

Processo:02000.001299/2011-14

Resumo: REVISÃO DA RESOLUÇÃO CONAMA Nº 307/2002

Assunto: Reclassificação dos resíduos de tintas

Parecer do Instituto o Direito Por um Planeta Verde

Caros Conselheiros,

Trata-se de proposta de alteração da Resolução CONAMA n.º 307/2002¹, apresentada ao CONAMA pela ABRAFATI – Associação Brasileira dos Fabricantes de Tintas por ocasião da 38.ª Reunião da Câmara Técnica de Saúde, Saneamento e Gestão de Resíduos, realizada em 05 e 06/10/2011. Em resumo, a ABRAFATI alega que as embalagens metálicas de tintas imobiliárias, depois de utilizadas, desde que não haja sobras, ou seja, “devidamente esgotadas”, não podem ser classificadas como resíduos perigosos, sendo passíveis de reciclagem, de modo que se faria necessária a alteração da citada Resolução.

Em favor dessa tese, invocou estudo por ela contratado à ETEP – Consultoria, Gerenciamento e Serviços, que, a partir da análise de amostras de 30 obras de construção civil da Região Metropolitana de São Paulo, teria concluído que as embalagens metálicas de tintas imobiliárias são resíduos não perigosos e não inertes.

Instado a se manifestar sobre o tema, o Departamento de Qualidade Ambiental na Indústria da Secretaria de Mudanças Climáticas e Qualidade Ambiental do Ministério do Meio Ambiente ofertou parecer contrário à proposta (parecer n.º 27/2011), argumentando que não seria possível excluir, *a priori*, a periculosidade das tintas e de suas embalagens. Ademais, não seria necessária a alteração da Resolução CONAMA 307/2002 para que tais embalagens fossem passíveis de reciclagem, bastando, para tanto, que sua destinação fosse regulamentada por legislação específica, a exemplo do que ocorre com as embalagens de agrotóxicos (fls. 82/83).

Na sequência, a Coordenação de Controle de Resíduos e Emissões, órgão da Diretoria de Qualidade Ambiental do IBAMA, também manifestou contrariedade à proposta da ABRAFATI no parecer 241/2011, observando que não foram examinadas as embalagens de tintas empregadas em outras espécies de obras, como aeroportos, portos, hospitais etc, tampouco foram apresentados resultados para presença de poluentes orgânicos, em que pese tenham sido examinadas tintas contendo solventes orgânicos (fls. 85).

¹ Estabelece diretrizes, critérios e procedimentos para a gestão dos resíduos da construção civil.

Em reunião realizada entre representantes do IBAMA, MMA e ABRAFATI no dia 2 de fevereiro de 2012, a ABRAFATI apresentou proposta para o escopo de novo estudo técnico, que atendesse aos questionamentos daqueles entes (fls. 94/105). Nessa reunião, IBAMA e MMA apresentaram novas recomendações (a definição do conceito de “tintas imobiliárias” e do momento em que uma tinta pode se tornar um resíduo, dentre outros pontos, a associação entre os objetivos do estudo proposto e a política nacional de resíduos sólidos, e verificar a possibilidade de analisar a periculosidade de tinta líquida como resíduo tendo como base a NBR 10004).

Depois de se anunciar, nas 6.^a e 7.^a Reuniões da Câmara Técnica de Qualidade Ambiental e Gestão de Resíduos (CTQAGR), que a ABRAFATI apresentaria novos estudos para a análise do IBAMA e do MMA, na 8.^a Reunião, finalmente, fez-se constar na Ata que tais estudos teriam sido apresentados, **embora não tenhamos conseguido localizá-los nos autos** (fls. 115/verso).

Na 9.^a Reunião da CTQAGR, anunciou-se que foram solicitados pareceres ao Dau/MMA e à Diqua/IBAMA sobre os novos estudos apresentados pela ABRAFATI (fls. 118).

Em novo parecer (n.º 4272/2013), a Coordenação de Controle de Resíduos e Emissões (COREM)/IBAMA observou que nos documentos a ela encaminhados não constava o plano de amostragem, que seria de fundamental importância para a contextualização de alguns pontos por ela ressaltados (como a desconformidade de alguns parâmetros em embalagens sem envase) e para a avaliação da representatividade das amostras (fls. 119/122, replicado a fls. 126/127).

Juntou-se aos autos, então, parecer n.º 09/201 (sic) da Gerência de Resíduos Perigosos (GRP) do Departamento de Ambiente Urbano (DAU) DA Secretaria de Recursos Hídricos e Meio Ambiente Urbano (SRGMAU) do Ministério do Meio Ambiente (MMA), datado de 11 de abril de 2013. Esse parecer parece ser o mesmo disponibilizado no *link* da 9.^a Reunião da CTQAGR. Contudo, há uma página no documento do *link* da 9.^a reunião da CTQAGR que não consta do parecer de fls. 123/124, e vice-versa, o que levanta dúvidas sobre sua extensão e dificulta sua compreensão.

