

Fonte: Autoria própria

4.2 LEGISLAÇÃO MUNICIPAL E ANÁLISE CRÍTICA

No âmbito municipal, conforme tabulado e detalhado na planilha anexa, constituída a partir das informações apresentadas pelos municípios integrantes do Espírito Santo, verificou-se que há forte incorporação municipal e compatibilidade com as normas federais e estaduais relacionadas à gestão de resíduos sólidos. Atribuiu-se a essa constatação a influência dos diversos atores envolvidos no Estado com a implantação da Política de Resíduos, desde a fase que antecedeu à aprovação da PNRS.

Dentre estes atores, destaca-se atuação do Ministério Público do Estado do Espírito Santo, por meio do Centro de Apoio Operacional do Meio Ambiente (CAOA) e a AMUNES, com apoio dos órgãos do SISNAMA e da Secretaria do Estado de Saneamento, Habitação e Desenvolvimento Urbano (Sedurb), que redundou, para além do desenvolvimento de um foro contínuo e integrado de discussões sobre a implementação dos instrumentos de gestão de resíduos sólidos nas municipalidades, no aperfeiçoamento dos instrumentos legislativos locais, seu controle e fiscalização.

Registra-se, nesse íterim, a celebração de 68 Termos de Compromisso Ambiental (TCAs) em 2013, com ampla adesão municipal, e o desenvolvimento do Programa “Espírito Santo Sem Lixão”, que contribuiriam com a definição de metas de curto, médio e longo prazo, implementadas para adequação da gestão dos municípios aos objetivos da PNRS. Destaca-se, ainda, o desenvolvimento de soluções integradas por meio de Consórcios Regionais, com as políticas implementadas no âmbito do CONORTE, do CONDOESTE e do CONSUL.

Posto isso, verifica-se na evolução da matriz legal dos municípios do Espírito Santo um desenvolvimento consciente de seu quadro legislativo, orientado a convergir com os demais instrumentos legislativos que versam direta e indiretamente em matéria de resíduos sólidos, vigentes no âmbito federal e estadual, sobretudo a partir de meados da década de 2000.

Desse modo, quando avaliadas as eventuais incongruências e pontos de melhoria a serem observados no quadro legislativo municipal, observou-se que os principais pontos de não convergência dizem respeito à legislação promulgada em período anterior à PNRS, com dispositivos que, embora revogados em razão de se

existir norma posterior específica e materialmente incompatível com aquele enunciado, mantêm uma situação de antinomia jurídica a ser resolvida casuisticamente, devido à ausência de revogação expressa do dispositivo legal conflitante pela legislação posteriormente editada.

Não obstante, antes de se discutir as principais incongruências identificadas, a título de proposição de melhorias, importante se faz com que os projetos de leis municipais que tratem de temas relacionados direta e indiretamente com resíduos sólidos assumam um “acordo semântico”, no sentido de se utilizar de terminologias e conceitos conforme o que foi estabelecido na Lei n.º 12.305/2010.

Ao assumir tal postura, o legislativo suprirá eventuais ambiguidades, lacunas e/ou incongruências que possam advir da abertura semântica presente na utilização de termos que não tenham o seu conteúdo devidamente delimitado na legislação federal de regência (dentro de uma perspectiva dogmático-analítica), a permitir interpretações não necessariamente harmoniosas com a vontade inicial do legislador.

Na eventualidade de se tratar efetivamente de um interesse local dirigido a se atribuir definição diversa àquela predeterminada na legislação federal, importante se faz com que a referida norma jurídica traga, dentre os seus enunciados, delimitação conceitual própria e diversa daquela se pretende distinguir, capaz de determinar os contornos objetivos a sua interpretação.

Entende-se que, dessa forma, limitar-se-á o intérprete a uma indesejável abertura que possa contribuir à eventual insegurança jurídica de se ter mais de um termo dirigido a um mesmo conceito ou, ainda, verificar-se a existência de um único termo dotado de conteúdos jurídicos diversos.

Exemplo claro sobre a importância do uso de conceitos adequados se verifica na presença constante do termo “lixo” na legislação municipal, mesmo depois de resignificado o seu conteúdo após a edição da PNRS, com vistas a se diferenciar, dentro do ciclo de vida do produto, aquilo que é resíduo sólido, daquilo que se tornou rejeito.

