

Titan de Lima

Especialista em Gestão de Resíduos Sólidos e Sistema de Gestão Ambiental. Assessor Técnico do PT na Câmara dos Deputados para as áreas de Políticas Ambientais, Desenvolvimento Sustentado e Defesa do Consumidor.

Política Nacional de Resíduos Sólidos

A perspectiva de uma lei federal



Este trabalho tem como objetivo alertar sobre a insegurança jurídica que vive o setor de resíduos sólidos, em virtude da falta de uma lei federal que regulamente a matéria. Verifica no que as resoluções do CONAMA atendem ao que dispõe a Constituição, quanto aos princípios da legalidade e da prevenção. Apresenta os projetos de lei que tramitam na Câmara dos Deputados acerca das questões relativas à gestão dos resíduos sólidos e o processo legislativo que envolve essas proposições. E ainda, a análise do trabalho da Comissão Especial da Câmara dos Deputados em 2001/2002, bem como de seu relatório apresentado. Conclui com sugestões de quais temas devem ser abordados em uma lei federal de resíduos sólidos.

Palavras-chave: meio ambiente, resíduos sólidos.

This paper seeks to alert society on the legal limbo of solid waste, due to a lack of federal regulatory legislation. However, the resolutions of the National Environmental Council serve the legal and prevention principles of the Constitution. The several proposed laws regarding solid waste management under consideration by the Chamber of Deputies and their legislative processes are reviewed. The work of a Special Committee during the 2001/2002 congressional session is also analyzed, as well as a report awaiting approval of that Committee. The paper ends with suggestions on the subjects which should be covered in federal solid waste legislation.

Keywords: environment, solid waste.

O PROCESSO LEGISLATIVO

Para que uma proposta se torne um projeto de lei e este, por sua vez, converta-se em lei há todo um processo legislativo que deve ser seguido. Este processo configura-se em uma exigência constitucional prevista no arti-

go 59 da Constituição Federal que estipula o processo legislativo e determina quais normas serão alvos de apreciação por parte do Congresso Nacional.

A gênese dos projetos de lei (PL) encontra-se no artigo 61 da Constituição que traz a norma para a iniciativa legislativa.

Esse dispositivo estipula quais atores políticos têm competência para propor leis no âmbito da federação, além da Câmara dos Deputados e do Senado da República. Garante a participação do cidadão no processo legislativo por meio da apresentação de projeto de lei de iniciativa popular, o qual está atrelado à exigência da subscrição por, no mínimo, 1% do eleitorado nacional, distribuído por pelo menos cinco estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles. Essa exigência dá ao projeto de lei de iniciativa popular legitimidade por meio do cumprimento dos princípios constitucionais da publicidade dos atos e da proporcionalidade.

O mesmo dispositivo garante, ainda, que

algumas leis terão suas iniciativas por competência exclusiva do presidente da República.

Depois de a iniciativa ser recebida pela Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, esta irá verificar se a iniciativa cumpre os requisitos formais estabelecidos nos artigos 59 e 61 da Constituição. Posteriormente, a Mesa irá distribuí-la para as comissões de mérito e para a Comissão de Constituição, Justiça e Redação (CCJC).

No caso do projeto receber em seu despacho de distribuição a tramitação em mais de quatro comissões de mérito, além da CCJC, será constituída uma Comissão Especial para a sua análise e votação. Essa comissão deve pronunciar-se tanto no mérito da propositura quanto aos



Correio da Manhã, Arquivo Nacional.