Na 13.^a Reunião da CTQAGR, realizada em 25 e 26 de março de 2014, comunicou-se que a ABRAFATI apresentou novo estudo voltado a superar as críticas levantadas nos últimos pareceres do MMA e do IBAMA, e que tal estudo seria objeto de análises por tais entes (fls. 148).

Seguiu-se a oferta de novo parecer da COREM/IBAMA, afirmando, com a apresentação dos novos estudos pela ABRAFATI (que concluíram que as tintas “tratam-se de resíduos não-perigosos classe IIA”), a proposta dessa

entidade “atendeu aos objetivos de classificação e enquadramento de resíduos, e poderá ser apreciada pela Câmara Técnica de Qualidade e Gestão de Resíduos” (fls. 151).

O GRP/DAU/SRHMAU/MMA, por sua vez, também se manifestou favoravelmente ao novo estudo da ABRAFATI (relatório técnico II), e solicitou que o representante daquela entidade fornecesse alguns esclarecimentos adicionais na próxima reunião da CTQAGR (fls. 152/153).

Na 15.^a Reunião da CTQAGR, realizada em 23 e 24 de julho de 2014, apresentou-se uma primeira versão de minuta de Resolução, em que se alteravam no artigo 3.^o da Resolução CONAMA 307/2002 seu inciso II, para o fim de incluir as tintas dentre os resíduos recicláveis para outras destinações, e o inciso IV para o fim de excluir as tintas do rol de resíduos perigosos. Os componentes da CT solicitaram prazo adicional para examinar as informações complementares prestadas pela ABRAFATI (fls. 158/159).

Juntou-se relatório de mini-seminário realizado em Goiânia, GO, pela ABRAFATI sobre o tema objeto dos autos (fls. 168).

Realizou-se reunião entre representantes da ABRAFATI, da sociedade civil, IBAMA, CONAMA e MMA (fls. 169).

Na 19.^a Reunião da CTQAGR, aprovou-se a minuta para alteração da Res. CONAMA 307/2002 defendida pela ABRAFATI, com emendas propostas pela CNI. Na votação houve empate, resultando a aprovação do voto de qualidade do presente da CT (fls. 177 e 180). Pela minuta aprovada, a Resolução a ser aprovada conferiria a seguinte redação aos incisos II e IV do art. 3.^o da Res. CONAMA 307/2002 (alterações propostas estão em negrito):

II - Classe B - são os resíduos recicláveis para outras destinações, tais como: plásticos, papel, papelão, metais, vidros, madeiras, **embalagens de tintas imobiliárias** e gesso;

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

Em seguida, o processo foi pautado para a 10.^o Reunião da Câmara Técnica de Assuntos Jurídicos, ocasião em que a ONG Planeta Verde (por nós representada) e a CNI requereram vista dos autos.

É o relatório.

Preliminarmente, observo os seguintes pontos que merecem ser corrigidos, em homenagem aos princípios da publicidade e transparência na Administração Pública:

1) O estudo técnico complementar apresentado pela ABRAFATI e referido pelo MMA como sendo o relatório técnico II, cuja elaboração foi crucial para a obtenção de pareceres favoráveis tanto do IBAMA como do MM não se encontra digitalizado nos arquivos denominados “Íntegra do processo físico Volume 1 – parte 1” e “Íntegra do processo físico - Volume 1 – parte 2”. Para descobrir onde ele se encontrava, foi necessário percorrer um a um os arquivos carregados no *site* do CONAMA, até localizá-lo dentre aqueles disponibilizados para a 16.^a reunião da CTQAGR, sob o título “Estudo Técnico Sobre Classificação de Embalagens de Tintas Imobiliárias anexado ao processo”. Em homenagem à efetividade, cumpre seja ele disponibilizado como anexo do processo principal, logo na sequência dos arquivos “Íntegra do processo físico Volume 1 – parte 1” e “Íntegra do processo físico - Volume 1 – parte 2”;

2) O parecer n.º 09/201 (sic) da GRP/SRHMAU/MMA, disponibilizado para a 9.^a Reunião da CTQAGR, aparentemente, é o mesmo de fls. 123/124 do segundo volume do processo digitalizado, datado de 11 de abril de 2013. Contudo, há uma página no documento do link da 9.^a reunião da CTQAGR que não consta do parecer de fls. 123/124, e vice-versa, o que leva à necessidade de sejam os autos consertados para a inclusão do documento na íntegra.

No mérito, somos pela rejeição da proposta de minuta de Resolução aprovada pela CTQAGR – resultante da versão emendada pela CNI -, em razão de insuficiência no atendimento ao **princípio da segurança jurídica**, notadamente no que diz respeito à **clareza** e à **precisão** dos seus comandos normativos.

