

# OS ATERROS SANITÁRIOS DE PEQUENO PORTE E O LICENCIAMENTO AMBIENTAL SIMPLIFICADO: A (IN) CONSTITUCIONALIDADE DA RESOLUÇÃO CONAMA 404/2008 E DA RESOLUÇÃO CEMA/PR 094/2014.

Alexandre Gaio<sup>1</sup>  
Letícia Uba da Silveira Maraschin<sup>2</sup>  
Cassiana Rufato Cardoso<sup>3</sup>

## 1. Exposição.

A problemática dos aterros sanitários e dos seus impactos socioambientais é uma constante no país, o que demonstra a importância de regulares processos de licenciamento ambiental para a adequada análise de sua viabilidade locacional e ambiental, assim como da hígida instalação e operação dessas atividades dotadas de significativo potencial degradador, independentemente da quantidade de toneladas de resíduos a serem recebidas diariamente.

A presente exposição discute a (i)legalidade e (in)constitucionalidade da dispensa de EPIA/RIMA para a instalação e ampliação de aterros de pequeno porte (até 20 toneladas/dia) prevista na Resolução 404/2008 do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) e na Resolução 094/2014 do Conselho Estadual do Meio Ambiente do Paraná (CEMA/PR).

### 1.1. Do Licenciamento Ambiental dos Aterros Sanitários: a Exigência Constitucional e Legal de Estudo Prévio de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental.

O licenciamento ambiental é um dos principais instrumentos da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938/81), previsto em seu artigo 9º, inciso IV, cujo objetivo precípua é agir preventivamente para a proteção do meio ambiente. Assim, a “construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental dependerão de prévio licenciamento ambiental”<sup>4</sup>.

O licenciamento ambiental reflete o exercício do poder de polícia<sup>5</sup> do Poder Público em relação aos empreendimentos e atividades potencialmente poluidoras, com fundamento nos artigos 5º, XXIII, 170, VI, 182,

---

<sup>1</sup>Graduado em Direito pela Universidade Federal do Paraná - UFPR. Especialista em Direito Público pela Universidade Federal do Paraná - UFPR. Mestre em Direito Econômico e Socioambiental pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná - PUC/PR. Promotor de Justiça no Ministério Público do Estado do Paraná desde o ano de 2003, atualmente em exercício no Centro de Apoio Operacional às Promotorias de Proteção ao Meio Ambiente, Habitação e Urbanismo (CAOPMAHU).

<sup>2</sup>Mestre em Desenvolvimento de Tecnologia (PRODETEC). Engenheira Ambiental pela Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI). Engenheira Ambiental (Assistente 1 C) do Centro de Apoio Operacional às Promotorias de Justiça de Proteção ao Meio Ambiente e de Habitação e Urbanismo.

<sup>3</sup>Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Assessora Jurídica do Centro de Apoio Operacional às Promotorias de Justiça de Proteção ao Meio Ambiente e de Habitação e Urbanismo.

<sup>4</sup> Artigo 10, *caput*, da Lei 6.938/81.

<sup>5</sup>O artigo 78 do Código Tributário Nacional define poder de polícia como “atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranqüilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.”

186 e 225 da Constituição da República, que tratam do condicionamento do direito de propriedade à sua função social, da livre iniciativa econômica à proteção ambiental, bem como do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

No caso de instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação ao meio ambiente, nos termos do artigo 225, § 1º, inciso IV, a Constituição da República impõe ao Poder Público, como forma de assegurar a efetividade do direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, a exigência, na forma da lei, de EIA (Estudo de Impacto Ambiental), a que se dará publicidade<sup>6</sup>.

A Resolução CONAMA 1/86, em seus artigos 1º<sup>7</sup> e 2º<sup>8</sup>, respectivamente, conceitua impacto ambiental e define, em rol meramente exemplificativo<sup>9</sup>, as hipóteses em que a significância de tal impacto é presumida para fins de exigibilidade de EPIA/RIMA. Mesmo nas hipóteses não expressamente previstas na Resolução CONAMA 1/86 ou em outro ato normativo federal, estadual ou municipal, mas que o empreendimento ou atividade tenha significativo potencial degradador do meio ambiente, a apresentação do EIA/RIMA se torna obrigatória, não tendo o Poder Público, autorização constitucional para dispensá-lo<sup>10</sup>.