Para ilustrar essa situação, vê-se dentre as legislações analisadas o tratamento do conceito de “lixo”, ora em acepção abrangente (v.g. Código de Posturas de Afonso Cláudio), ora no sentido de se definir aquilo que seria obrigação do serviço de limpeza pública municipal (v.g. Código de Posturas

de Fundão), de modo a excluir da definição de “lixo” os resíduos de responsabilidade de seu gerador (sem atribuir, contudo, terminologia que os distinga do gênero “conjunto de materiais sólidos ou residuais provenientes das atividades humanas”):

Para os efeitos deste código, lixo é o conjunto heterogêneo constituído de materiais sólidos ou residuais provenientes das atividades humanas (Art. 54, Código de Posturas de Afonso Cláudio).

Não serão considerados como lixo os resíduos industriais de oficinas, os restos de materiais de construção, os entulhos provenientes de obras ou demolições, galhos de árvores de quintais particulares, que não poderão ser lançados nas vias públicas e serão removidos às custas dos respectivos proprietários ou inquilinos (art. 56, Código de Posturas de Fundão).

Feitas essas considerações iniciais, importante se faz registrar que as principais incongruências identificadas nas legislações municipais se encontram no âmbito do Código de Posturas e do Código de Saúde/Higiene/Atos de Limpeza Pública municipal editados antes da PNRS, quando observada a coexistência de dispositivos legais incompatíveis com obrigações e proibições previstas na Lei n.º 12.305/2010, tais como:

“Queimar, mesmo nos próprios quintais, inclusive nos de entidades públicas, lixo ou quaisquer corpos em quantidade capaz de molestar a vizinhança”.

Ao condicionar a proibição de queima de “lixo” em céu aberto à uma gradação quantitativa subjetiva (“quantidade capaz de molestar a vizinhança”), a legislação municipal³ conflita com o que dispõe o Art. 47º, III, da Lei n.º 12.305/2010, que proíbe toda a queima de resíduos sólidos a céu aberto ou em recipientes, instalações ou equipamentos não licenciados para essa finalidade, salvo nas hipóteses de emergência sanitária, em que a queima deverá ser autorizada e acompanhada pelos órgãos competentes do SISNAMA, do SNVS ou, quando couber, do Suasa (Art. 47º, §1º, da PNRS).

“Cabe à Prefeitura a remoção de: [...] resíduos originários de restaurantes, bares, hotéis, mercados, matadouros, abatedouros,

cemitérios, recintos de exposições, edifícios públicos em geral e até 100 (cem) litros, os de estabelecimentos comerciais e industriais; [...] - resíduos originários de estabelecimentos hospitalares”.

Ao estabelecer como obrigação da Prefeitura a remoção de resíduos de “restaurantes, bares, hotéis, mercados, matadouros, etc.”, a legislação municipal⁴ se mostra incompatível com o Art. 27º, da PNRS, que estabelece ser de responsabilidade do gerador (pessoa física ou jurídica) a implementação e operacionalização integral de Plano de Gerenciamento de Resíduos Sólidos (PGRS) que, nos termos do Art. 20º, III da PNRS, são obrigatórios para resíduos originários de estabelecimentos comerciais e prestadores de serviços, cuja natureza, composição ou volume não sejam equiparados aos resíduos de origem domiciliar.

Para que haja a compatibilização de enunciados da legislação municipal equivalentes ao que foi destacado acima, haverá a necessidade de o legislador estabelecer uma distinção clara entre os resíduos de origem comercial (por natureza, composição ou volume) que sejam, ou não, equiparáveis aos resíduos de origem doméstica. Assim, ter-se-á clareza sobre os resíduos comerciais abrangidos pelo serviço público de coleta (equiparáveis aos domésticos), daqueles que não o são.

Nesse sentido, importante destacar em paralelo que ainda são poucos os municípios no Espírito Santo que definiram em sua legislação critérios de diferenciação entre pequeno e grande gerador de resíduos, suggestionando-se que regulem essa matéria, observadas as normas técnicas Sistema Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (SINMETRO), aplicáveis à PNRS.