Para que um ato normativo goze de uma interpretação minimamente segura, é fundamental que obedeça às boas técnicas de elaboração. Nesse aspecto, a Lei Complementar 95/1998 é nossa maior referência. Ela preconiza que as disposições normativas sejam redigidas com **clareza**, sendo, para tanto, necessário usar as palavras e as expressões em seu sentido comum, salvo quando a norma versar sobre assunto técnico, hipótese em que se pode empregar a nomenclatura própria da área em que se está legislando (art. 23, I, “a”).

Além disso, ela proclama ser necessário que as normas tenham **precisão**, para cuja obtenção deve-se articular a linguagem, técnica ou comum, com clareza, de modo que permita perfeita compreensão do objetivo, do conteúdo e do alcance do ato normativo (art. 23, II, “a”).

Pois bem. Uma das alterações pretendidas na versão aprovada pela CTQAGR faz o emprego da locução **tintas imobiliárias**. Não se trata de expressão comum. No dicionário Houaiss, por exemplo, não encontramos seu significado. A alteração almejada, portanto, produziria um novo comando normativo, utilizando uma expressão que não é comum – seu significado não é apreensível de imediato -, sem, contudo, fornecer um conceito que possibilite delimitá-lo. A apresentação desse conceito era essencial à delimitação do conteúdo e alcance do ato normativo, e, portanto, à sua **clareza**, já que não se conhece outro ato normativo editado pelo CONAMA que contemple o conceito de **tintas imobiliárias**, carecendo-se de referências para a apreensão do significado da locução.

Note que a preocupação aqui ressaltada não se funda em simples preciosismo: ela já havia sido levantada pelo IBAMA e MMA na reunião realizada em 2 de fevereiro de 2014 com representantes da ABRAFATI (fls. 94/105). Aparentemente, nos atos ulteriores da análise do processo, aqueles órgãos se debruçaram com mais deter sobre as questões técnicas mais proximamente afetas às suas áreas de especialidade, olvidando da importância daquela questão semântica, o que é perfeitamente compreensível, ante a complexidade da matéria *sub examine*.

De outro lado, cremos que também seria necessário a conceituação da locução **embalagens de tintas imobiliárias**, sob pena de comprometimento da **precisão** e da **clareza** dos novos comandos normativos.

Com efeito, da leitura dos estudos técnicos e pareceres que instruíram o processo em análise, percebe-se que a proposta da ABRAFATI, e que teria sido respaldada pelos órgãos ambientais, é no sentido de que as embalagens metálicas de tintas imobiliárias, depois de utilizadas e “esvaziadas” por meio de qualquer técnica (portanto, mesmo que contendo resíduos de tintas, ainda que secos), não consistiriam resíduos perigosos, e, portanto, poderiam ser passíveis de enquadramento dentre os resíduos recicláveis do inciso II do art. 3.º da Res. CONAMA 307/2002. O problema, a nosso ver, é que isso não fica claro na redação pretendida, e, ainda que se interpretasse nesse sentido, entraria em colisão com o que dispõe o inciso IV do mesmo artigo 3.º.

De fato o inciso IV aprovado pela CTQAGR mantém a mesma redação já em vigor², que inclui as tintas dentre os resíduos perigosos, o que inclui as imobiliárias. A dúvida que certamente surgirá é: se as tintas continuam sendo resíduos perigosos (e não há dúvida quanto a essa intenção por parte da CTQAGR), as embalagens de tintas imobiliárias contêm restos de tintas imobiliárias (ainda que na forma de um

² A CNI, ao emendar a minuta inicialmente proposta pela ABRAFATI, pretendeu evitar a alteração pretendida por aquela entidade para o inciso IV, mas, em vez de requerer a supressão do dispositivo alterador, substituiu-o por dispositivo com a mesma redação já em vigor na Res. CONAMA 307/2002.

“filme” seco), antes da total eliminação desses resíduos, poderiam ser consideradas resíduos não perigosos?”. Para nós, a menos que se faça explicitamente tal distinção, a resposta é negativa, sob pena de contradição. Em sendo assim, segundo a redação que nos é submetida, apenas as embalagens de tintas sem nenhum resíduo de tinta poderiam ser consideradas resíduos não perigosos recicláveis, o que, aparentemente, se divorcia da intenção aprovada pela CTQAGR.

Em todo caso, **se não for acolhido o presente parecer**, repisamos a necessidade de conserto dos autos, pelas razões já destacadas, e, por derradeiro, tendo em vista que a deliberação da **CTQAGR** que aprovou a proposta de alteração foi desempatada por meio do voto de qualidade, observamos a necessidade de que as **razões dos votos divergentes naquela Câmara Técnica sejam encaminhadas ao plenário do CONAMA**, conforme preconiza o § 2º do art. 41 do Regimento Interno do CONAMA.

É o parecer.

Brasília, 13 de fevereiro de 2015.

Adriano Andrade de Souza
Instituto o Direito por um Planeta Verde