

VANESSA CARLA KOCZICKI

**A EFICÁCIA DA RESOLUÇÃO 307/2002 DO CONAMA NO AUXÍLIO AO
DESENVOLVIMENTO DO MEIO AMBIENTE EQUILIBRADO**

CURITIBA

2007

VANESSA CARLA KOCZICKI

**A EFICÁCIA DA RESOLUÇÃO 307/2002 DO CONAMA NO AUXÍLIO AO
DESENVOLVIMENTO DO MEIO AMBIENTE EQUILIBRADO**

**Monografia apresentada como requisito
parcial à graduação no Curso de
Direito, do Setor de Ciências Jurídicas,
da Universidade Federal do Paraná.**

**Orientador: Prof. Luiz Marlo de Barros
Silva.**

CURITIBA

2007

TERMO DE APROVAÇÃO

VANESSA CARLA KOCZICKI

A EFICÁCIA DA RESOLUÇÃO 307/2002 DO CONAMA NO AUXÍLIO AO DESENVOLVIMENTO DO MEIO AMBIENTE EQUILIBRADO

Monografia aprovada como requisito parcial para obtenção da graduação no Curso de Direito, do Setor de Ciências Jurídicas, da Universidade Federal do Paraná, pela seguinte banca examinadora:

Orientador: Prof. Luiz Marlo de Barros Silva _____

Prof. Abili Lázaro Castro de Lima _____

Prof. Ângela Cássia Costadello _____

Curitiba, de novembro de 2007.

SUMÁRIO

RESUMO.....	iv
1 INTRODUÇÃO	1
2 A NOÇÃO DO MEIO AMBIENTE EQUILIBRADO	6
2.1 PRINCÍPIOS AMBIENTAIS ASSOCIADOS AOS RESÍDUOS SÓLIDOS	7
2.2 FUNDAMENTOS CONSTITUCIONAIS.....	12
2.3 A LEGISLAÇÃO AMBIENTAL BRASILEIRA ATENTA À QUESTÃO DOS RESÍDUOS SÓLIDOS.....	15
2.4 COMPETÊNCIA MATERIAL E LEGISLATIVA EM MATÉRIA AMBIENTAL.....	19
3 O CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE (CONAMA).....	21
3.1 MEIOS NORMATIVOS DE ATUAÇÃO DO CONAMA	24
4 A DEGRADAÇÃO SÓCIO-AMBIENTAL COMO CONSEQÜENCIA DA MÁ GESTÃO DOS RESÍDUOS SÓLIDOS.....	28
5 A RESOLUÇÃO 307/2002 DO CONAMA.....	33
6 A EFETIVIDADE DA RESOLUÇÃO 307/2002 DO CONAMA.....	37
6.1 A REGULAMENTAÇÃO DA RESOLUÇÃO 307/2002 DO CONAMA NA CIDADE DE CURITIBA.....	40
7 CONCLUSÃO	45
REFERÊNCIAS.....	46
ANEXOS	48

RESUMO

A presente monografia tem como objetivo o estudo e a crítica do regramento jurídico aplicável no Brasil no que se refere ao gerenciamento dos resíduos da construção civil. Em razão do impacto ambiental inerente à questão, desde 2002 há ato administrativo normativo expedido por órgão da Administração Pública federal para a regulamentação da matéria. Assim, num primeiro momento, procurou-se demonstrar os fundamentos do conceito moderno de meio ambiente equilibrado, enquadrando-se juridicamente essa definição de acordo com a problemática enfrentada pelo trabalho, que tem relação com os resíduos sólidos. Depois, são apresentados os órgãos públicos federais competentes para o trato da questão ambiental, bem como se singulariza aquele responsável pela normatização do tema abordado na monografia, que é o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), explicitando-se os instrumentos por meio dos quais atua tal órgão. Também é desenvolvido capítulo referente ao problema ambiental causado pela inadequada gestão dos resíduos sólidos, apresentando-se, posteriormente, de forma particularizada, o diploma responsável pelo regramento do manejo adequado dos resíduos originados da construção civil, que é a Resolução n. 307/2002 do CONAMA. Por fim, é comentada a efetividade técnica da citada resolução, demonstrando-se como o ato normativo foi regulamentado por alguns municípios brasileiros, em especial pelo município de Curitiba, Paraná.

Palavras-chave: meio ambiente equilibrado; resíduos sólidos da construção civil; Administração Pública; ato administrativo normativo.

1 INTRODUÇÃO

É incontestável que o mundo vem passando por uma grave crise ambiental decorrente de imposições tecnológicas e industriais e de uma gestão econômica despreocupada com a qualidade de vida dos habitantes em geral.

É evidente, também, que a capacidade regulatória do Estado vem sendo combatida por novos fenômenos de dimensão global e por entidades não governamentais transnacionais capazes de exercer intensa pressão em busca da proteção de seus próprios interesses.

Entretanto, o que se verifica é que os mais diversos países, ao constatarem a escassez de recursos naturais e vivenciarem diversas catástrofes oriundas das ações antrópicas degradadoras da natureza, vêm trabalhando numa reconfiguração das forças políticas estatais, para que, segundo José Joaquim Gomes **CANOTILHO**¹, “(...) além de ser um Estado de direito, um Estado democrático, um Estado Social, deva também recortar-se como um Estado ambiental”.

Fato é que, para que esta nova conformação de Estado se concretize, é preciso conciliar esforços globais no exercício de uma cidadania individual e coletiva visando uma nova relação paradigmática com a natureza substitutiva da relação atual. Posto isto, de acordo com os ensinamentos de Boaventura de Sousa **SANTOS**², necessário seria uma transformação “(...) não só dos modos de produção, mas também dos conhecimentos científicos, dos quadros de vida, das formas de sociabilidade e dos universos simbólicos”.

Ao se analisar o panorama nacional, é possível verificar que, ao menos normativamente, o Brasil vem buscando uma proteção concreta do patrimônio ambiental através da estruturação de marcos legais que direcionem a vida econômica para um objetivo de solidariedade substancial.

Com esse novo paradigma em mente, incorporou o sistema normativo brasileiro a Resolução n. 307/2002 do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), que veio a reforçar o complexo legislativo ambiental pátrio, cujo objetivo

¹ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Público do Ambiente**. Coimbra: Faculdade de Direito de Coimbra, 1995, p.22.

² SANTOS, Boaventura de Sousa. **Pela Mão de Alice**. Porto: Edições Afrontamento, 1994, p.42.

primordial é, justamente, a conciliação entre o desenvolvimento econômico e tecnológico e a preservação ambiental.

Segundo José Rubens Morato **LEITE**³, “(...) na prática, uma consecução do Estado de Direito Ambiental só será possível a partir da tomada de consciência global da crise ambiental e em face das exigências de uma cidadania moderna e participativa, sob pena de esgotamento irreversível dos recursos ambientais”. Em outras palavras, além do esforço político, é preciso uma mudança radical das estruturas existentes na sociedade organizada.

Entretanto, para olhos mais atentos, a falta de colaboração da coletividade é facilmente observada tanto nas ruas quanto nos círculos sociais. O que existe, na realidade, é um total desinteresse sobre questões ambientais pela grande maioria da sociedade.

Afinal, fácil é a percepção do descaso com que o meio ambiente é tratado em todos os níveis sociais, sendo por demais surpreendente a freqüência com que esse desdém se origina justamente por parte daqueles que, supostamente, compõem a classe social mais instruída e informada.

Em novembro de 2002, na Universidade de São Paulo (USP), o então mestrando em Psicologia Fernando Braga da Costa apresentou interessante dissertação de mestrado intitulada “*Garis – Um Estudo de Psicologia Sobre Invisibilidade Pública*”.

No trabalho defendido na USP, procurou-se explorar o condicionamento da percepção humana sobre o próximo enquanto voltada à divisão social do trabalho, divisão esta que faz com que pessoas passem “(...) a serem entendidas como coisas, chegando a ser imperceptíveis”, conforme declarou Fernando Braga da Costa para a Agência USP de Notícias⁴.

A dissertação desse então mestrando em Psicologia da USP teve origem a partir de atividade realizada durante a graduação do autor, em que alunos da disciplina “Psicologia Social II”, ministrada pelo Professor José Moura Gonçalves Filho, deveriam assumir por um dia qualquer profissão eventualmente exercida pelas

³ LEITE, José Rubens Morato. **Estado de Direito do Ambiente: Uma Difícil Tarefa**. In: José Rubens Morato Leite (Org.). **Inovações em Direito Ambiental**. Florianópolis: Fundação José Arthur Boiteux: 2000, p.18.

⁴ GUTIERRES, Marcelo. “**Invisibilidade Pública**” transforma pessoas em objeto. Disponível em <<http://www.usp.br/agen/repgs/2003/imprs/036.htm>> Acesso em: 13 out. 2007.

classes mais pobres. Ao escolher a profissão de gari, Fernando Braga da Costa surpreendeu-se com a experiência, o que fez com que, por aproximadamente nove anos, em conjunto de garis reais e por, pelo menos, uma vez por semana, varresse e limpasse as ruas da “Cidade Universitária” paulistana.

Por meio do exercício dessa atividade, Fernando Braga da Costa constatou que as diferenças de classe causariam o que denominou de “cegueira psicossocial”, por meio da qual trabalhadores subalternos, como são os garis, seriam invisíveis como pessoas para o público, que os enxergaria apenas em razão da função por eles exercida.

Em justificativa a essa sua tese de mestrado, em entrevista que concedeu ao periódico “*Caros Amigos*”⁵, Fernando Braga da Costa afirmou que “Quando você passa por um gari e não o cumprimenta, você não se deu ao trabalho de pensar se ia cumprimentar ou não. Você nem chegou a olhar no rosto daquela pessoa, é como se ela não estivesse ali”, afirmação que foi corroborada pessoalmente pelo autor, quando professores e colegas seus, que sempre o cumprimentavam dentro e fora da Universidade, “(...) chegaram a esbarrar nele quando estava com o uniforme de gari, e não o ‘viram’, passaram direto”.

Com as coisas em geral o trato social não é diferente, uma vez que parece haver um condicionamento, quiçá um mau costume, de enxergar tudo de acordo com a sua função ou utilidade.

Observe-se, por exemplo, passagem extraída da obra “*O Urbanauta – Manual de Sobrevivência na Selva Urbana*”, de Eduardo Fenianos, livro em que o autor conta sua experiência de “viagem” realizada dentro da própria cidade onde residia, no caso, Curitiba, Paraná.

Na parte do livro em que aqui se faz referência, esclareça-se que o autor se encontrava num bote, navegando o rio Belém, conhecido como um dos mais poluídos da capital paranaense, oportunidade em que, ao questionar um jovem “esqueitista” que se encontrava na margem o motivo pelo qual se jogava tanto lixo no rio, obteve uma resposta clara e direta: “Já tá sujo, mesmo!”. Ao seguir seu percurso pelas águas poluídas do Belém, comumente o autor era indagado da

⁵ AMARAL, Sofia. **Olhe bem, aproveite, porque eles são invisíveis.** Disponível em <http://www.carosamigos.terra.com.br/da_revista/edicoes/ed80/sofia_amaral.asp> Acesso em: 13 out. 2007.

população ribeirinha se estaria ele ali a procura de cadáveres, uma vez que, freqüentemente, corpos de pessoas eram jogados no rio em razão das chacinas ocorridas nas favelas que são cortadas pelo seu curso.

Daí que, em face de tais fatos, concluiu Eduardo **FENIANOS**⁶ o seguinte sobre as opiniões que ouviu dos moradores que vivem à margem do rio: “O fato de olharem o rio como um lugar onde são desovados os mortos ou a sua lixeira jamais vai levá-las a cuidar dele. Afinal, quem cuida do que é sujo ou perigoso? Quem cuida do que **Já tá sujo, mesmo!?**”.

Quer dizer: para a população ribeirinha, o rio poluído nada mais seria do que um lugar para o depósito de lixo e dejetos, sendo essa a sua utilidade e função em razão de sua condição deteriorada.

Se como constatado na tese de mestrado de Fernando Braga da Costa, existe uma “cegueira psicossocial” que faz com que as pessoas deixem de ser enxergadas em razão da profissão que exercem, se, como constatou *in loco* Eduardo Fenianos, o meio ambiente já poluído vem sendo tratado com desdém em razão dessa sua condição supostamente irreversível, o que esperar do trato social com coisas já utilizadas, definidas e identificadas como lixo, detrito, resíduo, rejeito? Afinal, parafraseando o “Urbanauta”, “Quem cuida do que Já tá sujo, mesmo!?”.

Ora, se as pessoas em geral sequer enxergam os garis responsáveis pela coleta do lixo, nem se preocupam de alguma forma com a regeneração do meio ambiente, como esperar que se interessem pela coisa já utilizada, se, para essa coisa, em tese, não há qualquer função ou utilidade?

Diante dessa triste constatação, resta precipuamente ao Estado a tarefa fundamental de editar e aplicar uma política intercomunitária, com o intuito de estimular o exercício da cidadania com vistas ao gerenciamento da problemática ambiental e urbana.

Ao considerar “(...) a política urbana de pleno desenvolvimento da função social da cidade e da propriedade urbana”, “(...) a necessidade de implementação de diretrizes para a efetiva redução dos impactos ambientais gerados pelos resíduos oriundos da construção civil”, o fato da disposição inadequada de tais resíduos contribuir enormemente com a degradação ambiental, que, dentre os resíduos

⁶ FENIANOS, Eduardo. **O Urbanauta – Manual de Sobrevivência na Selva Urbana**. Curitiba: Univercidade, 1999, p. 36.

sólidos gerados nas áreas urbanas, os oriundos da construção civil representam uma parcela bastante significativa, que os próprios geradores devem ser os responsáveis pela destinação dos resíduos resultantes de atividades que envolvam a construção civil, que há “(...) viabilidade técnica e econômica de produção e uso de materiais provenientes da reciclagem de resíduos da construção civil”, e que, finalmente, “(...) a gestão integrada de resíduos da construção civil deverá proporcionar benefícios de ordem social, econômica e ambiental”⁷, o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) editou a Resolução n. 307 que “Estabelece diretrizes, critérios e procedimentos para a gestão dos resíduos da construção civil”.

Não obstante possa parecer minimalista em um primeiro contato, a Resolução n. 307/2002 do CONAMA envolve todos os ramos da sociedade, pois exige, tanto de autoridades públicas quanto de entes privados – e, nesta última esfera, engloba desde o simples morador que executa pequena reforma predial até as grandes incorporações – um esforço para a formação de cidadãos comprometidos com a prática de ações que promovam e mantenham o equilíbrio ambiental, proporcionando, conseqüentemente, boa qualidade de vida.

Curiosamente, há no Brasil grupos de atos normativos que os juristas chamam vulgarmente de “leis que não pegaram”. O preocupante é que muitas delas possuem expressiva importância e acabam “não pegando” por falta de fiscalização, despreparo dos agentes públicos, corrupção, descaso da sociedade e, principalmente, desinteresse das autoridades em que se cumpra a norma.

Desse modo, o que se procurará aferir é se (i) a norma em questão está sendo cumprida; (ii) se, em caso positivo, está efetivamente desempenhando seu papel de preservação e desenvolvimento equilibrado do meio ambiente; e, finalmente, (iii) se, além disso, é instrumento suficiente para o alcance de tais interesses.

⁷ Conforme o preâmbulo da Resolução n. 307, de 5 de julho de 2002, do CONAMA.

2 A NOÇÃO DO MEIO AMBIENTE EQUILIBRADO

Com fundamento no art. 8.º, XVII, “c”, “h” e “i” da Constituição Federal de 1969⁸, promulgou-se a Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981, que estabeleceu a Política Nacional do Meio Ambiente.

Posteriormente, com o advento da Constituição Federal de 1988, ao se conferir à União a competência para legislar sobre a proteção e a defesa do meio ambiente, o sistema normativo nacional acabou por recepcionar a mencionada legislação infraconstitucional.

Em se tratando de definição de meio ambiente, conceituou-o a Lei n. 6.938/1981, em seu art. 3.º, como sendo “(...) 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”.

A respeito do assunto, observa-se que há divergência entre os autores, uma vez que, para uns, como Paulo Afonso Leme **MACHADO**⁹, o conceito legal de meio ambiente é amplo (“A definição legal é ampla, pois vai atingir tudo aquilo que permite a via, que a abriga e rege”), e, para outros, como Vladimir Passos de **FREITAS**¹⁰, o mesmo conceito é restrito (“Como se vê, cuida-se de conceito restritivo, ou seja, que se limita aos recursos naturais. É fato que se explica pela época em que a lei foi editada”).

Percebe-se que não se preocupou o legislador infraconstitucional da época em determinar no conceito de meio ambiente a característica de equilíbrio. Entretanto, posteriormente, de acordo com o texto inserido na Constituição de 1988, tal lacuna foi extinta, visto que, ao tratar em seu Capítulo VI, Título VIII, “Do Meio Ambiente”, dispôs-se no art. 225 do diploma constitucional que “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial

⁸ **Art. 8.º** Compete à União: (...) XVII – legislar sobre: (...) c) normas gerais sobre orçamento, despesa e gestão patrimonial e financeira de natureza pública; de direito financeiro; de seguro e previdência social; de defesa e proteção da saúde; de regime penitenciário; (...) h) jazidas, minas e outros recursos minerais; metalurgia; florestas, caça e pesca; i) águas, telecomunicações, serviço postal e energia (elétrica, térmica, nuclear ou qualquer outra”).

⁹ MACHADO, Paulo Afonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 12.ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 140.

¹⁰ FREITAS, Vladimir Passos de. **A Constituição Federal e a efetividade das normas ambientais**. 3.ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p. 16.

à sadia qualidade de vida (...).”

