

Data de aprovação: ____/____/____

**A POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS (LEI N.º 12.305/10) E O
LICENCIAMENTO AMBIENTAL: ANÁLISE DA EFICÁCIA DA LEI DIANTE DO
PROCESSO ADMINISTRATIVO AMBIENTAL**

Maiara Pereira da Silva Elias ¹

Edinaldo Benício de Sá Júnior ²

RESUMO

Implementada no Brasil desde o ano de 2010, a Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei n.º 12.305/10), no que diz respeito à desativação dos vazadouros a céu aberto (lixões), tem se mostrado frágil quanto a sua eficácia no plano social. Mesmo impondo sanções de ordem econômica para impulsionar a adequação dos Municípios brasileiros para o cumprimento da norma, ainda persistem no cenário pátrio formas inadequadas de disposição final dos resíduos sólidos urbanos. Diante disso, o presente artigo apresenta uma breve análise histórica da gestão de resíduos sólidos no Brasil, a fim de discutir os principais entraves financeiros e burocráticos enfrentados para a aplicação da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), sobretudo quanto ao processo de licenciamento ambiental. Para tanto, esse trabalho fundamentou-se em pesquisas exploratórias e de levantamento qualitativo das informações por meio de estudo documental, valendo-se do método de abordagem dedutivo através da análise da Lei n.º 12.305/10 e da Resolução CONAMA n.º 237/97 para o caso concreto. A partir da análise da existência de entraves burocráticos, principalmente em relação ao processo de licenciamento ambiental, verificou-se a desproporcionalidade do prazo fixado pela PNRS para adequação dos Municípios brasileiros, não observando as condições administrativas pré-constituídas e a inviabilidade financeira dos pequenos Municípios para implementação e gestão de um

¹ Acadêmica do Curso de Direito do Centro Universitário do Rio Grande do Norte (UNIRN). E-mail: maiarapse@hotmail.com

² Prof. Me. do Curso em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte - UFRN. Professor Universitário e Coordenador da Pós em Direito do Centro Universitário do Rio Grande do Norte (UNIRN). E-mail: beniciodesa@outlook.com

aterro sanitário. Assim, a PNRS seria uma contribuição para a vulnerabilidade da segurança jurídica da legislação ambiental brasileira.

Palavras-chave: Política Nacional de Resíduos Sólidos. Lixões. Licenciamento Ambiental. Prazo.

THE SOLID WASTES NACIONAL POLICY (LAW N.º 12.305 / 10) AND THE ENVIRONMENTAL LICENSING: ANALYSIS OF THE EFFECTIVENESS OF THE LAW BEFORE THIS ENVIRONMENTAL ADMINISTRATIVE PROCESS

ABSTRACT

Implemented in Brazil since 2010, the Solid Wastes National Policy (law n.º 12.305/10), in what concerns to the deactivation of the open-air ditches (dumps), it has been shown fragile as its effectiveness in the factual plan. Even imposing sanctions of economical order to impel the adaptation of the Brazilian Municipal districts for the execution of the norm, still persists in the native scenery inadequate forms of final disposition of the urban solid wastes. In face of it, the present article presents a short historical analysis of the administration of solid wastes in Brazil, in order to discuss the main financial and bureaucratic obstacles faced for the application of the Solid Wastes National Policy, especially in the environmental licensing process. For that, this work was based in exploratory researches and of qualitative mapping of the information through documental study, making use of the deductive approach method through the analysis of the Law n.º 12.305/10 and of the Resolution CONAMA n.º 237/97 for the concrete case. On the basis of its analysis of the existence of bureaucratic obstacles, mainly in relation to the environmental licensing process, it was found the disproportionate nature of the deadline set by PNRS for adaptation of the Brazilian Municipal districts, not observing the pre-constituted administrative conditions and the financial unfeasibility of the small Municipal districts for implementation and administration of a sanitary landfill. Thus, PNRS would be a contribution for the vulnerability for the juridical security of the Brazilian environmental legislation.

Keywords: Solid Wastes National Policy. Dumps. Environmental Licensing. Deadlines.

1 INTRODUÇÃO

Em complemento a tentativas anteriores, tal como a Portaria nº05 de 1979, a Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei nº12.30/2010) objetivou dentre as suas diretrizes a extinção dos vazadouros a céu aberto em território brasileiro, delimitando o prazo de 04 (quatro) anos, a contar da promulgação da lei, para adequação dos Municípios nacionais a esta condição.

Diante dos impactos gerados pela disposição *in natura* dos resíduos sólidos sobre o substrato, estando o lixo e o chorume em contato direto ao solo, contaminando não somente este como também lençóis freáticos, corpos hídricos, e acarretando em inúmeros desconfortos e riscos à saúde da população ao redor. A Administração Pública, através do Direito Ambiental e do Direito Administrativo, tem buscado implantar a melhor forma contemporânea de gestão de resíduos sólidos no Estado brasiliense.

Assim, determinou o dispositivo normativo em estudo que todos os “lixões” fossem desativados até o dia 02 de agosto de 2014 (prazo máximo estabelecido, conforme o artigo 54 da referida lei), sob sanções econômicas para o Município em desacordo a esta condição. Entretanto, transcorridos 4 (quatro) anos após a data limite para adequação da disposição final dos resíduos sólidos, o cenário atual contraria as expectativas almejadas com a promulgação da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS).

Todavia, observando apenas a atual PNRS, principalmente no tocante ao prazo de mudança na gestão e gerenciamento dos resíduos sólidos urbanos, o presente trabalho partiu da seguinte problemática: Quais as dificuldades jurídicas enfrentadas na execução da Política Nacional de Resíduos Sólidos?

Dessa forma, questionou-se existência de barreiras jurídicas encontradas pela lei da PNRS para a sua eficácia no plano fático ao deparar-se com o processo de licenciamento ambiental. Para tanto, foi necessário usar como referência a regulamentação para a desativação de um vazadouro a céu aberto e para a implementação de um aterro sanitário (a forma mais adequada de dispor no meio ambiente os resíduos sólidos urbanos - RSU).

Diante disso, o presente artigo propõe-se à análise da existência de entraves burocráticos, principalmente em relação ao processo de licenciamento ambiental, na implementação da diretriz sobre os “lixões” na PNRS no plano fático, percorrendo

sobre a atuação do Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA na execução da Política Nacional de Resíduos Sólidos.

Para tanto, no capítulo 2 expõe-se um breve histórico jurídico nacional para construção do pensamento de desenvolvimento sustentável, base da PNRS, baseando-se nos principais fatos ocorridos desde o período Mercantilista, onde a natureza era o meio exploratório para alcançar o desenvolvimento desejado, indo além da necessidade de sobrevivência, e nas principais Conferências sobre o Meio Ambiente que influenciaram a Constituição Federal Brasileira de 1988 e, consequentemente, a Política Nacional de Resíduos Sólidos.

