



FACULDADE AUTÔNOMA DE DIREITO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO STRICTO-SENSU
MESTRADO EM FUNÇÃO SOCIAL DO DIREITO

ÁUREA EMÍLIA BEZERRA MADRUGA DE OLIVEIRA

A ATUAÇÃO AUTOCOMPOSITIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO BRASILEIRO NA
ERRADICAÇÃO DOS LIXÕES

SÃO PAULO – SP
2022

ÁUREA EMÍLIA BEZERRA MADRUGA DE OLIVEIRA

**A ATUAÇÃO AUTOCOMPOSITIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO BRASILEIRO NA
ERRADICAÇÃO DOS LIXÕES**

Dissertação apresentada como requisito obrigatório para obtenção do título de Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Direito pela Faculdade Autônoma de Direito– FADISP. Orientadora: Prof. Dra. Carolina Noura de Moraes Rêgo.

SÃO PAULO – SP

2022

Catálogo na fonte: Biblioteca FADISP

O48a Oliveira, Áurea Emília Bezerra Madruga de

A atuação autocompositiva do ministério público brasileiro na erradicação dos lixões/ Áurea Emília Bezerra Madruga de Oliveira – 2022.

137 fls; 30cm.

Dissertação (Mestrado) – Faculdade Autônoma de Direito (FADISP), Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu – São Paulo, 2022.

Orientador: Profa. Dra. Carolina Noura de Moraes Rêgo
Inclui bibliografia

1.Meio ambiente. 2.Resíduos sólidos. 3.Negociação. 4.Gestão municipal.

I. Oliveira, Áurea Emília Bezerra Madruga de. II. Faculdade Autônoma de Direito. III. Título.

ÁUREA EMÍLIA BEZERRA MADRUGA DE OLIVEIRA

**A ATUAÇÃO AUTOCOMPOSITIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO BRASILEIRO NA
ERRADICAÇÃO DOS LIXÕES**

Dissertação apresentada como requisito obrigatório para obtenção do título de Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Direito pela Faculdade Autônoma de Direito FADISP.
Orientadora: Prof. Dra. Carolina Noura de Moraes Rêgo

SÃO PAULO, 29 de agosto de 2022.

BANCA EXAMINADORA:

Profa. Dra. Carolina Noura de Moraes Rêgo (Orientadora e presidente)

Profa. Dra. Austréia Magalhães Cândido da Silva (Membro)

Prof. Dr. Joaquim Eduardo Pereira (Membro)

DEDICATÓRIA

À minha avó, Maria, por há meio século, ter plantado a semente da educação na minha família.

À minha mãe Estela, autodidata e entusiasta dos estudos, por todo o apoio, incentivo e torcida em forma de orações. Ao meu pai, pelos ensinamentos como mestre da escola da vida.

Ao meu esposo, José Eduardo, por sua preocupação, carinho e compreensão com as minhas ausências em razão dos estudos.

Aos meus filhos, Davi e João Eduardo. Sem vocês, nada disso faria sentido na minha vida.

AGRADECIMENTOS

À Deus, por me permitir oportunidades jamais imaginadas por mim. Grata também por Sua força e infinito amor, mesmo diante das minhas inúmeras falhas e faltas.

Ao meu amado esposo, por todo incentivo, compreensão e paciência com minha ausência e isolamento em razão dos estudos na realização da presente dissertação. Aos meus pais, por todo o incentivo de estudo que recebi e pelos sacrifícios que sempre fizeram em prol das realizações e da felicidade dos seus filhos. Muitíssimo obrigada!

Ao Dr. Cleandro Alves de Moura, Procurador-Geral de Justiça do Ministério Público do Estado do Piauí, pelo convite para, a partir do mês de agosto de 2021, coordenar o Centro de Apoio Operacional de Defesa do Meio Ambiente do Ministério Público do Estado do Piauí e, com essa desafiadora oportunidade pude me debruçar em estudos e experiências sobre o meio ambiente e a busca de uma atuação resolutiva e protetiva.

Aos colegas Luciano Furtado Loubet, Christiane Roberta Gomes de Farias Santos, Fabiana Maria Lobo da Silva e Jorge José Tavares Dória, coordenadores dos centros de Apoio do Meio Ambiente dos Ministérios Públicos do Mato Grosso do Sul, Pernambuco, Paraíba e Alagoas, respectivamente, por todo material fornecido, bem como pelas reuniões e discussões a respeito do tema da dissertação, assuntando-se até agora o Ministério Público brasileiro, sendo estes colegas inspiradores no enfrentamento e na resolutividade no combate aos lixões municipais.

Aos meus filhos Davi e João Eduardo, por todo amor incondicional. Muito obrigada, minhas amadas crianças, por entender a ausência da mamãe tantas vezes, impossibilitada de colocá-los para dormir, fazer as tarefas escolares juntos e tantos momentos diários que já faziam parte da nossa rotina.

À minha orientadora, Professora Dra. Carolina Noura de Moraes Rêgo, por toda paciência, compreensão e disponibilidade durante a construção deste trabalho. Sem as suas valiosas ponderações, algo tão grandioso não teria sido construído.

À banca examinadora, pelo cuidado e assertividade nos apontamentos.

