

RESPONSABILIDADE AMBIENTAL NA GESTÃO DOS RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS

Alexandra Fátima Saraiva Soares(*), Luís Fernando de Moraes Silva, Adriana Antunes Lopes

*Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Centro Universitário Metodista Izabela Hendrix. E-mail: alexandra@mpmg.mp.br

RESUMO

Transcorridos mais de oito anos da publicação da Política Nacional de Resíduos Sólidos, visando a destinação adequada de rejeitos em aterros sanitários, com a erradicação dos lixões, muitos municípios brasileiros ainda destinam seus resíduos de forma inadequada, ocasionando danos ao meio ambiente, com reflexos na saúde pública. Esse fato demonstra descaso dos responsáveis para com a questão da gestão dos resíduos sólidos no Brasil. Dessa forma, este trabalho contempla aspectos relacionados à responsabilidade ambiental administrativa, civil e penal que decorrem da disposição inadequada desses resíduos no ambiente. O texto contempla a questão da responsabilidade compartilhada do Poder Público, setor privado e sociedade, bem como a atuação do Ministério Público na fiscalização para tutelar o meio ambiente.

PALAVRAS-CHAVE: Responsabilidade ambiental, Direito ambiental, Resíduos sólidos, Gestão de resíduos.

ABSTRACT

More than eight years passed since publication of the National Policy of Solid Waste to proper dispose wastes in landfills with the eradication of open dump. Many Brazilian municipalities have still been disposing their solid wastes inappropriately. This fact has been causing damage to the environment and public health. The situation demonstrates the disregard of those responsible for the issue of solid waste management in Brazil. Thus, this work presents aspects related to administrative, civil and criminal environmental liability arising from the inadequate disposition of wastes. The text contemplates the issue of shared environmental liability of the Public Manager, Private Sector and Society, as well as the Public Ministry in the overseeing to protect the environment.

KEY WORDS: Environmental Liability, Environmental Law, Solid Waste, Waste Management.

INTRODUÇÃO

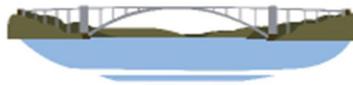
A preocupação relativa à crescente geração de resíduos sólidos é tema de discussão tanto em nível nacional, quanto internacional, em virtude da expansão da consciência da coletividade com relação à necessidade de preservação do meio ambiente. Os desafios são grandes na área de gestão dos resíduos sólidos, em virtude da deficiente educação ambiental, do acelerado processo de urbanização, com reflexos na elevação da geração de embalagens e seus descartes inadequados no ambiente, bem como despreparo dos municípios para promover a gestão adequada desses resíduos.

Assim, pensar globalmente e agir localmente correspondem ao princípio de sustentabilidade e é orientação apresentada na Agenda 21, para que as cidades busquem o desenvolvimento sustentável, a partir da compreensão e busca de soluções para seus problemas socioambientais. Uma das questões mais colocadas em pauta atualmente é a capacidade de suporte do planeta: *Quantos planetas serão necessários para suprir a demanda crescente por recursos naturais, tendo em vista o consumismo desenfreado e a elevada geração de resíduos?*

A Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), instituída pela Lei nº 12.305/2010, e regulamentação apresentaram novas obrigações e responsabilidades que envolvem o Poder Público, no que concerne ao correto gerenciamento dos resíduos sólidos. Dentre os princípios norteadores dessa política estão: prevenção e precaução; poluidor-pagador; protetor-recebedor; cooperação entre as esferas do poder público, empresarial e sociedade; responsabilidade compartilhada; dentre outros.

A PNRS visa, especialmente, a proteção da saúde pública e preservação ambiental, não geração, redução, reutilização, reciclagem e tratamento dos resíduos sólidos, bem como disposição final ambientalmente adequada, gestão integrada etc.

Constituem objetivos da responsabilidade compartilhada: redução da geração de resíduos sólidos; redução do desperdício de materiais; redução da poluição; redução dos danos ambientais; estímulo ao desenvolvimento de mercados, produção e consumo de produtos derivados de materiais reciclados e recicláveis. Esses objetivos envolvem a sociedade na discussão



de temas como a reavaliação dos padrões de consumo, reciclagem de materiais, oportunidade de novos negócios com viés socioambiental, redução dos impactos ambientais inerentes ao modo de vida atual e inclusão social (MMA, 2019).

Conforme previsto na PNRS, estabeleceu-se prazo de quatro anos contado da publicação da lei (agosto de 2010) para erradicação de lixões no país: “Art. 54. A disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos, observado o disposto no § 1º do art. 9º, deverá ser implantada em até 4 (quatro) anos após a data de publicação desta Lei”.

Diante disso, se fossem consideradas as diretrizes estabelecidas na política, atualmente, além de os lixões estarem extintos, somente estaria sendo disposto nos aterros os rejeitos, i. e., resíduos não passíveis de reaproveitamento, reciclagem etc. Isso pelo fato de, na nova definição legal, rejeito representar a sobra dos resíduos, após esgotadas todas as possibilidades de recuperação e tratamento dos mesmos (art. 3º da Lei nº 12.305/2010).

Para implementação e operacionalização dessa política, diversos instrumentos foram previstos, como os planos de resíduos sólidos, a coleta seletiva, os sistemas de logística reversa e outras ferramentas relacionadas à implementação da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos e os termos de compromisso e de ajustamento de conduta. Sendo esses últimos, destinados especificamente à implantação dos sistemas de logística reversa, nos casos em que não for celebrado acordo setorial ou regulamento expedido pelo Poder Público. Os termos de ajustamento são instrumentos previstos na Lei da Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/1985) e Lei de Crimes Ambientais (Lei nº 9.605/1998), com força de título extrajudicial e visando a regularizar determinada atividade para atendimento à legislação de forma a se promover correta gestão dos resíduos (NOGUEIRA; MANOR, 2015).

