

**RESPONSABILIDADE DOS MUNICÍPIOS NA GESTÃO DOS RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS**

DOI: (será preenchido pela organização do Congresso)

Alexandra Fátima Saraiva Soares (*), Rafaela Franco, Luís Fernando de Moraes Silva, João Baptista Chieppe Júnior, Adriana Antunes Lopes

*IEC - PUC Minas / Ministério Público de Minas Gerais. E-mail: asaraiva.soares@gmail.com.

RESUMO

Em 2020, a geração *per capita* de Resíduos Sólidos Urbanos (RSU) no Brasil foi, em média, de 1,07 quilos de resíduo por dia, sendo que a região Sudeste representa a maior geração, com 49,7% dos RSU. No que se refere à disposição final dos RSU, cerca de 60% dos resíduos coletados foram enviados para aterros sanitários, ao passo que 40% foram encaminhados para áreas de disposição inadequada, como lixões e aterros controlados, em especial as regiões Nordeste (36,3% dos municípios) e Norte 35,6% (36,3% dos municípios). Diante desse cenário, este artigo objetiva apresentar a responsabilidade no âmbito legal dos entes municipais na gestão dos RSU. Para tal, o procedimento metodológico adotado consistiu na revisão da legislação, jurisprudência e doutrina correlatas. Visa-se, com isso, propiciar interface com a responsabilidade ambiental, no que tange à responsabilidade do Poder Público, em especial dos Municípios, por descumprimento de seu dever legal em promover a adequada disposição dos RSU. Em suma, cabe mencionar que os danos ambientais ocasionados pela gestão inadequada dos RSU geram responsabilização com dever de reparar o ambiente, sendo que o Município detém como competência a contribuição para a preservação do meio ambiente, especificamente no que concerne à implementação de diretrizes para a efetiva redução dos danos ambientais ocasionados, conforme Constituição Federal de 1988 e o art. 14, § 1º, da Lei n. 6.938/81. A responsabilidade civil, em matéria ambiental, está prevista no art. 4º, inciso VII, da Lei 9.638/81 e é objetiva do tipo risco integral, de modo que o responsável responde pelo risco de sua ação ou omissão, sem admitir excludentes. Destaca-se, assim, que o Estado tem responsabilidade pelos danos causados – por ação ou omissão – por seus agentes. Por fim, reforça-se que a tutela do meio ambiente segue um prisma preservacionista de forma a atender ao princípio da responsabilidade intergeracional, ou seja, o dever da sociedade contemporânea para com as futuras gerações.

PALAVRAS-CHAVE: Dano ambiental, Disposição final, Responsabilização, Tutela ambiental.**ABSTRACT**

In 2020, the *per capita* generation of Urban Solid Waste (USW) in Brazil was, on average, 1.07 kg of waste per day, with the Southeast region representing the largest generation (49.7% of USW). Regarding the final disposal of USW, about 60% of the collected waste was sent to sanitary landfills, while 40% was sent to areas of inadequate disposal, such as dumps and controlled landfills, especially in the Northeast region (36, 3% of municipalities) and North 35.6% (36.3% of municipalities). Thus, this article aims to present the responsibility of municipal entities in the legal scope of USW management. In order to achieve that objective, the methodological procedure adopted was a literature review of the related legislation, jurisprudence and doctrine. In addition, this article aims to provide an interface with environmental responsibility, regarding the responsibility of the Public Power for non-compliance with their legal duty to promote the adequate disposal of USW, especially the Municipalities. In short, it is worth mentioning that the environmental damage caused by the inadequate management of USW generates responsibility with the duty to repair the environment. In this context, the Municipality has the competence to contribute with environment preservation, concerning the implementation of guidelines for an effective reduction of environmental damage caused by the inadequate disposal of USW, according to the Federal Constitution of 1988 and the art. 14, § 1 of Law n° 6.938/81. In environmental matters, civil liability is provided in art. 4, item VII, of Law 9,638/81 and it is objective of the integral risk type, so that the person responsible is responsible for the risk of his action or omission without admitting exclusions. Furthermore, it is highlighted that the State is responsible for the damages caused – by action or omission – by its agents. In conclusion, it is reinforced that protection of the environment follows a preservationist prism in order to meet a principle of intergenerational responsibility, which is the duty of contemporary society towards future generations.

KEY WORDS: Environmental damage, Final disposal, Liability, Environmental protection.