Por fim, a todos que, direta ou indiretamente, contribuíram e torceram para realização da presente dissertação.

Se a força nos faz vencedores, a concórdia nos faz invencíveis.

Provérbio

RESUMO

A Política Nacional dos Resíduos Sólidos – PNRS foi instituída pela Lei nº 12.305/2010, com a finalidade de viabilizar o manejo adequado dos resíduos sólidos urbanos – RSU. Ocorre que, mais de uma década após a sua entrada em vigor, muitos Estados e Municípios brasileiros não se adequaram à sua política, continuando com a destinação inadequada dos RSU, o que causa diversos danos ao meio ambiente, sociais e econômicos. Para fins de adequação da destinação dos resíduos sólidos urbanos, pelos gestores municipais, refletiu-se sobre a atuação autocompositiva do Ministério Público, o qual dispõe de instrumentos negociados para efetivação das políticas públicas e foi erigido, pela Constituição Federal, a instituição permanente e responsável pela tutela do meio ambiente ecologicamente equilibrado. Quanto aos procedimentos realizados, utilizou-se da pesquisa bibliográfica, exploratória e documental, da legislação aplicável à espécie e dos projetos realizados pelos Ministérios Públicos de Alagoas, Pernambuco, Paraíba e Mato Grosso do Sul. As discussões teóricas tiveram como base autores que tratam acerca da legitimidade constitucional do Ministério Público para tutelar o meio ambiente, sua atuação autocompositiva, bem como sobre as teorias aplicáveis à responsabilização ambiental administrativa, cível e penal. Ainda de forma reflexiva e discursiva, foram selecionados os quatro projetos dos Ministérios Públicos Estaduais de Alagoas, Pernambuco, Paraíba e Mato Grosso do Sul, analisados e discutidos de forma analítica. Os resultados demonstram que a utilização dos instrumentos autocompositivos à disposição do Ministério Público são eficazes nas negociações com os gestores públicos e aptos a erradicar os lixões no Brasil, conforme experiência de alguns Estados brasileiros. Considera-se, assim, um estudo extremamente relevante, por trazer possível solução para o impasse da prática da Política Nacional dos Resíduos Sólidos – PNRS, que perdura há anos no cenário nacional.

PALAVRAS-CHAVE: Meio ambiente. Resíduos sólidos. Negociação. Gestão municipal.

EXTENDED ABSTRACT

The National Solid Waste Policy – PNRS was established by Law nº 12.305/2010, with the purpose of urban solid waste – MSW. It só happens that, more than a decade after its entry into force, many Brazilian States and Municipalities have not adapted to its policy, continuing with the inadequate destination MSW, which causes several damages to the environment, social and economic. For the purpose of adapting the destination of urban solid waste, by municipal managers, a reflection was made on the self-compositional action of the Public Ministry, wich has negotiated instruments for the implementation of public policies and was erected, by the Federal Constitution, the permanent and responsible institution for the protection of an ecologically balanced environment. As for the procedures performed, bibliographic, exploratory and documentary research, the legislation applicable to the species and the projects carried out by the Public Ministry of Alagoas, Pernambuco, Paraíba and Mato Grosso do Sul were used. The theoretical discussions were based on authors who deal with the constitutional legitimacy of the Public Ministry to project the environment, its sel-compositional action, as well as on theories applicable to administrative, civil and criminal environmental liability. Still in a reflexive and discursive way, the four projects of the State Public Ministry of Alagoas, Pernambuco, Paraíba and Mato Grosso do Sul, were selected, anlyzed and discussed in an analytical way. The results demonstrate that the use of self-compositional instruments available to the Public Ministry are effective in negotiations with public managers and able to eradicate dumps in Brazil, according to the experience of some Brazilian States. It is therefore considered an extremely relevant study, as it brings a possible solution to the impasse of the practice of the National Solid Waste Policy – PNRS, which has lasted for years on the national cenare.

KEYWORDS: Environment. Solid waste. Negotiation. Municipal management.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1: Disposição final de RSU no Brasil e regiões, por tipo de destinação (T/ANO e %)	26
Figura 2: Distribuição dos municípios com iniciativas de coleta seletiva no Brasil e regiões (%)	27
Figura 3: Mapa dos Municípios do Estado de Alagoas	117
Figura 4: Mapa de destinação final dos resíduos sólidos urbanos de Pernambuco – fevereiro/2022	119
Figura 5: Mapa de destinação final dos resíduos sólidos urbanos da Paraíba – fevereiro/2022	121
Figura 6: Mapa de destinação final dos resíduos sólidos urbanos do Mato Grosso do Sul	123

LISTA DE QUADROS

Quadro 1. Dados territoriais, populacional, IDH e número de Municípios dos Estados de Alagoas, Pernambuco e Paraíba.....	19
Quadro 2. Número de Municípios com lixões e aterros sanitários nos Estados de Alagoas, Pernambuco e Paraíba.....	19

