

IV ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

**DIREITO AMBIENTAL, AGRÁRIO E
SOCIOAMBIENTALISMO II**

NIVALDO DOS SANTOS

NORMA SUELI PADILHA

RICARDO STANZIOLA VIEIRA

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte deste anal poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Diretora Executiva - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini - UNIVEM/FMU - São Paulo

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Representante Discente: Prof. Dra. Sinara Lacerda Andrade - UNIMAR/FEPODI - São Paulo

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - ESDHC - Minas Gerais

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM - Rio de Janeiro

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - Ceará

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Daniela Marques De Moraes - UNB - Distrito Federal

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM - São Paulo

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie - São Paulo

Comunicação:

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - Paraíba

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro - UNOESC - Santa Catarina

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Prof. Dr. José Barroso Filho - ENAJUM

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - São Paulo

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - Paraná

Eventos:

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - Minas Gerais

Profa. Dra. Cinthia Obladen de Almendra Freitas - PUC - Paraná

Profa. Dra. Livia Gaigner Bosio Campello - UFMS - Mato Grosso do Sul

Membro Nato - Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UMICAP - Pernambuco

D597

Direito ambiental, agrário e socioambientalismo II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Nivaldo Dos Santos; Norma Sueli Padilha; Ricardo Stanziola Vieira – Florianópolis: CONPEDI, 2021.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-425-9

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Constitucionalismo, desenvolvimento, sustentabilidade e smart cities.

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direito ambiental. 3. Socioambientalismo. IV Encontro Virtual do CONPEDI (1: 2021 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



IV ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO AMBIENTAL, AGRÁRIO E SOCIOAMBIENTALISMO II

Apresentação

Na oportunidade da realização do V Encontro Virtual do CONPEDI, sobre o tema CONSTITUCIONALISMO, DESENVOLVIMENTO, SUSTENTABILIDADE E SMART CITIES, foram aprovados para o Grupo de trabalho DIREITO AMBIENTAL, AGRÁRIO E SOCIOAMBIENTALISMO II a apresentação de 14 artigos científicos sobre temas atuais e importantes para o aprofundamento da pesquisa na área, que propiciaram um debate bastante profícuo e aprofundado das temáticas propostas que, com certeza, são de grande contributo para o aprofundamento da pesquisa e do conhecimento na área jus ambiental, destacando a preocupação com a efetividade da proteção ambiental e o desenvolvimento sustentável em nossa sociedade.

A apresentação dos artigos se dividiu em três blocos, intermeados por três momentos de debates muito produtivos.

Numa primeira parte, foi apresentada uma discussão sobre o hiperconsumo, desenvolvimento sustentável através da Agenda 2030; em seguida a relação entre as mudanças climáticas e catástrofes ambientais exige dos Estados políticas de desenvolvimento sustentável. O Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel além de estabelecer a obrigatoriedade do percentual de biodiesel na composição do diesel comercializado, possui uma política de inclusão com incentivos a participação de famílias praticantes da agricultura familiar na cadeia produtiva do biodiesel e apresenta objetivos que se interrelacionam com os Objetivos da Agenda 2030 da ONU.

Tratou-se do avanço tecnológico na área de telecomunicações e sua aplicação reserva legal, a inscrição de sua localização perante o órgão ambiental competente – atualmente de forma eletrônica, através do Cadastro Ambiental Rural (CAR) – e sua publicidade nos órgãos de registro de imóveis – antes obrigatória, hoje facultativa, e que, atualmente, também pode ocorrer de forma eletrônica; e, o aspecto da tríplex responsabilidade ambiental, de forma administrativa, penal e civil, sob a perspectiva da Política Nacional dos Resíduos Sólidos. Apresentam-se problemáticas sobre esta perspectiva, sobretudo com relação ao Estado e a sua responsabilidade na gestão dos resíduos.

Encerrou se essa primeira parte com a recente Lei nº 14.119/21, que trata sobre os Pagamentos por Serviços Ambientais (PSA) e a proteção dos ecossistemas, com uma análise

da Política Nacional do Pagamento por Serviços Ambientais (PNPSA) e a Educação Ambiental (EA), para construção de uma lógica de política pública, que contribua com o aprimoramento do conceito de desenvolvimento sustentável; e, discussão com a distinção ontológica entre o homem e a natureza presente na história do pensamento humano teve um papel determinante na eclosão da crise ecológica que atualmente ameaça o equilíbrio ambiental do nosso planeta.

No segundo bloco de apresentações os artigos abordam pesquisas de relevante interesse tais como o compromisso dos governos subnacionais com a sustentabilidade e defesa do meio ambiente analisando os vigentes programas estaduais, com participação municipal, com esforços em prol da sustentabilidade. Em outro artigo analisa-se a reparação por dano extrapatrimonial coletivo e os riscos da ausência de licenças ambientais.

O tema do agronegócio e da interface com a sustentabilidade é analisado em artigo apresentado, por meio das interligação com o Direito Internacional Ambiental. Em outra pesquisa se analisa a possibilidade do emprego de tecnologias como ferramentas capazes de promover uma solução pacífica para conflitos geopolíticos presentes na Amazônia e conclui que novas tecnologias apresentam um grande potencial para resolução de disputas geopolíticas e pode auxiliar a proteção e utilização sustentável dos recursos naturais e minerais presentes na Amazônia.

Finalizando este bloco artigo apresenta pesquisa sobre a possibilidade de dispensa do EIA /RIMA nos aterros sanitários e analisa a Lei 12.305/10 (PNRS) e o prazo para acabar com os lixões e as sucessivas prorrogações..

Após a segunda sessão de debates os últimos artigos também trazem temas de grande importância e atualidade.

Iniciou-se com um debate sobre a geopolítica da Amazônia. Foi discutido um possível impasse entre soberania e ingerência, ao analisar a insuficiência de Políticas Públicas para conter queimadas. Ao analisar o argumento da soberania e conseqüentemente a não intervenção, levantou-se a exceção deste preceito para o caso de graves violações direitos humanos e de direitos ambientais. Seria este o caso Brasileiro? A pesquisa sustenta que mesmo em caso de resposta afirmativa apenas o Conselho de Segurança da ONU teria competência para autorizar eventual intervenção.

Debateu-se, em seguida, sobre o tema da Agricultura Sustentável, tendo em vista ter sido 2020 o ano internacional da Saúde Vegetal. Neste sentido apresentou-se alguns dados e

informações sobre a evolução da agricultura e as novas tecnológicas menos agressivas. Também discorreu-se sobre a FAO (Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação, criada em 1945) e sua importância para questões relacionadas a fome e segurança alimentar.

Em seguida, discutiu-se o tema da bioremediação e extrafiscalidade. A pesquisa apresenta alguns entendimentos iniciais: que a precaução ainda pode ser entendido com um limitador para a bioremediação ; que a extrafiscalidade pode ser um estímulo do Estado; que alguns males podem gerar bens (segundo uma interpretação da teoria da metamorfose do mundo de Ulrich Beck). Neste sentido os autores do trabalho argumentam que países como Canadá, Estados Unidos e China, são líderes na área da bioremediação, diferentemente do Brasil que estaria atrasado no tema por conta de incertezas científicas (precaução).

O conjunto de artigos aqui compilados representam excelente contribuição para aprofundamento do conhecimento científico de temas relevantes na área jus ambiental.