aspectos concernentes à sua admissibilidade, constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa. Estando duas ou mais proposições em curso na Câmara que visem regular matéria idêntica ou correlata, qualquer deputado pode requerer que sejam apensadas, para que sua tramitação seja conjunta. Após os debates do PL, há a apresentação do relatório da propositura por parte do relator que poderá rejeitá-la, aprová-la ou aprová-la na forma de um substitutivo ao projeto de lei. Depois da leitura desse relatório, procede-se à votação na(s) comissão(s) e posteriormente no Plenário da Câmara dos Deputados. Caso o projeto seja aprovado, ele seguirá para o Senado; caso seja rejeitado no Plenário, será arquivado. Vale ressaltar que se o relatório for lido, mas não for votado até o final da legislatura em que ocorreu a leitura, será nulo. E será então necessária a constituição de nova comissão, na legislatura seguinte, para a apresentação de um novo relatório, conforme estabelecido no artigo 105 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Vale informar que os projetos de lei aprovados nas comissões podem ser dispensados da votação em Plenário se a matéria em análise for de caráter conclusivo da Comissão.

Estão fora desse caráter conclusivo os projetos de lei complementar, os de Código, os de iniciativa popular e oriundos do Plenário do Senado Federal, as medidas provisórias e as propostas de emendas à Constituição.¹

OS TRABALHOS DA COMISSÃO ESPECIAL DE POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS

Em 24 de maio de 2001 foi instalada Comissão Especial com o objetivo de analisar as 74 proposições apensadas ao PL 203/91, denominada Comissão Especial de Política Nacional de Resíduos.

Tabela das 74 proposições divididas em grupos temáticos

Tema	Quantidade
Pilhas e baterias	9
Reciclagem de pneus	6
Importação de resíduo nuclear	5
Resíduo tecnológico	1
Moratória de instalação de incineradores	3
Incentivo fiscal na gestão de resíduos sólidos	5
Política Nacional de Resíduos Sólidos	6
Resíduo hospitalar	2
Resíduos de embalagens	9
Reciclagem de resíduos	8
Importação de resíduo industrial	2
Lâmpadas de vapor de mercúrio	1
Sem uma classe específica	17

Os trabalhos da Comissão privilegiaram a realização de audiências públicas, tendo sido realizadas 15 audiências e três reuniões com debate interno após a apresentação da segunda versão preliminar do relatório do projeto. Tivemos ainda duas reuniões para apresentação do parecer do relator e sua discussão. Ressalta-se que nas audiências públicas foi ouvido, sobretudo, o setor industrial, ficando no total com sete audiências, o que aponta para o caráter liberal do substitutivo. Os demais segmentos tiveram duas audiências para o setor técnico e duas para as organizações sociais. Os debates não focaram o conteúdo dos projetos de lei pensados, tampouco o conteúdo do projeto principal.

Em 22 de maio de 2002, o relator apresentou um substitutivo global ao PL 203/91 e seus apensos, que não refletia os debates ocorridos envolvendo universidades, organizações de classe e o Fórum Nacional Lixo e Cidadania.

O substitutivo apresentado pelo relator não tratava de questões fundamentais no tocante à gestão dos resíduos sólidos e subvertia a lógica da titularidade sobre os serviços ao determinar que “os municípios e o Distrito Federal serão usuários dos serviços de limpeza pública”. O poder de gestão é inerente ao concedente do serviço público, não cabendo nenhuma mudança no sentido de tornar o poder público um usuário de serviço público, até porque a lei de concessões estabelece papéis diferentes para o usuário

e para o poder público, no caso, o concedente. Tal mudança de papel tem como maiores interessadas as empresas de operação do serviço de limpeza pública.