INTRODUÇÃO

Em 2020, o Brasil gerou cerca de 82,5 milhões de toneladas de Resíduo Sólido Urbano (RSU), o que correspondeu a, aproximadamente, 390 kg/hab/ano ou 225.965 toneladas diárias. Dessa forma, a geração *per capita* foi, em média, de 1,07 quilos de resíduo por dia. A região Sudeste gerou 49,7% dos RSU (1,262 kg/hab/dia), a região Nordeste 24,7% (0,971 kg/hab/dia), a região Sul 10,8% (0,805 kg/hab/dia), a região Centro-Oeste 7,5% (1,022 kg/hab/dia) e a região Norte 7,4% (0,898 kg/hab/dia) (ABRELPE, 2021, p.16-18). Ressalta-se que o consumo se deu, predominantemente, por meio do sistema *delivery* durante a pandemia da COVID 19.

Foram coletadas em torno de 76,1 milhões de toneladas de RSU, o que representa 92,2% do território do país, sendo que 20% dos resíduos gerados em municípios das regiões Norte e Nordeste não são encaminhados para a coleta regular. Ademais, o quantitativo de RSU coletado no Brasil, de cerca de 76.079.836 t/ano, correspondeu a 359,3 kg/hab/ano. Quanto à distribuição territorial, a região Sudeste coletou 40.249.087 t/ano (98,2%), a região Sul 8.491.375 t/ano (95,7%), a região Centro-Oeste 5.780.820 t/ano (93,9%), a Nordeste 16.575.614 t/ano (81,5% %) e a Norte 4.982.940 t/ano (81,4% %). Já a respeito da coleta seletiva, menciona-se ainda que em torno de 4.145 municípios apresentaram alguma iniciativa, com destaque para aqueles localizados nas regiões Sul e Sudeste, conforme Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais (ABRELPE, 2021, p.18-20).

De acordo com o Artigo 10 do Decreto 10.936/2022, os programas de coleta seletiva deverão priorizar a participação das cooperativas e/ou associações de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis compostas por pessoas físicas de baixa renda. Em consonância, o Artigo 40 institui o Programa Coleta Seletiva Cidadã que visa: (I) a separação dos resíduos reutilizáveis e recicláveis; e (II) o destino de resíduos reutilizáveis e recicláveis, prioritariamente, às associações e às cooperativas de catadores de materiais recicláveis pelos órgãos e as entidades da administração pública federal, direta e indireta (BRASIL, 2022).

No que se refere à disposição final dos RSU, cerca de 46 milhões de toneladas foram enviadas para aterros sanitários, correspondendo a 60% dos resíduos coletados. Porém, aproximadamente 40% do total coletado foram encaminhados para áreas de disposição inadequada, como lixões e aterros controlados. Nesse âmbito, na região Sudeste 73,4% dos municípios dispõem adequadamente (862 municípios), na região Sul 70,8% (1.061 municípios), na região Centro-Oeste 42,5% (172 municípios), na região Nordeste 36,3% (511 municípios) e na região Norte 35,6% (96 municípios) (ABRELPE, 2021, p.21-23).

Com base nos dados mais atuais, depreende-se que houve aumento na geração dos RSU no país e se constata avanços gradativos na gestão desses resíduos. Isso se reflete em investimentos no setor. Foram aplicados cerca de R\$ 27,3 bilhões, em 2020, no custeio dos diversos serviços (coleta, transporte, destinação final, varrição, capina, limpeza e limpeza de córregos, manutenção de parques e jardins). Esse total representa R\$ 10,75 por habitante/mês. Ainda nesse ano, foram gerados cerca de 334 mil postos de trabalho relacionados ao setor de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, sendo: 143.146 na região Sudeste, 98.035 na região Nordeste, 40.896 na região Sul, 27.915 na região Centro-Oeste e 24.587 na região Norte (ABRELPE, 2021, p.23-24).

A fim de que o setor de resíduos sólidos avance nos municípios e apresente resultados positivos, é recomendado que o Artigo 82 do Decreto 10.936/2022 seja observado e cumprido, especialmente o inciso V, que visa “promover a capacitação dos gestores públicos para que atuem como multiplicadores nos diversos aspectos da gestão integrada de resíduos sólidos” (BRASIL, 2022).

OBJETIVO

Este artigo tem por objetivo apresentar a responsabilidade no âmbito legal dos entes municipais na gestão dos RSU.

METODOLOGIA

Trata-se de estudo realizado por meio de revisão da legislação, jurisprudência e doutrina correlatas. Procedeu-se à análise da norma que institui a Política Nacional dos Resíduos Sólidos, visando a propiciar interface com a responsabilidade ambiental, no que tange à responsabilidade do Poder Público, em especial dos Municípios, por descumprimento de seu dever legal em promover a adequada disposição dos RSU.