Cabe salientar que responsabilidade jurídica constitui o dever jurídico de suportar as sanções legais impostas em virtude de ação ou omissão que, contrariando norma objetiva, obriga o infrator a responder com sua pessoa ou bens. A responsabilização ambiental pode ocorrer nas esferas administrativa, civil e penal, todas independentes entre si, considerando que uma única ação pode culminar na responsabilidade nos três níveis, concomitantemente. A responsabilidade pelos danos causados ao meio ambiente, tem expressa previsão constitucional, no § 3º do artigo 225 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988), segundo o qual “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” (BRASIL, 1988). Dessa previsão constitucional se extrai as três esferas do direito ambiental: preventiva, relacionando-se principalmente à responsabilidade administrativa; reparatória, relacionando-se à responsabilidade civil; e repressiva, relacionando-se à responsabilidade criminal. Trata-se da possibilidade da tríplice responsabilização em matéria ambiental.

Justifica-se a tríplice responsabilização ambiental uma vez que, com uma única ação pode-se infringir dispositivos administrativos, civis e penais. Assim, essas responsabilidades são relativamente independentes, podendo haver absolvição na transgressão criminal e administrativa e permanecer a obrigação de reparação do dano causado. 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.

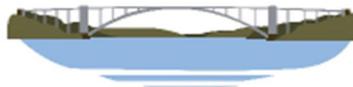
O Estado por se tratar de pessoa jurídica de direito público sujeita-se às regras estabelecidas pela Lei nº 12.305/2010, vinculada pelo artigo 1º § 1º. A atuação estatal é de grande importância por dispor de poder de polícia e, assim, ter competência para exigir o cumprimento das normas estabelecidas na legislação.

OBJETIVOS

O presente trabalho tem como objetivo abordar aspectos legais, doutrinários e jurisprudências relacionados à gestão pública dos resíduos sólidos urbanos, quanto à responsabilidade ambiental administrativa, civil e penal advindas da disposição inadequada desses resíduos no ambiente. Pretende-se, ainda, demonstrar a atuação do Ministério Público na fiscalização que visa à tutela ambiental.

METODOLOGIA

Trata-se de pesquisa exploratória, desenvolvida por meio de revisão da legislação, jurisprudência e doutrina pertinentes ao tema. Procedeu-se 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 por descumprimento de seu dever legal de dispor adequadamente os resíduos sólidos urbanos.



RESULTADOS

Cabe destacar que muito antes da publicação da PNRS, desde 1998, quando da publicação da Lei de Crimes Ambientais, a disposição inadequada de resíduos em lixões já era passível de responsabilização, nos moldes do art. 54: “Causar poluição de qualquer natureza em níveis tais que resultem ou possam resultar em danos à saúde humana, ou que provoquem a mortandade de animais ou a destruição significativa da flora: Pena - reclusão, de um a quatro anos, e multa”.

No entanto, se o crime ocorrer por lançamento de resíduos sólidos, líquidos ou gasosos, ou detritos, óleos ou substâncias oleosas, em desacordo com as exigências estabelecidas em leis ou regulamentos, a pena será reclusão de um a cinco anos (art. 54, § 2º, V).

Referido crime também está previsto no Decreto Federal nº 6.514/2008, que dispõe sobre as infrações administrativas ambientais em seu art. 62, V e VI. Com a PNRS, o art. 56 da Lei de Crimes Ambientais foi alterado, com inclusão do Parágrafo Primeiro, I e II, segundo os quais o infrator sujeita-se à penalidade de reclusão de um a quatro anos e multa:

Art. 56. Produzir, processar, embalar, importar, exportar, comercializar, fornecer, transportar, armazenar, guardar, ter em depósito ou usar produto ou substância tóxica, perigosa ou nociva à saúde humana ou ao meio ambiente, em desacordo com as exigências estabelecidas em leis ou nos seus regulamentos: Pena - reclusão, de um a quatro anos, e multa.

§ 1º Nas mesmas penas incorre quem: (Redação dada pela Lei nº 12.305, de 2010)

I - abandona os produtos ou substâncias referidos no caput ou os utiliza em desacordo com as normas ambientais ou de segurança; (Incluído pela Lei nº 12.305, de 2010)

II - manipula, acondiciona, armazena, coleta, transporta, reutiliza, recicla ou dá destinação final a resíduos perigosos de forma diversa da estabelecida em lei ou regulamento.

Assim, a prática dos lixões não é permitida desde 1998, quando foi enquadrada como crime ambiental. Vale destacar que em 2014 foi publicado pelo Conselho Nacional do Ministério Público, Guia de Atuação para subsidiar e alinha atuação dos membros do Órgão Ministerial para cumprimento da PNRS nos municípios brasileiros. Esse guia dispõe que se deve priorizar a atuação do Município em parceria com Cooperativas/Associações de Catadores, que estariam dispensados de licitação para realização de coleta seletiva. Ademais, há orientação no guia para expedição de notificações aos prefeitos para celebrarem Termos de Compromisso de Ajustamento de Conduta (TAC) para encerramento dos lixões e ajuizamento de Ações Cíveis Públicas (ACP).