Da mesma sorte, quando o município estabelece que compete à Prefeitura recolher os resíduos de origem industrial ou de estabelecimentos de saúde⁵, tem-se outra incongruência com a PNRS, que determina aos geradores de resíduos industriais e de saúde, independentemente de sua composição ou volume (Art. 20º, I c/c Art. 13º, da PNRS), a obrigação pela implementação e operacionalização integral de PGRS e, conseqüentemente, pelos

³ Identificada em Afonso Cláudio, Águia Branca, Alto Rio Novo, Apiacá, Barra de São Francisco, Colatina, Ecoporanga, Fundão, Guarapari, Ibatiba, Irupi, Itapemirim, Itarana, Jeronimo Monteiro, Marechal Floriano, Muqui, Pinheiros, Presidente Kennedy, Santa Maria de Jetibá, Santa Teresa, São Roque do Canaã, Sooretama, Vargem Alta e Venda Nova do Imigrante.

⁴ Tal como identificado nas legislações de Afonso Cláudio, Anchieta, Boa Esperança, Ecoporanga, Fundão, Guaçuí, Guarapari, Itapemirim, Iúna, Marataízes, Marilândia e Nova Venécia.

⁵ Como identificado em Afonso Cláudio, Apiacá, Boa Esperança, Colatina, Fundão, Guaçuí, Ibraçu e Itapemirim.

custos com a reutilização, reciclagem, tratamento e disposição final adequada de seus resíduos/rejeitos.

“Os mercados, supermercados, matadouros, açougues, peixarias e estabelecimentos similares, deverão acondicionar o lixo produzido em sacos plásticos manufaturados para esse fim, dispondo-os em local a ser determinado para recolhimento”.

A Prefeitura Municipal de [...] proporcionará aos estabelecimentos prestadores de serviço de saúde, um serviço especial de coleta.

Sem prejuízos ao que já foi discutido, importante se faz registrar que a existência de dispositivos legais que estabeleçam a possibilidade de o município realizar o recolhimento ou mesmo a destinação final adequada de resíduos classificados pela PNRS como de responsabilidade de seu gerador (Art. 20º, PNRS) até podem se manter vigentes, desde que harmonizada com o que estabelece o Art. 27º, § 2º, da PNRS, no sentido de que os atos de responsabilidade do gerador praticados pelo Poder Público sejam devidamente remunerados pelos responsáveis.

Tais responsabilidades decorrem do princípio do poluidor pagador (Art. 225º, §3º, CF/88). Princípio constitucional este, que tem por objetivo responsabilizar o sujeito econômico, cuja atividade é potencialmente poluidora, pelos custos relativos às suas externalidades negativas, as quais abrangem os custos de prevenção e controle de poluição e a mitigação do dano que pode ser causado em decorrência da utilização do bem ambiental.

Também previsto no princípio 16 da Declaração do Rio de Janeiro (ECO92), seu enunciado dispõe que:

As autoridades nacionais devem procurar promover a internalização dos custos ambientais e o uso de instrumentos econômicos, tendo em vista a abordagem segundo a qual o poluidor deve, em princípio, arcar com o custo da poluição, com a devida atenção ao interesse público e sem provocar distorções no comércio e nos investimentos internacionais (ONU, 1992).

Pode-se identificar no princípio do poluidor-pagador, portanto, duas vertentes: uma (1) preventiva – que busca evitar a ocorrência de danos ambientais; e outra (2) repressiva – em que, uma vez ocorrido o dano, busca-se a sua reparação. Desse modo, como observado na PNRS, primeiro impõe-se ao potencial poluidor o dever de arcar

com as despesas de prevenção dos danos que poderão decorrer de sua atividade (custos com a responsabilização do gerador pelo ciclo de vida do produto e, conseqüentemente, seus resíduos/rejeitos), bem como, caso danos ocorram, o poluidor será responsável pelos custos com a sua reparação.

É importante ressaltar, como adverte Paulo Affonso Leme Machado (2009), que este princípio não é uma punição, dado que este pode ser implementado inclusive inexistindo qualquer ilicitude por parte da “empresa pagadora”. Isso porque, o princípio do “usuário pagador”, como chama o gênero do qual Machado atribui o princípio do poluidor pagador ser espécie, tem por objetivo fazer com que os custos advindos da utilização do bem ambiental não onerem, nem o Poder Público, nem terceiros que não usufruem diretamente do aproveitamento econômico daquele bem.

Ainda sobre o princípio do poluidor pagador associado aos instrumentos de gestão de resíduos, um ponto de questionamento setorial no Estado do Espírito Santo, diz respeito à compatibilização da Instrução Normativa n.º 11/2016, do IEMA, que tratou dos critérios e procedimentos técnicos para licenciamento da atividade de disposição de Lama do Beneficiamento de Rochas Ornamentais – LBRO, à PNRS.