RESULTADOS E DISCUSSÃO

De acordo com a Carta Magna de 1988 (art. 1º e 18º), o Município é ente da federação, vez que é dotado de autonomia. A atual Constituição da República conferiu aos Municípios capacidade de atuação própria. Dessa forma, esses entes da federação dispõem, dentre outras competências, a atribuição de contribuir para a preservação do meio ambiente, especificamente no que concerne à implementação de diretrizes para a efetiva redução dos danos ambientais ocasionados pela disposição inadequada de RSU.

O ordenamento jurídico brasileiro é composto por regras e princípios norteadores, dos quais destacam-se o do direito ao meio ambiente equilibrado, do direito à sadia qualidade de vida, do acesso equitativo aos recursos naturais, do usuário-pagador e do usuário poluidor pagador, da precaução, da prevenção, da reparação, da informação, da participação, da obrigatoriedade da intervenção do Poder Público, dentre outros que poderão ser extraídos da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente – PNMA (Lei Federal 6.938/81) –, da Política Nacional de Resíduos Sólidos – PNRS (Lei Federal 12.305/2010) – e, ainda, das Declarações Internacionais de Princípios, adotadas por Organizações Internacionais, em especial as Declarações da ONU de Estocolmo de 1972, sobre o meio Ambiente Humano, e do Rio de Janeiro de 1992, sobre meio Ambiente e Desenvolvimento.

A PNRS visa, principalmente, a proteção da saúde pública e a preservação ambiental, não geração, redução, reutilização, reciclagem e tratamento dos resíduos sólidos, bem como disposição final ambientalmente adequada, gestão integrada e outros (SOARES, SILVA, LOPES, 2019).

A tutela desse bem jurídico segue um prisma preservacionista de forma a atender ao princípio da responsabilidade intergeracional, ou seja, o dever da sociedade contemporânea para com as futuras gerações.

Há que se considerar, conforme apresentado por Saraiva (2010, p. 44), na conceituação jurídica do bem ambiental que “*o meio ambiente é tido como bem de uso comum do povo, logo, inapropriável, indisponível e indivisível. Assim sendo, é de titularidade difusa e, enquanto macrobem, não se insere na dominialidade tocante ao patrimônio público, tampouco ao patrimônio privado, mas se classifica como um bem de interesse público*”. Diante dessa caracterização do *macrobem ambiental*, de titularidade difusa e importância transgeracional, que deve ser compreendido de forma sistêmica e integrando todos os elementos relacionados à vida, fica clara sua complexidade e relevância (SARAIVA SOARES; SALVADOR, 2015).

O dano, em sua acepção jurídica, relaciona-se a fatos que implicam em alteração de um bem destinado a satisfazer necessidades que para o direito sejam merecedoras de proteção. Isso posto, decorre que, conforme ratificado por Silva (2006), “*somente serão relevantes para o mundo jurídico aqueles acontecimentos considerados relevantes para a ideologia e a ética dominantes em determinado momento histórico e cultural*”.

Assim, a percepção jurídica de um dano dependerá da relevância que um determinado ordenamento jurídico apresenta a certo bem. Somente se constata dano quando o bem ou direito lesado forem juridicamente tutelados (SARAIVA SOARES; SALVADOR, 2015).

No caso em questão, onde se configura o dano aos recursos hídricos, ao solo, ao ar e à saúde pública pela disposição inadequada de RSU, constata-se dano ambiental *lato sensu* — resultam sempre sobrepostos aos danos ecológicos puros e aos danos individuais, pois – nas duas hipóteses – o interesse difuso adjacente, relativo à manutenção da qualidade ambiental, estará sendo lesado (STEIGLEDER, 2004). Isso se fundamenta pelo fato de que o valor protegido constitucionalmente é a qualidade do recurso ambiental e da saúde pública que poderão ser afetadas. O enfoque deste trabalho consiste no dano ambiental no sentido amplo, que decorre do dano ecológico puro, ao constatar potencial perda ou redução da qualidade ambiental. Nesse sentido, exclui-se o denominado dano em ricochete a interesses legítimos de uma determinada pessoa e que representa dano particular a direito subjetivo e legítima o lesado a reparação patrimonial ou extrapatrimonial (STEIGLEDER, 2004, p. 117; SARAIVA SOARES; SALVADOR, 2015).