O modelo de operação de gestão de resíduos sólidos proposto pelo relator dificultava a aplicação da “política dos três erres” – reduzir, reusar e reciclar –, pois no quesito reciclagem o substitutivo previa somente a reciclagem com caráter financeiro, impedindo a reciclagem com caráter ambiental. No tocante à erradicação dos lixões do Brasil, o modelo proposto visava regularizar as áreas de lixões existentes. Entretanto, essa regularização se daria de forma danosa ao meio ambiente, sem nenhum critério técnico ou obrigação de recuperação da área pelo degradador. Intentava o relator criar um Fundo Nacional de Resíduos Sólidos que contaria apenas com recursos públicos para atender às demandas de tratamento, coleta e disposição final de resíduos urbanos, bem como à descontaminação de áreas degradadas ou contaminadas por cavas químicas e disposição de resíduos urbanos. Vale ressaltar que a principal questão a ser tratada em uma Política Nacional de Resíduos Sólidos é a responsabilidade pós-consumo. Essa responsabilidade deve ser compartilhada em toda a cadeia produtiva, sendo contemplados o consumo e o seu descarte. O fundo em questão liberaria o setor industrial produtor de embalagens dessa cadeia de responsabilidades pós-consumo, sendo que as embalagens representam 47% do lixo gerado

nos centro urbanos. O fundo proposto manteria a situação existente no tocante ao financiamento do passivo ambiental das indústrias de embalagens e não aplicaria, como alardeado pelo relator, o “princípio do poluidor pagador”, contido no artigo 9º, inciso XVII, do substitutivo, pois a indústria de embalagens poluiria, mas não pagaria, sendo mantida a responsabilidade pós-consumo no poder público e na sociedade. Vale ressaltar, ainda, que o referido fundo proposto pelo relator padecia de vício de iniciativa, uma vez que não cabe ao Legislativo apresentar propostas que criem despesas para o Executivo.



Outro ponto conflitante do substitutivo se deu nos que sites *tratamento e conceitos*. Em meio à gestão dos resíduos hospitalares, o relator tentou modificar a classificação dos resíduos provenientes da indústria farmacêutica e bioquímica, incluindo-os como resíduos hospitalares, o que, com a devida vênia, é um absurdo. Essa mudança, que só interessa ao setor industrial, contraria as normas técnicas pertinentes ao assunto, que consideram o resíduo procedente dessas indústrias como “Resíduo Classe I Perigoso, NBR 10004 – Resíduos Sólidos – Classificação”. O interesse da indústria nessa mudança se dá no montante gasto para o tratamento de resíduos classe I que é da ordem de dois mil dólares, podendo chegar a quatro mil a tonelada em incineradores de re-

síduos industriais licenciados para tal tratamento, contra US\$ 417,07 a tonelada em incineradores de resíduos hospitalares. Os danos à saúde pública com essa mudança são incalculáveis. Ademais, o substitutivo incentivaria o tratamento através da incineração contrariando acordo assumido publicamente pelo presidente eleito com os ambientalistas, de não incentivar tal tratamento para os resíduos urbanos. Esse substitutivo, de caráter liberal, não agradou os seguimentos sociais nem tampouco a maioria dos deputados da Comissão Especial.

Devido ao exposto, a bancada do PT deliberou a obstrução à votação do substitutivo apresentado pelo relator. Em 27 de novembro de 2002, numa sessão que foi convocada pelo relator para a votação do substitutivo, o deputado petista Luciano Zica solicitou verificação de quorum. Ao se confirmar a falta de quorum para deliberar sobre a matéria, a sessão foi “derrubada”. Finalmente, a 4 de dezembro, em mais uma tentativa de aprovação do substitutivo, novamente não houve quorum, constando da lista de presença as assinaturas de apenas cinco deputados. De acordo com o Regimento Interno da Câmara dos Deputados, o relatório e o substitutivo apresentados pelo relator da Comissão Especial ficaram prejudicados, pois não foram votados durante a legislatura passada, 1999/2003. Assim, na nova legislatura haverá nova Comissão, com novos membros, mesa diretora e relator, conforme o processo legislativo.

A INSEGURANÇA JURÍDICA NO SETOR DE RESÍDUOS SÓLIDOS POR FALTA DE UM DIPLOMA LEGAL FEDERAL

A falta de uma lei federal que trate da gestão ambientalmente segura dos resíduos sólidos, semi-sólidos, líquidos e gasosos tem trazido insegurança jurídica aos atos da administração pública e privada.