Professores Coordenadores

NIVALDO DOS SANTOS – Universidade Federal de Goiás - UFGO

NORMA SUELI PADILHA – Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC

RICARDO STANZIOLA VIEIRA – Univerdade do Vale do Itajaí - UNIVALI

A PNRS E O LICENCIAMENTO DE ATERROS SANITÁRIOS: POSSIBILIDADE DE DISPENSA DO EIA/RIMA

PNRS AND LICENSING OF LANDFILLS: POSSIBILITY DISPENSING OF EIA /RIMA

Leonardo Gurgel Machado ¹

Resumo

A Lei 12.305/10 (PNRS) e o prazo para acabar com os lixões e as sucessivas prorrogações. A importância dos planos municipais de resíduos sólidos e dos consórcios, reflexão sobre o licenciamento de aterros sanitários e a possibilidade de flexibilização da exigência da elaboração do EIA/RIMA, em uma interpretação da lista da Conama 01/86 e da Resolução 404/08. Estudo desenvolvido com metodologia jurídico-teórica e raciocínio dedutivo, com técnicas de pesquisa bibliográfica e de legislações. Conclui-se que a dispensa do EIA/RIMA é possível desde que baseada no Plano Municipal de Resíduos e assim possibilitar que os prazos da PNRS sejam cumpridos.

Palavras-chave: Aterros sanitários, Consórcios, Lixões, Dispensa do eia/rima, Política nacional de resíduos sólidos, Planos municipais de resíduos

Abstract/Resumen/Résumé

Law 12.305/10 (PNRS) and the deadline to end the dumps and successive extensions. The importance of municipal solid waste plans and consortia, reflection on the licensing of sanitary landfills and the possibility of relaxing the requirement to prepare the EIA/RIMA, in an interpretation of the list by Conama 01/86 and Resolution 404/08. Study developed with legal-theoretical methodology and deductive reasoning, with bibliographic and legislation research techniques. It is concluded that the waiver of the EIA/RIMA is possible as long as it is based on the Municipal Waste Plan, thus enabling the PNRS deadlines to be met.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Consortia, Dumps, Exemption of eia/rima, National solid waste policy, Municipal waste plans, Sanitary landfills

¹ Formado em Direito Pela PUC Minas, com especialização em Direito Empresarial pela FGV e em Finanças pelo IBMEC

INTRODUÇÃO

A problemática da disposição dos Resíduos Sólidos Urbanos é sem margem de dúvidas um dos maiores desafios do Saneamento Urbano no Brasil. O marco legal mais importante, nesse assunto, é a Lei 12.305/10, conhecida como a Política Nacional de Resíduos Sólidos.

Emerge com a Lei de Resíduos, uma questão de fundamental importância sobre a qual nos debruçaremos nesse estudo. A proibição da destinação de resíduos a céu aberto nos conhecidos lixões, objeto de vedação específica na Lei e a verdadeira celeuma que foi estabelecida desde a publicação da Lei, no que concerne ao prazo estabelecido na legislação para que lixões a céu aberto fossem extintos.

Neste trabalho é analisado um dos motivos pelos quais o prazo da PNRS não foi cumprido com a edição da Lei. A grande questão que surge é o que impede a extinção dos lixões no Brasil?

Em resposta a essa questão, procuramos analisar a linha do tempo do que se pode chamar da história do fim dos lixões, hoje já completados 10 anos de vigência da lei. Surge daí a indicação que um dos principais problemas a ser resolvidos é a dificuldade de os municípios implementarem a solução aos lixões, os aterros sanitários de resíduos sólidos urbanos. Resta evidente que não extinguirá os lixões, sem que se tenha implementado uma solução para disposição dos resíduos são os aterros sanitários, ambientalmente adequados.

A falta de recursos financeiros é sempre alegada como a principal causa que impede os municípios de resolver esse problema. No entanto, quanto se parte para uma análise mais aprofundada da questão, é possível identificar que falta organização e articulação regional entre os municípios. Mas também, que há uma deficiência técnica enorme, ao passo que não se produzem planos de resíduos bem elaborados que orientem corretamente a solução da questão, somado a isso, as exigências, por vezes excessivas, dos órgãos ambientais e do ministério público no âmbito do licenciamento dos aterros sanitários, acabam por dificultar e postergar ainda mais a solução do problema.

Por meio de pesquisa bibliográfica em livros, publicações acadêmicas, documentos oficiais e análise do arcabouço legislativo, será traçada a evolução dessa questão ao longo do tempo. Contextualiza-se as seguidas prorrogações quanto ao prazo para extinção dos lixões e é feita uma análise dos principais entraves que dificultam a resolução do problema que é o fim desses lixões a céu aberto.

Os Planos Municipais de Gestão de Resíduos, são analisados por meio de uma pesquisa da lei e da doutrina, demonstrando a sua importância para a política nacional de resíduos e como esse estudo pode servir de subsídio para o órgão ambiental nos processos de licenciamento.

Em seguida, é feita uma análise do Licenciamento Ambiental para Aterros Sanitários a luz da legislação nacional, leis, decretos e resoluções do Conama, com específico foco na Resolução CONAMA 404/08, que simplificou o licenciamento para aterros de pequeno porte, apontando os resultados práticos da mesma. Após, se correlaciona a questão aos consórcios públicos, os quais são apontados como uma parte da solução possível para a resolução do problema dos lixões.

Após, parte-se para um recorte sobre os Termos de Ajustamento de conduta firmados entre os municípios e o Ministério Público e as ações judiciais que decorreram do inadimplemento desses termos e como que a judicialização da questão não tem resolvido o problema.

Assim, este estudo faz uma reflexão, através do método da dedução, sobre a possibilidade de simplificação do licenciamento dos aterros, correlacionando com os princípios constitucionais ambientais e fundamentos da PNRS.

Este estudo se dedica a propor uma alternativa para a solução do grave problema atinente à disposição dos resíduos sólidos urbanos, no que tange a uma das questões críticas que perpassam o problema, que é viabilizar, no menor espaço de tempo possível, a construção dos aterros sanitários que irão suceder os lixões.

Por fim, o que se propõe por meio do presente, é oferecer uma contribuição aos atores envolvidos nesse problema (consórcios, municípios, ministério público, órgãos licenciadores) e para a sociedade em geral, que precisam encontrar um caminho para extinção dos lixões, em um horizonte de tempo razoável.

1. Política Nacional de Resíduos Sólidos e a Lei 12.305/10

O problema dos lixões persiste no Brasil como um dos maiores desafios a serem vencidos no que concerne ao Saneamento Urbano do Brasil, sendo que a Lei nº 12.305/10 que institui a Política Nacional de Resíduos (PNRS) é o marco legal mais importante sobre o tema e tem como fundamento a constituição, mais especificamente o artigo 24, inciso VI, que cuida

da proteção ao meio ambiente e o artigo VII, que trata da Responsabilidade por dano ao Meio Ambiente e ao consumidor.

É gritante o fato de que até hoje, mais da metade dos municípios ainda não possuem uma forma de disposição ambientalmente correta dos resíduos sólidos urbanos. Em recente publicação no jornal Folha de São Paulo a gravidade da questão foi evidenciada:

Em 2019, 9 milhões de toneladas de lixo foram descartadas de maneira incorreta no Brasil — 40,10% do total produzido. Ao menos 3.000 dos 5.570 municípios do país mantêm lixões a céu aberto, e quase metade deles ainda utiliza os locais para depositar resíduos sólidos, segundo a Abrelpe (Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais) (MOTTER, 2020).

A Lei (PNRS) utilizou-se da competência concorrente e em sendo uma norma geral, não excluiu a competência suplementar dos Estados (art. 24, §2º, da CF). Vale acentuar, portanto, que a União não tem competência de legislar privativamente sobre resíduos sólidos.