A CRFB/1988, no art. 23, VI, menciona que é competência comum da União, dos Estados, Do Distrito Federal e dos Municípios a proteção do meio ambiente e combate à poluição em qualquer de suas formas (BRASIL, 1988). Na seara infraconstitucional, a PNRS dispõe sobre os princípios, objetivos e instrumentos, bem como acerca das diretrizes referentes à gestão integrada e ao gerenciamento de resíduos sólidos.

O art. 10 da PNRS informa que compete aos municípios a gestão integrada dos RSU e que fica a cargo dos órgãos federais e estaduais a responsabilidade por fiscalizar:

Art. 10. Incumbe ao Distrito Federal e aos Municípios a gestão integrada dos resíduos sólidos gerados nos respectivos territórios, sem prejuízo das competências de controle e fiscalização dos órgãos federais e estaduais do Sisnama, do SNVS e do Suasa, bem como da responsabilidade do gerador pelo gerenciamento de resíduos, consoante o estabelecido nesta Lei.

Cabe salientar que a PNRS foi regulamentada pelo Decreto nº 7.404/2010, que condiciona o acesso aos recursos da União à elaboração dos planos de resíduos sólidos dos Estados, Distrito federal e União (BRASIL, 2010b). Após decurso do prazo estabelecido na PNRS, para elaboração dos planos municipais de resíduos, o Ministério Público adotou providências no sentido de monitorar o procedimento fiscalizatório dos órgãos ambientais, bem como convocar o Poder Público para celebrar TAC, para se comprometer a adequar a gestão dos resíduos dos municípios à legislação em vigor.

Devido à possibilidade da tríplex responsabilização em matéria ambiental, a disposição irregular de RSU comprometendo as condições sanitárias do meio ambiente, pode ensejar, por exemplo, em: i) pagamento de multa de R\$5.000,00 (cinco mil reais) a R\$50.000.000,00 (cinquenta milhões de reais), com base no art. 62, V do Decreto nº 6.514/2008 (âmbito administrativo); ii) condenação à pena de reclusão, de 1 a 5 anos, art. 54, § 2º, V da Lei nº 9.605/1998 (âmbito penal); e iii) pagamento de indenização ou cumprimento de obrigação de fazer ou de não fazer, com base no art. 14, §1º, da Lei nº 6.938/1981 (âmbito civil).

Na esfera civil, o repúdio do ordenamento jurídico à danosidade ambiental já existia antes da entrada em vigor da CRFB/88, porquanto a obrigação reparatória de danos, segundo a regra da responsabilidade objetiva, estava disciplinada desde instituição da PNRS de 1981. Para a plena efetividade da norma constitucional programática faltava tratamento adequado das responsabilidades penal e administrativa, que foi efetivado com a incorporação no ordenamento jurídico da Lei nº 9.605/1998, que dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente. A Lei nº 9.605/1998 foi regulamentada pelo Decreto nº 6.514/2008, bem como de outras normas do ordenamento jurídico, consideradas relevantes.

As sanções advêm das respectivas responsabilidades: civil, administrativa e penal. De acordo com Fiorillo (2017) o elemento identificador da sanção (se é de natureza administrativa, penal ou civil) é o objeto principal da tutela. Exemplificando, tem-se que se a sanção administrativa é porque o objeto protegido são os interesses da sociedade. Já o elemento de distinção da sanção de natureza administrativa para os demais tipos (civil e penal) concentra-se no regime jurídico a que está sujeita. A sanção civil objetiva, regra geral, limitação patrimonial, enquanto a penal normalmente importa numa limitação da liberdade, prestação social alternativa ou suspensão/interdição de direitos (FIORILLO, 2017).

Na sequência, apresenta-se, mais detalhadamente, as modalidades de responsabilização por ocorrência/risco de dano ambiental.

Responsabilidade Administrativa Ambiental

Na Lei nº 9.605/1998, art. 70, que dispõe sobre as sanções penais e administrativas decorrentes das condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, tem-se: “Considera-se infração administrativa ambiental toda ação ou omissão que viole as regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente”.

Para se discorrer acerca da responsabilidade administrativa, há que se discorrer sobre o poder de polícia, cujo conceito foi apresentado pelo art. 78 do Código Tributário Nacional:

Art. 78. Considera-se poder de polícia 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 tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos. (Redação dada pelo Ato Complementar nº 31, de 1966)

Parágrafo único. Considera-se regular o exercício do poder de polícia quando desempenhado pelo órgão competente nos limites da lei aplicável, com observância do processo legal e, tratando-se de atividade que a lei tenha como discricionária, sem abuso ou desvio de poder.

Dessa forma, o poder de polícia consiste na prerrogativa da Administração Pública, que legitima a intervenção na esfera jurídica do particular em defesa de interesses mais relevantes para a coletividade, desde que fundado em lei anterior que discipline e defina seus contornos (MILARÉ, 2015).

O poder de polícia ambiental, em favor do Estado, definido como incumbência pelo art. 225 da CRFB/88 é decorrência lógica e direta da competência para o exercício da tutela administrativa ambiental. Esse poder de polícia administrativa é prerrogativa do Poder Público, especialmente do Poder Executivo, sendo dotado dos atributos da discricionariedade, autoexecutoriedade e coercibilidade, que são inerentes aos atos administrativos. Diante disso, o poder de polícia ambiental deverá buscar, em primeiro lugar, a adequação da conduta, reservada a punição para os casos extremos.