O arcabouço legal federal da área de resíduos sólidos não se encontra consolidado em um único diploma, mas distribuído em leis, decretos, portarias, e resoluções do CONAMA e da ANVISA. Essa dispersão dificulta a aplicação das normas legais causando enorme insegurança jurídica.

Para debatermos sobre política para a área de resíduos sólidos, temos que levar em conta os aspectos econômicos, financeiros e administrativos; as questões sociais, culturais e de participação da sociedade; a educação, saúde e saneamento; a contaminação do ar, água e solo; a fiscalização e controle sobre produtos produzidos e comercializados. Essa diversidade temática está contida nos vários diplomas que tratam da matéria.

O primeiro instrumento legal a ser utilizado para uma análise na área de resíduos sólidos é a Constituição Federal, notadamente seu art. 30, que estabelece como competência do município “organizar e prestar diretamente ou sob regime de concessão ou permissão os ser-

viços públicos de interesse local, incluindo o de transporte coletivo, que têm caráter essencial”. Nesse contexto, a limpeza urbana figura como um serviço público de interesse local, e de caráter essencial. Entretanto, vale ressaltar que 60% dos resíduos sólidos urbanos/domésticos produzidos no Brasil são coletados por empresas privadas² contratadas pelas prefeituras, por contrato direto, sendo poucas as prefeituras que operam contratos em regime de concessão. Há de se estabelecer a diferença entre contratação por permissão e contratação por concessão. A permissão consiste em um ato administrativo precário, pelo qual o poder público faculta ao particular a execução de serviços de interesse coletivo, no caso a limpeza pública. Já a concessão é um ato administrativo pelo qual a administração pública delega a outrem a execução de um serviço público por sua conta e risco. Outro dispositivo constitucional que deve ser observado é o inciso IX do artigo 23 que estabelece como competência comum da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios a “promoção de programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico”.

Como já dissemos, a gestão de resíduos sólidos, em termos legais, está dispersa em vários diplomas federais. Na forma de lei, somente a lei n. 9.605, de 1998, Lei de Crimes Ambientais (LCA), faz menção à área de resíduos sólidos. Entretanto, o dispositivo está mais associado ao

resíduo industrial, senão vejamos:

Art. 54. Causar poluição de qualquer natureza em níveis tais que resultem ou possam resultar em danos à saúde humana, ou que provoquem a mortandade de animais ou a destruição significativa da flora:

Pena - reclusão, de um a quatro anos, e multa.

§ 1º Se o crime é culposo:

Pena - detenção, de seis meses a um ano, e multa.

§ 2º Se o crime:

[...]

V - ocorrer por lançamento de resíduos sólidos, líquidos ou gasosos, ou detritos, óleos ou substâncias oleosas, em desacordo com as exigências estabelecidas em leis ou regulamentos:

Pena - reclusão, de um a cinco anos.

A LCA não se preocupou com a criminalização da disposição final inadequada do resíduo urbano/doméstico. O dispositivo em comento tem sido aplicado por parte do Ministério Público por meio de analogia, quando se trata de conduta lesiva ao meio ambiente oriunda da disposição final inadequada de resíduos urbanos/domésticos. Encontraremos, em maior abundância, dispositivos normativos sobre gestão de resíduos sólidos urbanos e hospitalares nas resoluções do CONAMA e da ANVISA.

O primeiro atua tanto na gestão de resíduos urbanos domésticos quanto na de resíduos hospitalares. Já a ANVISA tem sua atuação mais voltada à gestão de resíduos hospitalares. Nesse diapasão, vale ressaltar o conflito de resoluções de ambos os órgãos. A exemplo, temos a resolução do CONAMA que dispõe sobre a gestão de resíduos hospitalares se contrapondo à resolução da ANVISA que dispõe sobre o mesmo tema.