Assim, o estudo visa a enfatizar a tutela jurisdicional do *macrobem ambiental* e a responsabilização proveniente do dano a interesse difuso e de reparação indireta e não objetivando a ressarcir interesses individuais. Nessa seara, o *macrobem ambiental* possui titularidade difusa e o acesso à justiça para a tutela ambiental, sem sentido amplo, não está sujeito ao regramento prescricional. Esse raciocínio se evidencia também pelo fato de a perda do direito de ação, pela via jurisdicional, não se configurar nos litígios fundamentais, que reflete o caso em questão (ALONSO, 2006).

Notadamente, uma das características do dano ambiental reside no fato de ser, muitas vezes, *incerto* e de *difícil constatação*, incluindo dificuldades científicas para se concluir pela prova da existência do dano. A título de



exemplificação, os efeitos da contaminação e as técnicas analíticas envolvidas na detecção e quantificação dos micropoluentes nas águas são complexos e variáveis. No entanto, é crescente o número de pesquisas nessa área no sentido de configurar o dano ambiental e proceder a responsabilização por sua ocorrência.

A disposição irregular e contínua dos RSU no ambiente culmina em danos que se avolumam com o decorrer do tempo, os quais são classificados, conforme Steigleder (2004, p. 151), como *permanentes ou continuados*. Ademais, há que mencionar os efeitos sinérgicos associados aos poluentes no ambiente, onde o efeito da combinação de substâncias é maior do que os efeitos considerados separadamente. Assim, ganha importância a abordagem jurídica de prevenção, exatamente pela complexidade que envolve o dano ambiental. Nessa linha, a postura mais adequada, quando se trata de questões ambientais, é de evitar o dano sempre que possível. Assim, as ações devem ser voltadas não apenas para a tutela *a posteriori* do dano, mas para a tutela *ante litem*, que visa à tutela do risco de dano.

Diante da complexidade e da relevância do bem ambiental, assim como a possível repercussão na saúde ambiental e humana e da dificuldade de recuperação do bem lesado e o fato de os efeitos dos danos ocasionados serem – muitas vezes – irreversíveis, esforços devem ser despendidos no sentido de estimular a questão probatória. Uma vez evidenciados esses danos, ações, via sistemática processual, devem ser realizadas para a responsabilização (SARAIVA SOARES; SALVADOR, 2015).

O liame existente entre a ação ou a omissão realizada pelo agente causador de um dano e o referido resultado denomina-se *nexo causal* (SALOMON, 2009). Para Sérgio Cavaliere Filho, citado por Salomon (2009, p. 24), o *nexo causal* consiste em: “vínculo, ligação ou relação de causa e efeito entre a conduta e o resultado”.

Nos países que estruturaram seu direito na cultura romano-germânica, como o Brasil, foi adotada a teoria da causalidade adequada (SARAIVA SOARES; SALVADOR, 2015). Assim, não é qualquer causa que será objeto de apreciação como *nexo* de causalidade, mas sim a causa direta e imediata capaz de gerar um dano e as consequências dele advindas, conforme dizeres do artigo 403 do Código Civil Brasileiro. Serve, dessa maneira, o *nexo* de causalidade como fator de imputação do dever de indenizar. Nesta seara, é gerada a responsabilidade ao aliar a ação/omissão (conduta) ao dano. A possibilidade de atribuir responsabilidade surge quando se mostra viável a conexão entre os dois elementos: conduta comissiva ou omissiva e dano.

Por “Estado” entende-se a entidade com poder soberano para governar um povo em uma área territorial delimitada. As funções tradicionais do Estado englobam três domínios: Poder Executivo, Poder Legislativo e Poder Judiciário. Numa nação, o Estado desempenha funções políticas, sociais e econômicas. O Estado tem responsabilidade pelos danos causados – por ação ou omissão – por seus agentes. Assim, a inércia estatal consiste em uma forma de propiciar dano ambiental. Essa omissão nem sempre é culposa. Pode-se, conforme menciona Séguin & Carrera (2001, p.95), *estar voltada para a satisfação de interesses particulares, produto de corrupção ou fruto de lobby de entidades econômicas poderosas*.

Édis Milaré (1991, p. 35) menciona, ao tratar da responsabilidade do Estado por danos ambientais: *De fato, não é só como agente poluidor que o Poder Público se expõe ao controle do Poder Judiciário, mas também quando se omite no dever constitucional de proteger o meio ambiente*.