Cabe dizer que a omissão do exercício do poder de polícia pela autoridade competente pode ensejar tanto na infração administrativa (art. 70, §3º da Lei nº 9.605/1998), quanto ato de improbidade administrativa, conforme art. 11, II da Lei nº 8.429/1992, resultando na corresponsabilidade e até perda do cargo pelo servidor omissor.

A defesa do meio ambiente desenvolve-se simultaneamente a partir de ações de índole preventiva, reparatória e repressiva (MILARÉ, 2015). Para a implementação da Política Nacional de Meio Ambiente, o legislador ancorado no princípio do poluidor-pagador, elencou, ao lado de alguns instrumentos de cunho preventivo (por exemplo, o estabelecimento de padrões de qualidade ambiental, a avaliação de impactos ambientais e o licenciamento ambiental), as penalidades disciplinares ou compensatórias ao não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção da degradação ambiental, de índole eminentemente repressiva.



Assim, a prevenção e repressão, enquanto manifestações do *jus puniendi* do Estado, visadas principalmente pelas esferas de responsabilidade administrativa e penal, se separam da ação reparatória civil. Daí a relevância da regulamentação tanto dos ilícitos administrativos quanto dos criminais, certo que em matéria ambiental, a atuação dos mecanismos dessas esferas de responsabilidade não depende, necessariamente, da configuração de um prejuízo e pode coibir condutas que apresentam mera potencialidade de dano ao meio ambiente. Exemplo disso, explica Milaré (2015) consiste na tipificação como crime (art. 60 Lei nº 9.605/1998) e como infração administrativa (art. 66 Dec. 6.514/2008) da conduta de operar atividade sem licença ou autorização dos órgãos ambientais competentes. As penalidades administrativas são impostas aos infratores pelos próprios órgãos ou entidades da Administração Direta ou Indireta da União, Distrito Federal, Estados e Municípios.

De acordo com art. 3º, IX da Lei nº 12.305/2010, geradores de resíduos sólidos são “as pessoas físicas ou jurídicas, de direito público ou privado, que geram resíduos sólidos por meio de suas atividades, nela incluído o consumo”. No que tange ao gerenciamento, é estabelecido que o titular dos serviços de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos é responsável pela organização e prestação direta ou indireta desses serviços, de acordo com o respectivo plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos, a Política Nacional de Saneamento Básico (Lei nº 11.445/2007) e em seu regulamento. Os artigos 20 e 24 da PNRS estabelecem que as pessoas físicas ou jurídicas são obrigadas, por força da lei, a elaborar plano de gerenciamento de resíduos sólidos e submetê-los à aprovação do órgão competente. Ademais, essas pessoas físicas e jurídicas são responsáveis pela implementação dos planos, bem como pela operacionalização integral dos mesmos.

Responsabilidade Civil Ambiental

Atualmente, o ordenamento jurídico brasileiro segue, como regra geral, a teoria da responsabilidade civil objetiva do Estado, pelos danos causados pela Administração ou por seus agentes, que nessa qualidade, causarem a terceiros. Poderá o Estado ser responsabilizado por danos ao ambiente, seja por conduta comissiva seja por conduta omissiva. Ademais, a responsabilidade civil pela inobservância da legislação ambiental é solidária, adota a teoria do risco integral e tem natureza *propter rem*.

Fato relevante é que o Superior Tribunal de Justiça tem invocado o argumento de que muitas infrações ao meio ambiente, por se tratar de direito fundamental indisponível, são de caráter continuado e, assim, as ações de pretensão de cessação dos danos ambientais são consideradas imprescritíveis. Ademais, José Rubens Morato Leite e Patryck de Araújo Ayala defendem que também é imprescritível a pretensão de reparação do dano ambiental (LEITE; AYALA, 2004). O instituto da prescrição tutela interesse privado consistente na proteção da segurança jurídica e da estabilidade dessas relações e o meio ambiente ecologicamente equilibrado consiste em direito fundamental, de caráter coletivo e, ainda, pré-requisito para a efetivação dos demais direitos fundamentais, gozando de irrenunciabilidade, inalienabilidade e imprescritibilidade (Resp. 1.120.117 – AC).

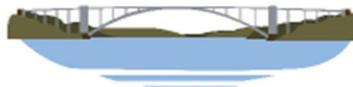
No que concerne à responsabilização civil ambiental, Paulo Affonso Leme Machado, citado no RECURSO ESPECIAL nº 1.120.117 - AC (2009/0074033-7) 10.11.2009, rel. Min. Eliana Calmon, ressalta que "(...) a responsabilidade objetiva ambiental significa que quem danificar o ambiente tem o dever jurídico de repará-lo. Presente, pois, o binômio dano/reparação."

A responsabilidade jurídica por danos ambientais tem fundamento na Declaração do Rio de Janeiro, de 1992, cujo Princípio 13 assim determina: “Os Estados deverão desenvolver legislação nacional relativa à responsabilidade e à indenização das vítimas da poluição e outros danos ambientais”.

Ademais, a responsabilidade civil por danos ambientais é objetiva e fundada na teoria do risco integral, em face do disposto no art. 14, § 1º, da Lei nº 6.938/1981. Soares e Salvador (2015) explicam que, pela teoria do risco integral, o dever de indenizar está sempre presente pelo simples fato de constatar atividade potencialmente danosa ao meio ambiente, sendo irrelevantes as excludentes de responsabilidade.

Ainda no campo das discussões sobre a responsabilização civil (patrimonial, obrigacional) por danos ambientais, está fundamentado na doutrina e na jurisprudência que a reparação deve ser integral, ainda que o pleno restabelecimento de um ambiente danificado ao *status quo ante* seja impraticável de forma natural (SOARES et. al., 2018).