---

<sup>6</sup>Herman Benjamin e Milaré bem sintetizam a função do EIA: “Por isso, é correto dizer que a tarefa principal do EIA é, exatamente limitar, no âmbito do licenciamento ambiental, este “resíduo de liberdade” da Administração Pública. A imposição legal de novos critérios apreciativos, por esse enfoque, nada mais é que uma forma moderna de controle da discricionariedade administrativa sob um pretexto recente: a proteção do meio ambiente. Além disso, procura-se, com sua adoção, “reverter arraigado e peculiar hábito de nosso povo de apenas correr atrás dos fatos, não se antecipando a eles - a tranca só é colocada na porta depois de arrombada!” (MILARÉ, Édis; BENJAMIN, Antonio Herman V. **Estudo prévio de impacto ambiental: teoria prática e legislação**. São Paulo : Revista dos Tribunais, 1993. p. 89-93).

<sup>7</sup>“qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas que, direta ou indiretamente, afetam: I – a saúde, a segurança e o bem-estar da população; II – as atividades sociais e econômicas; III – a biota; IV – as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente; V – a qualidade dos recursos ambientais”.

<sup>8</sup>“Dependerá de elaboração de estudo de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto ambiental - RIMA, a serem submetidos à aprovação do órgão estadual competente, e do IBAMA em caráter supletivo, o licenciamento de atividades modificadoras do meio ambiente, tais como: I - Estradas de rodagem com duas ou mais faixas de rolamento; II – Ferrovias; III - Portos e terminais de minério, petróleo e produtos químicos; IV - Aeroportos, conforme definidos pelo inciso 1, artigo 48, do Decreto-Lei nº 32, de 18.11.66; V - Oleodutos, gasodutos, minerodutos, troncos coletores e emissários de esgotos sanitários; VI - Linhas de transmissão de energia elétrica, acima de 230KV; VII - Obras hidráulicas para exploração de recursos hídricos, tais como: barragem para fins hidrelétricos, acima de 10MW, de saneamento ou de irrigação, abertura de canais para navegação, drenagem e irrigação, retificação de cursos d’água, abertura de barras e embocaduras, transposição de bacias, diques; VIII - Extração de combustível fóssil (petróleo, xisto, carvão); IX - Extração de minério, inclusive os da classe II, definidas no Código de Mineração; X - Aterros sanitários, processamento e destino final de resíduos tóxicos ou perigosos; XI - Usinas de geração de eletricidade, qualquer que seja a fonte de energia primária, acima de 10MW; XII - Complexo e unidades industriais e agro-industriais (petroquímicos, siderúrgicos, cloroquímicos, destilarias de álcool, hulha, extração e cultivo de recursos hídricos); XIII - Distritos industriais e zonas estritamente industriais – ZEI; XIV - Exploração econômica de madeira ou de lenha, em áreas acima de 100 hectares ou menores, quando atingir áreas significativas em termos percentuais ou de importância do ponto de vista ambiental; XV - Projetos urbanísticos, acima de 100ha. ou em áreas consideradas de relevante interesse ambiental a critério da SEMA e dos órgãos municipais e estaduais competentes; XVI - Qualquer atividade que utilize carvão vegetal, em quantidade superior a dez toneladas por dia”.

<sup>9</sup> Trata-se de rol meramente exemplificativo, eis que, como bem observou José Afonso da Silva: “qualquer que seja a obra ou a atividade, pública ou particular, que possa apresentar riscos de degradação significativa do meio ambiente fica sujeita à sua prévia elaboração” (...) “porque a Constituição não admite limitação taxativa dos casos de estudo de impacto ambiental”. (SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. 4ª ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2002. p. 289).

<sup>10</sup> Veja-se, neste teor, o seguinte julgado do Supremo Tribunal Federal: “Ação direta de inconstitucionalidade. Art. 182 § 3.º, da Constituição do Estado de Santa Catarina. Estudo de impacto ambiental. Contrariedade ao art. 225, § 1.º, IV, da Carta da República A norma impugnada, ao dispensar a elaboração de estudo prévio de impacto ambiental no caso de áreas de florestamento ou reflorestamento para fins empresariais, cria exceção

Veja-se que a Resolução CONAMA 01/86 continua em vigência e estabelece expressamente em seu artigo 2º, inciso X, que:

dependerá de elaboração de estudo de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto ambiental - RIMA, a serem submetidos à aprovação do órgão estadual competente, e do IBAMA em caráter supletivo, o licenciamento de atividades modificadoras do meio ambiente, tais como: X - Aterros sanitários, processamento e destino final de resíduos tóxicos ou perigosos;