Em seguida, no capítulo 3 é feita uma sucinta análise dos principais artigos da Lei n.º 12.305/10 sobre a disposição final do lixo. Além disso, discute-se o cenário fático pós-PNRS, apresentando dados e notícias veiculadas ao assunto após o prazo para adequação da diretriz em estudo e a atual situação no Brasil sobre a destinação final dos resíduos sólidos urbanos.

Por conseguinte, no capítulo 4 mostram-se os principais aspectos a serem observados no processo de licenciamento ambiental, na transferência de um vazadouro a céu aberto para um aterro sanitário, sendo esta a forma mais adequada de disposição final dos resíduos sólidos urbanos (RSU); discutindo, sobretudo, sobre os procedimentos administrativos que devem ser observados para a concessão das licenças ambientais e atuação do Sistema Nacional no Meio Ambiente (SISNAMA) nesse processo

Após essa discussão, no capítulo 5 apresenta-se o caso do aterro sanitário que recebe os resíduos sólidos urbanos da cidade de Natal-RN, operacionalizado pela BRASECO S/A, como representação do proposto pela PNRS e exemplificação das principais dificuldades encontradas no campo da Administração Pública para ocorrer a desativação dos lixões e a construção e operação do aterro sanitário, atentando-se ao prazo estabelecido pela PNRS. Ainda se discute a atuação do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte como fiscal do cumprimento da lei.

Por fim, no capítulo 6 demonstra-se a fragilidade da PNRS ao não observar a proporcionalidade do prazo estipulado para adequação diante dos dispositivos preexistentes para o controle de atividades e estabelecimentos que dispõem de recursos naturais, o que afeta a segurança jurídica da legislação ambiental brasileira.

Dessa forma, para a realização do trabalho utilizou-se o método de abordagem dialético, tendo como base dois aspectos distintos, porém

complementares, a abordagem jurídica e a socioambiental para observar as contradições inerentes à situação observada.

Além disso, fundamentou-se em pesquisas exploratórias e de levantamento qualitativo das informações por meio de estudo documental, valendo-se do método de abordagem dedutivo através da análise da Lei n.º 12.305/10 e da Resolução CONAMA n.º 237/97 para o caso concreto, observando a situação das prefeituras que não cumpriram a diretriz em destaque da PNRS sobre a desativação dos “lixões” de maneira abstrata, buscando apresentar as causas mais relevantes para a desobediência desta condição.

2 O ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO DIANTE DA GESTÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS: DO ARTIGO 225 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL BRASILEIRA À POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS

Inserir na sociedade brasileira pensamento e condutas sustentáveis são objetivos recentes. O próprio termo “desenvolvimento sustentável” há pouco foi agregado aos debates cotidianos, galgando a passos lentos seu espaço nas discussões jurídicas e sua devida importância no âmbito da Administração Pública.

Compreendendo o vigente ordenamento jurídico brasileiro a necessidade do desenvolvimento sustentável protegido e orientado juridicamente, a Constituição Federal de 1988 em seu artigo 225 definiu a garantia do meio ambiente ecologicamente equilibrado, “impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo (...)”.

Tal dispositivo constitui a concretização de uma nova maneira de relacionar o meio ambiente ao crescimento econômico, pautado em uma visão protecionista do meio e projetando sua proteção às futuras gerações, conforme preleciona Paulo de Bessa Antunes (2015).

Ainda de acordo com o referido doutrinador, antes da Constituição Federal Brasileira de 1988, a visão de meio ambiente limitava-se à exploração dos recursos naturais em prol do desenvolvimento econômico. Através dessa concepção utilitarista advinda do mercantilismo, acreditava-se que os recursos naturais eram inesgotáveis, não havendo preocupação quanto ao seu uso inadequado e desmedido.

Decorre justamente do período Mercantilista, entre os séculos XV e XVIII, a expansão do capitalismo comercial, acelerando a produção de riquezas e rompendo

com os hábitos de consumo da Idade Média. Com isso, os modelos de produção e trabalhista ganharam novas nuances, abrindo caminho para o processo de industrialização que viria nos séculos XVIII e XIX (VICENTINO, 2008).

Essa nova relação do homem com o meio, promovendo a mecanização industrial, ampliou a fabricação de artigos em série, objetivando a diminuição do custo por unidade (VICENTINO, 2008). Assim, com maior circulação de produtos, era necessário fomentar o consumo dessas mercadorias, consequentemente, gerando maior quantidade de “lixo”, um dos entraves das aglomerações urbanas.

Embora houvesse notório crescimento populacional nos centros urbanos e o aperfeiçoamento das indústrias, características importantes das Revoluções Industriais, os problemas ambientais se agravaram, despertando (ainda timidamente) a atenção da comunidade científica (TERRA et.al, 2010).

Com a publicação da obra “Primavera Silenciosa”, de Rachel Carson (1962), expondo as consequências desastrosas oriundas da má gestão dos recursos naturais, sobretudo na exploração agrícola, o cenário internacional começa a aplicar-se aos estudos dos impactos ambientais decorrentes da atividade humana, relacionando o uso adequado dos recursos naturais à qualidade de vida.

Assim, em 1972, ocorre a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, em Estocolmo (Suécia)³, alertando sobre os principais resultados decorrentes de atividades exploratórias irresponsáveis dos recursos naturais, sendo o alicerce para as discussões sobre desenvolvimento sustentável e a busca na adequação de condutas dos países participantes (DIAS, 2009).

Nesse momento histórico, o desenvolvimento econômico começa a ser pensado de forma atrelada à preservação ambiental e à minimização dos problemas ambientais decorrentes da ação humana, preocupando-se com o uso consciente dos recursos naturais, sabendo que esses não são inesgotáveis.

Diante da formação de uma nova ótica sobre desenvolvimento, em 1987 foi publicado o Relatório de Brundtland, através da Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento. Tal documento ficou conhecido como “Nosso Futuro

³ Durante a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano em Estocolmo (1972) foi apresentado o **Relatório Meadows**, o qual defendeu a desaceleração do desenvolvimento diante de desenvolvimentismo, sendo este o desenvolvimento a qualquer custo, adotado principalmente por países que ainda não haviam atingido níveis de industrialização, tal como o Brasil. Na Conferência de Estocolmo ainda foram definidos 26 princípios norteadores da concepção de desenvolvimento e meio ambiente, os quais vieram a ser importantes fontes do direito ambiental brasileiro. (GRANZIERA, 2009)

Comum” e trouxe o conceito de desenvolvimento sustentável⁴, sendo fundamental na realização da Conferência do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (1992), na qual foi criada a Agenda 21. (ONUBR, 2018)

Diante disso, a sociedade volta-se à observação do crescimento socioeconômico responsável e à gestão das atividades antrópicas, buscando o aprimoramento de tecnologias para exploração de recursos naturais, preservando e mitigando os impactos gerados ao meio ambiente.

Apesar desses avanços no cenário internacional, o Brasil encontrava-se aquém dos debates e preocupações sobre desenvolvimento sustentável, não participando (por exemplo) da Conferência de Estocolmo (DIAS, 2009).