Contudo, presentemente, propõem os doutrinadores uma definição de cunho mais moderno, isto é, o entendimento de que o meio ambiente envolve a interação entre a natureza e as modificações pelo homem nela introduzidas. Nesta esteira de pensamento, entende Vladimir Passos de **FREITAS**¹¹, ser “(...) possível classificar o meio ambiente em natural, que compreende a água, a flora, o ar, a fauna, e cultural, que abrange as obras de arte, imóveis históricos, museus, belas paisagens, enfim, tudo o que possa contribuir para o bem-estar e a felicidade do ser humano”.

Infere-se claramente da citação acima que o seu autor, como o legislador de 1981, se absteve de fazer referência ao fator equilíbrio, demonstrando-se claramente uma incongruência, visto que somente adquire o ser humano bem-estar e felicidade quando inserido em um meio ambiente equilibrado em todas as suas formas.

Daí que para José Afonso da **SILVA**¹², o conceito de meio ambiente deve ser abrangente o suficiente de forma a englobar toda a natureza original (composta pelo solo, água, ar, flora e belezas naturais) e artificial (composta pelo patrimônio histórico, artístico, turístico, paisagístico e arqueológico). Partindo de tais premissas, o autor diz ser o meio ambiente a “(...) interação do conjunto de elementos naturais, artificiais e culturais que propiciam o desenvolvimento equilibrado da vida em todas as suas formas”.

Portanto, o conceito de meio ambiente em si já conduz à definição de meio ambiente equilibrado, pois nele está implícita a ponderação entre os componentes da Natureza. Entretanto, a interação entre os aspectos ambientais deve ser harmônica para que o equilíbrio permaneça.

2.1 PRINCÍPIOS AMBIENTAIS ASSOCIADOS AOS RESÍDUOS SÓLIDOS

Em 1972, na conferência das Nações Unidas sobre o meio ambiente, pela primeira vez veio a público a expressão desenvolvimento sustentável, que, após a sua introdução, passou a ser largamente utilizada por toda a comunidade ambientalista.

¹¹ *ibid.*, p. 92.

¹² SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. 5.^a ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 20.

É explícito na Constituição Federal o Princípio do Desenvolvimento Sustentável, visto que o diploma constitucional determina em seu art. 225, caput, como dever do Poder Público e da coletividade preservar e defender o meio ambiente equilibrado “(...) para as presentes e futuras gerações”. Porém, a Lei n. 6.938/1981 já dispunha desse preceito ambiental em seu art. 4.º, I e VI, ao fixar que visava a Política Nacional do Meio Ambiente a “compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico” e a “preservação e restauração dos recursos ambientais com vistas à sua utilização racional e disponibilidade permanente, concorrendo para a manutenção do equilíbrio ecológico propício à vida”.

Fato é que novidade não há na constatação de que os recursos naturais não são perpétuos, porém até o despertar ambiental ocorrido na década de 70, a maior preocupação que se tinha era com o desenvolvimento econômico. O crescimento da economia atingiu tamanha importância e corpo que se passou a aniquilar qualquer outro aspecto, quer social, laboral ou ambiental, que ameaçasse freá-lo.

Entretanto, após o envio da Natureza de uma série de sinais indicando que os seres humanos estavam cometendo graves abusos, passaram os líderes mundiais a encarar a questão com seriedade, com exceção de alguns grandes poluidores, e voltou-se a Ciência ao desenvolvimento, agora com maior vigor, de tecnologias ambientalmente aceitáveis e sustentáveis.

É justamente o aspecto da coexistência harmônica entre economia e meio ambiente o fundamento norteador do Princípio do Desenvolvimento Sustentável. Busca-se o desempenho das atividades econômicas de forma planejada para que não se esgotem ou tornem-se inócuos os recursos naturais hoje existentes.

Veja-se que a Constituição de 1988 recepcionou a idéia expressamente ao estabelecer que “(...) a ordem econômica, fundada na livre iniciativa (sistema de produção capitalista) e na valorização do trabalho humano (limite ao capitalismo selvagem), deverá reger-se pelos ditames de justiça social, respeitando o princípio da defesa do meio ambiente”¹³.

Outro princípio orientador do Direito Ambiental é o Princípio do Poluidor-Pagador que encontra-se albergado pelo texto constitucional em seu art. 225, § 3.º;

¹³ FIORILLO, op. cit., p. 29.

que prevê sanções penais e administrativas para os infratores responsáveis por condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente, independentemente do compromisso de reparação dos danos causados. Tratou anteriormente e de forma incisiva sobre a premissa a Lei n. 6.938/1981 ao definir, em seu art. 3.º, IV, como poluidor “a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental” e, em seguida, em seu art. 4.º, VII, fixar a imposição ao poluidor e ao predador “da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados e, ao usuário, da contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos”.

Ressalta-se que este princípio não visa a permissão de poluir condicionada ao pagamento pelos danos causados. Frisa Celso Antonio Pacheco **FIORILLO**¹⁴ que “Não se podem buscar através dele formas de contornar a reparação do dano, estabelecendo-se uma liceidade para o ato poluidor”.

Desse modo, identificam-se dois momentos inseridos no presente princípio, o primeiro, de caráter preventivo, consiste na imposição ao poluidor do dever de custear as medidas de prevenção de danos ao meio ambiente que a atividade por ele desenvolvida possa ocasionar. O segundo, de caráter repressivo, prevê que, na ocorrência do dano ambiental fruto da atividade desempenhada, caberá ao poluidor responder por sua reparação. Porém, como bem expõe Paulo Afonso Leme **MACHADO**¹⁵, “O investimento efetuado para prevenir o dano ou o pagamento do tributo, da tarifa ou do preço público não isentam o poluidor ou predador de ter examinada e aferida sua responsabilidade residual para reparar o dano”.

No âmbito dos resíduos, aplica-se o princípio pela imputação da responsabilidade ao gerador de suportar economicamente os custos sociais e ambientais pelos resíduos por ele produzidos. Assim, nas palavras de Maria Alexandra de Sousa **ARAGÃO**¹⁶, “Aí se consagra a regra da responsabilidade do **produtor** pelo destino final e por todos os custos de gestão dos resíduos”.

Veja-se que não são poluidores somente os proprietários de grandes indústrias, rotuladas como vilões do meio ambiente. Cada cidadão é responsável

¹⁴ *ibid.*, p. 30.

¹⁵ *op. cit.*, p. 55.

¹⁶ ARAGÃO, Maria Alexandra de Sousa. **Direito dos Resíduos**. Coimbra: Almedina, 2003, p. 13.

pela produção de considerável quantia de lixo diariamente, portanto, cabe a todos a responsabilidade de arcar com o ônus pelo desequilíbrio ambiental gerado pela produção e emissão de poluentes no meio ambiente, cada qual proporcionalmente ao volume lançado.

Interligado aos princípios comentados acima, apresenta-se o Princípio da Prevenção-Precaução. Frente ao fato de que a maior parte dos danos ambientais causados são irreversíveis e irreparáveis, mostra-se impotente o sistema jurídico no sentido de restabelecer, em igualdade de condições, situação idêntica à anterior. Assim, “adota-se o princípio da prevenção do dano ao meio ambiente como sustentáculo do direito ambiental consubstanciando-se como seu objetivo fundamental”¹⁷.

Já estabelecia a Lei n. 6.938/1981 como objetivo de sua política a preservação da qualidade ambiental, a instituição de áreas de preservação permanente, a proteção de áreas ameaçadas de degradação, bem como a prestação de educação ambiental a todos os níveis de ensino com o objetivo de capacitar os cidadãos para que atuem extensamente na defesa ambiental, sendo este último de crucial importância.

Na mesma linha seguiu a Constituição de 1988 ao impor ao Poder Público e à coletividade, em seu art. 225, caput, a responsabilidade de defender e preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado. Insistindo na tecla educacional, também impõe expressamente o texto constitucional a incumbência do Poder Público de promover educação ambiental e a conscientização pública em todos os níveis etários e sociais visando a preservação planejada do meio ambiente. De fato, ampara-se na conscientização ecológica o sucesso no combate preventivo do dano ambiental.

Porém, tendo em vista não ser esta a realidade que se apresenta, necessário se faz a eleição de instrumentos mais eficazes para a concretização do princípio, entre eles estão o estudo de impacto ambiental prévio, o manejo ecológico e as sanções administrativas. Por conseguinte, mostra-se crucial o eficiente desempenho do Estado no exercício de suas funções punitivas, no sentido de desestimular a prática de agressões ao meio ambiente. Claro que, para isso, faz-se

¹⁷ FIORILLO, op. cit., p. 39.

indispensável uma legislação severa que imponha pesadas multas e sanções.

Além disso, exercem papel fundamental na efetivação do princípio a Administração Pública, o Ministério Público e o Poder Judiciário, à medida que se apresentam como peças-chave na aplicação da jurisdição coletiva, visto que lhes são disponibilizados mecanismos de tutela mais adaptados aos direitos difusos, tais como, o licenciamento ambiental e a ação civil pública com pedido de tutela antecipada.

Muito bem salienta Celso Antonio Pacheco **FIORILLO**¹⁸ “que não se quer com isso inviabilizar a atividade econômica, mas tão-somente excluir do mercado o poluidor que ainda não constatou que os recursos ambientais são escassos (...) e que sua utilização encontra-se limitada na utilização do próximo”, e, complementa Paulo Afonso Leme **MACHADO**¹⁹ que não visa o princípio imobilizar as atividades humanas, pois “Não se trata da precaução que tudo impede ou que em tudo vê catástrofes ou males. O princípio da precaução visa à durabilidade da sadia qualidade de vida das gerações humanas e à continuidade da natureza existente no planeta”.

Em se tratando dos resíduos, assim como no Princípio do Poluidor-Pagador, também no Princípio da Prevenção-Precaução há uma subdivisão que consiste na prevenção de resíduos e na prevenção dos danos. Assim, aquela atuaria preventivamente apoiando-se em normas aplicáveis antes da existência de resíduos a fim de evitar sua produção. Já a segunda consistiria na prevenção amparada por normas aplicáveis no momento posterior ao surgimento do resíduo visando promover a sua gestão adequada.

Alberga o Direito Comunitário Europeu o Princípio da Valorização e o Princípio da Auto-suficiência considerados exclusivos do Direito dos Resíduos²⁰.

Segundo a doutrina europeia, seria o Princípio da Valorização uma derivação do Princípio da Prevenção, em seu segundo aspecto. Deste modo, à medida que a prevenção visa evitar os impactos ambientais do lixo, assume a valorização o papel de contribuir com a poupança de matérias-primas e de

¹⁸ *ibid.*, p. 40.

¹⁹ *op. cit.*, p. 56.

²⁰ O Direito dos Resíduos é parte integrante do Direito Comunitário Europeu, sendo disciplina lecionada no curso de pós-graduação em Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra.

combustíveis, a fim de minimizar os impactos no meio ambiente provenientes da imprópria extração de recursos naturais.

Contudo, ressalta Maria Alexandra de Sousa **ARAGÃO**²¹ ser este “um princípio tendencial e não absoluto que, apesar de gozar de uma presunção de maior compatibilidade ambiental, e, portanto, de uma preferência em detrimento da eliminação, está sujeito a testes concretos de compatibilidade ambiental”.

Por outro lado, relaciona-se o Princípio da Auto-suficiência apenas com a eliminação. Estabelece-se uma auto-suficiência comunitária que significa que “a responsabilidade pelos resíduos sólidos produzidos dentro da União Européia não pode ser transferida para operadores de resíduos situados fora da Europa”²², e uma auto-suficiência nacional no sentido de que cada Estado deverá se estruturar, munindo-se de instalações de eliminação de resíduos suficientes para amparar toda sua produção de lixo.

Hospeda também a Comunidade Européia outros dois princípios considerados comuns ao Direito Ambiental e ao Direito dos Resíduos: Princípios da Proximidade e da Planificação.

Contrariando o Princípio da Auto-suficiência nacional, determina o Princípio da Proximidade que os resíduos sejam eliminados em instalações adequadas situadas o mais próximo possível do local de sua produção a fim de impedir o “turismo dos resíduos”. Deste modo, muitas vezes o local mais próximo pode situar-se fora do território nacional, ou seja, além das fronteiras.

A planificação pensa numa uniformização no manejo dos resíduos considerando a variedade de seus tipos, as diversas operações de gestão, as inúmeras fontes produtoras e os diferentes instrumentos de condução de fluxo de materiais. Trazendo para a realidade brasileira, é justamente o que objetiva a Resolução n. 307/2002, do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA).

2.2 FUNDAMENTOS CONSTITUCIONAIS

Antes da Constituição de 1988, preferiu o legislador brasileiro postar-se timidamente diante do tema meio ambiente. Em verdade, até a promulgação da

²¹ op. cit., p. 15.

²² ibid., p. 16.

Constituição de 1934, nada se havia dito especificamente sobre o tema. Assim, somente em 1934 ousou o constituinte a se manifestar, com o intuito de salvaguardar a saúde, sobre a competência da União para legislar sobre água, florestas, caça e pesca. O mesmo dispositivo legal foi transcrito na Constituição de 1937 e na de 1946. Entretanto, apenas após a promulgação dessa última Carta Magna, foram elaborados diplomas legais de cunho ambiental-protecionista, tais como o Código Florestal (Lei 4.771, de 1965) e a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938, de 1981).

Ao se analisar o texto constitucional de 1988, percebe-se notadamente tratar-se de uma Constituição precipuamente ambientalista, pois em seu corpo não existem somente referências explícitas ao meio ambiente, mas também implícitas, evidenciando que a questão ambiental, como anota José Afonso da **SILVA**²³, “(...) permeia todo o seu texto, correlacionada com os temas fundamentais da ordem constitucional”.

Portanto, mostra-se evidente que o legislador constituinte buscou albergar a questão ambiental em sua totalidade.

Contudo, cabe ao presente estudo o aprofundamento acerca do desequilíbrio ambiental causado pelos agentes poluentes, visto ocuparem os resíduos sólidos lugar de destaque nesta categoria. O tema é explorado no texto constitucional a partir do art. 5.º, LXXIII, que confere a qualquer cidadão legitimidade para propor ação popular que vise anular ato lesivo ao meio ambiente. Visto que a degradação ambiental gerada pela imprópria destinação dos resíduos sólidos inclui-se no rol dos atos lesivos ao meio ambiente, própria se mostra a citação de tal dispositivo.

Na seqüência do texto constitucional, o art. 22, IV e XXVI, trata da competência privativa da União para legislar sobre as águas, e sobre atividades nucleares. Já o art. 23, VI, prescreve que é competência comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios a proteção do meio ambiente e o combate à poluição em toda e qualquer forma. Em seguida, o art. 24, VI e VIII, confere competência concorrente à União, Estados e Distrito Federal para legislar sobre “(...) a proteção do meio ambiente e controle da poluição”, bem como sobre a “responsabilidade por

²³ op. cit., p. 46.

dano ao meio ambiente”. Mais adiante, dispõe o art. 129, III, ser uma das funções institucionais do Ministério Público a promoção de inquérito civil e de ação civil pública que vise a proteção do meio ambiente. De extrema importância a presença do art. 170, VI, que condiciona o desenvolvimento da atividade econômica à defesa do meio ambiente e, em se tratando de desatendimento de tal princípio, necessário se faz invocar o art. 173, § 5.º, que prevê a responsabilização das empresas e de seus dirigentes, estando os mesmos sujeitos às punições compatíveis com os atos praticados. Depois, declara o art. 186, II, cumprida a função social da propriedade rural quando atendidos os requisitos de utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e de preservação do meio ambiente.

Ao se avançar ainda mais no texto constitucional, adentra-se no título “Da Ordem Social” (arts. 193 a 232), notadamente impregnado de valores referentes à qualidade de vida atrelada ao meio ambiente em equilíbrio. O art. 196, caput, declara ser dever do Estado garantir a saúde de todos através da implementação de políticas sociais e econômicas que venham a reduzir o risco de doença. Em seguida, dispõe o art. 200, VIII, competir ao sistema único de saúde colaborar com a proteção do meio ambiente. A conjugação de tais artigos expressa no campo dos resíduos sólidos demasiada importância, principalmente ao se considerar o alto grau de periculosidade e poluição dos resíduos por este nicho gerados. Na seqüência, determina o art. 225, caput, que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e que é dever do Poder Público e da coletividade defendê-lo e preservá-lo. Considera-se tal dispositivo o núcleo normativo do Direito Ambiental.

Dentre as referências constitucionais implícitas concernentes ao tema abordado, também se mostra pertinente indicar o art. 21, IX e XX, que prevê a competência da União para elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e para instituir diretrizes para o desenvolvimento das cidades. Ora, incoerente pensar em crescimento urbano sem alçar a questão dos resíduos resultantes deste imperioso processo. Encaixa-se no mesmo pensamento o art. 23, IX, ao determinar que comungam União, Estados, Municípios e Distrito Federal a tarefa de promover a melhoria das condições habitacionais, e o art. 24, XII, ao prever serem tais entes, excetuando-se os Municípios, competentes concorrentemente para legislar sobre a proteção e defesa da saúde.

Retorna a Carta Magna ao tema ambiental implícito ao conferir ao Estado,

em seu art. 174, § 1.º, localizado no Título VII, Capítulo I, denominado “Dos Princípios Gerais da Atividade Econômica”, o papel de agente normativo e regulador da atividade econômica, atuação esta a ser desempenhada pela criação de leis que estabeleçam o desenvolvimento nacional de forma equilibrada. Ao se empregar a interpretação *lato sensu*, possível considerar que a expressão “equilíbrio” diz respeito não somente ao crescimento econômico regional uniforme, mas também ao progresso sintonizado com a preservação ambiental.