LISTA DE ABREVIATURA E SIGLAS

1. CAC – Compromisso de Ajustamento de Conduta
2. TAC – Termo de Ajustamento de Conduta
3. ANPP – Acordo de Não Persecução Penal
4. ABRELPE – Associação Brasileira das Empresas de Limpeza Pública
5. PNRS – Política Nacional de Resíduos Sólidos
6. IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
7. IDH – Índice de Desenvolvimento Humano
8. SciELO – Scientific Electronic Library Online
9. CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
10. RSU – Resíduos sólidos urbanos
11. COVID-19 – Coronavírus disease 2019
12. KG – Quilograma
13. PNMA – Política Nacional do Meio Ambiente
14. CF – Constituição Federal
15. STF – Supremo Tribunal Federal
16. ICP – Inquérito Civil Público
17. ACP – Ação Civil Pública
18. LACP – Lei da Ação Civil Pública
19. CNMP – Conselho Nacional do Ministério Público
20. STJ – Superior Tribunal de Justiça
21. ADPF – Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental
22. LC – Lei Complementar
23. CTN – Código Tributário Nacional
24. C/C – Cumulado
25. LCA – Lei de Crimes Ambientais
26. CP – Código Penal
27. CPP – Código de Processo Penal
28. CC – Código Civil
29. CPC – Código de Processo Civil
30. ENAJU – Estratégia Nacional de Não Judicialização
31. CNJ – Conselho Nacional de Justiça
32. MP – Ministério Público

- 33. ANPC – Acordo de Não Persecução Cível
- 39. CDC – Código de Defesa do Consumidor
- 40. Res – Resolução
- 41. ADIn – Ação Direta de Inconstitucionalidade
- 42. NUDEMA – Centro de Apoio Operacional de Defesa do Meio Ambiente
- 43. MPAL – Ministério Público de Alagoas
- 44. AMA – Associação dos Municípios de Alagoas
- 45. MPPE – Ministério Público de Pernambuco
- 46. SEMAS – Secretaria Estadual de Meio Ambiente e Sustentabilidade
- 47. CPRH – Agência Pernambucana de Meio Ambiente
- 48. PRAD – Plano de Recuperação da Área Degradada
- 49. CPRH – Agência Estadual de Meio Ambiente
- 50. MPPB – Ministério Público Estadual da Paraíba
- 51. SUDEMA – Superintendência de Administração do Meio Ambiente
- 52. IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
- 53. FAMUP – Federação das Associações dos Municípios da Paraíba
- 54. IFPB – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Paraíba
- 55. CAOP – Centro de Apoio Operacional às Promotorias de Justiça
- 56. SEMARH – Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Recursos Hídricos de Alagoas
- 57. IMA – Instituto do Meio Ambiente
- 58. CAODMA/MPPE – Centro de Apoio Operacional de Defesa do Meio Ambiente do Ministério Público do Estado do Pernambuco

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	14
2. A SITUAÇÃO ATUAL DOS LIXÕES NO BRASIL.....	23
2.1 A Política Nacional dos Resíduos Sólidos – LEI Nº 12.305/2010.....	32
3. MEIO AMBIENTE COMO DIREITO FUNDAMENTAL.....	37
3.1 Princípios ambientais.....	45
3.1.1 Princípio da solidariedade intergeracional.....	47
3.1.2 Princípio do poluidor-pagador, do usuário-pagador, do protetor-recebedor e da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida útil do produto.....	48
3.2 Legitimidade do Ministério Público para tutelar o meio ambiente.....	55
3.3 Impossibilidade de invocação, pelo Poder Público, de restrições orçamentárias ou da reserva do possível para efetivação dos direitos fundamentais.....	63
4. CONSEQUÊNCIAS JURÍDICAS AOS GESTORES MUNICIPAIS EM RAZÃO DA DISPOSIÇÃO INADEQUADA DOS RESÍDUOS SÓLIDOS EM SEUS MUNICÍPIOS.....	68
4.1. Responsabilidade administrativa ambiental.....	68
4.2 Responsabilidade penal ambiental.....	78
4.3 Responsabilidade civil ambiental.....	87
5. ATUAÇÃO AUTOCOMPOSITIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO.....	93
5.1 Termo de Ajustamento de Conduta – TAC.....	102
5.2 Acordo de Não Persecução Penal – ANPP.....	106
5.3 Exitosas experiências dos Ministérios Públicos Estaduais Brasileiros e gestores municipais na erradicação de lixões.....	113
5.3.1 Alagoas.....	116
5.3.2 Pernambuco.....	117
5.3.3 Paraíba.....	119
5.3.4 Mato Grosso do Sul.....	121
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	125
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	127

INTRODUÇÃO

As demandas que veiculam a matéria ambiental, quando postas à apreciação do Poder Judiciário, tendem a ser analisadas sob perspectivas legalistas e, sobretudo, formais. Ocorre que, ao trabalhar o meio ambiente e toda sua multiplicidade, os meios autocompositivos se sobressaem como mecanismos de acesso à justiça com grande potencialidade de resolução pacífica e eficiente das demandas postas à apreciação dos órgãos jurisdicionados e, notadamente, do Ministério Público.

A presença cada vez mais marcante dos métodos de solução consensual dos conflitos, adotada em muitos países e ganhando forma no Brasil, não possui caráter de substitutividade das partes no litígio, sendo, na verdade, subsidiária à essa atividade, de sorte que não seja considerada pelos jurisdicionados como a única forma de resolver os conflitos.

