



CETESB

COMPANHIA DE TECNOLOGIA DE SANEAMENTO AMBIENTAL

CETESB - CIA. DE TECNOLOGIA DE SANEAMENTO AMBIENTAL
BIBLIOTECA Prof. Dr. Lucas Nogueira Garcez
w. Prof. Frederico Hermann Junior, 345 - Pinheiros
05489-900 - SÃO PAULO - BRASIL

7-SISTEMAS DE RESÍDUOS SÓLIDOS:
LEGISLAÇÃO

CLASS.	
AUT.	69
TOMBO	30925
	G745E
	030924

DIRETORIA

Werner Eugênio Zulauf
Diretor-Presidente

Antônio Alves de Almeida
Diretor Administrativo

Fredmar Corrêa
Diretor de Planejamento Ambiental

Nelson Mansour Nabhan
Diretor de Engenharia

Nelson Vieira de Vasconcelos
Diretor de Controle

Paulo Bezerril Júnior
Diretor Financeiro

Samuel Murgel Branco
Diretor de Pesquisa

ÍNDICE

Pág.

1 - COMPETÊNCIA.....	3
2 - LEGISLAÇÃO FEDERAL.....	4
3 - LEGISLAÇÃO ESTADUAL.....	5
4 - LEGISLAÇÃO MUNICIPAL.....	6
5 - PORTARIA Nº 53/79 DO MINISTÉRIO DO INTERIOR.....	7
6 - FISCALIZAÇÃO.....	9

7-SISTEMAS DE RESÍDUOS SÓLIDOS: LEGISLAÇÃO

Yara Maria Gomide Gouvêa

1 - COMPETÊNCIA

Qualquer exame de uma legislação deve ter em vista, já de início, os princípios gerais de direito, nos quais ela se fundamenta e que a informam. Esses princípios gerais são a estrutura, o arcabouço jurídico dessa legislação e frequentemente não estão definidos nas leis, mas são por ela pressupostos.

Assim, em primeiro lugar, há que se examinar a competência para legislar sobre a matéria.

Inegável a direta relação existente entre o acondicionamento, coleta, transporte e disposição dos resíduos sólidos de qualquer natureza e a saúde pública; ou seja, sem sombra de dúvida, a matéria insere-se no contexto da legislação sanitária.

Sobre esse aspecto, a Constituição Federal (Emenda Constitucional nº 1, de 17.10.69, em seu artigo 8º - inciso XVII, letra "c"), diz competir à União legislar sobre normas gerais de defesa e proteção da saúde. O parágrafo único desse mesmo artigo, entretanto, ressalva a competência dos Estados para legislar supletivamente sobre a matéria (e essa competência supletiva inclui também a complementar).

Em decorrência desse dispositivo constitucional, temos que à União cabe traçar as normas gerais, as linhas mestras que deverão nortear o legislador estadual, ao tratar da matéria. Aos Estados, por sua vez, cabe a edição de regras próprias mais minudentes, consideradas as condições e características locais. Esta atuação estadual deverá basear-se nas diretrizes fixadas pela lei federal entendendo-se que, via de regra, podem ser mais exigentes ou restritivas do que a norma baixada pela União não podendo, contudo, ser mais brandas ou dispensar exigências nela contidas.

A Constituição não se refere ao Município ao fazer a ressalva de competência para legislar supletivamente mas daí não se segue que deste tenha sido subtraída tal

atribuição. Ao contrário, a mesma Constituição dispõe em seu artigo 15:

"Art. 15 - A autonomia municipal será assegurada:

I -

II - pela administração própria, no que respeita
ao seu peculiar interesse, especialmente
quanto:

a)

b) *à organização dos serviços públicos locais.* (Grifamos)

Tal preceito constitucional atribui, duplamente, competência ao município quando se trata de resíduos sólidos. Seu peculiar interesse, no campo da saúde pública, é indiscutível, o que insere na linha de atuação supletiva para legislar sobre a matéria.

E aqui, mesmo caracterizado seu peculiar interesse, estará o município adstrito, ou melhor dizendo, balizado pelas normas federais e estaduais, não podendo ignorá-las, infringi-las ou extravasar os limites fixados, mas melhor detalhá-las, naquilo que interessar à realidade local.

Já, a competência a ele constitucionalmente assegurada para a organização dos serviços públicos locais, coloca-o numa situação de primazia, face às demais esferas de poder, para a efetiva organização e execução dos serviços de limpeza pública.