Também comporta extensa relevância o art. 182, caput, ao prescrever que deve o Poder Público municipal, ao aplicar a política de desenvolvimento urbano, garantir o bem-estar de seus habitantes. Tal dispositivo recebeu regulamentação em 10 de julho de 2001, com a promulgação da Lei 10.257, batizada de “Estatuto da Cidade”, ato normativo objeto do tópico a seguir.

2.3 A LEGISLAÇÃO AMBIENTAL BRASILEIRA ATENTA À QUESTÃO DOS RESÍDUOS SÓLIDOS

Não só na esfera constitucional o meio ambiente foi marginalizado por um longo período da tutela jurídica. Também no âmbito das leis federais manteve-se a inércia de qualquer criatividade ecológica na atividade do legislador, fato que se justifica pela predominância da concepção privatista do direito que servia de instrumento de limitação da atuação do Poder Público.

Em matéria de desequilíbrio do meio ambiente vinculado à contaminação, o primeiro diploma legal a prever proteção contra a poluição ambiental foi o Código Civil de 1916 em seu art. 584. Dispunha este dispositivo legal sobre a proibição da construção de edificações que poluíssem ou inutilizassem a água ou fonte alheias pré-existentes.

Porém, em se tratando de legislação federal voltada à questão da poluição do meio ambiente, somente em 02 de fevereiro de 1967 demonstrou o legislador brasileiro sinais de preocupação ecológica ao instituir, através do Decreto-lei n. 303, o Conselho Nacional de Controle da Poluição Ambiental. Sua atuação envolvia a promoção e a coordenação de atividades de controle da poluição ambiental através da elaboração de planos e edição de normas. Foi um Decreto-lei de vida breve, posto sua revogação sete meses após sua expedição.

Depois, em 1973, por meio do Decreto n. 73.030 foi criada a Secretaria Especial do Meio Ambiente (SEMA). Contemporâneo a este ato normativo, e de grande relevância, foi o II Plano Nacional de Desenvolvimento que reconheceu a existência de áreas críticas de poluição oriundas da desmedida concentração industrial e definiu políticas de preservação do meio ambiente.

Em 1975, prescreveu-se, por meio do Decreto-lei n. 1.413 e do Decreto n. 76.389 sobre o controle, através de medidas de prevenção, da atividade industrial poluidora.

Durante considerável período as áreas industriais predominaram como alvo de preocupação ambiental. Porém, o que se assistia era a expedição de uma série de decretos e leis nas esferas estaduais na tentativa de barrar o crescimento desordenado de tais áreas.

Nessa esteira, apresentado-se como primeiro diploma legal preocupado com a ordenação racional e, principalmente, nacional da matéria ambiental, promugou-se a Lei n. 6.803, de 02 de julho de 1980, que traçou diretrizes sobre o Zoneamento Industrial.

Outrossim, muito importante a criação, em 31 de agosto de 1981, da Lei n. 6.938 (“Lei da Política Nacional do Meio Ambiente”), uma vez que com tal diploma legal buscou-se configurar uma unidade política nacional em termos ambientais ao instituir o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA). Característica marcante desta lei é o vasto apelo ao equilíbrio ecológico que permeia todo o seu texto, principalmente quando relacionado à poluição.

Já no art. 2.º, da Lei n. 6.938/1981, vislumbra-se com nítida clareza o pré-afirmado, à medida que são descritos como objetivos da Política Nacional do Meio Ambiente a “preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento sócio-econômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade humana”. Além disso, dentre os princípios orientadores das ações da política preservacionista está o “controle e zoneamento das atividades potencial ou efetivamente poluidoras”, como se encontra positivado no inciso V, do mesmo artigo. Importante passagem do texto é a que trata das definições de meio ambiente, degradação da qualidade ambiental, poluição, poluidor e recursos ambientais, pois uniformizam os conceitos em todo o território. Na seqüência, ao esmiuçar os objetivos da Política Nacional do Meio

Ambiente, estabelecem os incisos do art. 4.º que ela visará compatibilizar o desenvolvimento econômico-social com a preservação do meio ambiente e o equilíbrio ecológico, bem como estabelecer critérios e padrões da qualidade ambiental, além de normas reguladoras do uso e manejo racionais de recursos ambientais com vistas à disponibilidade permanente destes tendo como fim último a manutenção do equilíbrio ecológico propício à vida.

Concernente ao tema em estudo, somente após longo lapso temporal tratou-se do assunto novamente. Assim, no ano de 2001, a fim de regulamentar os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, foi sancionada a Lei n. 10.257/2001 (“Estatuto da Cidade”). Também nela são encontrados diversos dispositivos acolhedores da premissa ambiental. Nessa linha procede o parágrafo único do art. 1.º, que diz ser o Estatuto da Cidade instrumento fixador de “normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental”.

Estipula tal lei, em seu art. 2.º e incisos, as diretrizes da política urbana para o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade. Direcionado ao tema, cita-se o inciso I, que fixa como diretriz a garantia do direito a cidades sustentáveis, ao saneamento ambiental e aos serviços públicos. Todas questões intimamente relacionadas com a problemática da correta gestão dos resíduos.

Outra diretriz envolve o planejamento do desenvolvimento das cidades que, conforme dita o inciso IV, deve ocorrer de “modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente”. Ora, perfeito exemplo de efeito maléfico do crescimento urbano desordenado é o imenso acúmulo de lixo fruto do consumismo frenético praticado nas cidades.

Avançando, trata o inciso VI sobre a ordenação e o controle do uso do solo urbano, pensando-os de forma a evitar a poluição, degradação ambiental e a deteriorização das áreas urbanas.

Na seqüência, reza o inciso VIII, também como diretriz da política urbana, a “adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência”. É o que se busca com o manejo adequado dos resíduos sólidos, conforme se verá adiante.

Interessante a diretriz descrita no inciso IX que prevê a “justa distribuição

dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização”. Veja-se que este dispositivo ajusta-se muito bem à problemática dos resíduos.

Finalmente, importante diretriz elencada no inciso XIII sobre a realização de “audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população”. Aqui se encaixam as discussões que envolvem a escolha de áreas destinadas à construção de aterros sanitários, locais de transbordo, usinas de reciclagem e usinas de incineração, todos complexos que geram profundo impacto nas regiões aonde são instalados.

Vê-se que os textos normativos até então citados tratam da poluição de forma genérica e abstrata, albergando-a em todas as suas formas.

Desse modo, o que se constata é que, em se tratando especificamente dos resíduos sólidos, pouco se preocupou o legislador federal em editar normas que regulamentassem as importantes questões que o assunto envolve. Datado de 21 de janeiro de 1961, o Decreto n. 49.970-A, denominado Código Nacional de Saúde, dispôs em seu art. 40, sobre como proceder a coleta, transporte e destino do lixo de forma a evitar danos à saúde, ao bem-estar público e à estética. Tamanho é o descaso do legislador para com o tema que este é o único ato normativo federal a tratar do assunto. Segundo José Afonso da **SILVA**²⁴, como “(...) de hábito (mau hábito) em matéria ambiental, portarias e resoluções é que têm estabelecido diretrizes na matéria”.

Notório é que os instrumentos legais voltados à questão dos resíduos sólidos oferecidos pelo legislador são insuficientes para conformar uma sistemática de preservação, defesa e melhoria ambiental planejada e uniforme, isto é, que comporte alcance em todo o território nacional²⁵.

²⁴ op. cit., p. 100.

²⁵ A respeito do assunto, Paulo Afonso Leme **MACHADO** escreve que a “(...) legislação federal permaneceu tímida, meramente programática, nada concretizando em termos de ação. Deve estabelecer normas nacionais sobre a questão (...). Para que seja exequível em todo o território nacional não deverá descer a detalhes deixando esse mister para os estados e os municípios” (op. cit., p. 527).

2.4 COMPETÊNCIA MATERIAL E LEGISLATIVA EM MATÉRIA AMBIENTAL

Mantendo o foco no equilíbrio ambiental relacionado aos resíduos sólidos, em se tratando de competência material, reza a Constituição no art. 21, IX, ser competência exclusiva da União a elaboração e execução de planos nacionais e regionais de ordenação territorial, bem como de desenvolvimento econômico e social. Segundo o mesmo artigo, em seu inciso XX, guarda exclusividade também sobre a instituição de diretrizes para o desenvolvimento urbano. Conforme será demonstrado na seqüência, a questão dos resíduos sólidos possui íntima relação com o crescimento econômico, social e urbano.

Também prevê competência material, porém comum, o art. 23, VI e IX, ao dispor que cabe à União, Estados, Distrito Federal e Municípios proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas, bem como promover a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico.

Em caso de dificuldade na escolha da norma administrativa a ser aplicada, estabelece o parágrafo único do citado artigo a cooperação entre os entes da Federação na busca do desenvolvimento equilibrado e da manutenção do bem-estar de todos. Assim, deverá o exegeta privilegiar a norma que atenda de forma mais efetiva ao interesse comum.

A competência legislativa privativa da União, no que se refere a atividades nucleares, é definida no art. 22, XXVI. Pertinente tal citação tendo em vista a geração de resíduos altamente perigosos provenientes do desenvolvimento de técnicas nucleares. Contudo, abre-se uma brecha na competência ao dispor o texto constitucional, em seu parágrafo único do referido artigo, que poderão os Estados legislar sobre os assuntos nele tratados mediante autorização prevista em Lei complementar.

Na seqüência, também prescreve sobre competência legislativa, contudo concorrente à União, Estados e Distrito Federal, o art. 24, VI, VIII e XII, que estabelece serem estes entes competentes para legislar sobre a proteção do meio ambiente e o controle da poluição, além disso, sobre a responsabilidade por dano ambiental, bem como sobre a proteção e defesa da saúde. Ressaltam os parágrafos do referido artigo que implica e limita-se à União o estabelecimento de normas gerais e que caberá aos Estados e ao Distrito Federal suplementar tais normas

gerais.

Veja-se que a competência legislativa suplementar também é atribuída aos Municípios, conforme determina o art. 30, II, que prevê competir a eles suplementar a legislação federal e estadual. Por outro lado, determina o mesmo artigo, em seu inciso I, que compete exclusivamente aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local.

Nesse aspecto, afirma com propriedade Celso Antonio Pacheco **FIORILLO** que “(...) ao atribuir ao Município competência para legislar sobre assuntos locais, está-se referindo aos interesses que atendem de modo imediato às necessidades locais, ainda que tenham repercussão sobre as necessidades gerais do Estado ou do País”²⁶. Deste modo, questões como a do serviço de coleta de lixo, apesar de albergar interesse predominantemente local, afetam tanto o Estado como o país, principalmente quando o desenvolvimento da atividade está intimamente vinculado à saúde, qualidade de vida e equilíbrio ambiental.

²⁶ op. cit., p. 79.

3 O CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE (CONAMA)

A redação atual do art. 6.º, da Lei n. 6.938/1981, trata da estruturação do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) e define que este será constituído por “(...) órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios”, além de “(...) fundações instituídas pelo Poder Público”, todos com o objetivo de proteger e melhorar a qualidade ambiental.

Dentre os órgãos que formam o SISNAMA²⁷, encontra-se o Conselho Nacional do Meio Ambiente, também denominado CONAMA, órgão que possui as funções “consultiva” e “deliberativa” do “Sistema” erigido legalmente.

Registre-se que na redação original da Lei n. 6.938/1981, o CONAMA era tratado como o “Órgão Superior” do Sistema Nacional do Meio Ambiente, e possuía a “(...) a função de assistir o Presidente da República na formulação de diretrizes da Política Nacional do Meio Ambiente”. Posteriormente, contudo, de acordo com as alterações realizadas no citado diploma legal pelas Leis n. 7.804/1989 e n. 8.028/1990, o CONAMA passou a ser caracterizado como “órgão consultivo e deliberativo” do SISNAMA, cujo órgão superior passou a ser o “Conselho de Governo”, como prevê o inc. I do art. 6.º da Lei n. 6.938/1981.

De acordo com o inciso II do citado artigo de lei federal, ao CONAMA cabe “(...) assessorar, estudar e propor ao Conselho de Governo diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e os recursos naturais” e discutir, “(...) no âmbito de sua competência, sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida”.

Desse modo, mostra-se bem delimitada a competência do CONAMA, qual seja, a de assessoramento do Conselho de Governo e de deliberação²⁸ sobre

²⁷ Conforme dispõe a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei n. 6.938/1981), o SISNAMA gradua-se em sete níveis político-administrativos colocados decrescentemente da seguinte forma: (I) Órgão Superior – Conselho de Governo; (II) Órgão Consultivo e Deliberativo – CONAMA; (III) Órgão Central – Ministério do Meio Ambiente; (IV) Órgão Executor – IBAMA; (V) Órgãos Setoriais – órgãos da Administração Federal, direta, indireta ou fundacional voltadas para a proteção ambiental ou disciplinamento de atividades utilizadoras de recursos ambientais; (VI) Órgãos Seccionais – órgãos ou entidades estaduais responsáveis por programas ambientais ou pela fiscalização de atividades utilizadoras de recursos ambientais; (VII) Órgãos Locais – as entidades municipais responsáveis por programas ambientais ou responsáveis pela fiscalização de atividades utilizadoras de recursos ambientais.

²⁸ Sobre a função deliberativa do CONAMA, Paulo Afonso Leme **MACHADO** afirma que: “Exercendo já a última função desde 5 de junho de 1984, esse conselho tem tido uma atuação digna

assuntos relacionados à política do meio ambiente, incluindo, por exemplo, o estabelecimento de normas de licenciamento de atividades potencial ou efetivamente poluidoras, o zoneamento ambiental, a determinação de áreas de proteção permanente, a avaliação de estudos de impacto ambiental, a busca do incentivo à pesquisa e desenvolvimento tecnológico para a melhoria da qualidade ambiental, a proposição de instrumentos de defesa ambiental e penalidades disciplinares ou compensatórias frente ao descumprimento de determinações de preservação ou correção do meio ambiente.

Em 1990, por meio do Decreto n. 99.274, a n, Lei 6.938/1981 foi regulamentada, e, na Seção I do citado ato normativo, foi definida a forma de “Constituição e Funcionamento do Conselho Nacional do Meio Ambiente”.

De acordo com o art. 4.º do Decreto de 1990, cuja redação foi modificada em 2001 pela edição do Decreto n. 3.942, observa-se que o CONAMA é composto por um “Plenário”, um “Comitê de Integração de Políticas Ambientais”, “Câmaras Técnicas”, “Grupos de Trabalho” e “Grupos de Assessores”.

O Plenário do CONAMA, que, em conjunto do Conselho em si, é presidido pelo Ministro do Meio Ambiente em exercício, conforme o que estatui o parágrafo único do art. 8.º, da Lei 6.938/1981, é composto por uma série de representantes, oriundos de diversos outros órgãos governamentais, como, por exemplo, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente (IBAMA). Além disso, de acordo com o art. 5.º do Decreto n. 99.274/1990, há no Plenário do CONAMA representantes das esferas federal, estadual e municipal da Administração Pública, assim como representantes da sociedade civil.

Importante salientar que, de acordo com o que prevê o Decreto de 1990, o Plenário do CONAMA se reúne ordinariamente, no Distrito Federal, a cada três meses, podendo também se reunir em sessões extraordinárias, mesmo fora do Distrito Federal, se “(...) razões superiores, de conveniência técnica ou política, assim o exigirem”. As sessões do Plenário são públicas e a sua realização exige a participação de pelo menos metade dos membros do órgão, decidindo-se nas questões nelas tratadas por maioria simples dos membros presentes, “(...) cabendo ao Presidente da sessão, além do voto pessoal, o de qualidade”.

de elogios. Se maior não foi a sua atuação, atribua-se ao restrito número de suas reuniões (quatro reuniões ordinárias ao ano) e a brevidade de seus encontros” (op. cit., p. 76).

É o art. 7.º do Decreto n. 99.274/1990 que trata da competência do CONAMA, dispositivo legal que, em razão de sua importância para a compreensão da amplitude dos temas que encerram as atribuições do Conselho, encontra-se abaixo citado em nota de rodapé em sua redação integral²⁹.