Em matéria ambiental, consolidou-se que a responsabilidade civil é solidária. A corresponsabilidade aumenta as garantias de reparação do dano ambiental, dispensa a identificação precisa de qual foi a conduta poluente e de quem tenha sido seu direto causador. Menciona-se também a natureza *propter rem* do dano ambiental, conforme diversas decisões dos tribunais.



O Capítulo VI, contido no Título VIII (“Da Ordem Social”) da CRFB/88 que trata especificamente de “Meio Ambiente”, por meio do artigo 225, estabelece em seu *caput* previsão do direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, impondo-se à coletividade e ao Poder Público a obrigação de protegê-lo e preservá-lo, de forma a privilegiar a qualidade de vida, em todas as formas, para as presentes e futuras gerações.

Destaca-se que nesses casos, em matéria de danos ambientais derivados de condutas omissivas do Estado, há o entendimento que seja aplicado o princípio da responsabilidade subjetiva.

Infelizmente, nem sempre será possível recuperar o dano ambiental e recompor o bem jurídico tutelado no mesmo estado que se encontrava em momento anterior à degradação. Nessa situação, o infrator não está livre da responsabilização civil e receberá o ônus de indenizar a sociedade diante do meio ambiente lesado por meio de sua ação ou omissão, com o pagamento de uma indenização pecuniária.

O art. 4º, VII, da Lei nº 6.938/1981 menciona que a Política Nacional do Meio Ambiente tem, entre outros objetivos, de impor ao poluidor e degradador a obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados. Nesse sentido, o ressarcimento do dano ambiental tem por finalidade a recomposição do *status quo ante*, ou sendo este impossível, a indenização em dinheiro. Dessa forma, tem-se dano ambiental patrimonial quando o seu enfoque for voltado à reconstituição, reparação e indenização do bem ambiental lesado. Nesse interim é que se difere a responsabilidade civil no direito tradicional e a responsabilidade civil no direito ambiental, que é objetiva do tipo risco integral, i.e., o empreendedor responde pelo risco da sua atividade, sem admitir excludentes. “Portanto, no que concerne ao meio ambiente, desnecessária a comprovação do dolo ou culpa – elemento subjetivo – para caracterização da responsabilidade civil, bastando a prova do dano e do nexos causal” (BELTRÃO, 2009, p. 269).

A suposta legalidade da atividade que causar lesão ao meio ambiente também não descarta a responsabilização civil do autor do dano ambiental, ainda que este tenha se precavido com a intenção de evitar o dano. Mesmo que autorizada pelo Poder Público ou que desempenhada dentro das normas pertinentes à tutela ambiental, a atividade que potencialmente ocasionar dano ao meio ambiente acarretará ao seu responsável o dever de indenizar.

Quando ocorre dano ambiental e, por conseguinte degradação ao bem jurídico “*recurso ambiental*”, basta identificar o dano ocasionado, seu autor e o nexos causal entre a ação e a lesão. Não interessando, como visto, 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 (SOARES; SALVADOR, 2015).

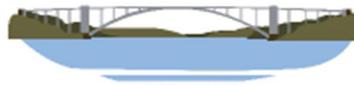
Nem o caso fortuito, a força maior e culpa exclusiva de terceiro podem afastar o dever de reparar o meio ambiente. Exemplo clássico é o caso de um raio atingir um tanque de produto químico, que explode e polui o solo. Esse evento natural não exime o empreendedor do dever de reparar, porque o fato primordial, segundo ele, é ser detentor da atividade e assim responder pelo risco dos danos ocasionados.

Se o legislador admitisse excludentes de responsabilidade em matéria ambiental, culminaria com a exclusão dos autores e, por fim, restaria o ambiente totalmente degradado e sem reparação. Como bem apresenta o art. 14, § 1º da Lei nº 6.938/81, quem exerce atividades econômicas têm consciência do alcance desse dispositivo legal.

A responsabilidade civil é atribuída a quem causar dano a outrem. A previsão está contida no art. 927 e Parágrafo Único do Código Civil de 2002 (Lei nº 10.406/2002). São requisitos: nexos de imputação (ilícito) / risco; o dano e o nexos de causalidade. O objeto consiste na reparação do dano *in integrum* ou indenização compensatória. A responsabilidade penal é atribuída às atividades especialmente rechaçáveis eleitas pela sociedade. Previsão na Lei nº 9.605/1998 – Crimes ambientais. Requisitos: lei prévia, certa e positivada, dolo ou dever de garantia e devido processo legal. Objeto: satisfação da sociedade através de restrições à liberdade ou multas pecuniárias. A responsabilidade administrativa é atribuída àquele que infringiu aos ditames legais que regem a atividade administrativa. Previsão legal: diversas (licenciamento ambiental). Requisitos: legalidade, nexos de causalidade. Objeto de satisfação dos interesses coletivos através de advertência, multa ou restrições à atividade prestada.

Assim, quando o Estado descumpra suas obrigações como agente regulador e/ou fiscalizador na gestão dos resíduos sólidos urbanos sujeita-se a ser responsabilizado solidariamente, junto com àqueles que concorreram para a prática do dano, em razão de se configurar a culpa *in omittendo*, i.e., ação omissiva ou abstencionista.

Responsabilidade Penal Ambiental



A responsabilidade penal depende, exclusivamente, da aferição da conduta de culpa ou dolo do agente, e se configura por ação ou omissão, de pessoas físicas ou jurídicas, que encontre tipificação na lei penal.