A título de exemplo, podemos citar a Lei Orgânica dos Municípios do Estado de São Paulo (Decreto Lei Complementar nº 9, de 31.12.69) que dispõe em seu artigo 3º:

"Art. 3º - Ao município compete prover a tudo
quanto respeite ao seu peculiar interesse e ao ao
bem-estar de sua população, cabendo-lhe, privativamente,
entre outras, as seguintes atribuições:

I -

XIII - *prover sobre limpeza das vias e logradouros públicos, remoção e destino do lixo domiciliar e de outros resíduos de qualquer natureza.* (grifamos)

2 - LEGISLAÇÃO FEDERAL

A União, a quem foi atribuída a edição de normas gerais sobre a matéria, muito pouco tem feito no exercício dessa competência.

Na verdade, até recentemente verificou-se uma verdadeira omissão do legislador federal. Observe-se que o Código Nacional de Saúde, aprovado pelo Decreto Federal nº 49.974-A, de 21.01.61, contém um único dispositivo sobre resíduos sólidos, preceituando de forma genérica que:

"Art. 40 - A coleta, o transporte e o destino do lixo processar-se-ão em condições que não tragam malefícios ou inconvenientes à saúde, ao bem estar público e à estética."

Somente em 1979 a União fixou algumas diretrizes relativas aos resíduos sólidos, através da Portaria nº 053, do Ministério do Interior, cujo exame faremos adiante.

Em 31.08.80, foi promulgada a Lei Federal nº 6.938 que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação. Trata-se de lei programática remetendo ao Regulamento (ainda não baixado) a fixação de normas técnicas e padrões. Assim não há ainda condições de examiná-la como normas legal vigente sobre resíduos sólidos.

3 - LEGISLAÇÃO ESTADUAL

No silêncio da União, a disciplina da matéria vem sendo feita pelos estados e municípios. Um rápido exame dessa legislação nos mostra que, coerentemente com a divisão de competências traçadas pela nossa Carta Magna, as normas estaduais deixam transparecer uma maior preocupação com a saúde pública e o meio ambiente, não invadindo a competência municipal para organizar os serviços públicos locais.

Tanto que da leitura das várias legislações estaduais vigentes, pode-se observar que, de maneira quase que uniforme, os Estados proibem a simples disposição do lixo a céu aberto, seja na propriedade do próprio produtor dos resíduos sólidos, seja num local comum (lixões), estabelecendo regras relativas ao tratamento e disposição final dos mesmos.

As normas estaduais, costumam também tratar dos resíduos portadores de agentes patogênicos, de alta toxicidade ou inflamáveis, radioativos, explosivos, etc.; proibem expressamente a alimentação de animais com lixo "in natura", enfim, abordam aqueles aspectos dos resíduos sólidos que mais de perto dizem respeito à saúde e ao meio ambiente.

E de se notar que, tradicionalmente, a matéria vinha sendo tratada nos códigos sanitários estaduais. De algum tempo para cá, com o surgimento de legislação específica sobre o meio ambiente, grande parte das questões relativas aos resíduos sólidos passou a integrar tal legislação, permanecendo, naqueles códigos, uns poucos dispositivos, como aquele que proíbe a alimentação de animais com "lixo in natura".

Essa maior preocupação com o meio ambiente e o desenvolvimento de uma consciência ecológica vem se traduzindo, também, num aumento da abrangência das normas estaduais e até mesmo, numa ampliação do próprio conceito de "resíduos sólidos".

A título de exemplo, podemos citar a recente legislação do Estado da Bahia que institui o Sistema Estadual de Administração dos Recursos Ambientais (Regulamento da Lei nº 3.858, de 03.11.80, aprovado pelo Decreto nº 28.687, de 11.02.82) que assim dispõe:

"Art. 75 - Considera-se resíduo sólido qualquer lixo, refugo, lodos, lamas e borras provenientes de planta de tratamento de água de abastecimento ou de equipamentos de controle da poluição atmosférica, e outros materiais residuais que não forem excluídos deste Regulamento e/ou normas dele decorrentes."

Parágrafo Único - Entende-se como "outros materiais residuais" qualquer sólido, líquido, semi-sólido e os materiais neles resultantes das atividades industriais, comerciais, de mineração ou de agricultura, ou das atividades da comunidade, que não são normalmente passíveis de lançamento em redes de esgotamento, mas que podem vir a ser descartados, ou que estão sendo estocados ou tratados antes do descarte".

4 - LEGISLAÇÃO MUNICIPAL

Os municípios, por sua vez, têm uma outra abordagem da matéria. Sem olvidar os aspectos relativos ao meio ambiente e, de forma mais imediata, à saúde pública, as legislações municipais contemplam de forma precisa e detalhada, os dispositivos operacionais dos serviços de limpeza pública.