A motivação para tais questionamentos, surge da presunção de que a existência de normas que regulamentam a disposição dos referidos resíduos em aterros licenciados impediria a sua utilização para fins de reciclagem.

Ocorre, no entanto, que uma medida não impede a outra. A existência da previsão de critérios técnicos para o licenciamento e operação de aterros aptos a receberem estes resíduos, não caracteriza a LBRO como rejeito, não obriga a sua disposição exclusivamente em aterros, nem veda a sua utilização para fins de reciclagem.

Nesse sentido, importante se faz destacar o enunciado do Art. 3º, I e II, da IN IEMA n.º 11/16, que estabelecem os conceitos de Lama de Beneficiamento de Rochas Ornamentais (LBRO) e de Aterro de LBRO:

I. Aterro de Lama do Beneficiamento de Rochas Ornamentais: Área onde são empregadas técnicas de disposição de lamas do beneficiamento de rochas ornamentais no solo, de forma a possibilitar seu uso futuro, conforme princípios de engenharia, cominando os resíduos na menor área possível e reduzindo-os ao menor volume permissível, sem causar danos à saúde pública e ao meio ambiente.

II. Lama do Beneficiamento de Rochas Ornamentais LBRO: Resíduo sólido não perigoso Classe II, resultante dos processos de beneficiamento de rochas ornamentais, composto basicamente de pó de rocha com ou sem elementos abrasivos e demais insumos do processo de beneficiamento;

Vê-se, portanto, que ao classificar a LBRO como “resíduo não perigoso, classe II”, a IN não determinou a obrigatoriedade de sua disposição em aterro, não se excluindo, portanto, a aplicação dos demais institutos previstos na PNRS, como é o caso da reciclagem como uma forma de destinação final ambientalmente adequada.

Outra questão observada envolve a implementação dos Planos Municipais de Resíduos Sólidos. Da totalidade de Municípios que integram o Espírito Santo, apenas Cachoeiro do Itapemirim e Vila Velha não possuem PMGIRS. Do restante que elaborou os seus respectivos Planos (76 municípios), 26 não possuem lei específica (Política Municipal) instituidora do PMGIRS, sendo que 6 deles (Barra de São Francisco, Guaçuí, Ibatiba, Mimoso do Sul, Pedro Canário e Santa Maria de Jetibá), possuem mais de 20.000 habitantes (IBGE).

A ausência de lei que institua o PMGIRS e organize as competências de seus atores para o atendimento de seus objetivos, fragiliza o instrumento que, sem as garantias da legalidade, terá em seus mecanismos de gestão e planejamento apenas recomendações, sem qualquer vínculo, haja vista o que dispõe o Art. 5º, II, da CF/88.

Ainda nesse sentido, em que pese a abrangência das atribuições delegadas aos Conselhos Municipais de Meio Ambiente por meio dos Códigos Ambientais e leis que regulam o licenciamento ambiental local, quando instituídos, há de se destacar a importância de se ter um instrumento legal que preveja com clareza a quem está delegado o controle social da política de gestão de resíduos sólidos local, garantida a participação popular por meio de conselheiros representantes da sociedade civil organizada no município.

A Lei n.º 12.305/2010 destaca o direito da população à informação e ao controle social como um princípio da PNRS (Art. 6º, X). Além disso, o exercício do controle social dos serviços de resíduos sólidos urbanos pelos órgãos colegiados municipais também é classificado como um instrumento básico da PNRS (Art. 8º, XIV), a ser assegurado em sua formulação, implementação e operacionalização, observado o disposto na Lei n.º 10.650/2003, e no art. 47 da Lei n.º 11.445/2007 (Art. 14º, parágrafo único).

Logo, inegável a importância de se ter de forma clara e expressa na lei que institui a PMGIRS a previsão de quem exercerá esse controle social e a forma como procederá com tais atribuições.

Se de um lado há a falta de instrumento legislativo que institua o PMGIRS, por outro, há de se destacar que grande parte dos Planos Municipais analisados extrapolam o conteúdo mínimo previsto no Art. 19º, da PNRS, de modo a se atender também aos requisitos das Políticas Estaduais, tais como:

- PMRS com o estabelecimento de metas para a eliminação e recuperação de lixões, associadas à inclusão social e à emancipação econômica de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis;
- PMRS com o estabelecimento de metas para o aproveitamento energético dos gases gerados nas unidades de disposição final de resíduos sólidos.