Durante o governo de Getúlio Vargas, na década de 30, a preocupação com o Meio Ambiente limitava-se aos recursos naturais com potencial econômico, tendo como exemplo a água, como produção de energia através das hidrelétricas. Tais recursos mereciam a proteção do Estado pelo seu retorno econômico e não por sua concepção de um ambiente ecologicamente equilibrado (GRANZIERA, 2009).

Soma-se a isso o processo de industrialização tardio, tendo ocorrido principalmente depois da Segunda Guerra Mundial (1939 a 1945), quando o país mantinha o pensamento de exploração e produção acelerados, transformando-se em um país urbano e industrial em apenas 40 anos (TERRA et.al).

Tal mudança não veio acompanhada de uma gestão e planejamento do crescimento urbano, não se atentando para estruturação de saneamento básico. A falta desse planejamento resultou em problemas como ocupação inadequada do solo, serviço de abastecimento e tratamento de água precários, falta de coleta e adequada disposição do lixo, dentre outros.

Diante disso, a população sofreu (e ainda sofre) com doenças de veiculação hídrica e oriundas da exposição à ambientes insalubres. Não se observa que o meio ambiente compreende o contexto urbano, não se restringindo aos biomas florestais ou caatinga, por exemplo.

⁴ “(...) O desenvolvimento sustentável é o desenvolvimento que encontra as necessidades atuais sem comprometer a habilidade das futuras gerações de atender suas próprias necessidades. (...). Na sua essência, o desenvolvimento sustentável é um processo de mudança no qual a exploração dos recursos, o direcionamento dos investimentos, a orientação do desenvolvimento tecnológico e a mudança institucional estão em harmonia e reforçam o atual e futuro potencial para satisfazer as aspirações e necessidades humanas.” (BRUNDTLAND, 1987)

Na esfera jurídica brasileira, a primeira Constituição a fazer referência à proteção ambiental sob competência da União foi a Constituição Republicana de 1934, em seu artigo 5º⁵. Até o momento, os documentos jurídicos produzidos à época eram esparsos e ainda traziam o ambiente como degrau para o desenvolvimento econômico, importando, somente por este motivo, a sua regulamentação, não concebendo o meio ambiente em sua totalidade.

Diante da modificação do cenário internacional no que tange os debates sobre desenvolvimento sustentável, a Constituição Federal nacional de 1988 inova ao consolidar princípios ambientais para o ordenamento jurídico brasileiro, constituindo fundamentos norteadores na criação de dispositivos infraconstitucionais (PINHEIRO E SILVA, 2018).

A partir dessa condição constitucional, o Direito Ambiental tem buscado modificar a realidade socioambiental do país, com atuações que visam a mudança de condutas ambientais nocivas ainda persistentes na sociedade pátria, buscando coibir condutas nocivas ao meio e gerar padrões de comportamento de menor potencial agressivo à natureza.

Uma das realidades impactadas pela crescente concepção jurídico-social sobre desenvolvimento sustentável diz respeito aos problemas gerados por uma má gestão e, principalmente, disposição dos resíduos sólidos, agravados com o crescimento desordenado dos centros urbanos.

Uma vez que o quadro de consumo brasileiro se modifica de maneira dinâmica em seus componentes, bem como na quantidade de produtos consumidos, o material descartado gera maiores consequências ao ambiente onde é lançado, seja pelo seu volume ou por sua composição.

Dessa maneira, para controlar a forma de disposição final do lixo esperando minimizar os impactos ambientais desse descarte, a legislação ambiental infraconstitucional estabeleceu diretriz e parâmetros para o gerenciamento das formas de disposição final dos resíduos sólidos no Brasil, sendo sua classificação delimitada pela Associação Brasileira de Normas Técnicas em sua NBR 10004 de 2004.

⁵ “Art. 5º - Compete privativamente à União:

(...)

XIX – legislar sobre:

(...)

J) bens do domínio federal, riquezas do subsolo, mineração, metalúrgica, águas, energia hidrelétrica, florestas, caça e pesca e a sua exploração.

(...) (CONSTITUIÇÃO, 1934)

Dentre as formas de disposição final de resíduos sólidos encontradas em território nacional, destacam-se os vazadouros a céu aberto, popularmente conhecidos como “lixões”. Nestes, os resíduos são lançados em qualquer recorte do solo, sem prévia separação dos materiais ou qualquer tipo de controle e proteção dos recursos ao redor, facilitando o acesso de pessoas e animais.

Assim, a instalação de um vazadouro a céu aberto gera contaminação do substrato pelos compostos em decomposição; do lençol freático (ou outros corpos hídricos próximos ao local), através do chorume; do ar, quando é dióxido de carbono resultante do processo de decomposição; bem como na qualidade de vida da comunidade ao redor, sofrendo com o mau cheiro, presença de bichos e doenças resultantes do meio.

Apesar das graves consequências dessa forma de destinação final do lixo, os vazadouros a céu aberto são muito comuns no Brasil, pois não requerem tecnologia para sua aplicação, operação e transporte de materiais, não havendo relevantes gastos econômicos ou de mão-de-obra.

Porém, o combate a essa forma irregular de disposição final de resíduos sólidos ocorre desde 1979, através da Portaria do Ministério do Interior nº 053⁶ como o primeiro documento jurídico a estabelecer o fim dos lixões no território nacional. Após este ato jurídico, foi elaborada a Lei do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/1981) reforçando a não disposição em vazadouro a céu aberto e trazendo como novidade o processo de licenciamento ambiental⁷.

Segundo Thomé da Silva, autor do livro “Manual de Direito Ambiental”, tal processo é um importante instrumento do Poder Público no controle preventivo de atividades com potencial influência sobre os recursos naturais, realizando a tutela administrativa preventiva do meio ambiente.

⁶ “X – O resíduos sólidos ou semi-sólidos de qualquer natureza não devem ser colocados ou incinerados a céu aberto, tolerando-se apenas:

- a) a acumulação temporária de resíduos de qualquer natureza, em locais previamente aprovados, desde que isso não ofereça riscos à saúde pública e ao meio ambiente, a critério das autoridades de controle da poluição e de preservação ambiental ou de saúde pública;
- b) a incineração de resíduos sólidos ou semi-sólidos de qualquer natureza, a céu aberto, em situações de emergência sanitária.” (Portaria Minter nº 53 de 01 de março de 1979)

⁷ “Art. 8º Compete ao CONAMA:

I – estabelecer, mediante proposta do IBAMA, normas e critérios para o licenciamento de atividade efetiva ou potencialmente poluidoras, a ser concedido pelos Estados e supervisionado pelo IBAMA; (...)” (Lei nº 6.938/1981)

Em seguida, através da Lei n.º 9.605/2010 (Lei de Crimes Ambientais) foi criado o crime de poluição ambiental, tendo a pena aumentada para quem lançasse resíduos sólidos em desacordo com as exigências estabelecidas em leis ou regulamentos (artigo 43, §2º, V, da referida lei).