O CONAMA vem, nos últimos anos, editando resoluções referentes à coleta e tratamento de resíduos sólidos de construção civil, pilhas e baterias, pneumáticos e lâmpadas de mercúrio, e construção de aterros sanitários, estabelecendo obrigações diversas para a sociedade. Entretanto, esses diplomas são apenas resoluções, não leis e como tais não podem imputar obrigações. As leis, no ordenamento jurídico nacional, são o único instrumento capaz de criar obrigações para a sociedade. Essa afirmativa tem seu embasamento no art. 5º, inciso III, da Constituição Federal, que determina que “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa, senão em virtude de lei”, norma constitucional que se configura no princípio da legalidade. Vale lembrar que esse princípio da legalidade tem sua gênese no artigo 5º da Declaração Universal dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789. Essa lei secular determinava em seu artigo 5º que “a lei só tem direito de proibir as ações prejudiciais à sociedade. Tudo quanto não for proibido pela lei

não pode ser impedido e ninguém pode ser constrangido a fazer o que ela não ordena”.

Sobre esse tema, assim leciona o renomado professor Celso Antônio Bandeira de Mello, em sua clássica obra *Curso de direito administrativo*:

Deveras, as leis provêm de um órgão colegial – o Parlamento – no qual se congregam várias tendências ideológicas, múltiplas facções políticas, diversos segmentos representativos do espectro de interesses que concorrem na vida social, de tal sorte que o Congresso se constitui em verdadeiro cadinho onde se mesclam distintas correntes. Daí que o resultado de sua produção jurídica, as leis – que irão configurar os direitos e obrigações dos cidadãos – necessariamente terminam por ser, quando menos em larga medida, fruto de algum contemperamento entre as variadas tendências. Até composições, de modo que a matéria legislada resulta como o produto de uma interação, ao invés de mera imposição rígida das conveniências de uma única linha de pensamento.³

Diz ainda o renomado mestre:

Se o regulamento não pode criar direitos ou restrições à liberdade, propriedade e atividades dos indivíduos que já não estejam estabelecidos e restringidos na lei, menos ainda poderão fazê-lo instruções, portarias ou

resoluções. Se o regulamento não pode ser instrumento para regular matéria que, por ser legislativa, é insuscetível de delegação, menos ainda poderão fazê-lo atos de estirpe inferior, quais instruções, portarias ou resoluções. Se o chefe do Poder Executivo não pode assenhearse de funções legislativas nem recebê-las para isso por complacência irregular do Poder Legislativo, menos ainda poderão outros órgãos ou entidades da administração direta ou indireta.

Esses ensinamentos nos levam a afirmar que se justifica o mandamento constitucional na exata medida em que o Legislativo é a instituição dotada de legitimidade constitucional, capaz de reunir os diversos interesses e atores sociais para operar o “delicado mister de disciplinar a liberdade e a propriedade das pessoas”,⁴ conforme previsão do artigo 5º da Constituição. Essa representatividade do parlamento não elimina a participação direta do cidadão por meio da já referida iniciativa popular.

Exemplificaremos a exorbitância do CONAMA em suas atribuições legais, no tocante à edição de normas para o setor de resíduos sólidos, utilizando como exemplo o que dispõe a sua resolução n. 308, de 21 de março de 2002, sobre “Licenciamento ambiental de sistemas de disposição final dos resíduos sólidos urbanos gerados em municípios de peque-

no porte”.

Essa resolução, que ao nosso ver traz dispositivo eivado de inconstitucionalidade, na contramão do ordenamento jurídico nacional, determina no parágrafo único do seu art. 5º que o órgão ambiental competente poderá dispensar para o licenciamento ambiental do empreendimento a elaboração de EIA/RIMA, se “ficar constatado, por estudos técnicos, que o empreendimento não causará significativa degradação ao meio ambiente”. Diz o dispositivo:

Art. 5º O empreendimento de disposição final de resíduos sólidos contemplado nesta resolução deverá ser submetido ao processo de licenciamento ambiental junto ao órgão ambiental competente, integrante do Sistema Nacional de Meio Ambiente-SISNAMA, observando os critérios estabelecidos no anexo desta resolução.