Como estabelecido no Art. 19º, da PNRS, o conteúdo mínimo dos PMGIRS não especifica tais situações. Contudo, verificada a sua presença em âmbito local, instituídos a partir de instrumentos técnico-participativos, tem-se a contribuição local legitimada para a construção, do local para o regional, de um PERS, cujo conteúdo mínimo prevê tais metas em seu bojo (Art. 17º, da PNRS).

Feitas essas considerações, para além dos conflitos e lacunas diagnosticadas ao longo desta leitura técnica, e ciente de que, enquanto ciência social aplicada, os conflitos jurídicos se atualizam no tempo e no espaço, conclui-se o presente diagnóstico técnico com um item dedicado a apresentar as técnicas de resolução de conflitos normativos reconhecidas pelo ordenamento jurídico pátrio.

Instrumento este, que tem por objetivo orientar o Estado e Municípios em como proceder para outras questões de cunho interpretativo que possam advir da aplicação e coexistência do PERS com as demais legislações vigentes que, por ventura, não tenham sido suscitados quando da realização deste diagnóstico.

Como observado, sendo o PERS um dos instrumentos básicos da política integrada de gestão de resíduos e saneamento do Estado, o seu tratamento é transversal e multidisciplinar, a dialogar, portanto, com uma vasta gama de instrumentos legislativos relacionados a outros bens jurídicos que se inter-relacionam com a matéria, ora de forma mais específica, ora de forma mais genérica, tais como meio ambiente, saúde, saneamento, patrimônio histórico e cultural, parcelamento do solo, posturas, dentre outros.

Logo, fundamental se faz analisar a forma

como tais instrumentos legislativos operam sobre o mesmo fato, com vistas a se verificar se há, ou não, a existência de eventual conflito normativo e, caso haja, estar apto a se identificar quais mecanismos devem ser adotados para se compatibilizar a aplicação destas legislações, de forma coerente e sistêmica.

Esta relevância aumenta ainda mais quando do surgimento de lei nova, como é presente o caso. Isso porque o ordenamento jurídico é um sistema aberto, estando este passível de lacunas e antinomias jurídicas que devem ser evitadas sempre que possível.

A antinomia jurídica é o termo adotado quando se identifica a presença de duas normas jurídicas conflitantes, igualmente válidas e emanadas por determinada autoridade competente, sem que, contudo, se possa dizer qual delas deverá ser aplicada ao caso concreto em detrimento da outra⁶. Situação essa, já identificada no tópico supra deste diagnóstico e que demanda um enfrentamento do legislador e do intérprete para que se tenha clareza quanto aos efeitos jurídicos da lei a ser revista e a sua compatibilização com as demais normas jurídicas igualmente válidas e vigentes no ordenamento.

Nesse cenário, fundamental se faz analisar a Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro (LINDB), antiga Lei de Introdução ao Código Civil (LICC), que traz em seu bojo os critérios a serem adotados para o enfrentamento de eventuais antinomias jurídicas, nos seguintes termos:

Art. 2º Não se destinando à vigência temporária, a lei terá vigor até que outra a modifique ou revogue.

§ 1º A lei posterior revoga a anterior quando expressamente o declare, quando seja com ela incompatível ou quando regule inteiramente a matéria de que tratava a lei anterior.

§ 2º A lei nova, que estabeleça disposições gerais ou especiais a par das já existentes, não revoga nem modifica a lei anterior.

§ 3º Salvo disposição em contrário, a lei revogada não se restaura por ter a lei revogadora perdido a vigência.

Conforme dispõem o *caput* e o §1º do Art. 2º, da LINDB, em não havendo revogação expressa, incompatibilidade ou modificação total⁷ da nova legislação, haverá uma possível antinomia jurídica.

Nesse mesmo sentido, o art. 9º, da Lei Complementar n.º 95/98, com redação dada pela Lei Complementar n.º 121/01, reafirma a obrigatoriedade do legislador em enumerar expressamente na cláusula de revogação, as leis ou disposições legais revogadas.