Conforme nos ensina Machado (2016, p. 655), resumidamente, a Lei em seu artigo 6º, estabeleceu uma listagem dos seus princípios. Os princípios contidos no mencionado artigo, necessitam ser interpretados com a permanente integração com todo o corpo da Lei, principalmente levando-se em conta as definições (art. 3º), os objetivos, (art. 7º), as disposições gerais (art. 4º), os instrumentos (art. 8º) e as disposições preliminares do Cap. I do Título III.

Tais disposições preliminares, no art. 9º, estabelecem uma ordem de prioridades na gestão e no gerenciamento dos resíduos sólidos.

Os objetivos da Lei, dispostos no seu artigo 7º são o ponto focal desse trabalho, mais especificamente, no que dispõe os seus incisos II, III, IV, V, VI, VII e VIII, que podem ser citados como os artigos que justificam a parte dispositiva da Lei que trata da extinção dos lixões.

No que concerne a extinção dos lixões, o art. 47 da Lei faz essa vedação literal, quando estabelece:

Art. 47. São proibidas as seguintes formas de destinação ou disposição final de resíduos sólidos ou rejeitos:

I - lançamento em praias, no mar ou em quaisquer corpos hídricos;

II - lançamento in natura a céu aberto, excetuados os resíduos de mineração;

III - queima a céu aberto ou em recipientes, instalações e equipamentos não licenciados para essa finalidade;

IV - outras formas vedadas pelo poder público.

(BRASIL, 2010)

Dedicamos especial atenção ao artigo 54 e o prazo estabelecido por este artigo para dar fim aos lixões e as seguidas prorrogações que se seguiram à publicação da PNRS, até chegarmos ao prazo atualmente vigente que, não nos surpreenderá, se for mais uma vez prorrogado, seguindo a prática nefasta que existe no país de não se cumprir prazos legais.

Na realidade, o descarte inadequado de lixo é proibido no Brasil desde 1954, pela Lei 2.312 de 03 de setembro (Código Nacional de Saúde), que dispunha que:

Art. 12. A coleta, o transporte e o destino final do lixo deverão processar-se em condições que não tragam inconveniente à saúde e ao bem estar público, nos termos da regulamentação a ser baixada.

(BRASIL, 1954)

Essa proibição foi reforçada em 1981 por meio da Política Nacional de Meio Ambiente (Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981) e, mais recentemente, em 2010, novamente ratificada com a Política Nacional de Resíduos Sólidos.

2. O prazo do artigo 54 da Política Nacional de Resíduos Sólidos.

A Lei 12.305/10 estabeleceu que o prazo para extinguir os aterros era de quatro anos. Como a Lei foi publicada no Diário Oficial da União no dia 03 de agosto de 2010, a data limite para que todos municípios brasileiros fizessem a adequação correta do descarte dos resíduos sólidos urbanos, teria sido 02 de agosto de 2014.

Era isso que dispunha a redação original do artigo 54 da PNRS, Lei 12.305/10:

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.

(BRASIL, 2010)

Houve a tentativa de prorrogação do prazo por meio da Medida Provisória nº 651 de 2014, convertida na Lei nº 13.043, de 13 de novembro de 2014 quando, utilizando da prática espúria, mas relativamente comum no legislativo brasileiro, a Câmara dos Deputados incluiu na votação da MP, quando da sua conversão em lei, texto com assunto estranho à MP, que dispunha sobre que a disposição final ambientalmente adequada deverá ser implantada, em, no máximo, 08 anos.

Tal disposição foi vetada pela Presidência da República, sendo essa a mensagem de veto:

A prorrogação de prazos, da forma como prevista, contrariaria o interesse público, por adiar a consolidação de aspecto importante da Política Nacional de Resíduos Sólidos. Além disso, a imposição de veto decorre de acordo realizado no plenário do Senado Federal com as Lideranças Parlamentares, que se comprometeram a apresentar alternativa para a solução da questão. (BRASIL, 2014)

Assim, conforme constou na própria mensagem de veto que outra alternativa seria criada para a solução da questão, sucederam-se movimentos legislativos para tentar prorrogar o prazo, sendo que podemos citar o Projeto de Lei do Senado nº 425/2014 e o Projeto de Lei Complementar (PLP 14/2015) que tramitou na Câmara dos Deputados até 2019. Todavia, nenhuma dessas propostas de lei foram aprovadas, sendo que a questão do vencimento do prazo ficou em um limbo jurídico a partir do mês de agosto de 2014.

Recentemente, em 15 de julho de 2020, foi aprovada a Lei nº 14.026, que instituiu o marco legal do saneamento básico e em seu artigo 11, o prazo foi prorrogado, como se pode ler dos dispositivos abaixo citados:

Art. 11. A Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 54. A disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos deverá ser implantada até 31 de dezembro de 2020, exceto para os Municípios que até essa data tenham elaborado plano intermunicipal de resíduos sólidos ou plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos e que disponham de mecanismos de cobrança que garantam sua sustentabilidade econômico-financeira, nos termos do art. 29 da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, para os quais ficam definidos os seguintes prazos:

I - até 2 de agosto de 2021, para capitais de Estados e Municípios integrantes de Região Metropolitana (RM) ou de Região Integrada de Desenvolvimento (Ride) de capitais;

II - até 2 de agosto de 2022, para Municípios com população superior a 100.000 (cem mil) habitantes no Censo 2010, bem como para Municípios cuja mancha urbana da sede municipal esteja situada a menos de 20 (vinte) quilômetros da fronteira com países limítrofes;

III - até 2 de agosto de 2023, para Municípios com população entre 50.000 (cinquenta mil) e 100.000 (cem mil) habitantes no Censo 2010; e

IV - até 2 de agosto de 2024, para Municípios com população inferior a 50.000 (cinquenta mil) habitantes no Censo 2010.

§ 1º (VETADO).

§ 2º Nos casos em que a disposição de rejeitos em aterros sanitários for economicamente inviável, poderão ser adotadas outras soluções, observadas normas técnicas e operacionais estabelecidas pelo órgão competente, de modo a evitar danos ou riscos à saúde pública e à segurança e a minimizar os impactos ambientais.” (NR) (BRASIL, 2020)

Analisando os dispositivos, depreende-se que a prorrogação do prazo ocorreu de forma geral para o final de 2020 e para aqueles municípios que tenham elaborado o plano intermunicipal de resíduos sólidos ou plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos e ainda, que disponham de mecanismos de cobrança que garantam sua sustentabilidade econômico-financeira, foram estabelecidos prazos conforme o tamanho dos municípios.

Segundo essa classificação, para os municípios maiores, o vencimento do prazo agora acontece em agosto de 2021 e para os menores, em agosto de 2024. Ou seja, ganhou-se até mais quatro anos para solucionar o problema dos lixões.

Assim, com a aprovação do Marco Legal do Saneamento, acabou o limbo jurídico que imperava sobre a questão do prazo para que os municípios regularizassem a disposição final dos resíduos sólidos urbanos. Esse problema imperava desde 2014, quando venceu o prazo original disposto na Política Nacional de Resíduos Sólidos.

Mas a questão da disposição final dos resíduos sólidos no Brasil está longe de ter sido resolvida com a prorrogação desse prazo. Existe uma série de problemas que não são resolvidos com a prorrogação do prazo, dentre eles, temos a questão atinente aos Planos Municipais de Resíduos Sólidos, que passamos a analisar.