Parágrafo único. O órgão ambiental competente poderá dispensar o Estudo de Impacto Ambiental-EIA e respectivo Relatório de Impacto Ambiental-RIMA na hipótese de ficar constatado, por estudos técnicos, que o empreendimento não causará significativa degradação ao meio ambiente.

Ressaltamos que o legislador constituinte determinou (e determinar não é autorizar!), no artigo 225, IV, que “para assegurar a efetividade do direito a um

meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida fosse exigido, *na forma da lei*, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental a que se dará publicidade”. (grifo nosso)

O CONAMA, ao possibilitar que o administrador público dispense o Estudo de Impacto Ambiental através de resolução, cria um efeito de causalidade que resultará no abalo do princípio da segurança jurídica dos seus atos. Esse princípio, conjuntamente com o da legalidade e o da supremacia do interesse público sobre o particular, constitui-se um dos princípios fundamentais da Administração Pública. O seu abalo se dá na exata medida em que as resoluções são dispositivos legais de caráter infraconstitucional que não se prestam à finalidade de regular dispositivos constitucionais. As resoluções estão, no ordenamento jurídico



nacional, em posição inferior à lei complementar, lei ordinária, medidas provisórias e decretos. Conforme o que dispõe o artigo 59 da Constituição Federal, combinado com os ensinamentos de Kelsen⁵ e Nunes,⁶ podemos vislumbrar a hierarquia no ordenamento jurídico nacional no gráfico apresentado em forma de pirâmide.

Vale lembrar que, no caso do inciso IV, do artigo 225 da Constituição, a exigência do EIA/RIMA será estabelecida na "forma da lei". Quanto a este aspecto formal da resolução do CONAMA, que abala o princípio da segurança jurídica nos atos da administração, assim leciona Bandeira de Mello:

Para reforçar ainda mais o entendimento deste caráter subalterno da atividade administrativa, basta examinar atentamente o art. 84, IV, da Lei Magna. De acordo com ele, compete ao presidente da República sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para a sua fiel execução. Evidencia-se, destarte, que mesmo os atos mais conspícuos do chefe do Poder Executivo, isto é, os decretos, inclusive quando expedem regulamentos, só podem ser produzidos para ensejar *execução fiel da lei*. Ou seja: pressupõe sempre uma dada lei da qual sejam os *fiéis executores*.⁷

Destarte, ignorar essa formalidade ensejará insegurança jurídica nos atos da administração na exata medida em que

esse vício formal fere o princípio da legalidade que se configura como pedra angular do direito individual.

A professora doutora Maria Sylvania Zanella di Pietro, em sua brilhante obra intitulada *Direito administrativo*,⁸ assim leciona sobre o princípio da legalidade:

Este princípio, juntamente com o de controle da Administração pelo Poder Judiciário, nasceu com o Estado de direito e constitui uma das principais garantias de respeito aos direitos individuais. Isto porque a lei, ao mesmo tempo em que os define, estabelece também os limites da atuação administrativa que tenha por objetivo a restrição ao exercício de tais direitos em benefício da coletividade.

É aqui que melhor se enquadra aquela idéia de que na relação administrativa a vontade da Administração Pública é a que decorre da lei.

Segundo o princípio da legalidade, a Administração só pode fazer o que a lei permite; no âmbito das relações entre particulares, o princípio aplicável é o da autonomia da vontade, que lhes permite fazer tudo o que a lei não proíbe. Essa é a idéia expressa de forma lapidar por Hely Lopes Meirelles e corresponde ao que já vinha explicitado no artigo 4º da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789: "A liberdade consiste em fazer tudo aquilo que não prejudique outrem; assim, o exercício dos direitos

naturais de cada homem não tem outros limites que asseguram aos membros da sociedade o gozo dos mesmos direitos. Esses limites somente podem ser estabelecidos por lei”.