Desse modo, em não havendo o cuidado do legislador em afastar eventuais conflitos pelo apontamento individualizado das leis e enunciados normativos a serem revogados quando da edição da novel legislação se estará diante de uma antinomia jurídica, que, por sua vez, somente poderá ser solucionada, se houver uma cláusula de exceção em um dos instrumentos legislativos conflitantes que elimine a incerteza acerca de qual norma deverá ser aplicada ao caso. Ou ainda, se uma das regras for declarada inválida e, conseqüentemente, extirpada do ordenamento jurídico⁸, nos termos do que dispõem os critérios interpretativos de resolução de conflitos normativos.

Nesse sentido, conforme ensina Norberto Bobbio, a Teoria do Ordenamento Jurídico aponta três critérios clássicos de solução de conflitos dessa natureza: (1) o critério cronológico; (2) o critério hierárquico; e (3) o critério da especialidade.

De acordo com o critério cronológico, havendo conflito entre duas regras incompatíveis, prevalece a regra posterior, uma vez que a vontade posterior revoga a precedente, e que havendo dois atos de vontade da mesma pessoa política valerá a última no tempo (*Lex posterior derogat legi priori*)⁹.

O critério hierárquico, “é aquele pelo qual, entre duas normas incompatíveis, prevalece a hierarquicamente superior” (*Lex superior derogat inferiori*)¹⁰. Tal critério se justifica na estrutura piramidal do ordenamento jurídico, composto pela hierarquia de veículos introdutórios de regras, uma vez que as normas que introduzem outras no ordenamento são hierarquicamente superiores a estas, uma vez que as últimas encontram seu fundamento de validade nas primeiras.

⁶DINIZ, Maria Helena. *Conflito de Normas*. São Paulo: Editora Saraiva, 2003, pp. 34/51.

⁷A revogação global “ocorre por meio de uma norma revogadora implícita, sem a necessidade de incompatibilidade, bastando que a nova norma, por exemplo, discipline integralmente uma matéria, mesmo repetindo certas disciplinas da norma antiga”. FERRAZ JR., Tercio Sampaio. *Introdução ao Estudo do Direito*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1996, p. 203.

⁸ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. cit. p. 92.

⁹BOBBIO, Norberto. *Teoria do Ordenamento Jurídico*. 10. ed. Brasília: Editora UNB, 1999, p. 92/93.

¹⁰Idem, p. 93.

Nesse critério, principal atenção deve se dar ao princípio da legalidade¹¹, uma vez que atos normativos infralegais (Decretos, Portarias, Resoluções, Instruções Normativas e/ou qualquer outro ato normativo praticado pelos demais entes políticos que não o Poder Legislativo) não poderão conflitar com leis em sentido estrito, sob pena de nulidade.

Por fim, o critério da especialidade é aquele pelo qual, na existência de regras incompatíveis, uma geral e uma especial, prevalecerá a última, uma vez que a mesma é mais específica (*Lex specialis derogat generali*)¹².

No regime brasileiro e, como observado no Art. 2º da LINDB, o critério cronológico é o mais fraco frente aos demais, seguido, em grau de força, dos critérios da especialidade e da hierarquia.

Dos três critérios indicados acima, poderá ocorrer uma antinomia de primeiro grau quando apenas um destes critérios incidirá sobre o caso concreto isoladamente, como, por exemplo, fosse o caso de que para a resolução de eventual conflito normativo bastasse uma verificação isolada acerca da hierarquia entre uma norma e outra. Por outro lado, também existem as antinomias de segundo grau, nas quais para a resolução da antinomia seja necessária a análise de mais do que um critério sobre as normas em conflito. Senão vejamos:

Em um primeiro caso de antinomia de segundo grau, poder-se-ia verificar a necessidade de análise dos critérios da especialidade e cronológico conjuntamente, como é o caso em que se verifica um conflito entre uma norma especial anterior e outra geral posterior (especialidade x cronológico). Nesse caso, aplica-se o Art. 2º, §2º, da LINDB, que orienta

o entendimento de que normas gerais, ainda que posteriores, não têm o condão de revogar normas especiais, a menos que haja incompatibilidade entre a lei nova e a anterior. Nesse caso, a doutrina majoritária compreende que a resolução de eventual conflito entre uma norma especial anterior e outra geral posterior, há de prevalecer sobre o caso o critério da especialidade (*lex posteriori generalis non derogat priori speciali*)¹³.