Recentemente, passou a vigor o Decreto n. 6.101/2007, que, embora não tenha modificado a competência ou forma de atuação do CONAMA, prevendo inclusive, em seu art. 35, que ao Conselho “cabe exercer as competências de que trata a Lei no 6.938, de 31 de agosto de 1981”, tratou em sua redação de estruturar

²⁹ **Art. 7.º** Compete ao CONAMA:

I - estabelecer, mediante proposta do IBAMA, normas e critérios para o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, a ser concedido pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios e supervisionada pelo referido Instituto;

II - determinar, quando julgar necessário, a realização de estudos das alternativas e das possíveis consequências ambientais de projetos públicos ou privados, requisitando aos órgãos federais, estaduais e municipais, bem assim a entidades privadas, as informações indispensáveis para apreciação dos estudos de impacto ambiental, e respectivos relatórios, no caso de obras ou atividades de significativa degradação ambiental, especialmente nas áreas consideradas patrimônio nacional;

III - decidir, após o parecer do Comitê de Integração de Políticas Ambientais, em última instância administrativa em grau de recurso, mediante depósito prévio, sobre as multas e outras penalidades impostas pelo IBAMA;

IV - determinar, mediante representação do IBAMA, a perda ou restrição de benefícios fiscais concedidos pelo Poder Público, em caráter geral ou condicional, e a perda ou suspensão de participação em linhas de financiamento em estabelecimentos oficiais de crédito;

V - estabelecer, privativamente, normas e padrões nacionais de controle da poluição causada por veículos automotores, aeronaves e embarcações, mediante audiência dos Ministérios competentes;

VI - estabelecer normas, critérios e padrões relativos ao controle e à manutenção da qualidade do meio ambiente com vistas ao uso racional dos recursos ambientais, principalmente os hídricos;

VII - assessorar, estudar e propor ao Conselho de Governo diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e os recursos naturais;

VIII - deliberar, no âmbito de sua competência, sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida;

IX - estabelecer os critérios técnicos para declaração de áreas críticas, saturadas ou em vias de saturação;

X - acompanhar a implementação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza-SNUC, conforme disposto no inciso I do art. 6º da Lei no 9.985, de 18 de julho de 2000;

XI - propor sistemática de monitoramento, avaliação e cumprimento das normas ambientais;

XII - incentivar a instituição e o fortalecimento institucional dos Conselhos Estaduais e Municipais de Meio Ambiente, de gestão de recursos ambientais e dos Comitês de Bacia Hidrográfica;

XIII - avaliar a implementação e a execução da política ambiental do País;

XIV - recomendar ao órgão ambiental competente a elaboração do Relatório de Qualidade Ambiental, previsto no art. 9.º inciso X da Lei no 6.938, de 31 de agosto de 1981;

XV - estabelecer sistema de divulgação de seus trabalhos;

XVI - promover a integração dos órgãos colegiados de meio ambiente;

XVII - elaborar, aprovar e acompanhar a implementação da Agenda Nacional de Meio Ambiente, a ser proposta aos órgãos e às entidades do SISNAMA, sob a forma de recomendação;

XVIII - deliberar, sob a forma de resoluções, proposições, recomendações e moções, visando o cumprimento dos objetivos da Política Nacional de Meio Ambiente; e

XIX - elaborar o seu regimento interno”.

os órgãos administrativos responsáveis pela política ambiental, reafirmando a subordinação de todos eles ao Ministério do Meio Ambiente.

Atualmente, portanto, o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), ao mesmo tempo em que é órgão consultivo e deliberativo do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), de acordo com a redação do art. 2.º, do mencionado Decreto de 2007, é órgão colegiado subordinado hierarquicamente ao Ministério do Meio Ambiente, sendo inclusive presidido, como acima mencionado, pelo Ministro de Estado eventualmente responsável por tal pasta.

3.1 MEIOS NORMATIVOS DE ATUAÇÃO DO CONAMA

Enquanto órgão integrante do SISNAMA, o CONAMA é entidade dotada de poder regulamentar por expressa determinação legal, evidenciada no já citado art. 6.º, II, da Lei n. 6.938/1981.

Tal poder regulamentar traduz a razão consultiva e deliberativa de sua atuação, a qual se instrumentaliza através de diversos atos, tais como resoluções, proposições, recomendações, moções e decisões, de acordo com o que prevê o inciso XVII, do art. 7.º, do Decreto n. 99.274/1990.

Exemplo de resolução expedida pelo CONAMA é a de número 307/2002, tratada no corpo deste trabalho. Frise-se que, conforme definições insertas no art. 10, I, da Portaria n. 168/2005, que trata do Regimento Interno do CONAMA, o órgão atua por meio de resoluções “(...) quando se tratar de deliberação vinculada a diretrizes e normas técnicas, critérios e padrões relativos à proteção ambiental e ao uso sustentável dos recursos ambientais”.

A título de proposição, que se referem a “(...) matéria ambiental a ser encaminhada ao Conselho de Governo ou às Comissões do Senado Federal e da Câmara dos Deputados” (art. 10, II, do Regimento Interno), pode ser citada a “Proposição CONAMA n. 001/2003”, na qual o órgão solicitou ao “(...) Excelentíssimo Senhor Presidente da Câmara dos Deputados, que envide esforços no sentido de acelerar a tramitação do Projeto de Lei n.º 5071/90, visando sua votação urgente”³⁰.

³⁰ O Projeto de Lei n. 5071/1990, que ainda se encontra em fase de tramitação no Congresso Nacional, “Dispõe sobre a proteção das cavidades naturais subterrâneas, em

Como exemplo de recomendação, instrumento utilizado pelo órgão quando “(...) se tratar de manifestação acerca da implementação de políticas, programas públicos e normas com repercussão na área ambiental, inclusive sobre os termos de parceria de que trata a Lei n. 9.790, de 23 de março de 1999” (art. 10, III, do Regimento Interno) cita-se a “Recomendação CONAMA n. 004/2006”, na qual o órgão recomendou ao “(...) Poder Executivo que institua um Plano Nacional de Áreas Protegidas - PNAP”.

No campo das moções, que tratam “de manifestação, de qualquer natureza, relacionada com a temática ambiental” (art. 10, IV, do Regimento Interno) também em forma de exemplo cita-se a “Moção CONAMA n. 085/2007”, na qual o órgão propôs ao “(...) ao Ministério do Meio Ambiente a criação e implementação de uma política nacional de Mercúrio”.

As decisões são utilizadas pela entidade quando “se tratar de multas e outras penalidades impostas pelo IBAMA [Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis], em última instância administrativa e grau de recurso, ouvido previamente o CIPAM [Comitê de Integração de Políticas Ambientais]” (art. 10, V, do Regimento Interno). Como decisão pode ser citada a “Decisão CONAMA n. 005/2006”, por meio da qual se homologou pareceres referentes a “(...) recursos administrativos interpostos aos processos de multas aplicadas pelo IBAMA, analisados previamente pela Câmara Técnica de Assuntos Jurídicos - CTAJ, conforme dispõe a Resolução CONAMA no 338, de 25 de setembro de 2003”.

Contudo, ao presente trabalho interessa a competência do CONAMA para a edição de resoluções, as quais, de acordo com a técnica jurídica, são consideradas atos normativos, espécie do gênero formado pelos atos administrativos.

Inicialmente, de acordo com o que ensina Hely Lopes **MEIRELLES**³¹, importante salientar que atos administrativos normativos “são aqueles que contêm um comando geral do Executivo, visando à correta aplicação da lei”. Foram criados com o intuito de enfatizar a norma legal, expressando-a em minúcias. Noutras palavras, são regramentos, voltados para a Administração e seus administrados,

conformidade com os artigos 20, inciso X, e 216, inciso V, da Constituição Federal e dá outras providências”.

³¹ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 32.^a ed. São Paulo: Malheiros. 2006, p. 178.

que visam a planificação pontual de matérias tratadas em lei.

Pertencem à classe dos atos administrativos normativos os decretos regulamentares, os regimentos, as resoluções, as deliberações e as portarias. Normalmente, o conteúdo administrado por tais institutos estabelece regras de condutas de forma geral e abstrata possuindo, deste modo, a mesma normatividade da lei, sendo a ela equiparados para fins de controle judicial. Isto não quer dizer, porém, que por portarem tal característica sejam iguais às leis em sentido formal. Veja que ao individualizarem situações e imporem encargos específicos aos administrados, tais figuras podem ser invalidadas de imediato pela via judicial comum.

Com relação às resoluções, a definição apresentada por Hely Lopes **MEIRELLES**³² trata tais atos como administrativos normativos, "(...) expedidos pelas altas autoridades do Executivo (mas não pelo Chefe do Executivo, que só deve expedir decretos), ou pelos presidentes de Tribunais e órgão legislativos, para disciplinar matéria de sua competência específica".

Para Marçal **JUSTEN FILHO**³³ "(...) os atos administrativos produzidos pelos Ministros de Estado costumam ser denominados de resolução", traduzindo, na concepção de Celso Antonio Bandeira de **MELLO**³⁴ "(...) fórmula pela qual se exprimem as deliberações dos órgãos colegiais".

Portanto, evidencia-se correta a utilização, pelo CONAMA, do instrumento administrativo da resolução, uma vez que não só a sua presidência é exercida pelo Ministro de Estado encarregado pelo Ministério do Meio Ambiente, como o seu resultado é fruto de uma deliberação colegiada realizada internamente por conselheiros do próprio órgão.

Observa-se que, de acordo com o Regimento Interno do CONAMA e de informações retiradas do sítio do órgão na rede mundial de computadores, a publicação de uma resolução no Diário Oficial da União, como o foi a de número 307/2002, é precedida pela elaboração de uma proposta, geralmente da lavra de um Grupo de Trabalho. Tal grupo, posteriormente, encaminha a proposta para uma

³² op. cit., p. 158.

³³ JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 211.

³⁴ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 4.^a ed. São Paulo: Malheiros, 1993, p. 212.

Câmara Técnica, que aprecia o mérito da proposta, modificando-a, caso necessário. Depois de uma votação, essa Câmara remete a proposta para uma outra Câmara Técnica, de Assuntos Jurídicos, a qual é responsável pela análise de sua legalidade e constitucionalidade. Finalmente, a analisada proposta é remetida ao Plenário do órgão que irá decidir por sua eventual aprovação.

4 A DEGRADAÇÃO SÓCIO-AMBIENTAL COMO CONSEQÜENCIA DA MÁ GESTÃO DOS RESÍDUOS SÓLIDOS

Há na literatura diversas definições de solo que variam de acordo com a disciplina desenvolvida. O presente estudo acolherá o conceito ecológico de solo, qual seja, camada da superfície da crosta terrestre que forma o substrato para a vegetação que nela nasce. Representa, portanto, a base espacial dos recursos ambientais, visto que todos os alimentos consumidos pelos seres vivos têm por base a vegetação nutrida pelo solo. Além disso, exerce decisiva interferência no ciclo das águas ao servir como meio de alcance dos lençóis freáticos que alimentam lagos e rios cuja água evapora ou desemboca no mar.

Somente a exposição da definição de solo e a citação de algumas de suas funções já bastam para perceber a importância da busca pela preservação, recuperação e manutenção da qualidade do solo.

Porém, atualmente a realidade se apresenta, predominantemente, de forma contrária, sendo freqüente a ocorrência de ações humanas que contribuem para o desgaste da qualidade do solo, gerando como conseqüência sua deterioração.

Dentre as formas³⁵ de se danificar o solo está a poluição, que constitui na contaminação do solo ou do subsolo pela deposição, disposição, descarga, infiltração, acumulação, injeção ou enterramento de substâncias ou produtos poluentes, em estado sólido, líquido ou gasoso, conforme o art. 72 do Decreto n. 28.687/1982, que regulamentou a Lei n. 3.858/1980, do Estado da Bahia, a que faz referência José Afonso da Silva em sua já citada obra.

Estudos científicos demonstram que dentre os resíduos, quais sejam, líquidos, gasosos e sólidos, estes são, hordienamente, os agentes de maior potencial poluidor ao solo e subsolo, visto o alto volume produzido nos grandes e pequenos centros. Veja-se que, muito embora o grau de lesividade dos resíduos sólidos seja inferior ao dos líquidos e gasosos por sua dificuldade de dispersão, com a progressividade irrestrita do consumo sua produção toma imenso corpo.

Em se tratando de conceituação, no Brasil são considerados resíduos

³⁵ Sobre o assunto, discorre José Afonso da **SILVA** que as "(...) formas manifestam-se quer pela contaminação por elementos prejudiciais à sua qualidade, quer por sua destruição física, quer por sua intensa exploração, que lhe esgote a potencialidade produtiva. A primeira forma é a poluição e a degradação química; a segunda é a erosão; e a terceira, o esgotamento" (op. cit., p. 98).

sólidos o lixo, o refugo, as sobras resultantes da atividade humana, podendo ser de origem doméstica, agrícola, industrial, nuclear, hospitalar, profissional ou de serviço. Ao discorrer sobre a natureza jurídica do lixo, Celso Antonio Pacheco **FIORILLO**³⁶ define resíduo como o “(...) lixo urbano que não consegue reintegrar-se com o meio”, sendo sua natureza jurídica de poluente.

De forma semelhante se posiciona o Direito Comunitário Europeu, ao estabelecer um conceito amplo de resíduo, qual seja, toda e qualquer substância que o detentor tem intenção de se desfazer, independentemente de ser destinada para a valorização ou eliminação³⁷.

Importante complementação à definição trouxe o Decreto baiano acima referido, ao inserir na descrição dos resíduos sólidos a questão do agravamento da deposição do lixo devido ao intenso crescimento demográfico dos núcleos urbanos e, especialmente, das regiões metropolitanas.

É de fácil constatação que o fenômeno da urbanização, definido por José Afonso da **SILVA**³⁸ como o “(...) processo pelo qual a população urbana cresce em proporção superior à população rural”, não se tratando somente de crescimento das cidades, mas sim de concentração urbana, está intimamente ligado com o processo de produção de lixo, sendo fator determinante de sua variação. Assim, quanto maior a concentração de pessoas nos centros urbanos, maior será o volume de lixo produzido.

Portanto, nas palavras de Celso Antonio Pacheco **FIORILLO**³⁹, “(...) lixo e consumo são fenômenos indissociáveis, porquanto o aumento da sociedade de consumo, associado ao desordenado processo de urbanização, proporciona maior acesso aos produtos”.

Ademais, são incontestáveis os reflexos que os resíduos sólidos, por seu excesso de produção e má gestão de sua destinação, geram mediata e imediatamente nos aspectos relacionados à saúde, habitação, lazer, segurança, trabalho e todos os demais componentes conformadores de uma vida saudável. Porém, não só na esfera urbana lançam seus efeitos os resíduos sólidos, também e, principalmente, no meio ambiente natural são eles sentidos com a agressão do solo,

³⁶ op. cit., p. 180.

³⁷ ARAGÃO, op. cit., p. 25.

³⁸ SILVA, José Afonso da apud FIORILLO, op. cit., p. 178.

³⁹ op. cit., p. 179.

água e ar. Sofre igualmente o meio ambiente cultural ao se ver esteticamente deformado no espaço urbano.

Assim, percebe-se que a poluição proveniente da desmedida geração de lixo é causada pelo caos urbano, fruto da não adoção de políticas públicas urbanas consistentes. Como bem ressalta José Afonso da **SILVA**⁴⁰, “É função das leis de uso do solo urbano e do Plano Diretor disciplinar o sistema de coleta e destino do lixo, com vista à proteção ambiental”.

A triste realidade dos que se servem do lixo urbano para a própria subsistência traz à tona a questão da consideração dos resíduos sólidos como bens de consumo. Com relação ao tema, são identificadas duas correntes.

Para a primeira, ao se ressaltar os valores de saúde e qualidade de vida instituídos pela Constituição brasileira, tal raciocínio seria uma incongruência, visto ser o bem tutelado a sadia qualidade de vida e não o direito à sobrevivência. Para Celso Antonio Pacheco **FIORILLO**⁴¹, “(...) não há como admitir que se esteja exercitando um direito à vida, porque, ao se alimentar do lixo, um sem-número de doenças estaria minando aquele indivíduo”. Ao tornar o lixo um bem de consumo, estaria a coletividade consentindo com a manutenção da gravidade da problemática social decorrente da recepção de políticas urbanas defeituosas incapazes de efetivar a função social da cidade, prevista no art. 182 da Constituição Federal e orientada pela Lei n. 10.257/2001 (“*Estatuto da Cidade*”).

A segunda corrente, que admite o lixo como bem de consumo, segue o raciocínio da lógica de mercado e encontra-se, infelizmente, plenamente adaptada à realidade. Aqui, os catadores de lixo e os que dele se alimentam ocupam o pólo consumidor da relação de consumo. O pólo oposto é formado pelo fornecedor constituído pelo Estado e seus colaboradores que produzem uma infinidade de resíduos sólidos por omissão na aplicação e no cumprimento da política urbana. Como objeto da relação de consumo está o lixo, o refugo, o excedente, aquilo que não se quer mais, sendo, portanto, o produto. Neste raciocínio, percebe-se que a necessidade primeira de sobrevivência se sobrepõe ao direito à qualidade de vida, visto que, por óbvio, antes mesmo de se ter uma vida saudável é preciso viver.

Realidade diversa goza o direito estrangeiro, mais especificamente o Direito

⁴⁰ op. cit., p. 99.

⁴¹ op. cit., p. 181.

Comunitário Europeu, que se posta em degrau mais elevado por parecer já ter transposto a problemática acima referida, o que não o isenta de estar convivendo atualmente com outra. Conforme visto quando abordados os Princípios Ambientais, a Comunidade Européia posiciona-se favorável à valorização dos resíduos sólidos. Para eles, eliminar resíduos equivale a desperdiçar recursos que são escassos e que podem, na maioria das vezes, ser aproveitados⁴².

Desse modo, vislumbra-se em todo resíduo uma potencialidade econômica a ser operada. A viabilidade ou não da operacionalização da valorização, conforme explicita Maria Alexandra de Sousa **ARAGÃO**⁴³, pode ser equacionada da seguinte forma: $\Sigma_{gv} > \Sigma_{cv} < \Sigma_e$, ou seja, o ganho auferido com a valorização (Σ_{gv}) deve superar os custos nela dispendidos (Σ_{cv}) que, por sua vez, devem ser inferiores aos custos de eliminação (Σ_e)⁴⁴.

Por óbvio que, em muitos casos, o custo de valorização supera o de eliminação. Nesta medida, uma forma de estimular a valorização é torná-la economicamente viável através do encarecimento da eliminação e da atribuição de elevado mérito ao ato de valorização. Assim, ao implantar sistemas de pagamento de altos valores por quilograma de lixo produzido estimula-se a redução de sua produção. Do mesmo modo, ao inserir na sociedade a idéia de que produtos que contenham em seu rótulo o epíteto reciclado estão contribuindo para a manutenção do equilíbrio ecológico, o que nem sempre é verdade, cria-se uma nova forma de agregar valor ao produto ou serviço, tornando a valorização dos resíduos um negócio atraente.

Além disso, cabe lembrar que, até pouco tempo, eram escassas as técnicas de reciclagem de resíduos. Frente a isso, o avanço nas pesquisas técnicas e conhecimento científico proporcionou a possibilidade de implantação de diversos tipos de soluções ecológicas para os diferentes resíduos que tinham como único destino a eliminação.