É o EPIA/RIMA o instrumento legal próprio para a aferição da viabilidade socioambiental do empreendimento cujo potencial poluidor seja significativo – havendo presunção normativa de tal potencial poluidor – pois é este o documento ambiental próprio, em razão de seu conteúdo obrigatório, a teor do disposto nos artigos 5º e 6º da Resolução CONAMA 1/86 – para a avaliação completa de seus aspectos socioambientais, dentre eles, no mínimo<sup>11</sup>: o diagnóstico ambiental da área de influência do projeto, com a descrição e análise dos recursos ambientais e suas interações, considerando o meio físico, o meio biológico e os ecossistemas naturais (fauna e flora), o meio socioeconômico; a análise dos impactos ambientais do projeto e de suas alternativas locais e tecnológicas, confrontando-as com a hipótese de não execução do projeto (opção zero) através de identificação, previsão da magnitude e interpretação da importância dos prováveis impactos relevantes, discriminando os impactos positivos e negativos (benéficos e adversos), diretos e indiretos, imediatos e a médio e longo prazos, temporários e permanentes; seu grau de reversibilidade; suas propriedades cumulativas e sinérgicas; a distribuição dos ônus e benefícios sociais; a definição das medidas mitigadoras dos impactos negativos e a elaboração do programa de acompanhamento e monitoramento dos impactos.

Não se resume o EPIA/RIMA à mera técnica formal de apreciação dos impactos ambientais de um determinado projeto, devendo por isso repercutir diretamente no conteúdo e qualidade da decisão administrativa final. É somente a sua exigência, com um conteúdo profundo e abrangente o bastante para permitir o perfeito conhecimento das condições socioambientais preexistentes ao empreendimento, das reais dimensões dos impactos que este pode causar e da eficácia das medidas preventivas e mitigadoras propostas, que ensejará ao órgão ambiental um quadro de informações técnicas completas e precisas acerca de todas essas circunstâncias, somente a partir das quais lhe será possível concluir pela viabilidade ou inviabilidade ambiental do projeto e, portanto, por seu licenciamento, ou não. Veja-se, ainda, que a mesma Resolução do CONAMA prevê a participação, na discussão do EPIA/RIMA, dos setores públicos e privados interessados e da população em sede de audiências públicas<sup>12</sup>

Desta forma, entende-se que os órgãos públicos ambientais não possuem discricionariedade para dispensar a exigência de EPIA/RIMA, na medida em que Resolução CONAMA 01/86 a determina expressamente, justamente em obediência ao comando da Constituição da República. Deve-se lembrar, ademais, que a exigência de realização do EPIA/RIMA também se situa no âmbito das Constituições Estaduais, tais como a do Estado do Paraná<sup>13</sup>.

---

incompatível com o disposto no mencionado inc. IV do § 1.º do art. 225 da CF/1988. Ação julgada procedente, para declarar a inconstitucionalidade do dispositivo constitucional catarinense sob enfoque” (Supremo Tribunal Federal (STF). ADIn 1.086-7/SC, Seção I, rel. Min. Ilmar Galvão, DJ 01.10.2001).

<sup>11</sup> O órgão público ambiental pode e deve estabelecer aspectos adicionais a serem contemplados no EIA/RIMA de acordo com a tipologia do empreendimento e as alternativas locais apresentadas, o que deve ocorrer a partir de um termo de referência com todas as exigências necessárias.

<sup>12</sup> Artigo 11 da Resolução CONAMA 01/86.

<sup>13</sup> Constituição do Estado do Paraná - Art. 207- (...) § 1º - Cabe ao Poder Público, na forma da lei, para assegurar a efetividade deste direito: (...) V - exigir a realização de estudo prévio de impacto ambiental para a construção, instalação, reforma, recuperação, ampliação e operação de atividades ou obras potencialmente causadoras de significativa degradação do meio ambiente, do qual se dará publicidade;

Os nossos Tribunais assentaram Jurisprudência sobre a obrigatoriedade de realização de EPIA/RIMA no licenciamento de aterros sanitários:

Ação civil pública. Implantação de aterro sanitário. Dispensa do estudo prévio de impacto ambiental devido à baixa quantidade de resíduos domiciliares produzidos. Ilegalidade. Elaboração de estudo para as obras potencialmente poluidoras exigido pela legislação federal. Irrelevância da quantidade de lixo produzido e da dispensa autorizada pelo Instituto Ambiental do Paraná. Necessária a elaboração do estudo, ainda que posterior ao início das obras, para que se prevejam os possíveis danos e para que se adotem medidas prévias para amenizá-los, se necessário. Determinação para a apresentação do estudo à população em 90 dias, sem embargo das atividades do aterro sanitário, sob pena de multa diária. Ação procedente. Apelação e reexame necessário. Desprovisionamento.<sup>14</sup>

APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO AMBIENTAL. LICENCIAMENTO DE ATERRO SANITÁRIO FEITA COM DISPENSA DE EIA/RIMA. SENTENÇA QUE JULGOU PARCIALMENTE PROCEDENTE A PRETENSÃO DEDUZIDA NA INICIAL APENAS A FIM DE ANULAR AS LICENÇAS (PRÉVIA E DE INSTALAÇÃO) JÁ CONCEDIDAS. (...) DESARMONIA ENTRE AS NORMATIVAS ESTADUAIS E O ARTIGO 225, § 1º, IV, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. ATOS NORMATIVOS QUE CRIAM VERDADEIROS ESPAÇOS DE NÃO INCIDÊNCIA DE NORMA CONSTITUCIONAL. REGRAS ESTADUAIS QUE IMPLICAM EM UMA MITIGAÇÃO DOS PARÂMETROS DE PROTEÇÃO AMBIENTAL DEFINIDOS CONSTITUCIONALMENTE. RECURSO COM TRÂMITE SUSPENSO. INSTAURAÇÃO DE INCIDENTE DE DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI.<sup>15 16</sup>

## **1.2. Dos aterros sanitários de pequeno porte e da antijuridicidade do seu licenciamento simplificado: uma análise da Resolução CONAMA nº 404/2008.**

O Conselho Nacional de Meio Ambiente, por meio da Resolução 404, de 11/11/2008, estabeleceu critérios e diretrizes para o licenciamento ambiental de aterro sanitário de pequeno porte de resíduos sólidos urbanos, com o intuito de simplificar o procedimento de Licenciamento Ambiental.

Expõe em seu artigo 1º, §1º, que aterros sanitários de pequeno porte são aqueles com disposição diária de até 20 t (vinte toneladas) de resíduos sólidos urbanos<sup>17</sup>, limitado a uma única unidade por sede municipal ou distrital e no artigo 2º, afirma que para esse tipo de empreendimento não será exigida a apresentação de EIA/RIMA,

<sup>14</sup>Tribunal de Justiça do Estado do Paraná. 2ª C.Cível. Apelação Cível nº 136340-4. Rolândia. Rel.: Ângelo Zattar. J. 30.04.2003.

<sup>15</sup>Tribunal de Justiça do Estado do Paraná. (TJPR). 4ª C.Cível. Apelação Cível. 949676-0. Rio Branco do Sul - Rel.: Maria Aparecida Blanco de Lima. Unânime. J. 05.03.2013.

<sup>16</sup>Neste sentido também os seguintes julgados: Tribunal de Justiça do Estado do Paraná (TJPR). Órgão Especial. Agravo de Instrumento nº 1490576-5. Curitiba. Rel.: Ana Lúcia Lourenço. Unânime. J. 05.09.2016. Tribunal de Justiça do Estado do Paraná (TJPR). 5ª C.Cível. Apelação Cível nº 1400148-4. Região Metropolitana de Maringá. Foro Regional de Marialva. Rel.: Carlos Mansur Arida. Unânime. J. 22.09.2015. Tribunal de Justiça do Estado do Paraná (TJPR). 4ª C.Cível. Agravo de Instrumento nº 480088-6. Palmeira. Rel.: Albino Jacomel Guerios. Unânime. J. 29.11.2011.

<sup>17</sup>Essa definição é ratificada pela norma técnica ABNT NBR 15849:2010 que define aterro sanitário de pequeno porte como “aterro sanitário para disposição no solo de resíduos sólidos urbanos, até 20 t/dia ou menos, quando definido por legislação local, em que, considerados os condicionantes físicos locais, a concepção do sistema possa ser simplificada, adequando os sistemas de proteção ambiental sem prejuízo da minimização dos impactos ao meio ambiente e à saúde pública”. Esta norma ainda define critérios técnicos para a construção e operação destes empreendimentos.

a não ser que o órgão ambiental competente verifique que o aterro proposto é potencialmente causador de significativa degradação do meio ambiente.

Ainda, segundo o art. 3º desta Resolução, nesses aterros sanitários é admitida a disposição final de resíduos sólidos domiciliares, de resíduos de serviços de limpeza urbana, de resíduos de serviços de saúde, bem como de resíduos sólidos provenientes de pequenos estabelecimentos comerciais, industriais e de prestação de serviços, desde que não sejam perigosos, conforme definido em legislação específica, notadamente a norma técnica ABNT NBR 10.004:2004, e que tenham características similares aos gerados em domicílios, bem como aos resíduos de serviços de saúde que não requeiram tratamento prévio à disposição final, conforme Resolução da Diretoria Colegiada da ANVISA nº 306/2004 e Resolução CONAMA 358/2005.