A Constituição Federal Brasileira de 1988 (art. 225) expressamente prevê a responsabilidade administrativa, civil e penal nas questões ambientais. Justifica-se pelo fato que, com uma única ação, podem-se ferir dispositivos administrativos, civis e penais. Assim, essas responsabilidades são relativamente independentes, podendo haver absolvição na transgressão criminal e administrativa e permanecer a obrigação de ressarcimento do dano causado. Nesse âmbito, dispõe o art. 225, § 3º, da Constituição brasileira que “as condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados”.

Ao determinar esta tríplice punição, o texto constitucional estabelece que há três esferas de proteção do meio ambiente: penal, administrativa e civil. Não há que se falar em “*bis in idem*” nesta regra de cumulação de sanções, pois as mesmas protegem objetos distintos e estão sujeitas a regimes jurídicos diversos.

A responsabilidade civil, em matéria ambiental, tem nuances próprias, com o objetivo de garantir a proteção e defesa do meio ambiente, como esclarece Matos (2000). Essa responsabilidade está prevista no art. 4º, inciso VII, da Lei 9.638/81. Nesse ínterim é que se difere a responsabilidade civil no direito tradicional e a responsabilidade civil no direito ambiental, que é objetiva do tipo risco integral e o responsável responde pelo risco de sua ação ou omissão, sem admitir excludentes.



Quando ocorre um dano ambiental e, por conseguinte, uma degradação ao bem ambiental, basta identificar o dano ocasionado, seu autor e o nexo causal entre a ação e a lesão. Não interessando se o autor do dano estava pautando sua conduta dentro dos padrões ambientais estabelecidos pelos órgãos de gestão ambiental; se, por exemplo, havia licença ambiental para operar ou adotou medidas mitigadoras além das recomendadas. Nada deverá excluir sua responsabilidade, pois o risco da atividade conduz a imputação do dever de reparar o meio ambiente, como ensina Matos (2000). Para esse autor, nem o caso fortuito e a força maior podem afastar o dever de reparar o meio ambiente. Ele exemplifica apresentando o caso de um raio atingir um tanque de óleo que explode e polui um rio. Esse evento natural não exime o empreendedor do dever de reparar, porque o fato primordial, segundo ele, é ser detentor da atividade e, assim, responder pelo risco dos danos que pode causar, entendimento concordante com Milaré (2015).

Por fim, Saraiva Soares, Silva & Lopes (2019) ressaltam que, caso o legislador admitisse excludentes de responsabilidade em matéria ambiental, isso resultaria na exclusão dos autores e, por fim, ficaria o ambiente totalmente degradado e sem reparação. Nesse contexto, o art. 14, § 1º da Lei n. 6.938/81 obriga o poluidor, independentemente da existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade. O Ministério Público da União e dos Estados terá legitimidade para propor ação de responsabilidade civil e criminal por danos causados ao meio ambiente.

CONCLUSÕES

Diante do exposto, os danos ambientais ocasionados pela gestão inadequada dos RSU geram responsabilização com dever de reparar o ambiente. Esse procedimento está de acordo com a Carta Magna que prevê a garantia de um ambiente ecologicamente equilibrado. A atuação dos Municípios de forma diversa da prevista em lei deve ser enquadrada como infração administrativa e poderá ensejar a responsabilização civil e penal desse ente da federação.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais (ABRELPE). **Panorama dos Resíduos Sólidos no Brasil 2021**. 2021. Disponível em: <https://abrelpe.org.br/panorama-2021>. Acesso em: abril, 2022.
2. Brasil. **Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB), de 5 de outubro de 1988**. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, 5 out. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: março, 2019. Sugiro colocar após BRASIL 2010.
3. Brasil. **Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010**. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei nº. 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. 2010.
4. Brasil. **Decreto Nº 10.936, de 12 de janeiro de 2022**. Regulamenta a Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos. 2022.
5. Matos, Eduardo Lima de. **Responsabilidade civil pela má utilização da água**. R. CEJ. (Centro de Estudos Judiciários - CJP) Brasília, n. 12, p. 79-84, 2000.
6. Milaré, Édís. **Legislação ambiental**. São Paulo: APMP, 1991.
7. Milaré, E. **Direito do ambiente**. 10 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015. 1707 p.
8. Salomon, Fernando Baum. **Nexo de causalidade no direito privado e ambiental**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editore, 2009. 122 p.
9. saraiva Soares, A.F.; Silva, L. F. M., Lopes, A. A. Responsabilidade Ambiental na Gestão dos Resíduos Sólidos Urbanos. In: **2º Congresso Sul-americano de Resíduos Sólidos e Sustentabilidade**, 2019, Foz do Iguaçu/PR. Congresso Sul-americano de Resíduos Sólidos e Sustentabilidade, 2019.