Para consolidar os avanços anteriores e as tentativas de inativar os vazadouros a céu aberto existentes no Brasil, a Lei n.º 12.305/2010 atualizou a Política Nacional de Resíduos Sólidos buscando de maneira mais coercitiva a real desativação dos lixões brasileiros, delimitando o prazo de 4 (quatro) anos para a transição dessa nova realidade, recebendo sanção penal e de natureza econômica as prefeituras que não se adequarem a essa diretriz.

3 PRINCIPAIS DIRETRIZES DA POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS PARA O MANEJO E DISPOSIÇÃO FINAL DOS RESÍDUOS SÓLIDOS E SUA ATUAÇÃO FÁTICA NO TERRITÓRIO BRASILEIRO

Sob as discussões decorrentes da Agenda 21, produzida durante a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (Rio-92), a respeito dos hábitos de consumo e suas consequências no âmbito da gestão e do gerenciamento do descarte de produtos, a Lei n.º 12.305/2010 instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS). Até então, não havia um dispositivo integralizado e abrangente sobre o assunto, existindo apenas leis delimitadas a certos tipos de resíduos, como os da área de saúde.

Dessa forma, buscando, dentre outras metas, a extinção dos vazadouros a céu aberto (artigo 47, II), em complemento a tentativas anteriores, tal como a criminalização da poluição ambiental, representantes de órgãos das três esferas governamentais e de segmentos empresariais uniram-se para a produção da PNRS, a ser implementada em todo o território nacional (FARIA, 2018).

Observa-se da leitura desse instrumento normativo a participação e responsabilidade (compartilhada) de todas as pessoas físicas ou jurídicas, de direito público ou privado, atuantes no ciclo de vida do produto (artigo 1º, §1º, da PNRS), compreendendo desde a etapa de extração da matéria-prima para sua produção, do processo produtivo ao consumo e disposição final (artigo 3º da PNRS).

Neste caso, é aplicado prioritariamente o princípio do poluidor pagador, na medida em que o gerador não se exime da responsabilidade sobre o produto, mesmo

após a sua destinação final, devendo acompanhar o seu processo de transporte ao manejo no solo (GRANZIERA, 2009).

Como o solo é um receptor com baixo poder de autodepuração, os resíduos permanecem depositados e expostos por anos, sendo mais grave os casos de depósito de resíduos industriais e tóxicos. Não havendo adequado tratamento, esses resíduos retornam de maneira negativa ao homem, tornando o meio próximo à convivência insalubre.

De acordo com Paulo de Bessa Antunes (2015), “o principal objetivo da PNRS é a proteção da saúde pública”, sendo a disposição inadequada dos resíduos uma das causas à ocorrência de inúmeros problemas de saúde, sobretudo aos que residem em locais próximos ao espaço de lançamento e aos que veem no lixo uma forma de sobrevivência, como os catadores de materiais recicláveis.

Essa exposição a todo o tipo de resíduos, sendo eles urbanos, industriais ou hospitalares; origina-se da má gestão e gerenciamento⁸ dos resíduos, ao não controlar o surgimento de vazadouros a céu aberto nem a separação desses materiais. Assim, a norma delimita a competência administrativa dos Municípios e do Distrito Federal para esta finalidade (artigo 10), estando de acordo ao estabelecido no artigo 30, inciso VIII, da CF/88⁹, uma vez que a matéria diz respeito ao uso e ocupação do solo (ANTUNES, 2015).

Para tanto, propõe aos estados e municípios brasileiros a construção de aterros (controlados ou sanitários) como o destino mais adequado para o “lixo” (artigo 54, da Lei n.º 12.305/10), sendo, porém, o aterro sanitário preferencial, uma vez que essa estruturação propõe a separação dos materiais e o seu isolamento, evitando que se contamine o solo, ar, corpos hídricos e o lençol freático.

⁸ Segundo a lei n.º 12.305/2010, em seu artigo 3º, entende-se por:

“X – gerenciamento de resíduos sólidos: conjunto de ações exercidas, direta ou indiretamente, nas etapas de coleta, transporte, tratamento e destinação final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos e disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos, de acordo com plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos ou com plano de gerenciamento de resíduos sólidos, exigidos na forma desta Lei;

XI – gestão integrada de resíduos sólidos: conjunto de ações voltadas para a busca de soluções para os resíduos, de forma a considerar as dimensões política, econômica, ambiental, cultural e social, com controle social e sob a premissa do desenvolvimento sustentável;”.

⁹ “Art. 30. Compete aos Municípios:

(...)

VIII – promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

(...)” (Constituição da República Federativa do Brasil de 1988)

Para a PNRS o “lixo”, o qual deve receber um processo de triagem até a sua destinação final adequada, configura-se como rejeito, fazendo o dispositivo normativo distinção entre rejeito e resíduo sólido¹⁰. Assim, a prioridade seria o descarte final dos rejeitos, quando não há mais possibilidade de reaproveitamento do material.

Contudo, a maioria dos resíduos sólidos descartados no Brasil não passa por uma prévia coleta seletiva e seu posterior processo de reciclagem ou de reutilização, devendo os Municípios, conforme a PNRS, atentarem-se também para a diminuição dos resíduos sólidos dispostos, objetivando que estes sejam transformados em rejeitos.

Diante da dificuldade dos Municípios em aplicar paralelamente à adequada destinação final dos resíduos sólidos as atividades de reciclagem e reaproveitamento/reutilização, devendo estes serem dispostos como rejeito, o presente trabalho utilizou o termo resíduos sólidos (e não rejeito) para configurar o material descartado, uma vez que no cotidiano social é esse material comumente depositado em aterros e a céu aberto.

Por conseguinte, dentre as suas diretrizes, o referido dispositivo legal determinou que todos os vazadouros a céu aberto no território brasileiro deveriam ser desativados até o dia 2 de agosto de 2014 (prazo máximo estabelecido, conforme o artigo 54 da lei), sob sanções penais, sem prejuízo de multa, para o município que não cumprir esta condição, conforme artigo 51 da Lei da PNRS.

Entretanto, no mesmo período limite estipulado, no sítio eletrônico do Senado Federal houve a seguinte publicação: “Lixões a céu aberto resistem, apesar do fim do prazo para substituí-los por aterros sanitários” (Acessado no dia 17 de setembro de 2018). Em recente divulgação, no dia 06 de agosto do corrente ano, foi reforçada na mesma página eletrônica anteriormente citada a permanências dos lixões brasileiros, mesmo após oito anos da vigência da PNRS.

¹⁰ De acordo com a lei n.º 12.305/10, em seu artigo 3º, rejeitos e resíduos sólidos seriam, respectivamente:

“XV – rejeitos: resíduos sólidos que, depois de esgotadas todas as possibilidades de tratamento e recuperação por processos tecnológicos disponíveis e economicamente viáveis, não apresentem outra possibilidade que não a disposição final ambientalmente adequada;

XVI – resíduos sólidos: material, substância, objeto ou bem descartado resultante de atividades humanas em sociedade, a cuja destinação final se procede, se propõe ou se esta obrigado a proceder, nos estados sólido ou semissólido, bem como gases contidos em recipientes e líquidos cujas particularidades tornem inviável o seu lançamento na rede pública de esgotos ou em corpos d’água, ou exijam para isso soluções técnicas ou economicamente inviáveis em face da melhor tecnologia disponível.”