Com poesia e sabedoria ressalta a Professora portuguesa Maria Alexandra

⁴² Lembra Maria Alexandra de Sousa **ARAGÃO**, em sua obra já citada, duas expressões anglo-saxônicas bastante pertinentes, quais sejam, “*we can't afford to waste waste*” e “*no time to waste*”, em que se faz um jogo de palavras com o vocábulo “*waste*” (op. cit., p. 10).

⁴³ id., p. 10.

⁴⁴ Equação em que (Σ_{gv}) representa o somatório dos ganhos com a valorização, (Σ_{cv}) a soma geral dos custos da valorização e (Σ_e) a totalidade dos custos de eliminação dos resíduos sólidos.

de Sousa **ARAGÃO**⁴⁵ que “os resíduos são coisas desinteressantes (...) e caras; enigmáticas (...) e poluentes; difíceis de gerir (...) e perigosas. Mas também úteis e lucrativas”.

Nessa esteira, ao que tudo indica, consoante aos resíduos sólidos provenientes da construção civil, buscou o órgão regulador brasileiro, que é o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), editar uma norma simpatizante com o sistema europeu.

⁴⁵ id., p. 10.

5 A RESOLUÇÃO 307/2002 DO CONAMA

No intuito de mitigar o impacto ambiental gerado pela exploração de minerais utilizados como suprimento do setor da construção, considerando ainda o enorme volume de resíduos resultantes do processo de construção civil e também que grande parte dos detritos produzidos podem ser reaproveitados como insumos em obras públicas contribuindo com o ordenamento das cidades, expediu o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), em 05 de julho de 2002, a Resolução n. 307, que estabelece regras gerais a respeito da gestão dos resíduos sólidos provenientes da construção civil.

Desse modo, baseia-se o mencionado ato normativo na viabilidade técnica e econômica de produção e uso de materiais provenientes da reciclagem de resíduos do setor civil e no fato de que a gestão integrada de resíduos proporciona benefícios de ordem social, econômica e ambiental.

Em linhas gerais, o texto normativo fixa diretrizes para a efetiva redução dos impactos ambientais oriundos da disposição inadequada dos resíduos da construção civil, visto que sua má gestão contribui decisivamente para a degradação da qualidade ambiental e, conseqüentemente, da qualidade de vida. Indiretamente, apresenta-se a resolução sob comento como instrumento propiciador do desenvolvimento de projetos sociais envolvendo a construção de moradia para a população carente.

Como forma de integração do Poder Público e dos particulares frente às obrigações de cunho ambiental, atribuiu o administrador público ao próprio gerador dos resíduos a responsabilidade por seu gerenciamento, tanto nas atividades de construção, reforma, reparos e demolições de estruturas e estradas, quanto no processo de remoção de vegetação e escavação de solos. Assim, de acordo com o texto normativo, todas as pessoas, físicas ou jurídicas, de direito público ou privado, que geram resíduos de construção, são por eles responsáveis.

Define a resolução, em seu art. 2.º, utilizando-se de uma mescla da linguagem jurídica e do setor civil, diversas expressões e palavras, tais como, “resíduos da construção civil”, “geradores”, “transportadores”, “agregado reciclado”,

“reutilização”, “reciclagem”, entre outras⁴⁶.

Na seqüência, classifica os resíduos da construção civil em quatro categorias, sendo a classe “A” constituída pelos resíduos reutilizáveis ou recicláveis como agregados, tais como, terra, tijolos, blocos, telhas, placas de revestimento, argamassa, concreto e tubos. Já a classe “B” inclui os resíduos recicláveis para outras destinações, como plásticos, papel, papelão, metais, vidros e madeiras. Os resíduos da classe “C” são aqueles que não possuem tecnologia de reciclagem ou recuperação desenvolvida, sendo o gesso o melhor exemplo. Integram a classe “D” os resíduos perigosos, como tintas, solventes, óleos e materiais que contenham amianto ou outros produtos nocivos à saúde.

Além disso, determina procedimentos diferentes que deverão ser adotados com relação à destinação final para cada grupo de resíduos. Assim, os da classe “A” devem ser reutilizados ou reciclados na forma de agregados, ou depositados em aterros especiais que permitam a sua futura utilização ou reciclagem. Similar é o destino dos resíduos da classe “B”. Por outro lado, os da classe “C” deverão ser

⁴⁶ **Art. 2.º** Para efeito desta Resolução, são adotadas as seguintes definições:

I - Resíduos da construção civil: são os provenientes de construções, reformas, reparos e demolições de obras de construção civil, e os resultantes da preparação e da escavação de terrenos, tais como: tijolos, blocos cerâmicos, concreto em geral, solos, rochas, metais, resinas, colas, tintas, madeiras e compensados, forros, argamassa, gesso, telhas, pavimento asfáltico, vidros, plásticos, tubulações, fiação elétrica etc., comumente chamados de entulhos de obras, caliça ou metralha;

II - Geradores: são pessoas, físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, responsáveis por atividades ou empreendimentos que gerem os resíduos definidos nesta Resolução;

III - Transportadores: são as pessoas, físicas ou jurídicas, encarregadas da coleta e do transporte dos resíduos entre as fontes geradoras e as áreas de destinação;

IV - Agregado reciclado: é o material granular proveniente do beneficiamento de resíduos de construção que apresentem características técnicas para a aplicação em obras de edificação, de infra-estrutura, em aterros sanitários ou outras obras de engenharia;

V - Gerenciamento de resíduos: é o sistema de gestão que visa reduzir, reutilizar ou reciclar resíduos, incluindo planejamento, responsabilidades, práticas, procedimentos e recursos para desenvolver e implementar as ações necessárias ao cumprimento das etapas previstas em programas e planos;

VI - Reutilização: é o processo de reaplicação de um resíduo, sem transformação do mesmo;

VII - Reciclagem: é o processo de reaproveitamento de um resíduo, após ter sido submetido à transformação;

VIII - Beneficiamento: é o ato de submeter um resíduo à operações e/ou processos que tenham por objetivo dotá-los de condições que permitam que sejam utilizados como matéria-prima ou produto;

IX - Aterro de resíduos da construção civil: é a área onde serão empregadas técnicas de disposição de resíduos da construção civil Classe "A" no solo, visando a reservação de materiais segregados de forma a possibilitar seu uso futuro e/ou futura utilização da área, utilizando princípios de engenharia para confiná-los ao menor volume possível, sem causar danos à saúde pública e ao meio ambiente;

X - Áreas de destinação de resíduos: são áreas destinadas ao beneficiamento ou à disposição final de resíduos”.

armazenados, transportados e destinados conforme determinam as normas técnicas específicas. Do mesmo modo ocorre com os da classe “D”, porém, nesta categoria, abre-se a possibilidade de reutilização.

Interessante se mostra o teor do art. 4.º da Resolução n. 307 ao definir como objetivo primário dos geradores a não geração de resíduos e, secundariamente, a redução, reutilização, reciclagem e adequada destinação final. Vislumbrou-se aqui, na parte inicial, um planejamento de construção absolutamente preciso, destituído de margem de erro, no qual todos os produtos adquiridos para o empreendimento seriam 100% (cem por cento) aproveitados. Infelizmente, parece ser esta uma realidade ainda muito distante no Brasil.

A partir de seu art. 5.º, apresenta-se a resolução como instrumento norteador para a elaboração, pelos Municípios e Distrito Federal, do Plano Integrado de Gerenciamento de Resíduos da Construção Civil, devendo este contemplar um Programa Municipal de Gerenciamento de Resíduos da Construção Civil e Projetos de Gerenciamento de Resíduos da Construção Civil. Aquele englobará os pequenos geradores e deverá ser elaborado, implantado e coordenado pelos municípios que estabelecerão diretrizes técnicas e procedimentais de acordo com o sistema de limpeza urbana local. Já estes são impostos aos grandes geradores que deverão elaborar e implementar projetos, seguindo os critérios fixados genericamente no art. 9.º⁴⁷, cujo conteúdo apresenta os procedimentos necessários para o manejo e destinação ambientalmente adequados dos resíduos.

Em suma, deverão os Planos Integrados de Gerenciamento de Resíduos da Construção Civil determinar ações de orientação, fiscalização e procedimentos para o exercício das responsabilidades relacionadas aos rejeitos da construção civil e, além disso, conter o procedimento para o cadastramento de áreas, públicas ou

⁴⁷ “**Art. 9.º** Os Projetos de Gerenciamento de Resíduos da Construção Civil deverão contemplar as seguintes etapas:

I - caracterização: nesta etapa o gerador deverá identificar e quantificar os resíduos;

II - triagem: deverá ser realizada, preferencialmente, pelo gerador na origem, ou ser realizada nas áreas de destinação licenciadas para essa finalidade, respeitadas as classes de resíduos estabelecidas no art. 3º desta Resolução;

III - acondicionamento: o gerador deve garantir o confinamento dos resíduos após a geração até a etapa de transporte, assegurando em todos os casos em que seja possível, as condições de reutilização e de reciclagem;

IV - transporte: deverá ser realizado em conformidade com as etapas anteriores e de acordo com as normas técnicas vigentes para o transporte de resíduos;

V - destinação: deverá ser prevista de acordo com o estabelecido nesta Resolução”.

privadas, aptas ao recebimento, triagem e armazenamento temporário dos resíduos, bem como os meios de obtenção de licenciamento para as áreas de beneficiamento e disposição final. Também prevê a norma ser de responsabilidade da administração pública municipal o controle dos agentes envolvidos e o desenvolvimento de ações educativas.

De acordo com o que determina a Resolução n. 307, teriam todos os municípios prazo até 02 de janeiro de 2004 para elaborarem seus planos de gestão de resíduos da construção civil e, no máximo até 02 de julho de 2004, para efetuar sua implantação. Ademais, fixou o prazo de dezoito meses para que os municípios cessassem em definitivo a disposição de rejeitos da construção civil em aterros de resíduos domiciliares e em áreas de “bota fora”.

Por fim, observa-se que, em conformidade com o art. 14 da resolução em estudo, passou a vigorar o ato administrativo normativo nela inscrito a partir de 02 de janeiro de 2003.

6 A EFETIVIDADE DA RESOLUÇÃO 307/2002 DO CONAMA

Considerando o art. 18 da Constituição Federal que dispõe que “A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição”, e diante das peculiaridades do regime político brasileiro, Vladimir Passos de **FREITAS**⁴⁸, valendo-se da doutrina de José Afonso da Silva, faz em sua obra a seguinte citação:

“A característica básica de qualquer Federação está em que o poder governamental se distribui por unidades regionais. Na maioria delas, essa distribuição é dual, formando-se duas órbitas de governo: a central e as regionais (União e Estados federados) sobre o mesmo território e o mesmo povo. Mas no Brasil o sistema constitucional eleva os Municípios à categoria de entidades autônomas, isto é, entidades dotadas de organização e governos próprios e competências exclusivas”.

Assim, o texto constitucional arrola, em seu art. 23⁴⁹, uma série de atividades a serem exercidas pelo Poder Público, sendo que, em consonância com o artigo supracitado, a forma de efetivação das matérias dependerá da estrutura organizacional administrativa de cada órgão público federal, estadual e municipal.

⁴⁸ SILVA, José Afonso da apud FREITAS, Vladimir Passos de. **Direito Administrativo e Meio Ambiente**. 3.ª ed. Curitiba: Juruá, 2001. p. 37-38.

⁴⁹ “**Art. 23** É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

I - zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público;

II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;

III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;

IV - impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural;

V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência;

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

VII - preservar as florestas, a fauna e a flora;

VIII - fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar;

IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;

X - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos;

XI - registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios;

XII - estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito.

Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional”.

Veja-se que isto não significa a desunião dos entes federados, a produção de conflitos ou a dispersão de esforços. Pelo contrário, essa autonomia busca propiciar aos Municípios a criação de sistemas de atuação administrativa diferentes dos vigentes nos Estados e assim também desses com relação à União. Portanto, ao aplicar-se essa lógica às normas federais ambientais, conclui-se que elas não podem exigir dos Estados e Municípios estruturação administrativa ambiental idêntica à implantada no âmbito federal, sob o risco de ferir importante preceito constitucional.

Em se tratando de competência para legislar, cabe às leis estaduais subordinarem-se às normas gerais federais face à premissa da hierarquia instituída pelo “sistema de fidelidade federal”. Entretanto, o mesmo não se aplica à implementação administrativa da lei, visto que não há hierarquia na atuação das diferentes “administrações públicas”, isto é, ocupam o mesmo degrau a Administração Pública ambiental federal, estadual e municipal.

Veja-se que o único diploma legal apto para estabelecer atribuições e obrigações aos Estados e aos Municípios é a Constituição da República. Portanto, como bem ressalta Paulo Afonso Leme **MACHADO**⁵⁰, “O arcabouço do país tem que estar estruturado na lei maior que é a Constituição. Se leis ordinárias, se decretos, portarias ou resoluções, por mais bem intencionadas que sejam, começarem a criar direitos e obrigações para os entes federados, subvertem-se totalmente os fundamentos da Federação”.

Exatamente nesse ponto situa-se a fragilidade da Política Nacional do Meio Ambiente, visto a qualidade dos meios normativos eleitos para sua execução. Conforme salienta José Afonso da **SILVA**⁵¹, no Brasil, “Habitou-se, desde o regime militar, a atuar nessa matéria por meio de portarias e resoluções de órgãos do Sistema Nacional do Meio Ambiente, o que facilita a sua criação e alteração”.

Veja-se que a flexibilidade de edição desses instrumentos infralegais mostra-se perspicaz em situações de emergência, mas também remete à insegurança jurídica para os destinatários, posto que quando albergadas matérias não exigidas em lei, implicariam em agressão ao princípio da legalidade.

Fato é que as resoluções, atos administrativos normativos tratados pelo

⁵⁰ op. cit., p. 100.

⁵¹ op. cit., p. 211.

presente estudo, “sujeitam-se aos mesmos limites que cerceiam o regulamento, pois, são atos de menor envergadura jurídica que ele”⁵². Assim, por vezes se constata a transposição destes limites ao se verificar que muitos órgãos regionais e locais não possuem estrutura física e intelectual para exercerem as funções determinadas pelas resoluções, confirmando a atuação indevida e inócua da União.

Por outro lado, ao fixar a Constituição, em seu art. 23, parágrafo único, a cooperação entre os entes federados e ao determinar o art. 14, II, do Decreto n. 99.274/1990, que a atuação do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) “efetivar-se-á mediante articulação coordenada dos órgãos e entidades que o constituem” sendo que “caberá aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a regionalização das medidas emanadas do SISNAMA, elaborando normas e padrões supletivos e complementares”, abre-se interpretação para possibilidade de desenvolvimento das determinações ambientais federais dentro dos limites dos órgãos regionais e locais.

Entretanto, após as constatações de ordem prática a seguir descritas, o que se observa, com relação à Resolução n. 307/2002, é a supremacia da debilidade do ato normativo frente à tentativa de se regulamentar e implementar o que ela determina, apesar da extrema relevância da matéria.

Após pesquisa realizada na rede mundial de computadores, nos sítios dos órgãos administrativos ambientais de todas as capitais brasileiras, constatou-se que somente três delas, quais sejam, Curitiba, Rio de Janeiro e Recife, efetivamente regulamentaram a Resolução n. 307/2002 do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), dando publicidade a esta regulamentação.

Contudo, ressalva-se que apenas o decreto curitibano, que adiante será comentado, atendeu a todas as determinações da resolução mencionada, quantificando e qualificando expressamente os critérios técnicos e ambientais do gerenciamento.

Já no Recife, sobre o tema, houve a promulgação da Lei Municipal n. 17.072/2005. Entretanto, a lei recifense mostrou-se superficial e subjetiva, análise que é confirmada pelo abstrato teor do art. 9.º da citada lei, que dispõe que “A destinação dos resíduos da construção civil deverá obedecer ao estabelecido em

⁵² MELLO, Celso Antonio Bandeira de apud FREITAS, **Direito Administrativo...**, p. 44.

resoluções do CONAMA”. Assim, faltam especificações de ordem técnica e de logística. Além disso, de grande estranheza a abordagem conjunta dos resíduos da construção civil e dos vegetais, constantes do art. 2.^o⁵³ do referido diploma legal, visto tais rejeitos que exigem destinações finais bastante distintas.

A seu turno, no Rio de Janeiro, procurou a Secretaria Municipal de Meio Ambiente, com a edição da Resolução n. 387/2005, apenas disciplinar parte do que determina a Resolução n. 307/2002, à medida que dispõe exclusivamente sobre a apresentação do Projeto de Gerenciamento de Resíduos da Construção Civil. Sendo assim, aborda somente parte do Plano de Gerenciamento de Resíduos da Construção Civil, isentando-se justamente da fatia que cabe ao Poder Público executar.

6.1 A REGULAMENTAÇÃO DA RESOLUÇÃO 307/2002 DO CONAMA NA CIDADE DE CURITIBA

Há muito se percebe a intrínseca relação entre a cultura do desperdício e o modelo capitalista de desenvolvimento, a qual insere na sociedade, propositalmente, a falsa idéia de fartura e inesgotabilidade dos recursos naturais com o intuito último de manutenção dos hábitos consumistas ilimitados.

Em se tratando de construção civil, a realidade mostra-se idêntica, explicitando, portanto, que, para o seu ecológico desenvolvimento, necessária e urgente se faz a aplicação de medidas de minimização do consumo de recursos naturais renováveis e não-renováveis, bem como o planejamento dos modos de disposição dos resíduos provenientes de sobras do processo de construção e demolição.