A responsabilização penal por dano ambiental decorre de atos antijurídicos, culpáveis e devidamente tipificados na legislação. O art. 2º da Lei de crimes ambientais (Lei nº 9.605/1998) dispõe:

Art. 2º Quem, de qualquer forma, concorre para a prática dos crimes previstos nesta Lei, incide nas penas a estes cominadas, na medida da sua culpabilidade, bem como o diretor, o administrador, o membro de conselho e de órgão técnico, o auditor, o gerente, o preposto ou mandatário de pessoa jurídica, que, sabendo da conduta criminosa de outrem, deixar de impedir a sua prática, quando podia agir para evitá-la.

As condutas criminais contra os danos ocasionados ao meio ambiente estão contidas nos art.29 a 69 da norma de crimes ambientais, bem como em dispositivos jurídicos esparsos. A Lei nº 9.605/1998 inova quando admite a responsabilização de pessoas jurídicas por crimes ambientais, conforme art. 3º. Pretendeu o legislador garantir que o dano fosse reparado por quem (pessoa física ou jurídica) mais dispunha de recursos financeiros para tal fim.

De forma, a propiciar distinção entre as responsabilidades (Administrativa, Penal e Civil) aplicáveis nos casos de danos ambientais, a Figura 1 apresenta as principais características das responsabilidades por danos ambientais.

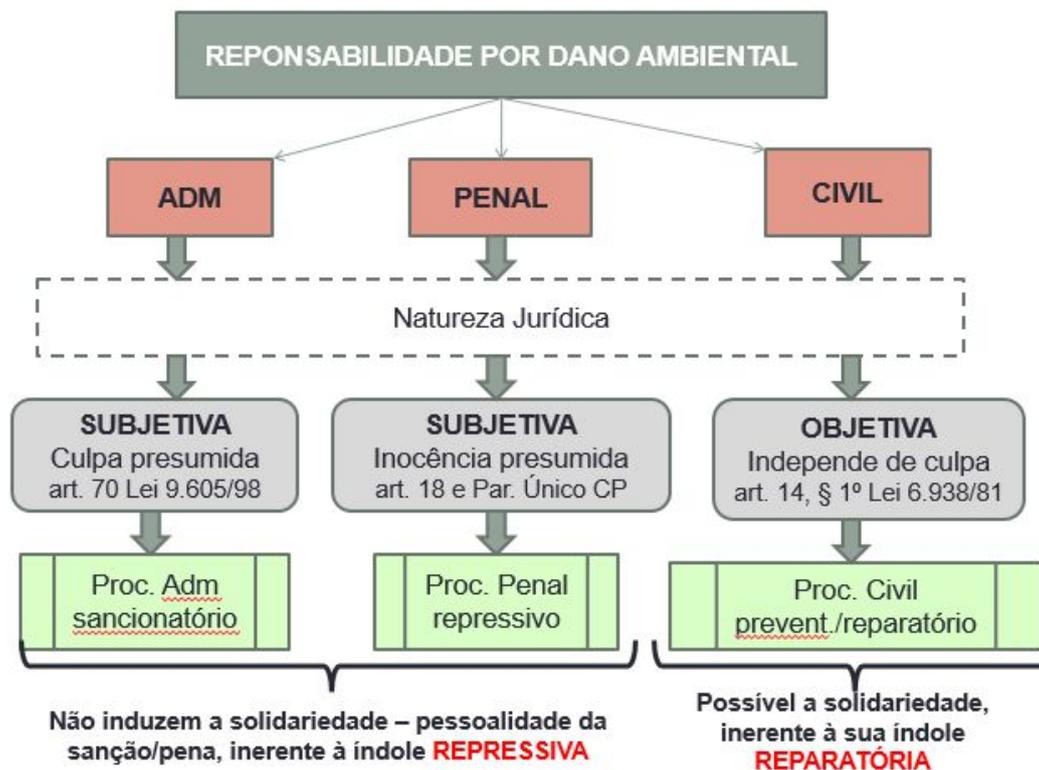
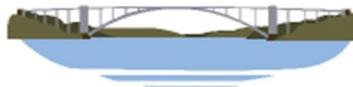


Figura 1: Principais características da responsabilidade por dano ambiental.

Fonte: Elaborado a partir de Milaré (2015, pág. 337)

A PNRS, em consonância com o texto constitucional e outros atos normativos, sujeita à observância de suas diretrizes as pessoas físicas e jurídicas, de direito público e privado, responsáveis direta e indiretamente pela gestão de resíduos sólidos, bem como as que desenvolvam ações relacionadas à gestão integrada ou ao seu gerenciamento. Assim, a PNRS trouxe diversos avanços conceituais no sentido de instigar a alteração comportamental da sociedade e do poder público. No entanto, o objetivo de erradicar a disposição inadequada dos rejeitos para preservar o meio ambiente ainda está longe de ser alcançado e isto se deve em parte ao tratamento discricionário da Administração sobre o tema, de forma político-partidária nos últimos anos, sem considerar a gestão de resíduos como serviço de utilidade pública resultou em cenário no qual o Poder Público e, cada dia mais, convocado à responsabilização, inclusive por meio de Termos de Ajustamento de Condutas TAC e ACP (NOGUEIRA; MANOR, 2015).