3. O Plano Municipal de Resíduos Sólidos

A Lei 12.305/10, tratou em seu artigo 8º sobre os Planos de Resíduos Sólidos, sendo que no artigo 14, ela descreve quais são esses Planos e entre esses, cabe citar os referentes incisos:

- III - os planos microrregionais de resíduos sólidos e os planos de resíduos sólidos de regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas;
 - IV - os planos intermunicipais de resíduos sólidos;
 - V - os planos municipais de gestão integrada de resíduos sólidos;
 - VI, os Planos de Gerenciamento de Resíduos Sólidos;
- (BRASIL, 2010)

O artigo 18 dispõe que:

A elaboração de plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos, nos termos previstos por esta Lei, é condição para o Distrito Federal e os Municípios terem acesso a recursos da União, ou por ela controlados, destinados a empreendimentos e serviços relacionados à limpeza urbana e ao manejo de resíduos sólidos, ou para serem beneficiados por incentivos ou financiamentos de entidades federais de crédito ou fomento para tal finalidade.

(BRASIL, 2010)

Machado (2016, p. 688-89), disserta sobre os planos municipais de resíduos, deixando claro que tais planos devem buscar solução para o problema dos resíduos sólidos urbanos:

Ao referir-se aos planos de resíduos sólidos a ser elaborado pelo Município ou pelo Distrito Federal (art. 18), chama esses planos de "planos municipais de gestão

integrada de resíduos sólidos". Eles são os únicos planos da Lei 12.305 a ter essa locução verbal "gestão integrada". Esse conceito está definido como conjunto de ações voltadas para a busca de soluções para os resíduos sólidos, de forma a considerar as dimensões política, econômica, ambiental, cultural e social, com controle social e sob a premissa do desenvolvimento sustentável (art. 3º, XI). Assim, há de considerar-se que esse plano não é um documento simplesmente técnico para uso somente da burocracia. A gestão integrada, a ser expressa no plano, haverá de "buscar soluções para os resíduos sólidos", com o envolvimento de todos os setores e de qualquer pessoa, independentemente de sua posição no ciclo de vida do produto.

No artigo 19 da PNRS, que trata do conteúdo mínimo desse Plano, está descrito que o Plano Municipal de Gestão integrada de Resíduos Sólidos deve conter, no mínimo (I) diagnóstico da situação dos resíduos sólidos gerados no respectivo território; (II) identificação de áreas favoráveis para disposição final ambientalmente adequada de rejeitos; (III) identificação das possibilidades de implantação de soluções consorciadas; (IV) identificação dos resíduos sólidos e dos geradores sujeitos a plano de gerenciamento; (V) procedimentos operacionais e especificações mínimas a serem adotados nos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos.

Avaliando o conteúdo mínimo dos Plano Municipais de Resíduos, pode-se concluir que os mesmos são um instrumento importante e eficaz para diagnosticar a situação real da questão dos resíduos em cada município. Tais planos, frise-se, devem indicar a solução para destinação final dos resíduos, ou seja, antes de se pensar em licenciar os aterros, o município ou um conjunto de municípios de forma consorciada, deve ter elaborado esse plano demonstrando, o motivo da escolha dessa solução, sua localização, porte, ou seja, sua viabilidade.

Importante que esses planos sejam elaborados de forma fiel à realidade, retratando exatamente a solução adotada como destinação dos resíduos em cada município ou no conjunto de municípios, trazendo dados extraídos através de pesquisas e estudos *in loco*, sem incorrer na prática condenável, mas não por isso incomum, de se copiar documentos de outros municípios.

O plano não deve ser elaborado somente para se produzir mais um calhamaço de documentos, que somente servem para empoeirar prateleiras das prefeituras e fingir que está se cumprindo a lei. Tais Planos são instrumentos importantes na política de resíduos e devem ser produzidos com todo o cuidado possível, por profissionais capacitados, com a participação da população, sendo capazes de retratar de forma fiel a realidade da região.

O Plano bem feito é essencial e pode servir como documento de importante subsídio para o órgão ambiental durante o processo de licenciamento dos Aterros Sanitários, conforme explorado a seguir.

4. O Licenciamento dos Aterros Sanitários.

A Avaliação de Impactos Ambientais (AIA) é descrita na Política Nacional do Meio Ambiente, nos termos art. 9º, inc. III da Lei 6.938/1981, como um instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente.

A Resolução CONAMA 01/1986 é o marco legal que estabelece o regime legal da Avaliação de Impactos Ambientais ao regular um dos estudos mais importantes para tanto, o conhecido Estudo de Impacto Ambiental e respectivo Relatório de Impacto ao Meio Ambiente (EIA/RIMA).

O Estudo Prévio de Impacto Ambiental foi inserido na Constituição de 1988, com a determinação constante do art. 225, § 1º, inc. IV, estando expresso do inciso IV a exigência, na forma da lei, para instalação de obra e atividade, do Estudo Prévio de Impacto Ambiental.

O Estudo Prévio de Impacto Ambiental, na definição de Bechara (2009, p. 113) é:

uma espécie de estudo ambiental que possibilita ao órgão ambiental avaliar os impactos de um empreendimento com **potencial poluidor expressivo** - ou, para usar os termos da Constituição, **significativo** - e o RIMA é o resumo e a tradução deste estudo para um linguajar acessível à população, com o objetivo de esclarecê-la e instrumentalizá-la a exercer o seu direito de informação e de participação (consciente e proveitosa). (g.n)

A Resolução CONAMA 01/86, disciplinou o Estudo de Impacto Ambiental-EIA e o Relatório de Impacto Ambiental-RIMA, sendo que a Constituição de 1988, depois regulamentou a necessidade de Estudo Prévio de Impacto Ambiental-EPIA. Assim, mesmo sendo anterior a CF, por meio da leitura do artigo 225, não restam dúvidas que a Resolução foi recepcionada pela CF de 1988 estando assim, tal questão constitucionalizada.

Após, o Decreto 99.274/1990 (regulamento da Lei 6.938/1981) tratou de alguns outros aspectos relacionados a tal estudo, tais como o conteúdo mínimo e dever de publicidade (art. 17), que é um mandamento constitucional.

O conceito legal de estudos ambientais está definido no artigo 1º da Resolução 237/97 do Conama, listando inclusive os tipos de estudos que existem, além do EIA/RIMA. Como nos elucida Pagel (2012, p. 237):

No que concerne ao conceito legal de estudos ambientais, o Artigo 1º da Resolução n. 237/97 do CONAMA o define como sendo todos e quaisquer estudos relativos aos aspectos ambientais relacionados à localização, instalação, operação e ampliação de

uma atividade ou empreendimento, apresentado como subsídio para a análise da licença requerida, tais como: relatório ambiental, plano e projeto de controle ambiental, relatório ambiental preliminar, diagnóstico ambiental, plano de manejo, plano de recuperação de área degradada e análise preliminar de risco.

E o Parágrafo Único do artigo 3º da citada Resolução 237, diz que “O órgão ambiental competente, verificando que a atividade ou empreendimento não é potencialmente causador de significativa degradação do meio ambiente, **definirá os estudos ambientais pertinentes ao respectivo processo de licenciamento.**” (g. n.)

Logo, pode-se entender, como nos ensina Bechara (2009, p. 113) que:

Dentre os inúmeros estudos ambientais existentes, o EPI/RIMA é o mais completo e profundo - e, por vezes, o mais demorado e dispendioso. Daí ser alvo de severas críticas, especialmente dos empreendedores, que culpam o estudo pela demora no licenciamento e pela criação de embaraços econômicos ao projeto, já que esmiúça todos os empecilhos ambientais e leva, com isso ao aumento das exigências do órgão ambiental para a concessão das licenças.