Nesta matéria ainda se apresenta uma proposta de lei (PLS n.º 207/2012) do senador Eunício Oliveira (MDB-CE) para a criação de um fundo nacional em apoio ao financiamento de construção de aterros sanitários, estando desde o dia 23/10/2017 na Comissão de Assuntos Econômicos, conforme pesquisa realizada no dia 03/10/2018.

Embora existam em trâmites projetos de lei para ratificar a PNRS, esta se apresenta como ato administrativo constitutivo perfeito, atendendo aos requisitos de competência, finalidade (específica), forma, motivo e objeto, sendo, portanto, um ato válido. Tal como Ricardo Alexandre (2017) discorre sobre o assunto, sob a ótica do Direito Administrativo, a Lei n.º 12.305/10 apresenta aptidão para produzir efeitos, ou seja, a lei é eficaz para a Administração Pública.

Com isso questiona-se a eficiência da norma no que tange ao combate à disposição *in natura* dos resíduos sólidos sob o aspecto social, uma vez que essa medida tem sido imposta desde 1979, através da Portaria de n.º 053. Sendo assim, a Lei n.º 12.305/10 não trouxe uma novidade para os municípios brasileiros, bem como não são os entraves burocráticos e econômicos enfrentados pelas prefeituras em falta quanto à desativação dos vazadouros a céu aberto.

Assim, persistem as discussões jurídico-administrativas a fim de implementar a PNRS, objetivando adequar a sua aplicação diante dos desafios enfrentados pela maioria dos municípios brasileiros, principalmente sobre a disponibilidade de recursos financeiros para tal feito.

De acordo com dados apresentados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), através de estudo disponibilizado em 2017 sobre o perfil dos municípios brasileiros quanto ao saneamento básico, o manejo de resíduos sólidos foi a área que mais apresentou a participação de consórcios para prestação do serviço.

Essa participação em consórcio¹¹ possibilita que dois ou mais entes da Administração Pública direta possam acordar direitos e obrigações em prol de um objetivo comum, dividindo encargos e somando forças, retratando uma cooperação mútua em favor de interesses comuns, como preleciona José dos Santos de Carvalho Filho (2017).

Tal forma de atuação tem sido o recurso para alguns municípios aplicarem o que fora estabelecido pela Lei n.º 12.305/10, de acordo com sua limitação financeira,

¹¹ Lei n.º 11.107/2005. Dispões sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências.

pois a construção e operação de um aterro sanitário (destino final ambientalmente adequado) dispõe de melhor tecnologia de aplicação e ocupam maiores espaços para construção.

Segundo a Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Sólidos Especiais (Abrelpe), no ano passado 59,1% do volume de resíduos sólidos no Brasil eram destinados a aterros sanitários, seguindo o restante para lixões e aterros controlados. Esses dados foram divulgados através do Panorama de Resíduos Sólidos no Brasil – 2017, confirmando que houve um aumento de 3% nos resíduos dispostos em vazadouros a céu aberto em relação ao ano de 2016.

Esse quadro pós-PNRS evidencia a ineficiência da norma em coibir uma conduta social, modificando um fato jurídico nocivo ao equilíbrio ecológico. Diante disso, busca-se compreender as barreiras sociais, jurídicas, econômicas e administrativas que impossibilitaram a execução efetiva da PNRS no plano fático.

Para o cumprimento deste, além da adequação e disponibilidade financeira, os municípios precisam desenvolver o processo de licenciamento ambiental, realizando no decurso os devidos Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e Relatório de Impacto Ambiental (RIMA), a fim de adquirir as devidas licenças para a obra.

Assim, para cada etapa de implementação de um aterro sanitário é necessário seguir o processo de licenciamento ambiental, bem como as diretrizes definidas pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) para tal feito, importando, sobretudo, adequar-se à Política Nacional de Resíduos Sólidos dentro do prazo fixado.

4 O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL NA ESFERA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: O PROCESSO DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL

Formulada em 1981, a Política Nacional do Meio Ambiente (Lei n.º 6.938/81) confere em seu artigo 9º, IV, o “licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras” como instrumento de proteção ao meio ambiente, em concordância ao conferido pelo artigo 225 da Constituição Federal de 1988.

Priorizando os princípios da prevenção bem como da supremacia do interesse público sobre o particular, a constituição do licenciamento ambiental¹², conferido

¹² A resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) de n.º 237/97 define licenciamento ambiental da seguinte forma:

inicialmente pela referida lei, decorre do poder de polícia ministrado pela Administração Pública, devendo esta atuar na fiscalização e condicionamento da esfera privada em favor da supremacia do interesse da coletividade (MAZZA, 2016).

Esse exercício do poder de polícia manifesta-se ao estipular condicionantes para estabelecimentos e atividades que se utilizam dos recursos naturais, objetivando a resolução e/ou mitigações dos impactos ambientais resultantes do empreendimento (GRANZIERRA, 2009).

Assim, a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) definiu em seu artigo 10º a obrigação de prévio processo de licenciamento ambiental para construção, operação e ampliação de atividades e estabelecimentos que dispõem de recursos naturais, sendo competência do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) a fiscalização desse processo administrativo como também a concessão das devidas licenças ambientais.

De acordo com Ricardo Alexandre (2017) as licenças ambientais constituem atos negociais administrativos, expedidas de maneira vinculada e definitiva pela Administração Pública, podendo, contudo, ser retiradas por ato unilateral pelo poder público.

Entretanto, para concessão das licenças é necessário que o interessado aplique as normas e padrões expedidos pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), objetivando o enquadramento na concepção de desenvolvimento sustentável defendida atualmente, conforme previsão do artigo 11, da Lei n.º 6.938/81 (Política Nacional do Meio Ambiente).

Essa concepção de desenvolvimento sustentável embasa-se, sobretudo, no conceito definido pelo Relatório Brundtland, fruto dos debates ocorridos na Conferência do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (1992), popularmente chamada de ECO/Rio-92, aplicando-se às definições estabelecidas pela Resolução n.º 237/1997 do CONAMA, a qual trata do processo de licenciamento ambiental (GRANZIERRA, 2009).

“Art. 1º - Para efeito desta Resolução são adotadas as seguintes definições:

I – Licenciamento Ambiental: ato administrativo pelo qual o órgão ambiental competente, estabelece as condições, restrições e medidas de controle ambiental que deverão ser obedecidas pelo empreendedor, pessoa física ou jurídica, para localizar, instalar, ampliar e operar empreendimentos ou atividades utilizadoras dos recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou aquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental.
(...)”

Ampliando a exposição feita pela PNMA sobre o processo administrativo em tela, a Resolução n.º 237 do CONAMA revisa os procedimentos e os critérios utilizados no licenciamento ambiental, objetivando a efetivação da gestão ambiental, principalmente no que se refere ao princípio da precaução, introduzido pela Rio-92.