No que respeita às normas relativas à saúde, repetimos, estão adstritos à legislação federal e estadual pois nesse caso exercem uma competência que é supletiva a das demais esferas de poder. Daí decorre que poderão fixar condições mais exigentes ou restritivas não lhe sendo, porém, permitido, abrandar ou dispensar exigências feitas em legislação de União ou do Estado. Já no campo operacional, na organização de seus serviços, o município exerce uma competência que lhe é própria sendo bastante grande seu poder disciplinador. Nesse sentido, um exame da legislação municipal demonstra que há uma constância na fixação de normas sobre o acondicionamento e apresentação do lixo à coleta, de seu transporte, e disposição final; normas sobre varredura e conservação da limpeza urbana; sobre a limpeza dos terrenos e áreas livres; sobre o lixo regularmente coletado pela municipalidade e os resíduos sólidos específicos, etc.

Parece-nos importante distinguir os resíduos sólidos urbanos, ou seja, aqueles resultantes de varrição, de coleta domiciliar ou de atividades comerciais ou de serviços até determinado volume ou em certas condições, dos resíduos sólidos industriais ou daqueles que, por suas características, exigem um tipo especial de acondicionamento, coleta, transporte, tratamento e disposição final.

A realização dos primeiros normalmente incumbe à municipalidade consistindo em

prestação de serviço público essencial, pelo que não se apresenta como uma faculdade mas sim, como um dever da administração. Por sua vez, não pode, o administrador, furtar-se a receber tais serviços, ficando a eles obrigado; ou seja, não pode optar, por exemplo, por acumular o lixo em seu terreno, impedindo sua remoção pelo órgão público. O fato de se tratar de serviço público essencial traz algumas conseqüências, inclusive no que respeita à forma de sua cobrança.

Já os resíduos sólidos industriais e alguns outros, especiais, são coletados facultativamente pela municipalidade, constituindo obrigação do produtor, proceder à seu adequado acondicionamento e transporte se for o caso, e à sua disposição final, atendendo a normas municipais, quando existentes e às exigências estaduais ou federais.

A grosso modo, poder-se-ia dizer que, no primeiro caso, é a prefeitura quem responde, perante os órgãos ambientais e sanitários, pelo cumprimento das normas federais e estaduais pertinente à matéria. Já no caso dos resíduos industriais, é o próprio industrial quem responde por eles, desde o momento de sua produção até sua disposição final, não se envolvendo, a municipalidade, nesse processo, a não ser facultativamente, quando se dispõe, tratar e dispor tais resíduos.

Por outro lado, o interessado se reporta, em geral, diretamente ao órgão estadual de meio ambiente cumprindo as normas e exigências por este traçadas.

5 - PORTARIA Nº 53/79 DO MINISTÉRIO DO INTERIOR

Um exame aprofundado da matéria, envolveria a análise das normas federais, estaduais e municipais vigentes, relativas aos resíduos sólidos. Entretanto, considerando que o presente curso é de âmbito nacional, e os objetivos do mesmo, parece-nos mais interessante fazer um exame da legislação federal existente, eis que se aplica a todo o território nacional.

Como dissemos no início, muito pequena tem sido a atuação da União nesse campo. Paralelamente ao já citado dispositivo meramente programático do Código Sanitário Federal, a única norma até agora baixada pela União é a Portaria nº 53, de 01.03.79 do Ministério do Interior, que estabelece norma aos projetos específicos e disposição de resíduos sólidos, bem como a fiscalização de sua implantação, operação e manutenção.

Dessa norma, alguns aspectos merecem ser destacados:

- a) a recomendação de grande alcance, feita em seu item XII, no sentido de que, nos planos ou projetos de destinação final dos resíduos sólidos devem ser incentivadas as soluções conjuntas para grupos de municípios, bem como soluções que importem em reciclagem e reaproveitamento racional desses resíduos.
- b) a fiscalização do cumprimento de suas normas é atribuída aos órgãos estaduais de controle da poluição ambiental aos quais incumbe a aprovação de projetos, o estabelecimento de normas e exigências técnicas, a aprovação e autorização da disposição final dos resíduos sólidos, etc. A Secretaria Especial do Meio Am-

biente - SEMA, foi reservada a atuação supletiva, em caso de inexistência ou omissão do órgão ambiental estadual;

- c) a proibição, já consagrada em legislação estadual e municipal, de existência de incineradores em edificações residenciais, comerciais ou de serviços, bem como da queima de lixo a céu aberto;
- d) a proibição (também já bastante antiga e constante de praticamente todos os códigos sanitários estaduais), da utilização do lixo "in natura" na alimentação de animais ou na agricultura;
- e) a vedação (igualmente presente em normas estaduais, de caráter ambiental) do lançamento de resíduos sólidos em cursos d'água, lagos e lagoas, salvo na hipótese de necessidade de aterro de lagoas artificiais e quando autorizado;
- f) a exigência de acondicionamento e tratamentos especiais, aprovados pelo órgão estadual de meio ambiente, dos resíduos de natureza tóxica ou que contenham substâncias inflamáveis, corrosivas, explosivas, radioativas e outras consideradas prejudiciais.