Importante registrar, conforme adverte Pedro Eiró, que a distinção entre normas gerais e especiais não se dá de forma abstrata, somente podendo ser avaliada conforme o caso concreto. Nas palavras do jurista lusitano, tal distinção “resulta de sua análise relativa, e está ligada ao âmbito das respectivas provisões”¹⁴. Desse modo, considerando que uma norma não é geral ou especial em si mesma, mas o é ao ser comparada a matéria regulada por ambas no caso concreto, vê-se que, ainda que o critério da especialidade se sobreponha ao critério cronológico, tal análise há de ser feita quando da resolução do caso, devendo ambas as normas coexistirem no ordenamento, daí o fundamento para a não revogação de normas especiais anteriores quando da edição de lei nova, geral ou especial a par daquela previamente editada (Art. 2º, §2º, LINDB).

Uma segunda hipótese de antinomia de segundo grau ocorre quando se identifica um conflito entre norma superior anterior e outra inferior posterior (hierarquia x cronológico). Ora, como observado pelo critério hierárquico, uma norma inferior ou regulamentadora não terá o condão de revogar norma superior, ainda que posterior à mesma.

¹¹A Constituição Federal de 1988 assegurou ao cidadão brasileiro o direito de não ser obrigado a fazer ou deixar de fazer algo senão em virtude de lei (art. 5º, II). Do comando expresso no Texto Maior extrai-se que nenhuma obrigação ou penalidade pode ser aplicada a qualquer cidadão acaso não esteja legalmente prevista. Nesse sentido, José Afonso da Silva é enfático em seus ensinamentos: “É nesse sentido que se deve entender a assertiva de que o Estado ou o Poder Público, ou os administradores não podem exigir qualquer ação, nem impor qualquer abstenção, nem mandar tampouco proibir nada aos administrados, senão em virtude de lei. (*Curso de Direito Constitucional Positivo*. 11. ed. Malheiros: São Paulo, 1996. p. 400)”. A Carta Magna, ao tratar especificamente da Administração Pública, impôs que a sua atividade também se pautasse no princípio da legalidade (art. 37). Indubitável que o Texto Máximo de nosso ordenamento jurídico, corroborando o que antes houvera sido fixado (art. 5º, II), apregou, em outra seção, a obrigatoriedade de que a atividade do Poder Público siga os estritos termos da lei em sentido estrito, ou seja, aquela emanada do Poder Legislativo, órgão este composto pelos representantes do povo e atua em seu nome. Calha trazer à colação as palavras de Hely Lopes Meirelles: A eficácia de toda atividade administrativa está condicionada ao atendimento da lei. Na administração Pública, não há liberdade nem vontade pessoal. Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza. (*Direito Administrativo Brasileiro*. 16. ed. Revista dos Tribunais: São Paulo, 1991, p. 78)”.

¹²BOBBIO, Norberto. *Teoria do Ordenamento Jurídico... ob. cit.*, p. 96.

¹³BOBBIO, Norberto. *Teoria General Del Derecho*. Trad. Eduardo Roza Acuña. Madrid: Debate, 1999, p. 215; DINIZ, Maria Helena. *Conflito de normas... ob. cit.*, p. 50; FONTES, Marcos Rolim Fernandes.

¹⁴DINIZ, Maria Helena. *Conflito de normas... op. cit.*, p. 50.

Por fim, há também a hipótese de eventual conflito entre uma norma geral superior e outra especial inferior (especialidade x hierarquia). Dentre todas as hipóteses analisadas, essa é a única antinomia real, sendo todas as demais antinomias aparentes, visto que diferentemente destas, para essa situação não há um meta-critério para a solução do conflito (pelo menos não inicialmente), como observado nas hipóteses anteriores.