Nessa toada, os meios autocompositivos de resolução de conflitos não possuem o condão de mitigar a atuação judicial, de modo diverso, busca uma maior possibilidade de resolução das demandas, com flexibilidade de negociação entre as partes, preservando os relacionamentos entre as pessoas.

No campo ambiental, pela sensibilidade e fragilidade das causas entre aqueles que são quase sempre afetados, faz-se necessário encontrar várias possibilidades e mecanismos de resolução de conflitos para superar as dificuldades operacionais, usando uma abordagem automontada para resolver as demandas surgidas durante a convivência social.

Dessa forma, em vez de limitar a busca de soluções para as demandas que surgem ao longo dos tempos apenas no tradicional processo judicial, a mudança de paradigma que trouxe as diversas formas de resolução consensual dos conflitos vem sendo erigida à posição de protagonismo na busca da concretização de aplicação dos métodos não contenciosos de resolução de conflitos vem ocupando a centralidade na aplicação dos métodos resolutivos.

Nesse sentido, a Lei nº 7.347/85 (Lei da Ação Civil Pública) traz, em seu bojo, o Compromisso de Ajustamento de Conduta – CAC, também conhecido como Termo de Ajustamento de Conduta – TAC, método de resolução consensual de conflitos comumente utilizado pelo Ministério Público para solucionar demandas afetas à grande área dos direitos difusos e coletivos e, notadamente, em relação

aos conflitos ambientais. Dispõe o artigo 5º, parágrafo 6º, da sobredita legislação, que os órgãos públicos poderão realizar o compromisso de ajustamento de conduta, sempre observadas as disposições legislativas e com as cominações previamente ajustadas.

Assim, após constatação do dano ambiental, o Ministério Público, de posse de todas as informações necessárias à comprovação do referido dano, poderá celebrar o compromisso de ajustamento de conduta com o órgão responsável, seja pela prática do dano, seja pela omissão que implicou na prática do dano, o qual deverá assumir obrigações de reparação da conduta lesiva, na forma e nos prazos estabelecidos no instrumento pactuado.

Nesse sentido, o TAC e o Acordo de Não Persecução Penal – ANPP, sobressaem-se como instrumentos resolutivos aptos a compor os litígios ambientais, podendo serem firmados tanto para fins de prevenção do dano ambiental, como de reparação, quando o dano já foi realizado e os envolvidos buscam uma restauração ou mesmo compensação dos bens lesados.

Trata-se, portanto, de predomínio da jurisdição consensual sob a jurisdição conflitiva. Contudo, essa discricionariedade ministerial é regrada, de caráter limitado, tendo em vista que o Ministério Público está subordinado a alguns pressupostos legais para promover a concessão do benefício, conforme estabelece o art. 28-A do Código de Processo Penal, com redação trazida pela Lei nº 13.964/2019.

Com o reconhecimento do Termo de Ajustamento de Conduta e do Acordo de Não Persecução Penal como meios de resolução consensual de conflitos aptos a tutelar os direitos ambientais, tais procedimentos, via de consequência, asseguram um meio ambiente ecologicamente equilibrado, em cumprimento ao dispositivo constitucional inserto no artigo 225, da Constituição Federal de 1988. Assim, o Ministério Público se reveste de meios passíveis para que os entes públicos evitem e/ou reparem danos ambientais de sua competência, como o são a prática de lixões a céu aberto, cujos Ministérios Públicos Estaduais de Alagoas, Paraíba, Pernambuco e Mato Grosso do Sul já desenvolveram e demonstraram a eficácia da utilização dessas atividades autocompositivas para tutelar o meio ambiente e erradicar os lixões.

Nos dias atuais, não restam dúvidas sobre a necessidade da tutela do meio ambiente como ação indispensável para a vida saudável das pessoas, protegendo

não só esta, como as futuras gerações. Os danos ambientais e suas implicações sobre a saúde humana reclamam atuações concretas do poder público e também da sociedade para mudança desse cenário, que mostra uma crise ambiental sem precedentes na história da humanidade.

Sendo assim, o art. 225, *caput*, da Constituição Federal atende a esses reclames e traz, ainda, o dever constitucional do Ministério Público na defesa do meio ambiente. Conforme o art. 129, III, da CF/88, cabe ao *Parquet* o dever de defender a ordem jurídica, o regime democrático e os interesses sociais e individuais indisponíveis (art.127, *caput*, da CF/88). Incumbiu, também, de 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.

Essa atuação nasceu até mesmo antes da Constituição Federal. Veio com a Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6938/81), em 1981, que trouxe a responsabilidade pelos danos ambientais de forma objetiva e o Ministério Público como o legitimado para o ajuizamento das ações destinadas a promover essa reparação, conforme disciplinado no art. 14, §1º, da Política Nacional do Meio ambiente.

A Carta Magna constitucionalizou esse comando, ao eleger o Ministério Público como verdadeiro defensor do meio ambiente, como legitimado para promover a tutela desse direito fundamental, difuso e intergeracional, concedendo ao sobredito órgão poder suficiente para tutelar o meio ambiente, inclusive extrajudicialmente, de modo a buscar, cada dia mais, a resolução consensual das demandas ambientais, satisfazendo, assim, o comando constitucional que disciplina o direito universal de um ambiente ecologicamente equilibrado.