Atuação do Ministério Público



O Estado é responsável quando há o dever legal de impedir a ocorrência do dano, ensina Carvalho Filho (2005). O autor defende a responsabilidade omissiva do Estado consubstanciada em elementos de culpa quando da responsabilidade administrativa, isto é, negligência em cumprir o dever legalmente imposto. Importa evidenciar tal entendimento porque, mesmo para aqueles que defendem que o Estado não responderia objetivamente por omissão, em face de dano ambiental ocorrido por circunstâncias estranhas à ingerência estatal, já que não haveria liame entre a conduta estatal e o dano propriamente dito, o imperativo de responsabilização decorre do texto constitucional (art. 225), bem como de disposições legais (art. 2º inciso I e 3º, inciso IV, da Lei nº 6.938/81), o que impõe a responsabilidade do Poder Público, independentemente da teoria de responsabilidade adotada, seja pela via objetiva, ante a concorrência indireta no dano (art. 3º, inciso IV, da Lei nº 6.938/81), seja pela via subjetiva, ante a negligência em cumprir o dever legal de proteção ambiental (art. 225 da CRFB/88).

Ao Ministério Público compete a fiscalização e a inauguração do litígio, quando se trata de normas protetoras do meio ambiente, explica Lopes (2015). A instituição traz consigo enorme responsabilidade na tutela ambiental, devido às atribuições conferidas pela Lei nº 7.347/85, que disciplina a Ação Civil Pública de responsabilidade por danos causados, dentre outros, ao meio ambiente (art. 5º, I). Essa instituição ministerial tem a incumbência de promover a proteção do meio ambiente, seja de maneira extrajudicial, com os mais variados instrumentos de composição do litígio disponíveis ao órgão, seja atuando no processo como autor da ação ou como fiscal da ordem jurídica (art. 6º, §4º, da Lei nº 4.717/65; art. 5º, § 1º, da Lei nº 7.347/85 e arts. 176 e 179 do Código de Processo Civil). Nesse último caso, a atuação se dará quando a instância for instaurada pelas demais entidades que promovam a tutela do meio ambiente (art. 5º, incisos I a V, da Lei nº 7.347/85).

Ressalte-se que essa atribuição foi elevada ao nível constitucional, por meio dos artigos 127 e 129, III da CRFB/88. Assim, a missão constitucional é proteção ambiental, com grande relevância quando realizada sob a perspectiva preventiva, ainda que também seja possível sob a ótica repressiva.

O art. 129, III da CRFB/88 dispõe que são funções institucionais do Ministério Público: “promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos”.

O Ministério Público possui diversos instrumentos hábeis em concretizar a tutela ambiental. Lei Federal nº 7.347 de 1985: possui o objetivo exclusivo de regulamentar a Ação Civil Pública (ACP). A ACP tem como objeto o cumprimento de uma obrigação de fazer, de uma obrigação de não fazer ou, ainda, a condenação em dinheiro, podendo o juiz, determinar o cumprimento da obrigação, mediante a realização de uma atividade devida, bem como a cessação da atividade danosa e, se estas são insuficientes, a cominação de multa diária. Os meios mais indicados são os meios consensuais de resolução de conflitos ambientais. Esses meios consensuais evitam a demora do combate processual e os altos custos envolvidos em uma lide judicializada. A atuação dos membros do MP de Defesa do Meio Ambiente é voltada para a aplicação do princípio da prevenção, de maneira a evitar a efetivação de danos, bem como a responsabilização civil e criminal dos agentes poluidores.

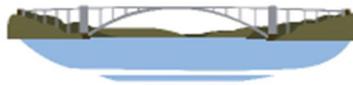
Cabe relatar, ainda, que o Superior Tribunal de Justiça editou a Súmula nº 613, cujo teor é: “Súmula 613-STJ: Não se admite a aplicação da teoria do fato consumado em tema de Direito Ambiental. STJ. 1ª Seção. Aprovada em 09/05/2018, DJe 14/05/2018” (BRASIL, 2018). Essa súmula evidencia que, mesmo que uma conduta tenha sido autorizada, inclusive judicialmente, e já se tenha transcorrido muito tempo desde a sua ocorrência, caso venha a ser reconhecida lesiva ao meio ambiente, o fato deverá ser desconstituído e não se convalidará pelo decurso do tempo (SOARES *et al.*, 2018).

Por fim, cabe dizer que a celeridade nas providências de tutela ambiental é crucial para evitar danos irreversíveis e para se garantir que, mesmo que não seja possível a recuperação integral, a composição dos danos deverá ocorrer de maneira satisfatória, especialmente pelo seu caráter educativo e inibidor de práticas degradadoras, que podem ser irreversíveis.

CONCLUSÕES

Transcorridos mais de oito anos da publicação da PNRS, para destinação adequada dos resíduos, ainda se depara com existência de sistema de coleta precário e existência lixões nos municípios brasileiros, dentre outras irregularidades. Compete aos órgãos de fiscalização agir para que a legislação seja aplicada e danos ao meio ambiente e à saúde pública mitigados.

Nesse sentido, a instituição da PNRS reforçou o conceito de responsabilidade compartilhada, que atribuiu tarefas a diversos segmentos, além dos titulares dos serviços públicos de limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos, no sentido



de reduzir a geração dos resíduos, bem como dos impactos ocasionados ao meio ambiente e à saúde pública. Dessa forma, compete ao Estado e a todos os envolvidos na geração de resíduos, promover o reaproveitamento, reduzir a geração, incentivar a geração de insumos menos impactantes ambientalmente, bem como inserir as denominadas boas práticas de responsabilidade socioambiental, dentre outros. Nos termos da PNRS, tanto o poder público, como o setor empresarial e a coletividade são responsáveis pela efetividade das ações voltadas para assegurar a observância das diretrizes da Política.