O artigo 5º da mesma Resolução enfatiza que o órgão ambiental competente poderá definir os procedimentos complementares para o licenciamento ambiental, os quais deverão ser aprovados pelo respectivo Conselho de Meio Ambiente.

No âmbito do Estado do Paraná, partindo desta premissa, o Conselho Estadual do Meio Ambiente, através da Resolução CEMA 094/2014, estabeleceu diretrizes e critérios orientadores para o licenciamento e outorga, projeto, implantação, operação e encerramento de aterros sanitários, assim como dispôs, em seu artigo 4º, que os aterros sanitários com disposição diária de até 20 toneladas de resíduos sólidos urbanos devem apresentar, no âmbito do requerimento de Licença Prévia<sup>18</sup>, um Relatório Ambiental Preliminar, dispensando-se também o EPIA/RIMA.

Entretanto, a aplicação da Resolução CONAMA 404/2008 e da Resolução CEMA 094/2014 afronta claramente o art. 225, §1º, inciso IV, da Constituição da República de 1988, que obriga do Poder Público “*exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental (...)*”.

Deveras, a Resolução CONAMA 01/86, que regulamenta o EPIA/RIMA, prevê expressamente o aterro sanitário como empreendimento de impacto ambiental, estabelecendo, assim, uma presunção da existência de impacto deste tipo de atividade, independentemente da sua capacidade. Desta forma, a Resolução CONAMA 404/2008 enfraquece a garantia de EPIA/RIMA na medida em que dispensa sem qualquer fundamento técnico o estudo em alguns casos, indo de encontro à previsão constitucional e à infraconstitucional.

Neste particular, não se pode olvidar que em eventual conflito normativo entre duas legislações ambientais vigora o princípio *in dubio pro natura*, segundo o qual deve prevalecer a norma que melhor protege o meio ambiente.

Consoante raciocínio de Paulo José de Farias Leite:

pelos já citados §§ 1º e 4º do art. 24, pelo art. 225 da Constituição, bem como pela indefinição do que seja norma especial, deve-se, fortiori ratiōne, fixar como diretriz exegética que os eventuais conflitos, nos quais a noção de norma geral e especial não seja suficiente, devem ser resolvidos pela prevalência da norma que melhor defenda o direito fundamental tutelado, por tratar-se de preceito constitucional (lei nacional)

---

<sup>18</sup> Conforme artigo 8º da Resolução CONAMA 237/97: Art. 8º - O Poder Público, no exercício de sua competência de controle, expedirá as seguintes licenças: I - Licença Prévia (LP) - concedida na fase preliminar do planejamento do empreendimento ou atividade aprovando sua localização e concepção, atestando a viabilidade ambiental e estabelecendo os requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos nas próximas fases de sua implementação; II - Licença de Instalação (LI) - autoriza a instalação do empreendimento ou atividade de acordo com as especificações constantes dos planos, programas e projetos aprovados, incluindo as medidas de controle ambiental e demais condicionantes, da qual constituem motivo determinante; III - Licença de Operação (LO) - autoriza a operação da atividade ou empreendimento, após a verificação do efetivo cumprimento do que consta das licenças anteriores, com as medidas de controle ambiental e condicionantes determinados para a operação.

que se impõe à ordem jurídica central ou regional (*in dubio pro natura*). Assim, o princípio *in dubio pro natura* deve constituir um princípio inspirador da interpretação. Isto significa que, nos casos em que não for possível uma interpretação unívoca, a escolha deve recair sobre a interpretação mais favorável ao meio ambiente<sup>19</sup>.

Observa-se ainda que, em se comparando as duas normas do CONAMA (01/86 e 404/2008), há evidente violação da proibição de retrocesso ambiental, insculpido no *caput* do artigo 225 da CR/88 no tocante à prevenção dos impactos dos aterros sanitários, vez que a nova Resolução enfraquece sobremaneira a proteção antes dada com a avaliação e mensuração destes impactos por meio de EPIA/RIMA. E a Resolução CEMA/PR 094/2014 acaba por ecoar este retrocesso.

De fato, além de gerar significativos riscos ao ambiente, haja vista a dispensa de EPIA/RIMA para tratar de empreendimento da envergadura de aterros sanitários, mesmo estes sendo de pequeno porte, a aplicação da Resolução CONAMA 404/2008 e da Resolução CEMA 094/2014 acaba por flexibilizar todos os cuidados necessários para a análise de viabilidade locacional e ambiental, assim como para a sua instalação e operação, dando azo a promoção de danos socioambientais irreversíveis. Salienta-se que, dependendo dos hábitos e do sistema de gestão adotado, esta disposição diária de resíduos sólidos equivale a uma população de 25 a 30 mil habitantes.