No direito positivo brasileiro, esse postulado, além de referido no artigo 37, está contido no artigo 5º, inciso II, da Constituição que, repetindo preceito de

Constituições anteriores, estabelece que “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”.

Em decorrência disso, a Administração Pública não pode, por simples ato administrativo, conceder direitos de qualquer espécie, criar obrigações ou impor vedações aos administrados; para tanto,



Correio da Manhã, Arquivo Nacional.

ela depende de lei.

Ora, estando o poder público desnudo de uma lei que o autorize a dispensar de EIA/RIMA empreendimentos de aterro sanitário, caso seja concedida uma licença para construção desta obra, qualquer cidadão poderá impetrar representação junto ao Ministério Público ou ação popular com pedido de liminar para embargar a obra, ensejando com isso insegurança jurídica ao empreendedor do aterro sanitário, seja ele uma prefeitura ou uma empresa privada.

Coroa esse raciocínio o ensinamento de Celso Antônio: “O princípio da legalidade, no Brasil, significa que a Administração nada pode fazer senão o que a lei determina”.⁹

Seguindo essa esteira da legalidade, Kelsen assim leciona sobre o sentido de uma norma jurídica: “No sentido mais geral, norma significa que *algo deve ser*. Pode-se caracterizar a norma como o *sentido de um ato de vontade*, mas é preciso diferenciar estritamente este sentido do *dever ser* e o ato efetivo de vontade. O ato *de vontade* reside na esfera do ser, seu significado na esfera do dever ser”.¹⁰

Como podemos notar, não nos parece que a resolução do CONAMA atenda ao mandamento constitucional, pois autorizar entidade governamental a dispensar EIA/RIMA somente seria possível por meio de lei, conforme demonstrado. Ademais, a lei n. 6.938, de 1981, em seu

artigo 8º, inciso I, determina que entre as competências do CONAMA está: “estabelecer, mediante proposta do IBAMA, normas e critérios para licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, a ser concedido pelos estados e supervisionadas pelo IBAMA; (...)”.

O renomado jurista Paulo Affonso Leme Machado, em sua clássica obra *Direito ambiental brasileiro*, comentando a resolução do CONAMA n. 237, de 1997, afirma sobre a atribuição em questão:

O Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA), através da resolução 237/97, procurou partilhar a competência ambiental administrativa, dispondo sobre o licenciamento ambiental a ser feito pelo IBAMA (art. 4º), estabeleceu as competências dos estados e do Distrito Federal (art. 5º), determinou a área de competência dos municípios (art. 6º) e estabeleceu que os empreendimentos e atividades serão licenciados em nível de competência (art. 7º).¹¹

Sobre a atuação do CONAMA em matéria de licenciamento, há o preceito do já referido art. 8º, I, da lei n. 6.938/81. O inciso é claro em sua redação, mostrando que instituir “normas e critérios para o licenciamento” não se confunde com atribuir competências para entes federativos licenciarem. Tanto é que o mencionado art. 8º liga a instituição de normas e critérios com o licenciamento “a ser concedido pelos estados”. Da mesma forma o art. 10, caput, dessa lei, indica que

o licenciamento será feito pelo “órgão estadual competente”. Uma resolução federal não pode alterar uma lei federal. Sob todos os ângulos em que se vejam, constata-se invasão de competência e quebra de hierarquia administrativa, acarretando o vício de inconstitucionalidade e ilegalidade aos artigos 4º a 7º da resolução inquinada.

Ademais, já há jurisprudência sobre o tema, pois o STF julgou procedente a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN) n. 1.086-7 contra o governo do estado de Santa Catarina por este incluir em sua Constituição estadual dispositivo de dispensa de EIA/RIMA para empreendimentos florestais.