Ou seja, o Estudo Prévio de Impacto Ambiental – EPIA ou EIA, com todos os requisitos mínimos do Decreto 99.274/1990, não é o único tipo de Avaliação de Impacto Ambiental possível de ser realizada, sendo que a própria Resolução 237/97 do Conama diz que o órgão ambiental definirá quais estudos pertinentes para a concessão de licença.

Assim, não existe somente o EIA/RIMA como possibilidade de Estudos Ambientais, sendo valiosa a lição de Milaré (2014, p. 786) nesse sentido. Bechara (2009, p. 113) ainda ressalta que:

Diante da complexidade e completude do EPIA/RIMA, é razoável que não seja ele exigido em todo e qualquer procedimento de licenciamento ambiental mas apenas naqueles voltados à liberação de atividades potencialmente causadoras de um relevante impacto negativo ou, como quer a Constituição, de um **impacto ambiental significativo** (art. 225, § 1º, inc. IV). (g.n.)

Nenhum desses diplomas legais, no entanto, define o que seria esse impacto significativo ou que são empreendimento “com potencial poluidor expressivo”. A Resolução CONAMA 237/97, deixa a cargo do órgão ambiental competente, verificando caso a caso, definir quais os estudos serão exigidos.

No mesmo sentido, Figueredo (2016, p. 54) em obra que aborda erros e acertos da Resolução 01/86, expõe essa dificuldade de conceituar o impacto significativo:

Observa-se que a dificuldade em conceituar o que é uma "degradação ambiental relevante ou significativa", reside no fato de se tratar de um conceito indeterminado, ou seja, que se submete a subjetividade de quem o quer definir.

A própria dicção constitucional de "meio ambiente ecologicamente equilibrado" é um conceito indeterminado, cabendo nas palavras de Del Claro (2004) "ao agente administrativo o preenchimento do seu conteúdo, em face do caso concreto que se apresentar, a fim de cumprir as obrigações de vigilância e defesa impostas pela Carta Política de 1988".

Perseguindo a resolução do problema, Machado (2014), elucida que significativo "é o contrário de insignificante, podendo-se entender como a agressão ambiental provável que possa causar dano sensível, ainda que não seja excepcional ou excessivo".

No mesmo posicionamento de Dei Claro, assevera Barreiro (2012) que na ausência de uma definição legal sobre o que é um impacto significativo ou relevante, caberá ao órgão público ambiental essa tarefa.

Além do impacto ser relevante e significativo, é importante observar que ele tem que ser negativo. E é fato que os empreendimentos não causam apenas impactos negativos e o EIA/RIMA pode e deve indicar os impactos positivos ao meio ambiente, sendo que o inciso II do artigo 6º da Resolução 01/86, faz menção específica a essa possibilidade e a mesma se identifica na realidade, inclusive esse é o caso dos aterros como solução para os lixões a céu aberto:

II - análise dos impactos ambientais do projeto e de suas alternativas, 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; (g.n.)

Acontece que, a Resolução CONAMA 01/1986, em seu art. 2º, lista as atividades que devem ser licenciadas mediante a apresentação de EPIA e nessa lista, no seu inciso X, está escrito o termo, aterros sanitários:

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; (g.n.)

A maioria da doutrina entende que esta lista do artigo 2º da Resolução não é meramente exemplificativa e que o administrador, estando a atividade constante nela, não poderia dispensar o empreendimento de realizar o Estudo Prévio de Impacto Ambiental. Assim entendem os defensores desse posicionamento:

A explicação de Guilherme José Purvin de Figueiredo para a taxatividade do rol é que "não haveria nenhuma lógica em se relacionar quatorze incisos a título de mera associação de ideias", estando proibida a autoridade, portanto, de "deixar de exigir a realização de EIA-RIMA para a obtenção de licença ambiental, no caso, por exemplo, de aterro sanitário ou de grande projeto urbanístico".

Seguem a mesma orientação, dentre outros juristas, Antonio Herman Benjamin, Paulo Affonso Leme Machado e Luiz Guilherme Marinoni. (BECHARA, 2009, p. 120)

qualquer atividade ou obra que evidenciar riscos de degradação ambiental, estejam ou não listados no Artigo 2º, da Resolução CONAMA n. 001/1986, deverão ser precedidas de estudos ambientais. no que diz respeito ao elenco do Artigo 2º da referida Resolução, vige a obrigatoriedade dos estudos (PAGEL, 2012, p. 236-237)

No entanto, há de se ressaltar que “*a expressão ‘tais como’ ao anunciar o rol, no final do caput, não deixa dúvida de que a lista é exemplificativa*” (GARBACCIO; SIQUEIRA; ANTUNES, 2019). No mesmo sentido, defendendo que a lista é exemplificativa, temos o doutrinador Edis Milaré, que diz:

A presunção relativa (juris tantum), como se sabe, tem o condão de inverter o ônus da prova, de sorte que o Administrador, à vista de um caso listado, determinará a elaboração do EIA. O empreendedor, querendo, poderá produzir prova no sentido de que a obra ou atividade pretendida não provocará impacto ambiental significativo. Portanto, em vez do agente público ter que provar a significância do impacto, é o empreendedor quem deve provar sua insignificância.

Resumindo: não há dúvida que o Administrador tem certa liberdade para verificar a presença ou não de 'significativa degradação ambiental a ensejar a realização do EIA, mas, identificada a hipótese positiva, não pode deixar de exigir o estudo...

(Bechara (2009, p. 120, apud MILARÉ; BENJAMIN, 1993, p. 34.)

Além da questão acerca dessa lista ser ou não vinculativa, existe um outro ponto polêmico acerca do inciso X do Artigo 2º da Resolução 01/86 do CONAMA. Qual seja, que a resolução não quis dizer sobre os aterros sanitários para Resíduos Sólidos Urbanos (RSU). Vejamos o valioso apontamento de Rosa, *et al* (2016, p. 22):

Este inciso sempre foi objeto de muita polêmica. Primeiramente, porque para muitos a intenção do legislador seria exclusiva em relação aos resíduos perigosos. Dessa forma, as diversas formas de destino final sejam aterros, processamento ou outras estariam se referindo apenas aos resíduos perigosos. A toxicidade, segundo a norma brasileira, é um dos cinco critérios para enquadrar os resíduos na classe de perigoso. Assim todo resíduo tóxico é perigoso e nem todo perigoso seria tóxico.

O termo aterro sanitário se aplica apenas aos resíduos sólidos urbanos (lixo doméstico), vedada a disposição de resíduos perigosos nestes aterros. (g.n.)

Em que pese muitos doutrinadores entenderem que a presença do termo aterro sanitário no inciso X do art. 2º da Resolução 01/86 implicaria na obrigatoriedade de realização do EIA/RIMA para esses empreendimentos, uma leitura mais atenta desse inciso leva a conclusão que a intenção do legislador foi exigir o EIA/RIMA somente para aterros destinados a resíduos perigosos.

Dessa forma, é imperativo que haja uma flexibilização da leitura da lista da Resolução 01/86 pelos órgãos ambientais, pelo Ministério Público e pelo poder judiciário, possibilitando que os aterros sanitários sejam dispensados de realizar o EIA/RIMA para licenciar esses

empreendimentos. Se filiar ao entendimento de que a lista é um mandamento não é razoável.