Os impactos relativos ao gerenciamento dos resíduos sólidos, independente do porte do aterro sanitário, estão relacionados principalmente às emissões atmosféricas do aterro (CO, CO<sub>2</sub>, CH<sub>4</sub>, H<sub>2</sub>S, HC, NH<sub>3</sub>, etc.), emissão de material particulado e conseqüente alteração da qualidade do ar, geração de lixiviado<sup>20</sup>, podendo causar contaminação da água e do solo, geração de odor, danos à propriedade (uso e ocupação de solo), proliferação de vetores transmissores de doenças, redução da disponibilidade de recursos naturais, dentre outros.

Evidencia-se, deste modo, que a capacidade do aterro sanitário não se mostra como o parâmetro mais preciso para a aferição do impacto ambiental, uma vez que qualquer aterro, por menor que seja, gera significativo impacto ambiental e, se não houver gerenciamento adequado, poderá causar também contaminação. Embora o impacto varie conforme a quantidade de tonelada/dia, a capacidade do aterro é mais determinante para a verificação da vida útil do aterro que propriamente a mensuração do seu significativo impacto, que sempre ocorrerá, mesmo que em diferentes magnitudes. Veja-se, em mero título de ilustração, que um aterro sanitário que recebe 20 toneladas dia, receberá 7.300 toneladas ano e 73.000 toneladas em uma década, ao passo que um aterro sanitário que recebe 40 toneladas dia, receberá as mesmas 73.000 toneladas em um quinquênio, o que gera significativos impactos e degradações equivalentes, embora com diferentes tempos de vida útil. Assim, fica clara a fragilidade do critério estabelecido pela legislação (Resoluções CONAMA 404/2008 e CEMA 094/2014) para a dispensa do Estudo de Impacto Ambiental.

Além disso, a norma NBR 15849:2010, apesar de estabelecer condições para proteção dos corpos hídricos superficiais e subterrâneos, ar, solo, saúde e bem-estar das populações vizinhas, dispensa em alguns casos<sup>21</sup> de modo temerário o revestimento de impermeabilização de fundo para proteção do subsolo e do lençol freático contra a infiltração do lixiviado (item 5.3.1, tabela), mesmo para subsolo com permeabilidade de cerca de 10<sup>-4</sup> cm/s, valor típico de solo arenoso, o que pode provocar impactos ambientais significativos a longo prazo. Mais, a referida NBR ainda exime indevidamente o empreendedor da obrigação de instalar o sistema de drenagem de gases se a

---

<sup>19</sup> FARIAS, Paulo José Leite. **Competência federativa e proteção ambiental**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1999, p. 356.

<sup>20</sup> Lixiviado: líquido resultante da infiltração de águas pluviais no maciço de resíduos, da unidade dos resíduos e da água de constituição de resíduos orgânicos liberada durante sua decomposição no corpo do aterro sanitário.

<sup>21</sup> A depender das condições climáticas, da profundidade do nível freático e da fração orgânica dos resíduos.

altura final do aterro não ultrapassar três metros ou a fração orgânica for menor que 30%. (item 5.3.3, tabela), sem qualquer previsão de mecanismos de controle ambiental. Apesar de a NBR 15849:10 visar à simplificação da tecnologia de disposição final de resíduos sólidos, tais pontos tergiversam a obrigatoriedade de proteção mínima da qualidade ambiental e no mínimo são questionáveis junto ao meio técnico-científico, pois as variáveis analisadas não são suficientes para a avaliação da realidade de todos os municípios brasileiros, e não há restrições quanto à evolução da geração de resíduos sólidos urbanos no aterro licenciado.

Nesta toada, é importante observar que a Resolução CONAMA 404/2008 não parte de pressupostos de natureza técnica para estabelecer a dispensa de EPIA/RIMA para aterros de pequeno porte. Com efeito, uma análise detida dos considerandos desta Resolução denota que a permissão de não realização do EPIA/RIMA se funda substancialmente “[n]as dificuldades que os municípios de pequeno porte enfrentam na implantação e operação de aterro sanitário de resíduos sólidos, para atendimento às exigências do processo de licenciamento ambiental”<sup>22</sup> do que propriamente em uma demonstração técnica da suposta ausência de impacto ambiental deste tipo de empreendimento.