Ocorre que, em que pese se observe, através do texto disposto na Constituição Federal, bem como na legislação esparsa que tutela o meio ambiente, que o legislador brasileiro se preocupou com o desenvolvimento e preservação de um meio ambiente ecologicamente equilibrado para todas as gerações, a presença ainda constante dos lixões a céu aberto pelo país consubstancia-se no descumprimento da norma protetiva ambiental, notadamente da Política Nacional dos Resíduos Sólidos, estabelecida pela Lei nº 12.305/2010.

Essa realidade pode ser constatada através do Panorama dos Resíduos Sólidos no Brasil, edição de 2020, divulgada pela Associação Brasileira das Empresas de Limpeza Pública – ABRELPE, onde se observa que 40,5% dos

resíduos sólidos produzidos no Brasil são destinados de forma incorreta, o que representa cerca de 29.448.200 toneladas por ano. De acordo com os dados da ABRELPE, 17,5% dos resíduos ainda são descartados em lixões a céu aberto, ao passo que 23% vão para os aterros controlados e 59,5% para os aterros sanitários.¹

Diante dessa realidade de existência de números consideráveis de destinação inadequada de resíduos sólidos no Brasil, percebe-se que há óbice à concretização do mandamento constitucional relacionado ao meio ambiente, bem como da PNRS, o que ocasiona danos ambientais, além de problemas de saúde e sociais à população. Frente a essa realidade, surge uma inquietude, impulsionando a pensar em ações que possam ser realizadas pelo Ministério Público brasileiro, através dos seus ramos estaduais, que possam mudar esse cenário. E, considerando a atuação profissional do órgão ministerial, é possível enxergar nas práticas autocompositivas uma solução: usar os meios consensuais de solução de conflitos disponíveis ao Ministério Público, notadamente o TAC e ANPP, para erradicar os lixões à céu aberto no Brasil.

A partir da construção de planos de ação dos Ministérios Públicos, como os desenvolvidos em Alagoas, Paraíba, Pernambuco e Mato Grosso do Sul, observa-se a necessidade de estreitamento dos laços do órgão ministerial com o Poder Público Municipal, de forma a subsidiar a realização dos acordos e, conseqüentemente, através do cumprimento das cláusulas pactuadas, erradicar as práticas ainda hoje implementadas de destinação incorreta dos resíduos sólidos no Brasil.

Nesse ínterim, denota-se a importância dessa interação articulada entre o Ministério Público e o Poder Executivo Municipal, de forma que a atuação conjunta desses atores possa, finalmente, construir um meio ambiente ecologicamente correto, erradicando os lixões e superando as barreiras existentes no tocante a adesão as práticas autocompositivas de resolução de conflitos disponíveis.

Seguindo esses objetivos, foram formuladas as seguintes questões norteadoras desta pesquisa: sendo o Ministério Público instituição incumbida da proteção ao meio ambiente ecologicamente correto, de que maneira poderia vir a contribuir para a tutela ambiental? Como as práticas autocompositivas disponíveis ao Ministério Público podem ser utilizadas para instigar os representantes do Poder Público Municipal a erradicarem os lixões a céu aberto no Brasil?

¹ Disponível em: <https://abrelpe.org.br/panorama/>. Acesso em: 19 de julho de 2022.

São estas indagações que resultam na reflexão sobre a possibilidade de uma atuação mais objetiva do *Parquet*, com vistas a construir um diálogo mais próximo entre o órgão que tutela o meio ambiente e o poder público municipal, de maneira que as atuações dos indigitados entes possam chegar a um consentimento sobre o melhor caminhos de se construir um meio ambiente ecologicamente correto para todos os sujeitos envolvidos no processo.

Portanto, a presente pesquisa tem como objetivo geral analisar as possibilidades de práticas autocompositivas, por parte do Ministério Público, para erradicar os lixões a céu aberto no Brasil, de modo a consagrar a Política Nacional dos Resíduos Sólidos.

Para tanto, foram analisados os projetos desenvolvidos pelos Ministérios Públicos Estaduais Brasileiros para erradicação dos lixões, dos quais foram selecionados 04 (quatro) bem-sucedidos projetos, os quais abordaram métodos autocompositivos que podem vir a ser usados como ferramentas para erradicação dos lixões em todo o país.

Seguindo esse intuito, buscou-se organizar o texto dissertativo em algumas seções. Precipuamente, foi feita o introito, onde se explanam as razões pelas quais a pesquisa foi desenvolvida, com sua delimitação e metodologia. O segundo capítulo traz a Política dos Resíduos Sólidos no Brasil e a problemática ambiental, onde se busca desenvolver os conceitos trazidos pela legislação, de modo a enfrentar os problemas ambientais existentes no Brasil. O terceiro capítulo traz a conceituação e base constitucional da tutela ambiental pelo Ministério Público, discriminando, também, a impossibilidade de o poder público eximir-se da efetivação do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente correto. No quarto capítulo, foi pontuada a tríplice responsabilidade ambiental: administrativa, penal e cível. Finalmente, o quinto capítulo e último capítulo trata sobre a análise das práticas autocompositivas e das exitosas experiências dos Ministérios Públicos Estaduais e Gestores Municipais na erradicação dos lixões.