Por conseguinte, face à realidade das cidades frente a problemática dos resíduos sólidos, qual seja, o descontrolado processo de urbanização aliado a redução de espaços urbanos disponíveis para a deposição de resíduos da construção civil e da diminuição da quantidade de reservas naturais, viu-se o Poder

⁵³ “Art. 2.º Fica proibida a disposição de resíduos da construção civil, em qualquer volume, e resíduos provenientes de poda e jardinagem, em volume superior a 100 litros/dia, para coleta domiciliar regular”.

Público compelido a instituir ações rápidas e contundentes com o intuito de recuperar os danos já causados ao meio ambiente e de conservar os espaços naturais ainda existentes.

Como dito anteriormente, dentre os resíduos sólidos destacam-se os oriundos da construção civil devido ao imenso volume gerado diariamente. Análises comprovaram que a disposição inadequada desses resíduos implicam em sérias conseqüências, tais como, prejuízo à saúde por oferecer ambiente propício para o desenvolvimento de espécies de animais que atuam como vetores de doenças, além do aumento dos custos com a limpeza pública, o esgotamento de matérias-primas, entre outros aspectos.

No âmbito dos resíduos urbanos em geral, mostrou-se o administrador público curitibano inovador ao implantar na cidade programas de separação do lixo (“Lixo que não é lixo”) e, seguindo a tendência européia, de valorização da reciclagem pela compra de lixo limpo (“Compra do Lixo”). Foram medidas adotadas com o objetivo de instigar a conscientização da população sobre o valor econômico agregado dos resíduos corretamente geridos. Deste modo, buscou-se demonstrar a superior eficiência no processo de reinserção da matéria-prima advindo da reciclagem no ciclo produtivo quando aplicada a separação dos resíduos diretamente na fonte geradora.

Relacionado com o tema aqui proposto, em análise retrospectiva dos diplomas legais editados pelo município de Curitiba, constata-se que desde 1992, com a promulgação da Lei n. 7.972, manifesta a administração da cidade preocupação com a questão dos resíduos sólidos. Primeiramente, determinou esta lei que o serviço de transporte de resíduos inorgânicos ficaria condicionado ao prévio cadastramento das empresas prestadoras deste serviço junto ao departamento municipal competente. Além disso, estabeleceu competir ao transportador a indicação dos locais destinados à deposição dos resíduos coletados, sendo critério preliminar para a aprovação e liberação das áreas o atendimento de aspectos sanitários e de preservação de fundos de vale.

Na mesma linha preservacionista, editou o legislador municipal a Lei n. 8.985/1996, que tornou obrigatória a construção de áreas destinadas à coleta seletiva de lixo em prédios residenciais, comerciais e condomínios fechados com mais de seis unidades.

No ano seguinte, objetivando regulamentar o transporte e a disposição dos resíduos resultantes da construção civil, expediu-se o Decreto n. 1.120/1997 que determinava que os resíduos, divididos em caliça, entulhos e terra⁵⁴, deveriam ser separados na origem e não poderiam ser coletados numa mesma caçamba.

Em 1998, a Lei n. 9.380 praticamente repetiu o conteúdo do Decreto n. 1.120/1997, porém inovou ao tornar obrigatório o cadastramento, junto à Secretaria Municipal do Meio Ambiente (SMMA), à Secretaria Municipal de Urbanismo (SMU), ao Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (IPPUC-CTA) e à Urbanização de Curitiba S/A (URBS-DIRETRAN), tanto das pessoas físicas quanto das jurídicas que operam com transporte de resíduos da construção civil e escavações. Além disso, adiciona aos aspectos ambientais necessários às áreas de deposição final dos detritos a preservação dos sistemas naturais ou artificiais de drenagem.

Somente em 2004 que a matéria voltou a tornar-se alvo de apreciação, quando, depois de editada a Resolução n. 307/2002 do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), viu-se o administrador público municipal obrigado a elaborar o Plano Integrado de Gerenciamento de Resíduos da Construção Civil. Diante disso, em Curitiba, instituiu-se por meio do Decreto n. 1068/2004 o Regulamento do Plano Integrado de Gerenciamento de Resíduos Sólidos da Construção Civil do Município de Curitiba.

Entretanto, meses antes, já havia sido expedido o Decreto n. 983/2004 que, considerando os princípios da redução, reutilização e reciclagem, bem como o resguardo à saúde, meio ambiente e qualidade de vida dos cidadãos, fixou parâmetros quanto à coleta, transporte, tratamento e disposição final dos resíduos sólidos de todos os gêneros.

Voltando ao decreto regulamentador da resolução em estudo, assim como

⁵⁴ Dispõe o art. 9º e parágrafos do Decreto 1.120/1997 o seguinte:

“**Art. 9.º** Os resíduos de que trata este Decreto deverão ser de característica inerte, resultantes de serviços da construção civil (caliça, entulhos) ou de escavações (terra), não sendo permitida a colocação de lixo doméstico.

§1.º Quando a quantidade de resíduos ultrapassar a 5,00 m³, deverá ser procedida a separação de resíduos em caçambas distintas, sendo o material de escavações e caliça colocados em uma caçamba e os entulhos (tubulações, sacarias, latas, madeiras, perfis metálicos, etc.) em outra caçamba.

§2.º A separação do material será de responsabilidade do contratante”.

se realizou na redação desta, traz o art. 2.^o⁵⁵ do decreto municipal definições de expressões e palavras pertinentes ao tema com algumas inovações, cita-se: “Área de Transbordo”, “Pequeno Gerador” e “Resíduos Vegetais”.

Os conceitos gerais fixados no ato normativo federal são repetidos no decreto municipal, porém, este traz especificidades quanto à conformação do Programa de Gerenciamento de Resíduos da Construção Civil (Programa de GRCC) e dos Projetos de Gerenciamento de Resíduos da Construção Civil (Projetos de GRCC).

O Programa de GRCC, tratado do art. 8.^o ao art. 15, engloba, conforme dito anteriormente, os pequenos geradores, sendo estes considerados os que descartam

⁵⁵ “**Art. 2.^o** Para os efeitos deste regulamento, entende-se por:

I - Agregados Reciclados: é o material granular proveniente do beneficiamento de resíduos de construções que apresentem características técnicas para a aplicação em obras de edificação, de infra-estrutura ou outras obras de engenharia.

II - Área de Destinação de Resíduos: são áreas destinadas ao beneficiamento ou à disposição final de resíduos.

III - Área de Transbordo: são áreas destinadas ao armazenamento temporário de resíduos da construção civil.

IV - Aterro de Resíduos da Construção Civil: é a área onde será empregada técnica de disposição de resíduos da construção civil Classe A no solo, visando a reservação de materiais segregados de forma a possibilitar seu uso futuro ou futura utilização da área, utilizando princípios de engenharia para confiná-los ao menor volume possível, sem causar danos à saúde pública e ao meio ambiente.

V - Beneficiamento: é o ato de submeter os resíduos à operação que permite que sejam utilizados ou a processos que tenham por objetivo dotá-los de condições que permitam que sejam utilizados como matéria-prima ou produto.

VI - Geradores: são pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, responsáveis por atividades ou empreendimentos que gerem os resíduos da construção.

VII - Gerenciamento de resíduos: é o sistema de gestão que visa reduzir ou reciclar resíduo, incluindo planejamento, responsabilidade, práticas, procedimentos e recursos para desenvolver e implementar as ações necessárias ao cumprimento das etapas previstas em programas e planos.

VIII - Obras: todas as atividades de construção civil, tais como: reforma, ampliação, demolição, movimentação de terra, dentre outras.

IX - Pequeno Gerador: são pessoas físicas ou jurídicas que geram a quantidade máxima de 2.500 l (dois mil e quinhentos litros) equivalente a 2,5 m³ (dois metros cúbicos e meio) de resíduos da construção civil, num intervalo não inferior a 02 (dois) meses.

X - Resíduos da Construção Civil - RCC ou Resíduos da Construção e Demolição - RCD: são os provenientes de construções, reformas, reparos e demolições de obras de construção civil, e os resultantes da preparação e da escavação de terrenos, tais como: tijolos, blocos cerâmicos, concreto em geral, solos, rochas, metais, resinas, colas, tintas, madeiras e compensados, forros, argamassa, gesso, telhas, pavimento asfáltico, vidros, plásticos, tubulações, fiação elétrica, entre outros, comumente chamados de entulhos de obras, caliça ou metralha.

XI - Resíduos Vegetais: são os resíduos oriundos de podas de árvores e limpeza de jardins.

XII - Reutilização: é o processo de reaplicação de um resíduo, sem transformação do mesmo.

XIII - Reciclagem: é o processo de reaproveitamento de um resíduo, após ter sido submetido à transformação.

XIV - Transportadores: são as pessoas, físicas ou jurídicas, encarregadas da coleta e do transporte dos resíduos entre as fontes geradoras e as áreas de destinação”.

separadamente, num período não inferior a dois meses, de 0,5 m³ (meio metro cúbico) a 2,5 m³ (dois metros cúbicos e meio) de resíduos classes “A” e “C”. De acordo com o volume, ou o gerador deverá separar os rejeitos previamente e depositá-los para coleta pública, ou deverá, também segregados, dispô-los em locais designados pelo município.

As diretrizes dos Projetos de GRCC são determinadas do art. 16 ao art. 22, sendo a elaboração e apresentação deles obrigatória para empreendimentos que excedam 600 m² (seiscentos metros quadrados) de área construída ou demolição com área superior a 100 m² (cem metros quadrados). As providências exigidas dos geradores de maior porte variarão conforme o tamanho da área construída ou demolida. Assim, exigir-se-á a apresentação do Projeto de GRCC na Secretaria Municipal do Meio Ambiente (SMMA) ou na Secretaria Municipal de Urbanismo (SMU), ou o preenchimento de formulário específico também na SMMA ou SMU, ou ainda, a simples assinatura do gerador no Manifesto de Transporte de Resíduos (MTR).

Dispõe, na seqüência, sobre os procedimentos para a obtenção de licenciamento ambiental das áreas de beneficiamento de resíduos sólidos oriundos da construção civil e sobre o cadastramento das empresas que operam com transporte de rejeitos da construção civil.

Seguindo o que determina a Resolução n. 307/2002, firma o decreto municipal os procedimentos relacionados à destinação final dos resíduos, bem como define os órgãos de fiscalização competentes.

Por fim, trata em seus últimos capítulos sobre as ações educativas, que se limitam à edição de manuais instrucionais, a respeito dos incentivos, que permanecem carentes de regulamentação e sobre as penalidades, já determinadas por leis e decretos municipais anteriores.

7 CONCLUSÃO

De acordo com o que foi exposto, não obstante os esforços encetados por alguns municípios, como o de Curitiba, demonstra-se evidente a debilidade impositiva do instrumento normativo escolhido para a implementação das diretrizes, critérios e procedimentos para a gestão de resíduos da construção civil, que é a Resolução n. 307/2002, do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA).

Ademais, a ausência de publicidade do ato normativo em questão, aliada à completa ausência de consciência acerca da política ambiental relacionada ao tema, permite a explanação da seguinte constatação: o ato normativo abordado no presente trabalho não está sendo cumprido da maneira como deveria. Isso porque, partindo-se do pressuposto de que os grandes centros urbanos são pioneiros em matéria de regulamentação de determinação federal, à medida que apenas três das vinte e sete capitais brasileiras regulamentaram a resolução, menor será a porcentagem quando consideradas todas as cidades brasileiras.

Por conseguinte, obviamente, o ato administrativo normativo em estudo não está efetivamente desempenhando seu papel de preservação e desenvolvimento equilibrado do meio ambiente, visto que, se nem regulamentado está, não há que se falar na sua implementação.

Por fim, pelos motivos acima citados, a Resolução 307/2002 não mostra por ora ser instrumento suficiente para a aplicação de uma política ambiental efetiva em termos de resíduos sólidos, e, portanto, continuarão estes a danificar e destruir a cada dia o meio ambiente natural e cultural, tudo em detrimento do que prega a Constituição Federal de 1988.

REFERÊNCIAS

- AMARAL, Sofia. **Olhe bem, aproveite, porque eles são invisíveis**. Disponível em <http://www.carosamigos.terra.com.br/da_revista/edicoes/ed80/sofia_amaral.asp> Acesso em: 13 out. 2007.
- ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 7.^a ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.
- ARAGÃO, Maria Alexandra de Sousa. **O Direito dos Resíduos**. Almedina: Coimbra, 2003.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Público do Ambiente**. Coimbra: Faculdade de Direito de Coimbra, 1995.
- FENIANOS, Eduardo. **O Urbanauta: manual de sobrevivência na selva urbana**. Curitiba: UniverCidade, 1999.
- FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 7.^a ed. São Paulo: Saraiva, 2006.
- FREITAS, Vladimir Passos de. **A Constituição Federal e a efetividade das normas ambientais**. 3.^a ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.
- FREITAS, Vladimir Passos de. **Direito Administrativo e Meio Ambiente**. 3.^a ed. Curitiba: Juruá, 2001.
- GUTIERRES, Marcelo. **“Invisibilidade Pública” transforma pessoas em objeto**. Disponível em <<http://www.usp.br/agen/repgs/2003/imprs/036.htm>> Acesso em: 13 out. 2007.
- JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2005.
- LEITE, José Rubens Morato. **Estado de Direito do Ambiente: Uma Difícil Tarefa**. In: José Rubens Morato Leite (Org.). **Inovações em Direito Ambiental**. Florianópolis : Fundação José Arthur Boiteux: 2000.
- MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 12.^a ed. São Paulo: Malheiros, 2004.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 32.^a ed. São Paulo: Malheiros. 2006.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 4.^a ed. São Paulo: Malheiros, 1993.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Pela Mão de Alice**. Porto: Edições Afrontamento, 1994.

SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. 5.^a ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

ANEXOS

Decreto n. 1068/2004, da Prefeitura Municipal de Curitiba

DECRETO n. 1068

Institui o Regulamento do Plano Integrado de Gerenciamento de Resíduos da Construção Civil do Município de Curitiba e altera disposições do Decreto no 1.120/97.

O PREFEITO MUNICIPAL DE CURITIBA, CAPITAL DO ESTADO DO PARANÁ, no uso de suas atribuições legais e de conformidade com o disposto nas Resoluções do CONAMA n. 307, de 05 de julho de 2002 e 348, de 16 de agosto de 2004, nas Leis n. 7.833, de 19 de dezembro de 1991 e 7.972, de 24 de junho de 1992 e 9.380, de 30 de setembro de 1998, Decreto n. 1.120, de 24 de novembro de 1997 e baseado no Processo n. 126.167/04 - PMC, decreta:

Art. 1.º Fica instituído o Regulamento do Plano Integrado de Gerenciamento de Resíduos da Construção Civil do Município de Curitiba, parte integrante deste decreto.

Art. 2.º Fica revogado o §1.º, do Art. 9.º, do Decreto n. 1.120, de 24 de novembro de 1997.

Art. 3.º Este decreto entrará em vigor 90 (noventa) dias após a data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

PALÁCIO 29 DE MARÇO, em 18 de novembro de 2004.

CASSIO TANIGUCHI
PREFEITO MUNICIPAL

MARIA LUCIA RODRIGUES
SECRETÁRIA MUNICIPAL DO MEIO AMBIENTE

PARTE INTEGRANTE DO DECRETO No 1.068/04

REGULAMENTO

PLANO INTEGRADO DE GERENCIAMENTO DE RESÍDUOS DA CONSTRUÇÃO CIVIL DO MUNICÍPIO DE CURITIBA

Capítulo I

Das Disposições Gerais

Art.1.º O Plano Integrado de Gerenciamento de Resíduos da Construção Civil do Município de Curitiba estabelece diretrizes, critérios e procedimentos para a gestão dos resíduos da construção civil em conformidade com a Resolução CONAMA no 307 de 05 de julho de 2002, com a Lei Federal no 10.257, de 10 de julho de 2001 - Estatuto da Cidade e com a legislação municipal pertinente.

Art.2.º Para os efeitos deste regulamento, entende-se por:

I - Agregados Reciclados: é o material granular proveniente do beneficiamento de resíduos de construções que apresentem características técnicas para a aplicação em obras de edificação, de infra-estrutura ou outras obras de engenharia.

II - Área de Destinação de Resíduos: são áreas destinadas ao beneficiamento ou à disposição final de resíduos.

III - Área de Transbordo: são áreas destinadas ao armazenamento temporário de resíduos

da construção civil.

IV - Aterro de Resíduos da Construção Civil: é a área onde será empregada técnica de disposição de resíduos da construção civil Classe A no solo, visando a reservação de materiais segregados de forma a possibilitar seu uso futuro ou futura utilização da área, utilizando princípios de engenharia para confiná-los ao menor volume possível, sem causar danos à saúde pública e ao meio ambiente.

V - Beneficiamento: é o ato de submeter os resíduos à operação que permite que sejam utilizados ou a processos que tenham por objetivo dotá-los de condições que permitam que sejam utilizados como matéria-prima ou produto.

VI - Geradores: são pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, responsáveis por atividades ou empreendimentos que gerem os resíduos da construção.

VII - Gerenciamento de resíduos: é o sistema de gestão que visa reduzir ou reciclar resíduo, incluindo planejamento, responsabilidade, práticas, procedimentos e recursos para desenvolver e implementar as ações necessárias ao cumprimento das etapas previstas em programas e planos.

VIII - Obras: todas as atividades de construção civil, tais como: reforma, ampliação, demolição, movimentação de terra, dentre outras.

IX - Pequeno Gerador: são pessoas físicas ou jurídicas que gerem a quantidade máxima de 2.500 l (dois mil e quinhentos litros) equivalente a 2,5 m³ (dois metros cúbicos e meio) de resíduos da construção civil, num intervalo não inferior a 02 (dois) meses.