Para tanto, além de apresentar os conceitos de licenciamento ambiental (processo administrativo) e licença ambiental (ato administrativo), a supracitada Resolução fixa em seu artigo 1º a definição para Estudos Ambientais e Impacto Ambiental Regional, sendo importantes para formulação dos Estudo de Impactos Ambientais (EIA) e Relatório de Impactos Ambientais (RIMA), sendo estes estabelecidos pela Resolução do CONAMA n.º 001/1986.

Esses estudos analisam a viabilidade do empreendimento, expondo em detalhes, no caso do RIMA, as consequências ambientais resultantes da implantação à operação do estabelecimento ou atividade, descrevendo as características do projeto e apresentando a área e os recursos naturais afetados pelo empreendimento.

Assim, ambos os estudos objetivam a aplicação e busca por melhores técnicas de construção e operação, evitando uma possível ação penal em caso de acidente; além de prevenir e mitigar dos danos decorrentes do empreendimento ou atividade de uso dos recursos naturais.

Dessa forma, o EIA e o RIMA são obrigatórios para o exame da concessão da licença ambiental (artigo 3º, da Resolução n.º 237/97 CONAMA), impedindo a execução de atividades com alto potencial de dano ao meio e viabilizando propostas de mitigação para os impactos decorrentes da estrutura a qual pretende-se montar.

Além da formulação do EIA e do RIMA, o IBAMA poderá exigir outros documentos a serem apresentados como requisito para as licenças ambientais (art. 2º, da Resolução n.º 237/97 CONAMA), conforme a atuação do empreendimento ou atividade.

Essas licenças são adquiridas de acordo com a investigação realizada pelo órgão fiscalizador em consonância com cada etapa do procedimento de licitação, sendo essas licenças: Licença Prévia (LP), Licença de Instalação (LI) e Licença de Operação (LO), conforme prevê o artigo 8º da Resolução do CONAMA anteriormente citada.

De acordo com o referido artigo, a LP será concedida após a verificação da viabilidade da localização e concepção do estabelecimento ou atividade utilizadoras

de recursos naturais, devendo o órgão competente, ainda, definir os requisitos básicos e condicionantes para as próximas etapas do procedimento licitatório.

Atendendo os requisitos estabelecidos até então, poderá ser concedida a Licença de Instalação (LI), permitindo a construção do empreendimento. Por conseguinte, à requerimento do interessado, observando o devido cumprimento das etapas anteriores bem como das respectivas licenças, concede-se a Licença de Operação, possibilitando o desempenho da atividade ou estabelecimento.

Ressalta-se, entretanto, que as licenças ambientais possuem prazo de validade, conforme delimita o artigo 18 da Resolução do CONAMA, constando como requisito de legalidade a apresentação de licença dentro do prazo de validade para a atividade ou estabelecimento (DIAS, 2009).

Essa atuação conjunta do CONAMA e do IBAMA para a fiscalização, controle e expedição de licenças ambientais é um retrato da atuação do Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA)¹³, o qual é constituído por órgãos e entidades da Administração Pública responsáveis pela tutela das questões ambientais brasileiras (GRANZIERA, 2009).

Paralelamente à atuação do SISNAMA vê-se a fiscalização do Ministério Público Estadual na aplicação das normas ambientais, acompanhando o processo de transição entre a desativação dos vazadouros a céu aberto à implementação e operacionalização de um aterro sanitário (empreendimento utilizado como referência nesse trabalho).

Quanto a este, diante dos requisitos técnicos e operacionais para sua construção e funcionamento exige-se maior atenção dos órgãos e entidades ambientais, pois, mesmo que represente a maneira contemporânea ambientalmente adequada, a desvirtuação do seu objetivo gera danos ambientais de grande impacto.

¹³ Instituído pela PNMA, o SISNAMA é composto por:

- Órgão Superior: O Conselho de Governo;
- Órgão Consultivo e Deliberativo: O Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA;
- Órgão Central: O Ministério do Meio Ambiente – MMA;
- Órgão Executor: O Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA;
- Órgão Seccionais: os órgãos ou entidades estaduais responsáveis pela execução de programas, projetos e pelo controle e fiscalização de atividades capazes de provocar a degradação ambiental;
- Órgãos Locais: os órgãos ou entidades municipais, responsáveis pelo controle e fiscalização dessas atividades, nas suas respectivas jurisdições;

Conforme consta no sítio eletrônico do Ministério do Meio Ambiente, acessado no dia 13 de novembro de 2018.

Dessa forma, para adquirir as licenças ambientais devidas, deve o empreendimento atender às diretrizes da atual Resolução CONAMA n.º 404/2008, a qual revogou a Resolução CONAMA n.º 308/2002, delimitando os critérios e diretrizes para o licenciamento ambiental de aterro sanitário de pequeno porte de resíduos sólidos urbanos.

5 A GESTÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS NO MUNICÍPIO DE NATAL-RN E SUA RELAÇÃO COM A POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS

De acordo com o Panorama de Resíduos Sólidos no Brasil – 2017, realizado pela Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais (Abrelpe), em comparativo ao ano de 2016, aumentou-se a quantidade de resíduos sólidos dispostos em lixões no Nordeste brasileiro em contraposição à quantidade destinada a aterros sanitários.

Analisando ainda os dados do supracitado documento, observa-se que a quantidade de materiais dispostos em aterros controlados e lixões supera aos depositados em aterros sanitários na região nordeste. Comprova-se assim o longo caminho ainda a ser percorrido para a concretização fática da Política Nacional de Resíduos Sólidos.

Dentre os estados que compõem o Nordeste brasileiro há o Rio Grande do Norte, que possui 167 (cento e sessenta e sete) municípios distribuídos em uma área de 52. 811, 126 km². Porém, há apenas um aterro sanitário, o qual se localiza no município de Ceará-mirim e atende a região metropolitana de Natal¹⁴. Porém, nem todo resíduo sólido segue para este empreendimento.

Buscando minimizar a quantidade de resíduos sem destinação final adequada foi promulgada a lei municipal n.º 6.743 de 24 de novembro de 2017, a qual autoriza a Companhia de Serviços Urbanos de Natal – URBANA a constituir uma Sociedade de Propósito Específico – SPE para aproveitamento energético dos resíduos sólidos originados do lixão de Cidade Nova.

Quanto aos demais municípios do estado potiguar, em recente busca no sítio eletrônico do Ministério Público Estadual do Rio Grande do Norte, constatou-se que,

¹⁴ De acordo com o Plano Estadual de Resíduos Sólidos, a Região Metropolitana de Natal é constituída por: Ceará-mirim, Extremoz, Ielmo Marinho, Macaíba, Maxaranguape, Natal, Parnamirim e São Gonçalo do Amarante.

mesmo sob a vigência da PNRS há quatro anos, muitos municípios ainda não se adequaram à diretriz sobre a destinação final dos resíduos sólidos.