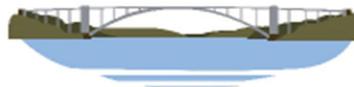
Assim, a atuação das Prefeituras Municipais e empresas privadas, de forma diversa da prevista em lei, deve ser enquadrada como infração administrativa e poderá, inclusive, ensejar a responsabilização civil e penal daquele que destinar, transportar e receber resíduos sólido no aterro ou o rejeito e o resíduo em lixões/aterros controlados.

Pelo exposto no trabalho, constata-se que elementos necessários para se proceder à responsabilização, nas três esferas cabíveis e consequentemente contribuir para a proteção ambiental, no caso de ocorrência ou risco de dano, são fornecidos pelo Direito Ambiental. Os três tipos de responsabilização ambiental contribuem para potencializar a consciência das pessoas (físicas e jurídicas), quanto à necessidade de proteger o meio ambiente.

O não atendimento das diretrizes normativas estabelecidas para a adequada gestão dos resíduos sólidos incorre o infrator em sanções que variam de multa a reclusão (de 1 a 5 anos), independentemente da obrigação de reparar o dano. O Ministério Público dispõe de instrumentos como TAC e ACP que visam ao encerramento da prática dos lixões e a instituição vem firmando esses termos de ajustamento e impetrando ações no sentido de responsabilizar os infratores e, assim, contribuir para a otimização da gestão dos resíduos sólidos. Ademais, em se tratando de controle e fiscalização de atividades, caso o Poder Público não exerça eficazmente o seu poder de polícia, será responsabilizado solidariamente com o agente poluidor se houver dano ao meio ambiente, pois se configura culpa *in omittendo*.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Beltrão, A. F. G. **Direito Ambiental**. 2. Ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2009.
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.
3. _____. **Lei nº 9.605**, 12 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências.
4. _____. **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^a.
5. _____. **Decreto nº 7.404**, regulamenta a Lei no 12.305, de 2 de agosto de 2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos, cria o Comitê Interministerial da Política Nacional de Resíduos Sólidos e o Comitê Orientador para a Implantação dos Sistemas de Logística Reversa, e dá outras providências. Acesso em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7404.htm. Disponível em fev. 2019. 2010b.
6. _____. **Lei nº 7.347**, de 24 de julho de 1985. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico e dá outras providências Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L7347orig.htm. Acesso em 20 jul. 2018.
7. _____. **Lei nº 6.938**, de 31 de agosto de 1981. Dispõe 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 2 de dezembro de 2018.
8. _____. Superior Tribunal de Justiça. **Súmula-613**. S1 – Primeira Sessão, 09 de maio de 2018. Disponível em <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em 27 de agosto de 2018. 2018.
9. _____. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Especial nº 1.120.117 AC** (2009/0074033-7). Relatora Min. Eliana Calmon, 10 de novembro de 2009. 2009a. Disponível em <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/5706626/recurso-especial-resp-1120117-ac-2009-0074033-7/inteiro-teor-11866112?ref=juris-tabs>. Acesso em 12 de setembro de 2018.
10. _____. **Decreto nº 6.514**, de 22 de julho de 2008. Dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, estabelece o processo administrativo federal para apuração destas infrações, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/d6514.htm. Acesso em fev. 2019.



11. Carvalho Filho, J. dos S. **Manual de Direito Administrativo**. 14 ed. Rio de Janeiro, 2005.
12. Fiorillo, C.A.P. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 18ª edição. Ed. Saraiva. 2017.
13. Leite, José Rubens Morato; Ayala, Patryck de Araújo. **Direito ambiental na sociedade de risco**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004. 368 p.
14. Lopes, L. B. A função preventiva do EIA (“Estudo de Impacto Ambiental”) e o Ministério Público In: **Temas Avançados do Ministério Público**. Organizadores: Marcus Paulo Queiroz Macêdo & Wagner Marteleto Filho. Editora Juspodivm. 2015. 619 p.
15. Milaré, E. **Direito do ambiente**. 10 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015. 1707 p.
16. Ministério do Meio Ambiente (MMA). **Responsabilidade Compartilhada**. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/informma/item/9339-responsabilidade-compartilhada>. Acesso em fev. 2019.
17. Nogueira, S. P.; Manor, I. Z. **Direito ambiental: a gestão dos resíduos sólidos e responsabilidade ambiental**. Anais 6º Fórum Internacional de Resíduos Sólidos. Junho, 2015. São José dos Campos. São Paulo.
18. Rodrigues, M. A. **Elementos de direito ambiental**. Parte Geral. 2ª ed. Ver e atual. Editora Revista dos Tribunais. 2005.
19. Soares, A. F. S.; Salvador, W. **A responsabilidade civil do estado pela contaminação de mananciais por micropoluentes emergentes**. 1ª. ed. Xanxerê - SC: News Print Gráfica e Editora Ltda, 2015. 94p.
20. Soares, A. F. S.; Silva, F. P.; Silva, L. F. de M.; Araújo, B. J. R. S.de; Claves, T. H. R. Compensação ambiental por poluição hídrica: metodologia da central de apoio técnico para a atuação do Ministério Público. In: IX Congresso Brasileiro de Gestão Ambiental, 2018, São Bernardo do Campo. **1º CONGEA**. São Bernardo do Campo: Universidade Metodista de São Paulo Disponível em: <https://www.ibeas.org.br/congresso/Trabalhos2018/V-024.pdf>. Acesso em: dez. 2018.