Este aspecto apenas reforça a afronta direta ao comando da Constituição da República acima mencionado (art. 225, §1º, inciso IV), vez que não há na Resolução CONAMA 404/2008 qualquer indicativo técnico para elidir a presunção de significativo impacto ambiental do aterro sanitário constituída pela Resolução CONAMA 01/86 e, por sua vez, afastar a exigência do EIA/RIMA.

A Resolução CEMA 094/2014 e a NBR 15849:10 tampouco suprem essa ausência de fundamentação técnica para a dispensa do EPIA/RIMA; pelo contrário, apenas reiteram as disposições da Resolução CONAMA 404/2008 e desvirtuam a essência e os parâmetros mínimos de controle do licenciamento ambiental de uma atividade dotada de significativo impacto poluidor.

### **1.3. Da ilegalidade das ampliações dos aterros sanitários de pequeno porte.**

É sabido que não somente as atividades potencialmente poluidoras devem passar pelo processo de licenciamento ambiental, mas também os processos de ampliação das instalações ou do empreendimento que possam causar degradação ambiental.<sup>23</sup>

Com efeito, o artigo 1º, inciso I, da já mencionada Resolução CONAMA 237/97 coloca a ampliação de empreendimentos dentre as atividades que estão sujeitas ao licenciamento ambiental.<sup>24</sup> Da mesma forma, o artigo 10 da Lei Federal 6.938/81 prevê a necessidade de licenciamento da ampliação do empreendimento previamente licenciado, assim consignando: “*A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidoras ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental dependerão de prévio licenciamento ambiental.*”

No caso da ampliação de aterros de pequeno porte, a Resolução 404/2008 do CONAMA é omissa em relação ao procedimento de licenciamento da ampliação do aterro ou à eventual existência de requisitos para a sua

---

<sup>22</sup>BRASIL. Ministério de Meio Ambiente. Resolução CONAMA 404/2008. Estabelece critérios e diretrizes para o licenciamento ambiental de aterro sanitário de pequeno porte de resíduos sólidos urbanos. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 12 de novembro de 2008.

<sup>23</sup>FARIAS, Talden. **Licenciamento Ambiental: aspectos teóricos e práticos**. Belo Horizonte: Fórum, 2015. pág. 53.

<sup>24</sup>“Art. 1º - Para efeito desta Resolução são adotadas as seguintes definições: I - Licenciamento Ambiental: procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental, considerando as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso. (...)”

realização, embora tal prática seja comum na experiência paranaense. Há tão somente a previsão no 1º §2º de que *“nas localidades onde exista um incremento significativo na geração de resíduos pela população flutuante ou sazonal, esta situação deve ser prevista no projeto, o qual deverá contemplar as medidas de controle adicionais para a operação do aterro”*. Entretanto, não especifica quais são estas medidas de controle, nem qual o valor desse incremento. Da mesma forma, nem a NBR 15849:10 nem a Resolução CEMA 094/2014 preveem o incremento de geração de resíduos, seja por meio de consórcio com outro município ou pela população flutuante ou sazonal, o que possibilita que o município ou empreendedor realize ampliações no aterro sem a apresentação do Estudo de Impacto Ambiental e seu respectivo Relatório de Impacto Ambiental.

Não se pode deixar de notar, todavia, os enormes riscos que desaconselham essa postura, sobretudo se considerados os aspectos já mencionados.

Deveras, da mesma forma que o licenciamento de aterros de pequeno porte sem a realização de EPIA/RIMA já configura, por si só, uma afronta à legislação ambiental e à Constituição da República de 1988 e um risco socioambiental, a ampliação dos aterros atualmente em funcionamento se apresenta como uma perpetuação desta ilegalidade e de suas consequências ao meio ambiente. Conforme já foi evidenciado, somente o EPIA/RIMA seria capaz de avaliar e dimensionar os impactos socioambientais dos aterros, de forma que ampliá-los sem que tivessem passado por esta etapa fatalmente estenderia danos não avaliados aos recursos ambientais envolvidos e à população do entorno.

Além disso, nota-se que o licenciamento do aterro de pequeno porte seguido do pedido de ampliação apresenta-se como prática que visa, em verdade, à burla do licenciamento ambiental tradicional nos moldes das Resoluções 01/86 e 237/1997 e do CONAMA. Ainda que fosse lícito o licenciamento destes aterros com a dispensa de EPIA/RIMA, como quer a Resolução CEMA 094/2014, o que se considera apenas para argumentar, a posterior ampliação permite, na prática, a implantação de um aterro de tonelagem muito superior a 20 t/dia sem qualquer avaliação dos impactos pelo estudo. Mesmo que houvesse posteriores estudos de impacto para a ampliação, não haveria como avaliar adequadamente as alternativas locais ou prevenir danos a espaços ambientais protegidos, uma vez que esses riscos são avaliados previamente à definição da localização do aterro.