Na página de pesquisa do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte - MPRN, realizada em outubro de 2018, 39 (trinta e nove) cidades potiguares buscam a implementação de disposição de rejeitos de acordo com a PNRS, sob a fiscalização do Parquet, através da criação de aterros sanitários regionais.

Embora o município de Natal, capital do Rio Grande do Norte, disponha desde junho de 2014 a maior parte dos seus resíduos sólidos urbanos no aterro sanitário operacionalizado pela Braseco S/A¹⁵, localizado em Ceará-mirim (RN), ainda persiste o vazadouro a céu aberto encontrado no bairro de Cidade Nova.

Quanto aos demais municípios do estado, o MPRN tem acompanhado, somente no corrente ano de 2018, 39 (trinta e nove) municípios na transição dos vazadouros a céu aberto para aterros controlados, enquanto não são implantados os aterros sanitários regionais, buscando atender a PNRS.

Em relação ao aterro sanitário em Ceará-mirim, a empresa Braseco S/A ganhou em 1996 a concessão do tratamento e destinação final dos resíduos sólidos urbanos da região metropolitana de Natal. Contudo, diante dos entraves burocráticos e políticos, somente em junho de 2004 o empreendimento conseguiu a Licença de Operação nº380/04 expedida pelo órgão estadual de meio ambiente, IDEMA/RN (BRASECO, 2018), devendo ser renovada anualmente.

Assim, devidamente licenciado, o aterro sanitário de Ceará-mirim tem capacidade para receber 1300 (mil e trezentas) toneladas de resíduos por dia, de acordo com o que consta no próprio site da empresa (acessado em outubro de 2018).

Diferentemente dos lixões, onde não há gerenciamento sobre o que, e como é lançado, no aterro sanitário deve haver um rigoroso controle de instalação e, principalmente, de operação.

Para tanto, o IDEMA juntamente com o MPRN realiza a fiscalização constante da atividade e do estabelecimento, podendo delimitar condicionantes específicas ou revogar a licença, mesmo que esta ainda esteja vigente, caso não atenda aos termos de ajustamento de conduta.

¹⁵ A Braseco S/A é a empresa responsável pela construção e operação do aterro sanitário localizado no município de Ceará-mirim(RN), criada especificamente para resolver o problema de tratamento e destinação final dos Resíduos Sólidos Urbanos da região metropolitana de Natal-RN.

Essas licenças não se limitam à operação do aterro sanitário, abrangendo inclusive as condições de transporte, conforme os requisitos exigidos pelo IDEMA. Assim, recebe o aterro sanitário os resíduos gerados pelos entes públicos em atuação em consócio, devendo a empresa atender as exigências estabelecidas pelo IDEMA e os termos de ajustamento de conduta gerados pelo MPRN, quando realizada fiscalização para acompanhamento operacional do aterro sanitário.

6 CONCLUSÃO

Com base no exposto, fica demonstrado a fragilidade da Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei n.º 12.305/10) diante dos procedimentos administrativos preexistentes à sua promulgação, em virtude da inobservância dos requisitos do processo de licenciamento ambiental condicionantes à execução do dispositivo normativo em tela, dificultando a sua aplicação dentro do prazo determinado.

Tal como fora apresentado, a diretriz sobre a desativação da disposição final *in natura* dos resíduos sólidos urbanos não se apresentou como novidade no campo jurídico-ambiental brasileiro, tendo sido apresentada pela Portaria n.º 05 de 1979.

Contudo, mesmo diante da aplicação de sanções econômica e administrativa para impulsionar a adequação dos Municípios brasileiros, assim como a supracitada Portaria, a PNRS ainda não atingiu o seu real objetivo quanto à extinção dos lixões em território brasileiro.

Embora tenham transcorridos 8 (oito) anos desde a promulgação da lei, estipulando um prazo para adequação e implementação da PNRS, a persistência dos vazadouros a céu aberto no Brasil, constituindo ainda na principal forma de destinação final dos resíduos sólidos, evidencia uma sociedade que ainda não compreendeu o real sentido do desenvolvimento sustentável, defendido desde 1987.

Tal concepção continua a galgar a passos lentos seu devido espaço na Administração Pública, assim como o Direito Ambiental aos poucos vem ganhando a sua devida atenção dentre tantas áreas do Direito. Exemplo disso é a PNRS, a qual teve sua eficácia limitada no plano fático pelos próprios dispositivos destinados à proteção do meio ambiente, referentes ao processo de licenciamento ambiental, esbarrando nos entraves da Administração Pública.

Quanto a este, os entraves apresentados são de ordem Administrativa, derivados do desempenho do IDEMA, ao conceder as licenças ambientais, e à

omissão de algumas prefeituras quanto ao desenvolvimento de um plano de gestão de resíduos sólidos, sendo indispensável a atuação do Ministério Público Estadual como fiscalizador da lei e, conseqüentemente, atuando paralelamente ao IDEMA no monitoramento de atividades e empreendimentos que utilizam recursos naturais.

Essa situação fora exemplificada no caso do aterro sanitário de Ceará-Mirim (RN), o qual venceu o certame licitatório em 1996. Contudo, só em 2004, após a concessão da licença de operação, pôde iniciar sua atividade.

Tal lapso temporal decorreu não somente dos entraves burocráticos resultantes da atuação do IDEMA, como também das condicionantes delimitadas por este. Essas condicionantes, por sua vez, são essenciais para adequação e supervisão do empreendimento.

Desse modo, ao longo desse período a empresa em questão precisou atender às exigências administrativas e jurídicas apresentadas pelo Órgão de proteção bem como pelo Ministério Público Estadual do Rio Grande do Norte, produzindo os devidos estudos e relatórios de impactos ambientais, além de audiências públicas com a população beneficiada pelo empreendimento, a fim de conseguir as respectivas licenças ambientais.

Sendo assim, aplicando-se o prazo definido pela PNRS, qual seja de 4 (quatro) anos para transição do lixão ao aterro sanitário, a adequação da região metropolitana de Natal à Política Nacional de Resíduos Sólidos extrapolou o dobro do prazo fixado, mostrando-se um retrato do que ocorreu com os Municípios que não conseguiram adequar-se à norma, ainda que a solução para alguns tivesse sido a atuação em consórcio.

Assim, vemos um cenário pós-PNRS em que continuam as discussões sobre o problema de gestão e gerenciamento dos resíduos sólidos, acompanhados de projetos de lei que buscam solucionar as situações não observadas ao formular a Lei n.º 12.305/10, sobretudo a respeito do prazo de quatro anos.

Portanto, verifica-se a desproporcionalidade do prazo fixado pela Política Nacional de Resíduos Sólidos para adequação dos Municípios brasileiros, não se atentando às condicionantes existentes para a concessão das devidas licenças ambientais, ao procedimento administrativo de licenciamento ambiental, bem como às condições política e econômica dos Municípios.