Na mesma linha:

Nesse sentido, parece razoável admitir-se a relativização da presunção de significativo impacto ambiental das atividades previstas na lista da Resolução nº 01/86.

A relativização não teria, entretanto, o condão de autorizar o órgão ambiental a, indiscriminadamente, conceder licenças ambientais sem exigência de estudos ou amparado em estudos falhos, sob pena de se caracterizar verdadeira improbidade ambiental.

Não poderá o órgão ambiental simplesmente dispensar a apresentação do EIA de atividades ali elencadas, sem fundamento para tal decisão. O órgão pode, com base na exigência de outros estudos ambientais, que não o EIA, examinar as características específicas dos empreendimentos, afastando, com fundamento técnico, o significativo impacto ambiental.

(GARBACCIO; SIQUEIRA; ANTUNES, 2019)

Diante disso, podemos compreender que os Aterros Sanitários a serem construídos cumprindo o comando da PNRS, a fim de extinguir os lixões, não teriam que ser precedidos, obrigatoriamente, do EIA/RIMA para seu licenciamento, visto que, ficaria a cargo do órgão ambiental analisar essa necessidade.

Se o empreendimento não causa significativo impacto ao meio ambiente, em que pese tal conceito não ser definido, não pode ser imperativa a exigência da realização do EIA/RIMA para a construção de aterros sanitário. Bechara (2009, p. 122) no entanto adverte que *“O desafio que se coloca é como avaliar previamente a extensão e intensidade do impacto negativo antes de se elaborar o EPI/RIMA, considerando que, não raras vezes, é justamente neste estudo que encontraremos a resposta.”*

No caso específico de Resíduos Sólidos Urbanos, a nosso juízo, esse problema pode ser resolvido com o Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, que anterior ao licenciamento do aterro sanitário, conforme preleciona a PNRS, já deve apontar o aterro como solução, sua localização e os impactos que sua construção pode causar, direcionando assim o órgão ambiental para o Estudo Ambiental que deve ser exigido para o licenciamento do empreendimento, se o EIA/RIMA ou outro mais simples.

Já antes da publicação da Lei da PNRS, em 2008, o Conama editou uma Resolução (404/08), no intuito de solucionar a questão da obrigatoriedade da realização do EIA/RIMA para aterros sanitários, advinda da inclusão do termo na lista da Resolução 01/86, sendo essa questão melhor analisada a seguir.

5. A Resolução CONAMA 404/08 – Licenciamento Simplificado em Aterros de Pequeno Porte e a questão dos consórcios

Conforme podemos extrair do que foi exposto nesse estudo até aqui, o grande problema da disposição irregular de resíduos sólidos urbanos reside nos pequenos municípios. Atentos a esse problema, ainda em 2008, o Conama editou a Resolução 404/08 que “*Estabelece critérios e diretrizes para o licenciamento ambiental de aterro sanitário de pequeno porte de resíduos sólidos urbanos.*” (BRASIL, 2008)

Em seus artigos 1º e 2º, a resolução dispensa os Aterros com capacidade de até 20 toneladas/dia da Realização do Estudo de Impacto Ambiental.

Art. 1º Estabelecer que os procedimentos de licenciamento ambiental de aterros sanitários de pequeno porte sejam realizados de forma simplificada de acordo com os critérios e diretrizes definidos nesta Resolução.

§ 1º Para efeito desta Resolução são considerados aterros sanitários de pequeno porte aqueles com disposição diária de até 20 t (vinte toneladas) de resíduos sólidos urbanos.

§ 2º 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.

§ 3º O disposto no caput limita-se a uma única unidade por sede municipal ou distrital.

Art. 2º Para os aterros tratados nesta resolução será dispensada a apresentação de EIA/RIMA.

Parágrafo único. O órgão ambiental competente, verificando que o aterro proposto é potencialmente causador de significativa degradação do meio ambiente, exigirá o EIA/RIMA.

(BRASIL, 2008)

É inegável que essa Resolução buscou solucionar o problema dos altos custos para realização do EIA/RIMA, que vinham atrasando ou até impossibilitando a construção de Aterros em pequenos municípios. “*Assim, foram dispensados de EIA/RIMA os aterros sanitários com a disposição de até 20 t/dia (vinte toneladas diárias), que considerando uma geração média variando de 700g a 1,0 Kg per capita, abrangeria populações entre 20 a 30 mil habitantes*” (ROSA, 2016, p. 23).

No entanto, o problema ainda persiste, posto que os aterros de até 20 toneladas dias atendem somente a municípios com populações de até 30 mil habitantes. Esses municípios pequenos, que na sua grande maioria não conseguiram sequer elaborar o Plano Municipal de Resíduos Sólidos, tampouco possuem organização e capacidade financeira para construir os Aterros.

Paulo Affonso Leme Machado (2016, p. p. 676) cita os consórcios como uma solução para a questão:

A Lei 12.305/10 oferece um outro caminho para a obtenção de recurso prioritário da União: a solução consorciada intermunicipal para a gestão de resíduos sólidos, incluída a elaboração e implementação de plano intermunicipal. Essa Associação entre municípios não precisa da intervenção do Estado, através de lei complementar, como no caso das microrregiões. Os poderes Executivo e Legislativos dos municípios interessados deverão intervir para que se ponha em marcha essa “solução consorciada” ou consórcio, que pode ter um prazo estipulado de duração ou condições para sua revogação.

De fato, “o consórcio intermunicipal é outra indicação da legislação para que os municípios de forma regionalizada procurem soluções coletivas para sanar as dificuldades técnicas e financeiras para a inviabilidade de construções de aterros isolados para cada município” (COELHO, 2013, p. 148).

Na prática o que se tem identificado é que os pequenos municípios que conseguiram resolver o problema da destinação final do RSU, o fizeram, em sua grande maioria, se organizando com outros municípios vizinhos, utilizando-se dos consórcios. Esses consórcios, muitas vezes se associam a empresas privadas que constroem o aterro e cobram dos municípios pela destinação dos seus resíduos nesses aterros. Os municípios precisam construir tão somente unidades de transbordo para separar e transportar os resíduos para os aterros regionais.

Com isso, fica claro que a Resolução 404/08, não beneficia os aterros construídos em razão desses consórcios, pois em regra, tais aterros possuem capacidade superior a 20 toneladas dias e por isso, são sujeitos ao processo complexo de Licenciamento precedido pela elaboração do EIA/RIMA.

A citada Resolução não resolveu o problema da destinação final dos RSU na maioria do país, sendo que é necessário um ativismo do órgão ambiental para facilitar a solução desse problema. Nem tampouco, os Termos de Ajustamento de Conduta, firmados pelo MP com os municípios se mostrou uma solução para a questão, como se passa a expor.

6. Os TACs e a judicialização da questão dos resíduos

Importante se mencionar que os TAC (Termos de Ajustamento de Conduta) que vem sendo firmados pelo MP e os municípios, com o objetivo de resolver a questão da disposição irregular dos resíduos, ou mesmo as ações judiciais que advém do descumprimento desses termos, não tem se mostrado como uma solução efetiva para o problema. Em estudo destinado ao tema Coelho (2013, p. 154) já em 2013, apontava que:

Os termos, mesmo sendo dirigidos por órgãos com poderes coercitivos e sancionatórios como o Ministério Público e os Órgãos Ambientais demonstraram-se frágeis, pela sua flexibilização excessiva de prazos, o que contribuiu para o descumprimento das condicionantes e pela continuidade das disposições inadequadas dos resíduos e rejeitos sólidos urbanos em céu aberto. Houve compromisso, mas não houve cumprimento.