A pesquisa tem como espaço físico de investigação os estados de Alagoas, Pernambuco, Paraíba e Mato Grosso do Sul, onde foram implementadas ações autocompositivas para erradicação dos lixões a céu aberto no Brasil.

De acordo com os dados do IBGE (2021)², os estados acima indicados possuem as seguintes estimativas:

Quadro 1. Dados territoriais, populacional, IDH e número de Municípios dos Estados de Alagoas, Pernambuco, Paraíba e Mato Grosso do Sul.

ESTADO	ÁREA TERRITORIAL	POPULAÇÃO	ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO	NÚMERO DE MUNICÍPIOS
Alagoas	27.830,661 km ²	3.365.351 (2021)	0,631 (2010)	102
Pernambuco	98.067,877km ² (2021)	9.674.793 [2021]	0,673 (2010)	184
Paraíba	56.467,242km ² [2021]	4.059.905 [2021]	0,658 (2010)	223
Mato Grosso do Sul	357.147,995km ² [2021]	2.839.188 [2021]	0,729 (2010)	79

Fonte: IBGE.³

Seguindo o mesmo raciocínio, de acordo com os sites dos Ministérios Públicos Estaduais dos Estados de Alagoas, Paraíba, Pernambuco e Mato Grosso do Sul, foi possível extrair o seguinte número de Municípios com lixões e aterros sanitários:

Quadro 2. Número de Municípios com lixões e aterros sanitários nos Estados de Alagoas, Pernambuco, Paraíba e Mato Grosso do Sul.

² Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/al.html>>. Acesso em 19 de julho de 2022.

³ Idem.

ESTADO	Nº DE LIXÕES	Nº DE MUNICÍPIOS COM DESTINAÇÃO ADEQUADA DOS RSU
Alagoas	0	102
Pernambuco	23	162
Paraíba	29	194
Mato Grosso do Sul	12	67

Fonte: Agência Estadual do Meio Ambiente de Pernambuco⁴, Ministério Público da Paraíba⁵ e Ministério Público de Alagoas⁶.

A razão da escolha dos sobreditos Estados para observação e estudo, foi o fato de os Ministérios Públicos Estaduais dos indigitados estados utilizarem de métodos autocompositivos para erradicação dos lixões na sua área de competência, além de uma atuação interinstitucional, consubstanciada com apoio também de Tribunal de Contas e Secretaria Estadual do Meio Ambiente.

O presente estudo utilizou a metodologia da pesquisa bibliográfica, utilizando o método da revisão de literatura, caracterizado como análise de material bibliográfico acerca do estudo em epígrafe ⁷.

Optou-se também por utilizar o protocolo para revisão bibliográfica sistemática, que é um tipo de estudo que tem como características o planejamento para obter respostas, relativas a uma pergunta específica, utilizando-se de métodos explícitos e sistemáticos para identificar, selecionar, avaliar criticamente os estudos, coletar e analisar dados destes materiais, os quais serão inclusos na revisão ⁸. Para Oliveira, “a pesquisa descritiva é abrangente, permitindo uma análise aprofundada

4 PERNAMBUCO, Agência Estadual do Meio Ambiente de. **Meta de zerar os lixões em Pernambuco deve ser alcançada até o fim deste ano.** 2022. Disponível em: <<http://www2.cprh.pe.gov.br/2022/02/24/meta-de-zerar-os-lixoes-em-pernambuco-deve-ser-alcançada-ate-o-fim-deste-ano/>>. Acesso em: 14 de junho de 2022.

5 Disponível em: <<https://www.mppb.mp.br/index.php/31-noticias/meio-ambiente/24152-mppb-atualiza-mapa-dos-lixoes-na-pb-numero-de-municipios-que-cumprem-lei-passou-de-29-para-194>>. Acesso em 19 de julho de 2022.

6 ALAGOAS, Ministério Público do Estado de. **Projeto de encerramento dos lixões:** por uma Alagoas mais verde. MPAL: Centro de Apoio às Promotorias de Justiça, 2018.

7 GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa.** - 4. ed. - São Paulo : Atlas, 2002. p. 18.

8 CASTRO, A. A. **Curso de revisão sistemática e metanálise.** São Paulo: LEDDIS/UNIFESP, 2006. p. 65.

do problema de pesquisa em relação a aspectos sociais, econômicos, políticos, percepções de diferentes grupos e comunidades⁹.

O procedimento utilizado para a coleta de dados foi a seleção descritiva das literaturas, de forma reflexiva e analítica, bem como a abordagem qualitativa, sendo desenvolvida a partir da observação direta dos fatos, a pesquisa busca, como aponta Metring, constatar algo num determinado organismo ou fenômeno para aumentar sua compreensão e explicitar seu funcionamento (relação de causa-efeito)¹⁰.

A presente dissertação funda-se numa pesquisa de abordagem qualitativa, onde se buscou descrever e interpretar dados obtidos ao longo da pesquisa, por isso tem características descritiva e analítica. Nesse sentido, ao se classificar uma pesquisa como qualitativa, via de consequência, fala-se, então, em pesquisa descritiva, isso porque, conforme inteligência dos escritos de Bogdan e Biklen, em pesquisas dessa natureza, os dados colhidos não são quantificados, não se tratando de números absolutos, mas, sim, dados que foram coletados e qualificados pelo próprio pesquisador, extraídos de inúmeras fontes, sejam elas orais ou escritas¹¹.