Não obstante, é importante ressaltar que, por si só, a ampliação do aterro é uma prática indesejável do ponto de vista ambiental, mesmo que houvesse regulamentação, o que não é o caso. Com efeito, com o encerramento da vida útil do aterro – cujo máximo permitido varia de aterro para aterro – o ideal é que ocorra o seu fechamento e não a permissão para a sua sobrevida e ampliação, sobretudo se o aterro foi projetado sem a realização de EPIA/RIMA. A ampliação, neste caso, além de confirmar os danos em local possivelmente inapropriado, burla o processo de escolha de alternativas locais de possível novo aterro, já que haveria tendência pela escolha de área já degradada pelo aterro já existente, que não deve ser reaproveitado.

## **2. Conclusão articulada.**

2.1 Os aterros sanitários são empreendimentos/atividades dotados de significativo potencial degradador do meio ambiente e, nessa condição, o licenciamento ambiental deve contemplar a realização de EPIA/RIMA, nos termos do artigo 225, § 1º, inciso IV, da Constituição da República, e do artigo 2º, X, da Resolução CONAMA 01/86;

2.2 A Resolução CONAMA nº 404/2008 e a Resolução CEMA/PR 094/2014, que estabelecem licenciamento ambiental simplificado com dispensa da realização de EPIA/RIMA para aterros sanitários de pequeno porte (20 t/dia), não possuem substrato técnico para fundamentar a flexibilização de procedimento, implicam em retrocesso



ambiental e violam a Constituição da República;

2.3 A ampliação de aterros sanitários considerados de pequeno porte licenciados sem a realização de EPIA/RIMA implicam na perpetuação de impactos socioambientais e de ilegalidades e burla ao regular processo de licenciamento ambiental;

### 3. Referências bibliográficas e jurisprudenciais.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. NBR 15849: Resíduos sólidos urbanos – Aterros Sanitários de pequeno porte. Rio de Janeiro, 2010.

BRASIL. Ministério de Meio Ambiente. Resolução CONAMA 404/2008. Estabelece critérios e diretrizes para o licenciamento ambiental de aterro sanitário de pequeno porte de resíduos sólidos urbanos. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 12 de novembro de 2008.

FARIAS, Paulo José Leite. **Competência federativa e proteção ambiental**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1999, p. 356.

FARIAS, Talden. **Licenciamento Ambiental: aspectos teóricos e práticos**. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

MILARÉ, Édís; BENJAMIN, Antonio Herman V. **Estudo prévio de impacto ambiental: teoria prática e legislação**. São Paulo : Revista dos Tribunais, 1993.

PARANÁ. Conselho Estadual de Meio Ambiente. Resolução CEMA nº 094/2014. Estabelece diretrizes e critérios orientadores para o licenciamento e outorga, projeto, implantação, operação e encerramento de aterros sanitários, visando o controle da poluição, da contaminação e a minimização de seus impactos ambientais e dá outras providências. Diário Oficial Executivo, Paraná, PR, 07 de novembro de 2014.

SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. 4ª ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2002.

Supremo Tribunal Federal (STF). ADIn 1.086-7/SC, Seção I, rel. Min. Ilmar Galvão, DJ 01.10.2001.

Tribunal de Justiça do Estado do Paraná (TJPR). 4ª C.Cível. Agravo de Instrumento nº 480088-6. Palmeira. Rel.: Albino Jacomel Guerios. Unânime. J. 29.11.2011.

Tribunal de Justiça do Estado do Paraná (TJPR). 5ª C.Cível. Apelação Cível nº 1400148-4. Região Metropolitana de Maringá. Foro Regional de Marialva. Rel.: Carlos Mansur Arida. Unânime. J. 22.09.2015

Tribunal de Justiça do Estado do Paraná (TJPR). Órgão Especial. Agravo de Instrumento nº 1490576-5. Curitiba. Rel.: Ana Lúcia Lourenço. Unânime. J. 05.09.2016

Tribunal de Justiça do Estado do Paraná. (TJPR). 4ª C.Cível. Apelação Cível. 949676-0. Rio Branco do Sul - Rel.: Maria Aparecida Blanco de Lima. Unânime. J. 05.03.2013.

Tribunal de Justiça do Estado do Paraná (TJPR) 2ª C.Cível. Apelação Cível nº 136340-4. Rolândia. Rel.: Ângelo Zattar. J. 30.04.2003.