X - Resíduos da Construção Civil - RCC ou Resíduos da Construção e Demolição - RCD: são os provenientes de construções, reformas, reparos e demolições de obras de construção civil, e os resultantes da preparação e da escavação de terrenos, tais como: tijolos, blocos cerâmicos, concreto em geral, solos, rochas, metais, resinas, colas, tintas, madeiras e compensados, forros, argamassa, gesso, telhas, pavimento asfáltico, vidros, plásticos, tubulações, fiação elétrica, entre outros, comumente chamados de entulhos de obras, caliça ou metralha.

XI - Resíduos Vegetais: são os resíduos oriundos de podas de árvores e limpeza de jardins.

XII - Reutilização: é o processo de reaplicação de um resíduo, sem transformação do mesmo.

XIII - Reciclagem: é o processo de reaproveitamento de um resíduo, após ter sido submetido à transformação.

XIV - Transportadores: são as pessoas, físicas ou jurídicas, encarregadas da coleta e do transporte dos resíduos entre as fontes geradoras e as áreas de destinação.

Capítulo II

Das Diretrizes Técnicas e Procedimentos

Art.3.º O Plano Integrado de Gerenciamento de Resíduos da Construção Civil é composto do Programa de Gerenciamento de Resíduos da Construção Civil e dos Projetos de Gerenciamento de Resíduos da Construção Civil.

§1.º O Programa de Gerenciamento de Resíduos da Construção Civil, elaborado e implementado pelo Município, estabelece diretrizes técnicas e procedimentos para o exercício das responsabilidades dos pequenos geradores.

§2.º Os Projetos de Gerenciamento de Resíduos da Construção Civil deverão ser elaborados e implementados pelos geradores e terão como objetivo estabelecer os procedimentos necessários para o manejo e destinação ambientalmente adequada dos resíduos.

Art.4.º Os geradores deverão ter como objetivo prioritário a não geração de resíduos e, secundariamente, a redução, a reutilização, a reciclagem e a destinação final.

Art.5.º Os resíduos da construção civil não poderão ser dispostos em locais inadequados, como corpos d'água, lotes vagos, fundos de vale e em áreas protegidas por lei.

Art.6.º Compete aos geradores a responsabilidade sobre o gerenciamento dos resíduos produzidos nas atividades de construção, reformas, reparos e demolições de estruturas, edificações e estradas, bem como, por aqueles resultantes da remoção de vegetação e escavação de solos.

Art.7.º Com base nas Resoluções CONAMA nos 307, de 05 de julho de 2002 e 348, de 16

de agosto de 2004 os resíduos da construção civil serão classificados da seguinte forma:

I - Resíduos Classe A: são os resíduos reutilizáveis ou recicláveis como agregados, tais como:

a) de construção, demolição, reformas, e reparos de pavimentação e de outras obras de infra-estrutura, inclusive solos provenientes de terraplenagem;

b) de construção, demolição, reformas e reparos de edificações: componentes cerâmicos (tijolos, blocos, telhas, placas de revestimento), argamassa e concreto;

c) de processo de fabricação ou demolição de peças pré-moldadas em concreto (blocos, tubos, meios-fios) produzida nos canteiros de obras.

II - Resíduos Classe B: são os resíduos recicláveis para outras destinações, tais como: plásticos, papel/papelão, metais, vidros, madeiras e outros.

III - Resíduos Classe C: são os resíduos não perigosos para os quais não foram desenvolvidas tecnologias ou aplicações economicamente viáveis que permitam a sua reciclagem/recuperação, tais como os produtos oriundos do gesso.

IV - Resíduos Classe D: são os resíduos perigosos oriundos do processo de construção, tais como: tintas, solventes, óleos e outros, ou aqueles contaminados oriundos de demolições, reformas e reparos de clínicas radiológicas, instalações industriais e outros, bem como telhas e demais objetos e materiais que contenham amianto ou outros produtos nocivos à saúde.

Capítulo III

Do Programa Integrado de Gerenciamento de Resíduos da Construção Civil

Art.8.º São integrantes do Programa Municipal de Gerenciamento de Resíduos da Construção Civil aqueles que descartam uma única vez a quantidade total de 500 l (quinhentos litros) equivalente a 0,5m³ (meio metro cúbico) de resíduos da construção civil Classe A e C, previamente segregados, num intervalo não inferior a 02 (dois) meses.

Parágrafo único. A coleta, o transporte e a destinação dos resíduos mencionados no "caput" deste artigo será de responsabilidade do Município.

Art.9.º Integram também o Programa Municipal de Gerenciamento de Resíduos da Construção Civil, aqueles que geram a quantidade máxima total de 2.500 l (dois mil e quinhentos litros) equivalente a 2,5 m³ (dois metros cúbicos e meio) de Resíduos da Construção Civil Classe A e C, num intervalo não inferior a 02 (dois) meses.

§1.º Os resíduos mencionados no "caput" deste artigo, previamente segregados, poderão ser entregues nos locais de recebimento ou transbordo designados pelo Município.

§2.º A destinação final destes resíduos será de responsabilidade do Município.

Art.10 O Município executará a coleta dos resíduos Classe B na quantidade de 600 l (seiscentos litros) equivalente a 0,6m³ (zero vírgula seis metros cúbicos) por semana, sendo que a quantidade máxima a ser disposta à coleta deverá ser este valor dividido pelo número de frequência de coleta oferecido pela Prefeitura Municipal de Curitiba.

Art.11 O pequeno gerador de resíduos da construção civil deverá dispor os resíduos Classe A segregado dos Classe C, no passeio em frente ao seu imóvel. A coleta e o destino destes materiais, limitado à quantidade total de 500 l (quinhentos litros) equivalente a 0,5 m³ (meio metro cúbico) será executada pelo departamento competente da Secretaria Municipal do Meio Ambiente - SMMA.

Parágrafo único. A coleta dos resíduos mencionados no "caput" deste artigo será executada de forma diferenciada e de responsabilidade do departamento competente da SMMA, que a fará mediante prévia solicitação do munícipe ou de acordo com um plano de coleta específico.

Art.12 O pequeno gerador de resíduos da construção civil poderá encaminhar os resíduos Classes A e C segregados entre si, limitada à quantidade total de 2.500 l (dois mil e quinhentos litros) equivalente a 2,5 m³ (dois metros cúbicos e meio) nos locais de recebimento ou transbordo que

vierem a ser designados pelo Município.

Art.13 Os pequenos geradores deverão encaminhar os resíduos Classe D à coleta especial de resíduos tóxicos do Município.

Art.14 A empresa contratada pelo Município para a coleta dos resíduos Classe A e C, oriundos dos pequenos geradores deverá destiná-los para áreas de transbordo ou de destinação de resíduos, beneficiamento ou disposição final, devidamente licenciadas.

Art.15 Caberá ao pequeno gerador observar os critérios de segregação e apresentação à Coleta dos Resíduos da Construção Civil estabelecidos pelo departamento competente da SMMA.

Capítulo IV

Dos Projetos de Gerenciamento de Resíduos da Construção Civil

Art.16 Os empreendedores de obras que excedam 600 m² (seiscentos metros quadrados) de área construída ou demolição com área acima de 100 m² (cem metros quadrados) deverão apresentar o Projeto de Gerenciamento de Resíduos da Construção Civil, o qual deverá ser aprovado por ocasião da obtenção do licenciamento ambiental da obra ou da obtenção do alvará de construção, reforma, ampliação ou demolição.

Art.17 Os projetos de Gerenciamento de Resíduos da Construção Civil deverão contemplar no mínimo as seguintes etapas:

I - Caracterização: nesta etapa o gerador deverá identificar e quantificar os resíduos.

II - Triagem: deverá ser realizada, preferencialmente, pelo gerador na origem, ou ser realizada nas áreas de destinação licenciadas para essa finalidade, respeitadas as classes de resíduos estabelecidas no Art.7º, deste regulamento.

III - Acondicionamento: o gerador deve garantir o confinamento dos resíduos após a geração até a etapa de transporte, assegurando em todos os casos em que seja possível, a condição de reutilização e de reciclagem.

IV - Transporte: deverá ser realizado em conformidade com as etapas anteriores e de acordo com as normas técnicas vigentes para o transporte de resíduos.

V - Destinação: deverá ser feita de acordo com o disposto no Capítulo VII deste regulamento.

Art.18 O projeto de gerenciamento de resíduos da construção civil deverá ser apresentado à Secretaria Municipal do Urbanismo - SMU na ocasião da solicitação do alvará de construção ou à SMMA na ocasião da solicitação do licenciamento ambiental.

Art.19 O projeto será submetido à análise da SMMA.

Art.20 Ficam isentos da apresentação do Projeto de Gerenciamento de Resíduos da Construção Civil os geradores cuja obra seja inferior a 600 m² (seiscentos metros quadrados) de área construída ou inferior a 100 m² (cem metros quadrados) no caso de demolição.

Art.21 Os geradores cujas obras possuam área construída superior a 70m² (setenta metros quadrados) e inferior à 600m² (seiscentos metros quadrados) ou remoção de solo acima de 50m³ (cinquenta metros cúbicos) deverão preencher formulário específico, nas SMU e SMMA, na ocasião da obtenção do alvará de construção, reforma, ampliação e demolição ou do licenciamento ambiental.

Parágrafo único. O formulário conterá orientações sobre a segregação, transporte e destino dos resíduos da construção civil, bem como, a ciência da responsabilidade do gerador pela gestão destes resíduos.

Art.22 No caso de obras menores que 70m² (setenta metros quadrados) que gerem acima de 501 l (quinhentos e um litros) equivalente a 0,501m³ (zero vírgula quinhentos e um metros cúbicos) de resíduos da construção civil, deverá o gerador assinar o Manifesto de Transporte de

Resíduos - MTR emitido pelo transportador ou no caso de transporte próprio os resíduos deverão ser previamente segregados e encaminhados para áreas devidamente licenciadas.

Capítulo V

Dos Procedimentos para o Licenciamento Ambiental

Art.23 Para o licenciamento ambiental de áreas de beneficiamento, de transbordo e de disposição final de resíduos da construção civil deverão ser observados as seguintes diretrizes:

I - O atendimento às Normas Técnicas da Associação Brasileira de Normas Técnicas - ABNT.

II - O atendimento às disposições do Código Florestal Brasileiro e Resoluções do CONAMA no tocante as Áreas de Preservação Permanente - APP ao longo de cursos d'água ou nascente e da legislação municipal pertinente.

III - A área licenciada deverá estar delimitada com cerca ou muro, possuir portão para entrada exclusiva de caminhões autorizados com o devido Manifesto de Transporte de Resíduos - MTR e possuir efetivo controle da entrada destes resíduos.

IV - A disposição inadequada de resíduos na área licenciada caracterizar-se-á como infração ambiental e acarretará imediata suspensão da licença, bem como, autuação do proprietário do imóvel ou do solicitante da licença quando este não for o mesmo.

Art.24 Os procedimentos para o licenciamento ambiental de áreas de beneficiamento de resíduos da construção civil deverão seguir as seguintes etapas:

I - O licenciamento ambiental para áreas de beneficiamento de resíduos da construção civil deverá ser solicitado junto ao Departamento de Pesquisa e Monitoramento - MAPM da SMMA.

II - O licenciamento ambiental da área de beneficiamento dos Resíduos da Construção Civil fica condicionado à apresentação de Relatório Ambiental Prévio - RAP, nos termos do Decreto no 838, de 18 de agosto de 1997.

III - A SMMA poderá a qualquer tempo solicitar relatórios sobre a movimentação, contendo a quantidade de resíduos, o destino dos diversos tipos de resíduos triados ou processados e a relação de transportadores usuários da unidade de beneficiamento.

Art.25 Os procedimentos para o licenciamento ambiental de Aterros de Resíduos da Construção Civil e Áreas de Transbordo deverão seguir as seguintes etapas:

I - A autorização ambiental para aterro de resíduos da construção civil e áreas de transbordo deverá ser solicitada junto ao MAPM da SMMA.

II - O requerente deverá protocolar os seguintes documentos:

a) guia amarela (original) da área a ser utilizada para o recebimento temporário ou definitivo dos resíduos;

b) cópia do registro de imóveis atualizada;

c) requerimento preenchido, conforme modelo;

d) RG, CPF ou CNPJ do solicitante;

e) planta de situação indicando o imóvel;

f) "layout" do imóvel contendo a delimitação da área a ser destinada para a disposição de resíduos;

g) a critério da SMMA, poderá também ser solicitada planta planialtimétrica mostrando a localização de árvores isoladas, maciços vegetais, banhados naturais, cursos d'água, nascentes, reservatório, cotas e características dos terrenos vizinhos e o projeto do aterro contendo cotas finais, taludes, inclinações, arrimos, drenagem, plano de ocupação, resíduos a serem depositados, quantidade de resíduos, extensão horizontal do talude, delimitação de áreas de preservação permanente, se for o caso, com o recolhimento da respectiva Anotação de Responsabilidade Técnica - ART, entre outras informações;

h) se o requerente solicitar autorização ambiental para o aterro em área de terceiros, deverá ser apresentado junto com os documentos anteriormente descritos, a autorização do proprietário, na qual deverá constar a indicação fiscal do imóvel, a ciência do mesmo sobre a obediência ao projeto e que nesta área só poderá ser disposto resíduos Classe A, sob pena de enquadramento na legislação ambiental vigente.

III - É proibido destinar nas áreas licenciadas de aterro e transbordo resíduos Classes B e D, bem como, os resíduos de origem vegetal e de reparos de pavimentação.

Capítulo VI

Do Cadastramento dos Transportadores

Art.26 Deverão ser cadastradas junto à SMMA todas as empresas que operam com transporte de resíduos da construção civil no Município de Curitiba.

Art.27 Para o cadastramento das empresas aplica-se o estabelecido no Decreto no 1.120, de 24 de novembro de 1997 e Lei I no 9.380, de 30 de Setembro de 1998.

Capítulo VII

Da Destinação dos Resíduos

Art.28 Os resíduos Classe A deverão ser utilizados ou reciclados na forma de agregados, ou encaminhados a áreas de aterros de resíduos da construção civil, sendo dispostos de modo a permitir a sua utilização ou reciclagem futura, com exceção dos reparos de pavimentação que deverão ser encaminhados à destinação diferenciada.

Art.29 Os resíduos Classe B deverão ser reutilizados ou reciclados podendo ser apresentados à coleta seletiva municipal.

Art.30 Os resíduos Classe C deverão ser reutilizados, reciclados, armazenados, transportados ou encaminhados para destinação final desde que devidamente licenciada ou devolvidos ao fabricante, em conformidade com normas técnicas específicas.

Art.31 Os resíduos Classe D deverão ser armazenados, transportados e destinados em conformidade com normas técnicas específicas.

Art.32 É terminantemente proibida a disposição de resíduos da construção civil em áreas não licenciadas, sendo os infratores sujeitos às penalidades da legislação ambiental vigente.

Art.33 Caberá aos geradores e aos transportadores o destino adequado dos RCC, que deverão estar segregados conforme disposto neste regulamento e encaminhados para áreas de transbordo, beneficiamento ou aterros de resíduos da construção civil, devidamente licenciadas pela SMMA.

Art.34 Caberá ao Município, em parceria com os demais atores envolvidos, desenvolver ações de orientação das diretrizes do Plano Integrado de Gerenciamento dos Resíduos da Construção Civil de Curitiba.

Art.35 A fiscalização do atendimento às disposições do Regulamento do Plano Integrado de Gerenciamento de Resíduos da Construção Civil, ficará a cargo da SMMA, SMU, da Secretaria Municipal da Defesa Social - SMDS e Urbanização de Curitiba S.A. - URBS/DIRETRAN.

Art.36 O controle dos agentes envolvidos na gestão dos resíduos da construção civil deverá ser realizado por meio dos processos de licenciamento e fiscalização executados pelo Município.

Capítulo VIII

Das Ações Educativas

Art.37 O Município em parceria com os demais agentes envolvidos deverá elaborar materiais instrucionais e informativos sobre o Plano Integrado de Gerenciamento dos Resíduos da Construção Civil de Curitiba.

Parágrafo único. Os materiais instrucionais mencionados no “caput” deste artigo deverão

estar disponibilizados em locais acessíveis e vinculados ao ramo da construção civil como instituições públicas, universidades, Sindicato da Indústria da Construção Civil do Paraná - SINDUSCON-PR, Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura do Paraná - CREA-PR, Internet, casas de materiais de construção, construtoras, entre outros.

Capítulo IX

Dos Incentivos

Art.38 O Município estabelecerá através de ato administrativo próprio a obrigatoriedade de uso de percentual de agregados reciclados nas obras públicas.

Art.39 O Município estabelecerá mecanismos de incentivos para utilização de agregados reciclados nas obras particulares e de reconhecimento às empresas construtoras e de transporte que adotarem práticas adequadas para o gerenciamento dos resíduos.

Capítulo X

Das Penalidades

Art.40 O descumprimento das disposições deste regulamento acarretará na aplicação das penalidades previstas nas Leis nos 7.833, de 19 de dezembro de 1991 e 7.972, de 24 de junho de 1992 e no Decreto no 1.120, de 24 de novembro de 1997 sem prejuízo de outras penalidades.

Parágrafo único. Os valores previstos nas leis mencionadas no “caput” deste artigo serão reajustados de acordo com o estabelecido na Lei Complementar no 31, de 21 de dezembro de 2000.

Lei n. 17.072/2005, do Município de Recife

LEI n.º 17.072/2005 DE 04 DE JANEIRO DE 2005

Publicada Diário Oficial do Município Cadernos do Poder Executivo

Ementa: Estabelece as diretrizes e critérios para o Programa de Gerenciamento de Resíduos da Construção Civil.