Com relação à metodologia empregada nesta pesquisa, utilizar-se-á o método hipotético-dedutivo, partindo da formulação de um problema, com sua descrição de maneira clara e objetiva, que conduzirão à identificação de conhecimentos que serão relevantes para o problema, auxiliando, assim, o pesquisador na realização da sua pesquisa. Desta forma, buscar-se-á analisar a atuação autocompositiva do Ministério Público para erradicar os lixões no Brasil, a fim de que, através das pesquisas e análise dos dados coletados, seja possível entender como se dá a atuação conciliatória do órgão estatal incumbido da defesa ambiental.

Visando alcançar os objetivos, a pesquisa se apresenta exploratória e descritiva. Com relação ao caráter exploratório, as pesquisas dessa natureza têm o objetivo de observar e compreender um determinado fenômeno, buscando compreender seus aspectos¹². A técnica de pesquisa será exploratória, destaca-se porque é possível a organização de informações que se encontravam dispersas,

9 OLIVEIRA, M. M. de. **Como fazer projetos, relatórios, monografias, dissertações e teses**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011. p. 45.

10 METRING, R. A. **Pesquisas Científicas**: planejamento para iniciantes. Curitiba: Juruá, 2009. p. 189.

11 BOGDAN, R. C.; BIKLEN, S. K. **Investigação qualitativa em educação**: uma introdução à teoria e aos métodos. Portugal: Porto Editora, 1994. p. 27.

12 GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2007. p. 16.

fazendo com que estas informações reunidas se tornem uma fonte importante de consulta¹³.

De cunho social, a abordagem é predominantemente qualitativa, pois, embora mensurará alguns dados, estes, por si só, não têm o caráter de fazer com que a abordagem tenha natureza qualiquantitativa, por não ter como foco o caráter mensurável e enumerativo da situação estudada. Pesquisas com abordagem qualitativa têm o objetivo de aprofundamento da compreensão de um determinado fenômeno social, através da coleta e análise dos dados, que envolve sujeitos e os põe como figuras centrais da pesquisa, permitindo “dar voz às pessoas, em vez de tratá-las como objetos”¹⁴.

Este referencial terá como fontes materiais escritos e digitais com a devida referência, bem como os livros e os períodos científicos presentes no *Scientific Electronic Library Online* (SciELO), Sites dos Ministérios Públicos dos Estados de Alagoas, Pernambuco, Paraíba e Mato Grosso do Sul, Google Acadêmico, Site do Planalto e também no Portal de Periódicos da CAPES. Além disso, destacam-se as obras dos seguintes autores: Ingo Sarlet, José Afonso da Silva, Édis Milaré, Paulo Affonso Leme Machado e Antonio Herman Benjamin.

Por fim, é realizado o tratamento de dados, que é a interpretação dos dados coletados, possibilitando que o pesquisador possa fazer suposições, conclusões, etc. Nessa fase a pesquisa buscará entender a metodologia de trabalho utilizada pelos Ministérios Públicos estaduais, podendo entender que maneiras essa atuação contribui para a resolução pacífica dos conflitos e, especialmente, para erradicação dos lixões a céu aberto.

Após todas as etapas da pesquisa, desde a construção de um referencial teórico robusto, a coletados e tratados dos dados obtidos, será elaborada a dissertação do Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade Autônoma de Direito.

Essa pesquisa se mostra relevante uma vez que tratará de um tema cotidiano à rotina ministerial, que é a prática autocompositiva e defesa do meio ambiente. Além disso, esta pesquisa poderá servir como fonte de dados para a implementação

13 PRODANOV, C. C.; FREITAS, E. C. **Metodologia do trabalho científico**: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico. – 2. ed. – Novo Hamburgo: Feevale, 2013. p. 52.

14 BAUER, M. W.; GASKELL, G.; ALLUM, N. C. Qualidade, quantidade e interesses do conhecimento. In: BAUER, M. W.; GASKELL, G. (Orgs.) **Pesquisa Qualitativa com textos, imagem e som**: um manual prático. Petrópolis: Vozes, 2008. p. 30.

de planos de ação dos ramos estaduais do *Parquet*, podendo direcionar tais atores para erradicação dos lixões em todo o país.

2. A SITUAÇÃO ATUAL DOS LIXÕES NO BRASIL

Segundo dados da ABRELPE – Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais, entre 2010 e 2019, a geração de RSU no Brasil registrou considerável incremento, passando de 67 milhões para 79 milhões de toneladas por ano, crescendo ainda mais em 2020, com aproximadamente 82,5 milhões de toneladas geradas, sob forte influência da pandemia pela COVID-19¹⁵.

O mesmo levantamento aponta que a maior parte dos resíduos sólidos urbanos coletados seguiu para disposição em aterros sanitários, por outro lado, áreas de disposição inadequada (lixões e aterros controlados) ainda estão em operação e receberam quase 40% do total de resíduos coletados. Nesse contexto, se comparado à última década, houve uma redução inexpressiva da quantidade de resíduos com disposição final inadequada no país.