Ressaltamos que este trabalho reflete a necessidade de um marco regulatório para o setor de resíduos sólidos à luz do que determina o direito administrativo, constitucional e ambiental pós a promulgação da Constituição de 1988, que é posterior à lei que institui a Política Nacional de Meio Ambiente. Nesse sentido, vale citar o pensamento de Norberto Bobbio sobre o tema:

O direito positivo, ao contrário, é aquele que estabelece ações que, antes de serem reguladas, podem ser cumpridas indiferentemente de um modo ou de outro, mas, uma vez reguladas pela lei, importa (isto é: é correto e necessário) que sejam desempenhadas do modo prescrito pela lei. Aristóteles dá este exemplo: antes da existência da uma lei ritual é

indiferente sacrificar a uma divindade uma ovelha ou duas cabras; mas uma vez existente uma lei que ordena sacrificar uma ovelha, isto se torna obrigatório; é correto sacrificar uma ovelha e não duas cabras não porque esta ação seja boa por sua natureza, mas porque é conforme a uma lei que dispõe desta maneira.¹²

CONCLUSÃO

Como podemos demonstrar, as resoluções não oferecem a segurança jurídica necessária aos atos da Administração Pública, para o estabelecimento de um marco regulatório para o setor de resíduos sólidos. Nesse sentido, entendemos que um projeto de lei que venha a dar a legalidade aos atos da administração e, por conseguinte, a segurança jurídica necessária ao setor de resíduos sólidos e seu efetivo marco regulatório, seja amparado por um subsistema nacional de resíduos sólidos subordinado ao Sistema Nacional de Meio Ambiente, formalizando assim as relações da União, estados, Distrito Federal e municípios no que tange às políticas de resíduos sólidos, se coadunado com o pacto federativo estabelecido pelo artigo 23, da Constituição, notadamente o seu inciso IX. Além dessa questão, o projeto de lei deve abordar os seguintes quesitos: aspectos econômicos, financeiros, administrativos e de qualificação profissional; questões sociais, culturais, de participação da sociedade e de responsabilidade pós-consumo; educação, saúde

de e interface com as demais áreas do saneamento ambiental; contaminação do ar, água e solo e ocupacional; e fiscalização e controle social sobre produtos produzidos e comercializados.

Este artigo é fruto de comunicação apresentada durante a XXXIV As-

sembléia da Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento (ASSEMAE), realizada em Caxias do Sul, de 16 a 22 de maio de 2004, com revisão técnica do dr. Márcio Luiz Silva, assessor jurídico da liderança da bancada federal do PT.

N O T A S

1. Brasil, Câmara dos Deputados, *Regimento Interno da Câmara dos Deputados*, 2003, artigo 24, inciso II.
2. Governo do Estado de São Paulo, Secretaria Estadual de Meio Ambiente, *Resíduos sólidos urbanos: problema global*, São Paulo, 1998, p. 9.
3. Celso Antônio Bandeira de Mello, *Curso de direito administrativo*, 14. ed., São Paulo, Malheiros Editores, 2002, p. 329, 331-332.
4. *ibidem*, p. 328.
5. Hans Kelsen, *Teoria pura do direito: introdução à problemática científica do direito*, 2. ed., São Paulo, Revista dos Tribunais, 2002.
6. L. A. R. Nunes, *Manual de introdução ao estudo do direito*, 3. ed., São Paulo, Saraiva, 2000.
7. Celso Antônio Bandeira de Mello, *op. cit.*, p. 86.
8. Maria Sylvania Zanella di Pietro, *Direito administrativo*, 12. ed., São Paulo, Atlas, 2000.
9. Celso Antônio Bandeira de Mello, *op. cit.*, p. 87.
10. Hans Kelsen, *op. cit.*, p. 29.
11. Paulo Affonso Leme Machado, *Direito ambiental brasileiro*, 11. ed., São Paulo, Malheiros Editores, 2003.
12. Norberto Bobbio, *O positivismo jurídico: lições de filosofia do direito*, 1995, p. 17.