O POVO DA CIDADE DO RECIFE, POR SEUS REPRESENTANTES, DECRETOU, E EU, EM SEU NOME, SANCIONO A SEGUINTE LEI:

Art. 1º Esta Lei cria o Programa de Gerenciamento de Resíduos da Construção Civil.

Parágrafo único. Para efeito desta lei considera-se:

I resíduos da construção civil: os resíduos provenientes das atividades de construções, reformas, reparos, demolições, escavações, terraplenagem e atividades correlatas;

II gerador: pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas responsáveis por atividades que gerem os resíduos de que trata esta lei;

III pequeno gerador: o gerador responsável pela atividade de construção, demolição, reforma, escavação e correlatas que gerem volumes de resíduos de até 1,0m³/dia;

IV grande gerador: o gerador responsável pela atividade de construção, demolição, reforma, escavação e correlatas que gerem volumes de resíduos superiores a 1,0m³/dia, em cada uma das fases do empreendimento.

Art 2º Fica proibida a disposição de resíduos da construção civil, em qualquer volume, e resíduos provenientes de poda e jardinagem, em volume superior a 100 litros/dia, para a coleta domiciliar regular.

Art 3º A execução dos serviços de coleta, transporte, tratamento e destino final dos resíduos oriundos da construção civil somente poderá ser realizado por firmas especializadas, mediante prévio

cadastramento no órgão municipal responsável pela Limpeza Urbana, sendo isento de cadastramento o transportador dos resíduos em volume inferior a 1,0m³.

Parágrafo único. Qualquer veículo não credenciado flagrado executando este transporte será apreendido e removido para o depósito da Prefeitura do Recife e liberados somente após o pagamento das despesas de remoção e multas devidas, ficando nestes casos o gerador dos resíduos como coresponsável pelas multas aplicadas.

Art 4º Os resíduos gerados na atividade de construção civil deverão ser classificados para efeito desta lei, em obediência ao que determinam as resoluções do CONAMA – Conselho Nacional de Meio Ambiente.

Art 5º Constitui infração o depósito de resíduos da construção civil e resíduos provenientes de poda e jardinagem em qualquer quantidade em vias, passeios, canteiros, jardins, áreas e logradouros públicos e corpos d'água.

Parágrafo único. Os veículos que transportarem os resíduos da construção civil e de poda que os depositarem em vias, passeios, canteiros, jardins, áreas e logradouros públicos e corpos d'água serão multados, apreendidos e removidos para o depósito da Prefeitura do Recife e liberados somente após o pagamento das despesas de remoção e multas devidas.

Art 6º O grande gerador deverá proceder a separação e identificação dos resíduos no local de origem, obedecendo à classificação preconizada pela legislação vigente sobre a matéria e originária dos órgãos federais, estaduais e municipais.

Art. 7º Toda atividade geradora de resíduos em quantidade superior a 1,0 (um) m³ /dia em funcionamento, bem como aqueles que pretendam se instalar no território do Município do Recife, devem obter licença de operação e para tanto submeter à aprovação do órgão gestor da limpeza urbana deste Município o respectivo Projeto de Gerenciamento de Resíduos da Construção Civil, para cada uma das unidades instaladas, tendo como objetivo estabelecer os procedimentos necessários para o manejo e destinação ambientalmente adequados dos resíduos gerados na atividade.

Parágrafo único. O Projeto deve ser apresentado ao órgão municipal responsável pela Limpeza Urbana para devida apreciação e, sendo aprovado, comporá o acervo de documentos apresentados na solicitação de Alvará junto a DIRCON/Secretaria de Planejamento.

Art 8º O Município do Recife, por seu órgão ou ente responsável pelos serviços de limpeza urbana, deverá manter instalações para recebimento dos resíduos (PRR Posto de Recebimento de Resíduo), para atender aos pequenos geradores, com facilidade de acesso e boas condições de tráfego, abrangendo todas as Regiões Político-Administrativas.

§ 1º Poderá o Município do Recife cobrar pelo tratamento e/ou destinação final destes resíduos.

§ 2º Não será acatado o recebimento de resíduos da construção civil que contenham resíduos sólidos orgânicos.

Art 9º A destinação dos resíduos da construção civil deverá obedecer o estabelecido em resoluções do CONAMA.

Parágrafo único. Os resíduos reutilizáveis ou recicláveis como agregados, tais como de construção, demolição, reformas e reparos de pavimentação e de outras obras de infraestrutura, inclusive solos provenientes de terraplanagem, de construção, demolição, reformas e reparos de edificações componentes cerâmicos (tijolos, blocos, telhas, placas de revestimento etc.), argamassa e concreto e de processo de fabricação e/ou demolição de peças pré-moldadas em concreto (blocos, tubos, meios-fios etc.) produzidas nos canteiros de obras, que apresentarem impurezas, deverão ser encaminhados às áreas de destinação final.

Art 10 O Município do Recife disponibilizará a relação das empresas cadastradas a

executarem as atividades pertinentes a esta lei às entidades do setor e ao público em geral, bem como os endereços das localidades de destino dos resíduos da construção civil.

Art 11 Os Aterros de Resíduos da Construção Civil e as Áreas de Destinação de Resíduos deverão apresentar acessibilidade e boas condições de tráfego, bem como dispor de infraestrutura física para atendimento, tratamento e/ou armazenamento dos resíduos recebidos.

§1º O Município do Recife poderá cobrar pelo serviço prestado.

§2º A empresa privada para administrar e operar estas unidades deve ser devidamente cadastrada junto ao órgão municipal responsável pela limpeza urbana.

Art 12 São penalidades por descumprimento do estabelecido nesta Lei:

I notificação de advertência por escrito, remetida por (AR), nas hipóteses de postura inadequada, ou de dúvida em relação à aplicação de multa;

II multa de R\$100,00 a R\$1.000,00, pelo não cumprimento da classificação e separação dos resíduos;

III multa de R\$300,00 a R\$ 5.000,00, pela não apresentação do Projeto de Gerenciamento dos Resíduos da Construção Civil;

IV multa de R\$100,00 a 5.000,00, por disposição de resíduos em logradouros públicos municipais, por disposição de resíduos em áreas de interesse ambiental (margens de rios, lagoas, manguezais e outros) e por disposição de resíduos em terrenos particulares sem prévia autorização da EMLURB;

V suspensão da licença de operação por 90(noventa) dias, por reincidência na não apresentação do Projeto de Gerenciamento dos Resíduos da Construção Civil;

VI a cassação definitiva da licença de operação, por nova ocorrência, quando já aplicada a suspensão, da não apresentação do Projeto de Gerenciamento dos Resíduos da Construção Civil.

Art 13 Os grandes geradores deverão, ao final da obra, apresentar Relatório comprovando o cumprimento do estipulado no Projeto de Gerenciamento de Resíduos da Construção Civil, sendo expedida certidão, pelo órgão responsável pela limpeza urbana, que comporá o acervo de documentos para solicitação de Alvará e certidão junto a DIRCON/Secretaria de Planejamento e Secretaria de Finanças do Município.

Art 14 A fiscalização desta Lei cabe à Secretaria de Serviços Públicos, através da EMLURB Empresa de Manutenção de Limpeza Urbana e à Secretaria de Planejamento do Município, através da Dircon Diretoria Geral de Coordenação e Controle Urbano e Ambiental.

Art 15 Fica revogado o art. 2º da Lei nº 16.377, de 15 de janeiro de 1998.

Art 16 Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação.

Recife, 03 de janeiro de 2005.

João Paulo Lima e Silva
Prefeito

Resolução n. 387/2005, Secretaria Municipal de Meio Ambiente da Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro.

RESOLUÇÃO SMAC n.º 387, de 24 de maio de 2005.

DISCIPLINA apresentação de projeto de gerenciamento de Resíduos da Construção Civil – RCC.

O SECRETÁRIO MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE, no uso das atribuições que lhe são conferidas pela legislação em vigor,

CONSIDERANDO o disposto na Resolução CONAMA 307 de 5 de julho de 2002, que visa, dentre outros, minimizar os impactos provenientes da disposição inadequada dos Resíduos da Construção Civil (RCC), determinando que todos os geradores, pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, responsáveis por atividades ou empreendimentos que gerem resíduos da construção civil, deverão ter como objetivo prioritário a não geração de resíduos e, secundariamente, a redução, a reutilização, a reciclagem e a destinação final adequada;

CONSIDERANDO o disposto no § 2º do Art. 8º da Resolução CONAMA 307/02, o qual estabelece que o Projeto de Gerenciamento de Resíduos da Construção Civil de atividades e empreendimentos sujeitos ao licenciamento ambiental, deverá ser analisado dentro do processo de licenciamento, junto ao órgão ambiental competente;

CONSIDERANDO o disposto na Lei Municipal Nº 2.138, de 11 de maio de 1994 que cria a Secretaria Municipal de Meio Ambiente - SMAC e estabelece, em seu Art. 2º, como sua competência, dentre outros, promover a defesa e garantir a conservação, recuperação e proteção do meio ambiente, além de coordenar o sistema de gestão ambiental para execução da política de meio ambiente do Município e promover o licenciamento de atividades potencialmente poluidoras e modificadoras do meio ambiente;

CONSIDERANDO a necessidade de disciplinar a apresentação dos Projetos de Gerenciamento de Resíduos da Construção Civil, para os grandes geradores de resíduos, visando promover a agilidade na análise ambiental do licenciamento das obras;

CONSIDERANDO, por fim, o parecer final da Câmara Setorial Temporária de Resíduos da Construção Civil, instituída pela Resolução do Conselho Municipal de Meio Ambiente - CONSEMAC n.º 18 de 7 de novembro de 2003, publicada no Diário Oficial do Município em 22 de fevereiro de 2005;

RESOLVE

Art. 1.º – Os empreendimentos ou atividades submetidos à análise da Secretaria Municipal de Meio Ambiente (SMAC), conforme identificados abaixo, deverão obedecer às disposições contidas nesta Resolução, na apresentação de PROJETO DE GERENCIAMENTO DE RESÍDUOS DA CONSTRUÇÃO CIVIL, que será obrigatório previamente a emissão de parecer técnico, destinado a subsidiar o licenciamento de obras para os seguintes casos:

- I) EDIFICAÇÕES com área total construída (ATC) igual ou maior que 10.000 m²;
- II) EMPREENDIMENTOS OU OBRAS QUE REQUEIRAM MOVIMENTO DE TERRA com volume superior a 5.000 m³;
- III) DEMOLIÇÃO DE EDIFICAÇÕES com área total construída (ATC) igual ou maior que 10.000 m² ou volume superior a 5.000 m³.

Art. 2.º – Os PROJETOS DE GERENCIAMENTO DE RESÍDUOS DA CONSTRUÇÃO CIVIL deverão ser assinados pelo profissional responsável pela execução da obra (PREO) ou por outro profissional devidamente habilitado, com a respectiva anotação de responsabilidade técnica (ART/CREA-RJ), e apresentados como condicionantes para emissão de parecer técnico conclusivo para licença de obras, instruídos com a seguinte documentação:

I) PLANTA DE SITUAÇÃO do canteiro de obras, indicando os pontos de coleta e acondicionamento do material reciclável, separados conforme as classes A, B, C e D estabelecidas pela Resolução CONAMA 307/02, indicados em Anexo. Prevendo local, de acondicionamento dos resíduos, em área de fácil acesso para o veículo de transporte.

II) MEMORIAL DESCRITIVO indicando no mínimo:

a) a estimativa dos resíduos a serem gerados por classe (A, B, C ou D) em cada etapa da obra – DEMOLIÇÃO (quando for o caso); PREPARO DO TERRENO; FUNDAÇÃO; ESTRUTURA e ACABAMENTO. Na fase de Preparo do Terreno devem ser incluídos os resíduos provenientes da movimentação de terra (bota-fora e jazida de empréstimo) e da remoção de vegetação;

b) a forma de triagem e acondicionamento dos resíduos, informando a destinação do lixo orgânico gerado pelos funcionários da obra.

c) as medidas de controle da poluição (hídrica, sonora e do ar) para o transporte dos resíduos, evitando o extravasamento em vias públicas;

III) PREVISÃO DE DESTINAÇÃO FINAL, informando os potenciais destinatários por classe do material gerado. Quando a destinação final da Classe A da obra for o nivelamento de terreno, deverá ser apresentada:

- a) Autorização do proprietário do terreno para receber o material Classe A.
- b) Planta Cadastral com o terreno destinatário devidamente assinalado.
- c) No caso de material Classe A proveniente da etapa de Preparo do Terreno deverá ainda ser apresentado memorial descritivo, contendo cronograma, quanto ao transporte de material indicando a capacidade e número de veículos utilizados, número de viagens/dia, tempo de viagem e itinerários.

Art. 3.º - Constará como exigência para a execução da “PRIMEIRA LAJE”, dos empreendimentos descritos no artigo 1o, a apresentação de Relatório de Implantação e Acompanhamento, bem como a comprovação da destinação final adequada dos resíduos da construção civil, nos termos do Art. 9o e 11, gerados ao final de cada etapa da obra, a saber:

- I) DEMOLIÇÃO (quando for o caso)
- II) PREPARO DO TERRENO

Art. 4.º – A concessão do “HABITE-SE”, dos empreendimentos referidos nos incisos I e II do artigo 1o, ficará condicionada à apresentação de Relatório de Implantação e Acompanhamento com a comprovação do destino final adequado dos resíduos, nos termos do Art. 9o e 11, gerados em todas as etapas da obra, indicadas no artigo anterior, incluindo ainda as fases de:

- I) FUNDAÇÃO
- II) ESTRUTURA
- III) ACABAMENTO

Art. 5.º - Os Relatórios de Implantação e Acompanhamento deverão ser assinados pelo PREO, indicando o tipo, a quantidade e o destino final dos resíduos gerados ao final de cada etapa da obra, informando, também, qualquer alteração em sua destinação, prevista inicialmente no Projeto de Gerenciamento de Resíduos da Construção Civil.

Parágrafo Único - Os Relatórios de Implantação e Acompanhamento deverão conter todas as informações referentes ao Empreendimento Gerador do RCC, ao Transportador e ao Destinatário como:

- I) Nome completo / razão social e número do CNPJ;
- II) Nome do representante, número do CPF e da Identidade;
- III) Endereço completo;
- IV) N.º da Licença / Alvará, que comprove a legalidade do Destinatário (com cópia anexa).

Art. 6.º – Será considerado como destino final adequado para os resíduos Classe A:

- I) Pontos de beneficiamento, incluindo pedreiras de brita, devidamente legalizados com a finalidade de reciclagem de entulho;
- II) Aterro de cava autorizado pelo órgão ambiental;
- III) Áreas de transbordo e triagem da COMLURB;
- IV) Áreas de transbordo e triagem licenciadas pelo órgão ambiental competente;
- V) Nivelamento de terreno, desde que relacionado à projeto aprovado de construção.

Parágrafo Único - O concreto (classe A) e a armadura (classe B), dos elementos de concreto armado, poderão ser separados no ponto de beneficiamento.

Art. 7.º – Será considerado como destino final adequado para os resíduos Classe B:

- I) Cooperativas de coleta e reciclagem credenciadas na COMLURB;

- II) Centros de Seleção e Reciclagem (CSRs) da COMLURB;
- III) Empresas comercializadoras legalizadas e recicladoras licenciadas pelo órgão ambiental competente.
- IV) Áreas de transbordo e triagem licenciadas pelo órgão ambiental competente.

Art. 8.º – Será considerado como destino final adequado para os resíduos Classe C:

- I) Áreas de transbordo e triagem da COMLURB;
- II) Áreas de transbordo e triagem licenciadas pelo órgão ambiental competente.

Parágrafo Único - Os resíduos vegetais provenientes da remoção de vegetação, poda e capina, dentre outros, serão considerados como resíduos classe C, somente na impossibilidade de seu reaproveitamento, justificado tecnicamente pelo gerador dos resíduos.

Art. 9.º – A comprovação do destino final adequado para os resíduos Classe D se dará através da apresentação do Manifesto de Adequação de Resíduos, emitido pelo órgão ambiental competente.

§ 1.º - A cópia do Manifesto de Adequação de Resíduos deverá constar, obrigatoriamente, do Relatório de Implantação e Acompanhamento.

§ 2.º - Os resíduos classe D não poderão ser segregados fora do canteiro de obras e deverão ser sempre transportados em separado.

Art. 10 – Será obrigatória a adoção de transportador de resíduos credenciado pela COMLURB, para as classes A, B e C.

Parágrafo Único – Nos casos dos resíduos Classe A provenientes de movimentação de terra (bota-fora e jazidas de empréstimos) não se aplicará o previsto no caput deste artigo, até a edição de normas específicas da COMLURB.

Art. 11 – Como forma de controle da destinação adequada dos resíduos, classe A, B ou C, será obrigatória a apresentação de documento comprovante do transporte e destino final de RCC, contendo, no mínimo, as informações constantes do Anexo A da NBR 15112/2004 (ou das que lhe sucederem), além da classificação do tipo de resíduo e a etapa da obra em que foi gerado.

Parágrafo Único - Para os casos de resíduos Classe A, destinados ao nivelamento de terrenos, poderá ser apresentada uma declaração do proprietário do respectivo terreno, autorizando o despejo do resíduo, como comprovação do destino final.

Art. 12 – A SMAC realizará a revisão da presente Resolução num prazo de dois anos, a contar da data de sua publicação, visando a ampliação dos casos previstos em seu artigo 1o, com a inclusão de outros empreendimentos ou atividades que por suas características necessitem da apresentação de projeto de gerenciamento de RCC, de acordo com a Resolução CONAMA 307/02.

Art. 13 - Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

AYRTON XEREZ
Secretário Municipal de Meio Ambiente

PUBLICADO NO D.O. Rio de 25/05/2005
páginas 46 e 47