Se fizermos um levantamento dos processos judiciais que tramitam nos tribunais do país acerca desse tema, poderemos facilmente perceber que o sem número de ações ajuizadas pelo MP acerca da disposição de resíduos em lixões, que inclusive buscam impor aos gestores públicos condenações por improbidade administrativa, não tem conseguido resolver a questão. Podemos citar como exemplo, o REsp de nº 1252372 que tramitou no STJ, sobre a relatoria do Ministro e doutrinador ambiental, Herman Benjamin, cujo acórdão foi publicado em 2019:

PROCESSUAL CIVIL. AMBIENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DIREITO AMBIENTAL. DEPÓSITO DE RESÍDUOS SÓLIDOS. LIXÃO. LICENCIAMENTO AMBIENTAL. OFENSA AO ART. 535 DO CPC NÃO CARACTERIZADA. ALEGAÇÃO DE NULIDADE. AUSÊNCIA DE PREJUÍZO. DIVERGÊNCIA JURISPRUDENCIAL NÃO DEMONSTRADA.

1. Trata-se, originariamente, de Ação Civil Pública por atitude omissiva decorrente de manutenção de lixões de funcionamento irregular, com consequente dano ambiental. Pediu-se a condenação do Município ao cumprimento de requisitos mínimos previstos em norma local destinada a minimizar o impacto ambiental na região e à promoção do licenciamento ambiental. A sentença de procedência parcial foi mantida pelo Tribunal de origem.

2. Nenhum regramento ou ato administrativo pode dispensar o licenciamento ambiental e o Estudo Prévio de Impacto Ambiental exigidos pelo legislador. O art. 10 da Lei 10 da Lei 6.938/1961 dispõe, de maneira peremptória, que "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". Lixões representam a antítese da proposição civilizatória da *cidade sustentável*. Concretiza cabal e objetivo atestado não só de incompetência e de desleixo com a saúde pública e o meio ambiente, mas também de improbidade administrativa do Prefeito.

3. Recurso Especial parcialmente conhecido e, nessa parte, não provido. (BRASIL, 2019)

Tal Recurso Especial origina-se de uma Ação Civil Pública ajuizada pelo MP em face do município de Alpinópolis em Minas Gerais, por atitude omissiva decorrente de manutenção de lixões de funcionamento irregular, com consequente dano ambiental. Pediu-se a condenação do Município ao cumprimento de requisitos mínimos previstos em norma local destinada a minimizar o impacto ambiental na região e a promoção do licenciamento ambiental.

A ação originária remonta do ano de 2003 e a sentença de procedência parcial foi mantida pelo Tribunal de Justiça de Minas Gerais com o julgamento do recurso de apelação

em 2010 (MINAS GERAIS, 2010). Ou seja, se passaram 16 anos entre o ajuizamento da ação e a publicação do julgamento do recurso especial no STJ, em 2019.

Nessa perspectiva, está claro que a solução do problema não está em atribuir prazos legais, nem tampouco está nos prazos fixados em termos de ajustamento de conduta e muito menos, em ações judiciais, que sujeitas a infundáveis recursos em todas as esferas do poder judiciário, tramitam por anos nas cortes do país, sendo que os lixões, permanecem na maioria dos municípios.

Frisa-se que não contribui em nada os Termos de Ajustamento de Conduta e as ações ajuizadas pelo Ministério Público, tentando pela via judicial a solução da questão, se o próprio MP, quando chamado a se manifestar nos processos de licenciamento dos aterros, exige a elaboração do EIA/RIMA ancorado na interpretação errônea do inciso X do artigo 2º da Resolução 01/86.

CONCLUSÕES

A questão da extinção dos lixões a céu aberto deve ser enfrentada pela sociedade para que assim seja possível a efetivação do mandamento constitucional do artigo 225 de implementar um meio ambiente ecologicamente equilibrado, essencial a sadia qualidade de vida. Não se pode imaginar que o meio ambiente seja equilibrado e que a qualidade de vida seja sadia, se continuarmos com mais de 3.000 municípios dispondo seus resíduos em lixões a céu aberto.

A solução desse problema, vai muito além de prazos definidos em lei. Até porque, é pouco eficaz o novo prazo legal, advindo do Marco Legal do Saneamento, uma vez que, a nova redação do caput do artigo 54 da PNRS, dispõe que deverá ser implantada disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos até 31 de dezembro de 2020, exceto para os Municípios que, até essa data, tenham elaborado plano intermunicipal de resíduos sólidos ou plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos.

Essa prorrogação, que ocorreu em julho de 2020, pouco ajudará, visto que, em primeiro de janeiro de 2021, os municípios já estarão irregulares porque, grande parte deles não conseguiu, até hoje, sequer elaborar o Plano Municipal de Resíduos. Para aqueles que já o fizeram, como pode-se perceber da leitura de vários desses planos, produziram documentos fracos, verdadeiras cópias de planos de outros municípios, sem que a contextualização da situação seja eficiente e real.

Tais planos são extremamente importantes, pois através deles, conforme se defendeu neste trabalho, os municípios podem demonstrar os impactos na área que os resíduos serão destinados. Por meio dos Planos, pode o órgão ambiental, inclusive, dispensar o aterro a ser construído de elaborar o EIA/RIMA, podendo ser adotados estudos mais simples, que agilizam e barateiam a sua implementação.

Os governos federais e estaduais, devem apoiar os municípios tecnicamente e com recursos, contando com o incentivo do Ministério Público para se organizarem em consórcios, o que se mostra a solução mais adequada para a questão e por conseguinte, possibilitar que os planos sejam bem elaborados. Tais entes devem auxiliar esses consórcios a captar recursos ou viabilizar a solução através da associação desses com empresas privadas que construam esses aterros, para que assim, os mesmos possam ser meios efetivos na solução do problema.

Vale aqui uma ressalva que pouco adiantam os Termos de Ajustamento de Condutas firmados entre esses municípios e o MP e as inúmeras ações que tramitam no judiciário, obrigando os municípios a extinguirem seus lixões, inclusive com a responsabilização dos prefeitos por atos de improbidade administrativa, se, o próprio MP intervém nos processos de licenciamento desses aterros, exigindo os caros e complexos EIA/RIMA, por meio de uma leitura da Resolução 01/86 e das normas que a sucedem que, conforme foi demonstrado, é equivocada.

Dessa forma, o que aqui se defende é que exigir EIA/RIMA para a construção de aterros, de forma indiscriminada, se ancorando tão somente no fato de o termo estar inserido na lista do artigo 2º da Resolução 01/86, é um erro e não contribui para a solução do problema enorme que é a destinação dos Resíduos Sólidos Urbanos.

É possível e deve ser adotado pelos órgãos ambientais a dispensa da realização desse estudo, quando os mesmos não representarem significativo impacto ambiental, desde que, através do Plano Municipal de Resíduos seja possível extrair essa informação.

Adotar a dispensa da realização do EIA/RIMA, quando possível for verificado que o impacto do empreendimento é mais positivo para o meio ambiente do que negativo, pois é a solução aos lixões, pode baratear e agilizar a construção dos aterros e assim, possibilitar que os prazos estipulados na PNRS e sejam finalmente cumpridos e possamos, acabar com os lixões no país.

REFERÊNCIAS

BECHARA, Erika. **Licenciamento e Compensação Ambiental na Lei do SNUC**. São Paulo: Editora Atlas, 2009.

BENJAMIN, Antônio Herman; MILARÉ, Edis. **Estudo Prévio de Impacto Ambiental: teoria, prática e legislação**. São Paulo. Revista dos Tribunais, 1993.