Dessa forma, a PNRS, sobre a extinção dos vazadouros a céu aberto, nasceu frágil e tornou-se mais uma contribuição para a vulnerabilidade da segurança jurídica

da legislação ambiental brasileira, esbarrando-se na dificuldade social e administrativa em associar desenvolvimento à sustentabilidade.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRE, Ricardo; DEUS, João de. **Direito Administrativo**. – 3. ed. rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2017.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito ambiental**. - 17. ed. - São Paulo: Atlas, 2015.

ASSOCIAÇÃO BRASIEIRA DE EMPRESAS DE LIMPEZA PÚBLICA E RESÍDUOS ESPECIAS. **Panorama de Resíduos Sólidos no Brasil – 2017**. Disponível em: < <http://abrelpe.org.br/panorama/> > Acesso em: 22 de outubro de 2018.

BRASECO, Informações sobre a empresa e operação do aterro sanitário de Ceará-mirim. Disponível em: < <https://braseco.com.br/quem-somos/nossa-historia/> > Acesso em: 15 de outubro de 2018.

BRASIL. Constituição (1934). **Constituição Republicana do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm > Acesso em: 22 de outubro de 2018.

BRASIL. Ministério do Estado do Interior. **Portaria Minter nº 53 de 01 de março de 1979**. Disponível em: <<http://www.ima.al.gov.br/wp-content/uploads/2015/03/Portaria-nb0-53.79.pdf>> Acesso em: 22 de outubro de 2018.

BRASIL. Congresso Nacional. **Lei nº 6.938/1981**: dispões sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6938.htm> Acesso em: 22 de outubro de 2018.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm > Acesso em: 22 de outubro de 2018.

BRASIL. Congresso Nacional. **Lei nº 9.605/1998**: dispões sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9605.htm> Acesso em: 22 de outubro de 2018.

BRASIL. Congresso Nacional. **Lei 12.305/2010**: institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12305.htm> Acesso em: 22 de outubro de 2018.

BRASIL. Câmara Municipal de Natal. **Lei n.º 6.743/2017**. Disponível em: <http://portal.natal.rn.gov.br/_anexos/publicacao/legislacao/LeiOrdinaria_20171127_6743_.pdf> Acesso em: 15 de outubro de 2018.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **SISNAMA – Sistema Nacional do Meio Ambiente**. Disponível em: <<http://www2.mma.gov.br/port/conama/estr1.cfm>> Acesso em: 13 de novembro de 2018.

BRASIL, Ministério Público do Rio Grande do Norte. **Audiência discute problemas de aterro sanitário**. Disponível em: <<http://www.mprn.mp.br/portal/inicio/noticias/3747-3747-audiencia-discute-problemas-de-aterro-sanitario>> Acesso em: 15 de outubro de 2018.

BRASIL, Ministério Público do Rio Grande do Norte. **Mais 11 cidades do Seridó firmam acordo com MPRN e MPF para adequar lixões**. Disponível em: <<http://www.mprn.mp.br/portal/inicio/noticias/9216-mais-11-cidades-do-serido-firmam-acordo-com-mprn-e-mpf-para-adequar-lixoes>> Acesso em: 15 de outubro de 2018.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. – 31. Ed. rev., atual. E ampl. – São Paulo: Atlas, 2017.

CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE (CNMA). Aprova diretrizes para o processo de licenciamento ambiental. **Resolução n.º 237**, de 19 de dezembro de 1997. Disponível em: <<http://www2.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html>> Acesso em: 22 de outubro de 2018.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS. **Impacto de emenda que prorroga prazos para aterros pode prejudicar mais do que beneficiar Municípios**. Disponível em: <<https://www.cnm.org.br/comunicacao/noticias/impacto-de-emenda-que-prorroga-prazos-para-aterros-pode-prejudicar-mais-do-que-beneficiar-municipios>> Acesso em: 22 de outubro de 2018.

DIAS, Gilka da Mata. **Cidade sustentável** - fundamentos legais, política urbana, meio ambiente, saneamento básico. - Natal: Ed. do Autor, 2009.

FARIA, Carmen Rachel Scavazzini Marcondes. **A Política Nacional de Resíduos Sólidos**. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/temas-e-agendas-para-o-desenvolvimento-sustentavel/a-politica-nacional-de-residuos-solidos>> Acesso no dia: 03 de outubro de 2018.

GRANZIERA, Maria Luiza Machado. **Direito ambiental**. - São Paulo: Atlas, 2009.

IWAKI, Gheorge Patrick. **Lançamento do Panorama dos Resíduos Sólidos no Brasil 2017**. Porta Saneamento Básico, 25 de set. 2018. Disponível em: <<https://www.saneamentobasico.com.br/lancamento-panorama-residuos-solidos/>> Acesso em: 22 de outubro de 2018.

MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo**. – 6. Ed. – São Paulo: Saraiva, 2016.

PINHEIRO, Ana Claudia Duarte. Direito ambiental e sustentabilidade: influências internacionais e a evolução da tutela legal no Brasil. **Revista de Direito Ambiental**. RDA 90. p.89. 2018.

TERRA, Lygia; ARAUJO, Regina; GUIMARÃES, Raul Borges. **Geografia Conexões** – Vol. Único. - São Paulo: Moderna Plus, 2010.

SANEAMENTO, **Saúde e Ambiente**: fundamentos para um desenvolvimento sustentável/ Arlindo Philippi Jr., editor. - Barueri, SP: Manole, 2005. - (Coleção Ambiental;2)

SECRETARIA DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS HÍDRICOS. **Plano Estadual de Resíduos Sólidos (PERS)**. Disponível em: <<http://adcon.rn.gov.br/ACERVO/semarh/Conteudo.asp?TRAN=ITEM&TARG=152889&ACT=&PAGE=0&PARM=&LBL=Programas>> Acesso em: 15 de outubro de 2018.

SILVA, Romeu Faria Thomé da. **Manual de Direito Ambiental**. 5ª ed., Bahia: Salvador; Editora JusPodivm, 2015.

SILVA, Fernando Roberto Brandão da; BARROSO, Helena Maria da Silva; COSTA, Larissa Inês da. **Manual de orientação e trabalhos acadêmicos – UNI-RN.** – 3. Ed. – Natal: UNI-RN, 2018.

SILVA, Athayde Visctor. O licenciamento ambiental e licitações: alguns apontamentos, peculiaridades e desafios. **Revista de Direito Ambiental.** RDA 90. p. 373. 2018.

VENÂNCIO, Marina Demaria. A PNRS e o licenciamento ambiental de aterros sanitários: considerações sobre as dificuldades de uma sociedade pós-moderna. **Revista de Direito Ambiental.** RDA 73. p.307. 2014.

VICENTINO, Cláudio Vicentino e Gianpaolo Dorigo. **História para o Ensino Médio – História Geral e do Brasil.** 3ª ed., São Paulo: Scipione, 2008.

Vídeo. Política Nacional de Resíduos Sólidos - Antes & Depois da Lei #26. **Superior Tribunal de Justiça (STJ).** Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=yh2itUQ4K0A>>. Acesso em: 22 de outubro de 2018.