Especial atenção merecem os itens VI e VII da referida portaria, pelas consequências e polêmica que têm provocado.

O item VI, repetindo dispositivos estaduais já existentes, determina que todos os resíduos sólidos, portadores de agentes patogênicos, inclusive os de estabelecimentos hospitalares e congêneres, assim como alimentos e outros produtos de consumo humano condenados, deverão ter acondicionamento e transporte especial.

Porém, enquanto a legislação estadual previa que também a forma de sua disposição final deveria ser aprovada pelo órgão estadual de meio ambiente, facultando assim, a adoção de outras formas de destino final, a portaria federal exige sua incineração vedando assim, outras alternativas.

Permite apenas que os mesmos não sejam incinerados se submetidos a processo de esterilização por radiações ionizantes, em instalações licenciadas pela Comissão Nacional de Energia Nuclear (item VIII)

Em seguida, a norma federal estabelece que os incineradores que receberão aqueles resíduos, devem ser instalados por autoridades municipais para uso público, servindo à área de um ou mais municípios.

Tais dispositivos, aliados àquele que proíbe a utilização de incineradores em edificações comerciais e de prestação de serviços tem levado a graves consequências no caso de municípios que ainda não dispõem das necessárias instalações.

Nesses casos, tais resíduos ficam numa "terra de ninguém" pois devem ser obrigatoriamente incinerados, não podem sê-lo na própria fonte produtora, nem dispostos de outra maneira pelo que todos passam a eximir-se de sua responsabilidade, com graves

prejuízos à saúde pública.

6 - FISCALIZAÇÃO

A fiscalização do cumprimento das normas sanitárias e ambientais, constantes da legislação estadual e federal, incumbe às Secretarias de Saúde e aos órgãos estaduais de controle da poluição e defesa do meio ambiente.

A experiência tem demonstrado que, muitas vezes, se torna difícil o desenvolvimento dessa atribuição por tais entidades. Isso porque a legislação sanitária e ambiental é dirigida, primordialmente, ao administrado, embora a ela também se sujeitem os órgãos públicos.

Assim, as sanções legalmente previstas para os infratores de seus dispositivos se constituem em penalidades adequadas ao particular, à pessoa física ou jurídica de direito privado, sendo de difícil, quando não impossível aplicação, quando o infrator é um ente político.

É de se observar que, no caso de uma prefeitura municipal, vários aspectos devem ser considerados, como falta de verba, necessidade de assessoramento técnico, dificuldade de localização de um terreno adequado para a correta disposição dos resíduos sólidos, etc.

Mas, paralelamente a tais fatores, conta-se muitas vezes com a própria falta de vontade do administrador em solucionar os problemas causados pelo lixo disposto inadequadamente, seja por preferir atender a outras prioridades, seja pelo desconhecimento do alcance desses problemas ou ainda, em certos casos, até mesmo por ter algum interesse em deixar as coisas como estão (catação, alimentação de animais, etc.)

Assim, difícil se torna a simples exigência do cumprimento das normas legais e a fixação rígida de prazos para tanto. Em geral, os órgãos ambientais, como a CETESB, por exemplo, não se limitam à fiscalização mas prestam todo o assessoramento necessário às municipalidades, buscando soluções práticas e economicamente viáveis.

Mas, quando encontradas estas, as recomendações não são acatadas pela prefeitura, as sanções legalmente previstas se mostram ineficazes.

A penalidade de multa constitui medida de pequeno alcance, muitas vezes onerando municipalidades já carentes e com grandes chances de só vir a ser cobrada na gestão de um outro prefeito. Lembre-se que os bens municipais são impenhoráveis pelo que o processo de cobrança é longo e difícil.

Também não há como se falar em corte de linhas de crédito ou de incentivos ou benefícios fiscais, e muito menos na penalidade de interdição. No caso de resíduos sólidos municipais (ao contrário do que ocorre com uma indústria), não se pode interditar a fonte produtora de tais resíduos. Por outro lado, como se trata de serviço público essencial, prestando pró comunidade, no interesse da saúde públi-

ca, não há como paralisar os serviços pois tal medida implicaria em mal maior.

A medida prevista no § 1º do art. 14 da Lei Federal nº 6.938, de 31.08.81, consistente na indenização, pelo poluidor, dos danos causados ao meio ambiente e a terceiros é bastante recente pelo que não há ainda condição de se avaliar sua aplicação a casos da espécie.

Verifica-se assim, a necessidade da existência de uma legislação sobre resíduos sólidos, a nível federal, que discipline a matéria de forma mais adequada e minudente, levando em conta os aspectos até agora considerados. Tal legislação deverá prever, ao lado de melhores meios para as municipalidades prestarem adequado serviço de limpeza pública, mecanismos indutores que levem os administradores municipais a cumprir as disposições legais relativas à matéria.