BRASIL. **Lei nº 2.312**, de 3 de setembro de 1954. Normas Gerais sobre Defesa e Proteção da Saúde. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L2312.htm. Acesso em: 10 de setembro de 2020.

BRASIL. **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. Brasília: DOU de 2.9.1981. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6938.htm. Acesso em: 07 setembro. 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 08 de setembro de 2020.

BRASIL. **Decreto Nº 99.274**, de 6 de junho de 1990. Regulamenta a Lei nº 6.902, de 27 de abril de 1981, e a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõem, respectivamente sobre a criação de Estações Ecológicas e Áreas de Proteção Ambiental e sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D99274compilado.htm. Acesso em: 12 de setembro de 2020.

BRASIL. **Lei nº 12.305/10**, 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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm. Acesso em: 01 de setembro de 2020.

BRASIL. **Lei complementar nº 140**, de 8 de dezembro de 2011. Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei no 6.938, de 31 de agosto de 1981. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp140.htm. Acesso em: 08 setembro. 2020.

BRASIL. **Medida Provisória Nº 651**, de 9 de julho de 2014. Dispõe sobre os fundos de índice de renda fixa, sob a responsabilidade tributária na integralização de cotas de fundos ou clubes de investimento por meio da entrega de ativos financeiros; sobre a tributação das operações de empréstimos de ativos financeiros; sobre a isenção de imposto sobre a renda na alienação de ações de empresas pequenas e médias; prorroga o prazo de que trata a Lei nº 12.431, de 24 de junho de 2011; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Mpv/mpv651.htm. Acesso em: 20 de setembro de 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.043**, de 13 de novembro de 2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113043.htm. Acesso em: 20 de setembro de 2020.

BRASIL. **Projeto de Lei do Senado nº 425/2014**, de 2014. Prorroga o prazo para a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos de que trata o art. 54 da Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/119536>. Acesso em: 20 de setembro de 2020.

BRASIL. **Projeto de Lei Complementar nº 14**, de 24 de fevereiro de 2015. Dispõe sobre a cooperação entre os entes federados tendo em vista assegurar a elaboração e a implementação dos planos de saneamento básico e de resíduos sólidos, altera a Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011, a Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, e a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=947674>. Acesso em: 20 de setembro de 2020.

BRASIL. **Lei nº 14.026**, de 15 de julho de 2020. Atualiza o marco legal do saneamento básico e altera a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, para atribuir à Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) competência para editar normas de referência sobre o serviço de saneamento, a Lei nº 10.768, de 19 de novembro de 2003, para alterar o nome e as atribuições do cargo de Especialista em Recursos Hídricos, a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, para vedar a prestação por contrato de programa dos serviços públicos de que trata o art. 175 da Constituição Federal, a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, para aprimorar as condições estruturais do saneamento básico no País, a Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, para tratar dos prazos para a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos, a Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015 (Estatuto da Metrópole), para estender seu âmbito de aplicação às microrregiões, e a Lei nº 13.529, de 4 de dezembro de 2017, para autorizar a União a participar de fundo com a finalidade exclusiva de financiar serviços técnicos especializados. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L14026.htm. Acesso em: 22 de setembro de 2020.

BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. **REsp: 1252372 MG 2011/0095815-8. Recurso Especial**. Relator: Ministro HERMAN BENJAMIN. Órgão julgador: Segunda Turma. Data de Julgamento: 05/04/2016. Data de Publicação: DJe 30/10/2019. Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/859932486/recurso-especial-resp-1252372-mg-2011-0095815-8/inteiro-teor-859932496>.

COELHO, Marcus Luiz Dias. **A (in)efetividade dos Termos de Ajustamento de Conduta no enfrentamento à degradação socioambiental provocado pelos lixões na Região Metropolitana de Belo Horizonte**. Dissertação (Mestrado) – Escola Superior Dom Helder Câmara. Belo Horizonte, 2013. Disponível em: http://posgraduacao.domhelder.edu.br/editor/assets/arquivos_dissertacoesdefendidas/6807f045cc1b4e04ddc1e8f3d156cdde.pdf. Acesso em: 10 de setembro 2020.

CONAMA - CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE (Brasil). **Resolução Conama nº 001**, de 23 de janeiro de 1986. Disponível em: <<https://www.ibama.gov.br/sophia/cnia/legislacao/MMA/RE0001-230186.PDF>>. Acesso em: 10 de setembro 2020.

CONAMA - CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE (Brasil). **Resolução nº 237**, de 19 de dezembro de 1997. Disponível em: <<http://www2.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html>>. Acesso em: 10 de setembro de 2020

CONAMA - CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE (Brasil). **Resolução nº 404**, de 11 de novembro de 2008. Disponível em: Estabelece critérios e diretrizes para o licenciamento ambiental de aterro sanitário de pequeno porte de resíduos sólidos urbanos. Disponível em: http://www.mp.go.gov.br/portalweb/hp/9/docs/res_conama_404_-_estabelece_criterios_e_diretrizes_para_o.pdf. Acesso em: 10 de Setembro de 2020.

FIGUEREDO, Douglas Dias Vieira de, et al. Capítulo 3. Comentários sobre os Artigos 3º, 4º, 5º e 6º da CONAMA 01/86. In: RIBEIRO, José Claudio Junqueira (Coord). **Resolução CONAMA 01/86 Comentada: erros e acertos**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Jures, 2016.

GARBACCIO, Grace Ladeira; SIQUEIRA; Lyssandro Norton; ANTUNES, Paulo de Bessa. Licenciamento ambiental: necessidade de simplificação. **Revista Justiça Do Direito**, 32(3), 562-582.. Disponível em <http://seer.upf.br/index.php/rjd/article/view/8516/114114459>. Acessado em: 01 de outubro de 2020.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 24º ed. Malheiros: São Paulo, 2016.

MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente**. 9 ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

MINAS GERAIS, Tribunal de Justiça de Minas Gerais. **AC: 10019030036248001 – Apelação Cível**. Origem: Alpinópolis/MG. Relator: Belizário de Lacerda. Órgão Julgador: Câmaras Cíveis Isoladas / 7ª CÂMARA CÍVEL. Julgamento: 22/06/2010. Data de Publicação: 09/07/2010. Disponível em: <https://tj-mg.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/941564172/apelacao-civel-ac-10019030036248001-alpinopolis?ref=juris-tabs>

MOTTER, Andressa. **Mais de 3 mil cidades brasileiras mantêm lixões a céu aberto**. Folha de São Paulo, São Paulo, 01 de outubro de 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/seminariosfolha/2020/09/mais-de-3-mil-cidades-brasileiras-mantem-lixoes-a-ceu-aberto.shtml#:~:text=Ao%20menos%203.000%20dos%205.570,Limpeza%20P%C3%ABlica%20e%20Res%C3%ADduos%20Especiais>). Acessado em 03 de outubro de 2020.

PAGEL, Rogério. A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO FRENTE À CONCESSÃO DE LICENÇA AMBIENTAL. **Veredas do Direito**, Belo Horizonte, v.9, n.18, p.229-248, Julho/Dezembro de 2012. Disponível em: <http://revista.domhelder.edu.br/index.php/veredas/article/view/293>. Acessado em: 12 de novembro de 2020.

ROSA, Bruna Pereira, et al. Comentários sobre o artigo 2º, Incisos XI a XVIII. In: RIBEIRO, José Claudio Junqueira (Coord). **Resolução CONAMA 01/86 Comentada: erros e acertos**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Jures, 2016.