Para essa hipótese de antinomia real explica Maria Helena Diniz¹⁵:

“No conflito entre o critério hierárquico e o de especialidade, havendo uma norma superior-geral e outra norma inferior especial, não será possível estabelecer uma meta-regra geral, preferindo o critério hierárquico ao da especialidade ou vice-versa, sem contrariar a adaptabilidade do direito. Poder-se-á, então, preferir qualquer um dos critérios, não existindo, portanto, qualquer prevalência. Todavia, segundo Bobbio, dever-se-á optar, teoricamente, pelo hierárquico; uma lei constitucional geral deverá prevalecer sobre uma lei ordinária especial, pois se se admitisse o princípio de que uma lei ordinária especial pudesse derrogar normas constitucionais, os princípios fundamentais do ordenamento jurídico estariam destinados a esvoazar-se, rapidamente, de seu conteúdo. Mas, na prática, a exigência de se adotarem as normas gerais de uma Constituição a situações novas levaria, às vezes, à aplicação de uma lei especial, ainda que ordinária, sobre a Constituição. A supremacia do critério da especialidade só se justificaria, nessa hipótese, a partir do mais alto princípio da justiça: suum cuique tribuere, baseado na interpretação de que ‘o que é igual deve ser tratado como igual e o que é diferente, de maneira diferente’. Esse princípio serviria numa certa medida para solucionar antinomia, tratando igualmente o que é igual e desigualmente o que é desigual, fazendo as diferenciações exigidas fática e valorativamente”.

Desse modo, em não havendo um critério ex ante para a solução desta antinomia real, o seu enfrentamento demandará um juízo valorativo que somente poderá ser efetuado diante das circunstâncias fáticas que se subsumirão às normas tidas como conflitante. Portanto, para a resolução de

uma antinomia real, como a descrita, caminha para duas alternativas ex post, uma pela via do Poder Legislativo e outra pelo Poder Judiciário.

Ao Legislativo caberá a edição de uma terceira norma que venha a sanar a incerteza acerca de qual das duas normas em conflito deverá ser aplicada, criando, assim, uma norma de exceção até então inexistente.

Já ao Judiciário, diante do princípio da inafastabilidade da jurisdição, se provocado por uma das partes que se sinta afetado na violação de um direito de sua titularidade, poderá vir a se manifestar no caso concreto para a solução da contenda, podendo este, para tanto, se valer das prerrogativas presentes nos Arts. 4º e 5º, da LINDB:

Art. 4º Quando a lei for omissa, o juiz decidirá o caso de acordo com a analogia, os costumes e os princípios gerais de direito.

Art. 5º Na aplicação da lei, o juiz atenderá aos fins sociais a que ela se dirige e às exigências do bem comum.

Vê-se, portanto, que em última instância há ainda a possibilidade de adoção à máxima de justiça, podendo o magistrado aplicar, pela ordem, outras fontes do direito, como a analogia, os costumes e os princípios gerais do direito para a solução do conflito no caso concreto, devendo este buscar a função social da norma e as exigências do bem comum e a pacificação social.

Apresentados os instrumentos de resolução de conflitos normativos, importante reforçar o argumento que, apenas se admite a revogação de um instrumento legislativo pelo outro, independentemente deste ser geral ou especial, quando a incompatibilidade existente entre os institutos for manifesta. Deve o intérprete se esforçar para conciliar os preceitos jurídicos para que a leitura maximalista de uma lei em específico não venha a sufocar a aplicação de outras igualmente válidas e vigentes no ordenamento. Nesse sentido, válido lembrar as lições de Carlos Maximiliano:

“Contradições absolutas não se presumem. É dever do aplicador comparar e procurar conciliar as disposições várias sobre o mesmo objeto, e do conjunto, assim, harmonizado, deduzir o sentido e alcance de cada uma. Só em caso de resistirem as incompatibilidades, vitoriosamente, a todo esforço de aproximação, é que se opina em sentido eliminatório da regra mais antiga”.

Posto isso, apresenta-se neste Plano os principais pontos de conflitos normativos

¹⁵DINIZ, Maria Helena. *Conflito de normas...* op. cit., p. 50.

identificados e apresentados pela comunidade em relação a aplicação do PERS vigente e demais instrumentos municipais. Também são elencados métodos solução de conflitos normativos disponíveis para o enfrentamento da questão, com vistas a serem considerados quando de sua revisão e atualização de seus enunciados, seja para a revogação expressa das normas que lhe sejam incompatíveis ou manutenção de sua vigência, indicando, quando necessário, eventual cláusula

de exceção que permita ao intérprete clareza acerca de qual norma deverá prevalecer quando de sua aplicação. Destaca-se, ainda, a importância de compatibilização semântica entre os enunciados do PERS com as demais normas que versem sobre a matéria de gestão integrada de resíduos, para uma maior clareza quanto a sua aplicação e afastamento de eventuais questionamentos que possam surgir acerca de sua aplicação ao caso.