Ainda segundo a ABRELPE, “os quase 3.000 lixões identificados no Brasil em junho de 2017 afetam a vida de 76,5 milhões de pessoas e trazem um prejuízo anual para os cofres públicos de mais de R\$ 3,6 bilhões de reais, valor gasto para cuidar do meio ambiente e para tratar dos problemas de saúde causados pelos impactos negativos dos lixões. Por outro lado, os investimentos necessários para dar destinação adequada aos resíduos no Brasil, em atendimento às disposições da Política Nacional de Resíduos Sólidos, demandam cerca de um terço daquele total”.

Essa problemática nacional, notadamente acerca da geração incontrolada de lixo, acarreta, também, a proliferação de animais, como moscas, roedores e baratas, que são os causadores de inúmeras doenças. Nesse sentido, a OMS estima que a prática de destinação inadequada dos resíduos sólidos é responsável por cerca de 90% das moscas e 60% dos ratos nas cidades.¹⁶

Além de atingir diretamente o meio ambiente, a permanência dos lixões urbanos tem reflexos sanitários. Os danos causados pela destinação incorreta dos resíduos sólidos atingem mais que o local de intervenção, refletindo em toda a área vizinha, gerando riscos para os animais e vegetação e para as pessoas usuárias diretas dos recursos naturais contaminados pela ação danosa praticada. Entre os possíveis impactos ambientais, compreendem-se a poluição do solo e a

15 ABRELPE. **Panorama dos Resíduos Sólidos no Brasil 2021**. Disponível em: <<https://abrelpe.org.br/panorama-2021/>>. Acesso em 20 de junho de 2022.

16 ARRUDA, P. T. M. **Responsabilidade civil decorrente da poluição por resíduos sólidos domésticos** – São Paulo: Método, 2004, p. 15.

contaminação das águas subterrâneas, pela infiltração de chorume¹⁷ que, ao não serem coletados, drenados e tratados, infiltram pelo solo desprotegido, alcançando o lençol freático, comprometendo sua qualidade ambiental. Outra consequência a ser citada, é a emissão do gás metano, que decorre da decomposição natural desses resíduos sólidos, sendo responsável direta pelo alarmante aumento do aquecimento global.¹⁸

Além da preocupação com a dispensação incorreta do resíduo comum, a dispensação inadequada de objetos que contém alto índice de gases contaminantes, descartados inadvertidamente no lixo doméstico, como pilhas – que contém gás metano – e outros, é uma ação que deve ser monitorada, tendo em vista que tal contaminação pode ser irreversível. Afora o risco de contaminação ambiental, destaque-se a contaminação dos lençóis freáticos, que se encontram, muitas vezes, nas proximidades dos locais onde estão sendo destinados de forma inadequada os resíduos sólidos, resultando na contaminação da cadeia alimentar.¹⁹

Outra consequência direta da destinação incorreta dos resíduos urbanos, é a proliferação dos *Aedes aegypti*, principal vetor transmissor da dengue, *chicungunya* e zika vírus, cuja origem está associada com as condições ambientais dos locais de destinação dos resíduos sólidos, depósitos domiciliares e acondicionamento de água de forma inadequada.²⁰

A questão dos resíduos sólidos na atualidade, em que pese bem definida, encontra óbice na concretização de suas políticas ante ao claro despreparo do poder público em lidar com as consequências do avanço social, vez que cada dia mais crescem as populações urbanas, de forma descontrolada, com concentrações acima dos números previstos, o que faz com que os descartes de resíduos sólidos sejam feitos de maneira inadequada.²¹

17 Chorume é o líquido resultante da decomposição do lixo.

18 LOUBET, L. F., *et al.* Extinção dos Lixões no Mato Grosso do Sul: atuação do Ministério Público na mitigação das mudanças climáticas – um estudo de caso. In: GAIO, A. (Org). **A Política Nacional de mudanças climáticas em ação: a atuação do Ministério Público** (livro eletrônico). Belo Horizonte: Abrampa, 2021, p. 251.

19 REZENDE, J. F. D. D. **Gestão de resíduos**. Natal: Epifania, 2015. s/p.

20 PAIXÃO, A. S. D., *et al.* Resíduos sólidos e saúde: uma relação nada saudável. In: MARCHI, C. M. D. F. (Org). **Gestão dos resíduos sólidos** – conceitos e perspectivas de atuação. Curitiba: Appris Editora, 2018, p. 88.

21 MILARÉ, E.; MILARÉ, L. T.; FRANCO, R. M. B. A responsabilidade por ações desconformes à Política Nacional de Resíduos Sólidos. In: JARDIM, A.; YOSHIDA, C.; 20 MACHADO FILHO, J. V. (Orgs.) **Política nacional, gestão e gerenciamento de resíduos sólidos**. Barueri-SP: Manole, 2012. p. 219.

Para que essa problemática seja alterada, necessário será percorrer longo caminho, até, porque, em 2010, das 170 mil toneladas de lixo que eram produzidas diariamente no Brasil, apenas 48% eram destinadas a aterros sanitários, mesmo após a promulgação da PNRS, que reconheceu a problemática ambiental do país.²²

A Política Nacional de Resíduos Sólidos estatuída com o advento da Lei nº 12.305/2010 representa considerável marco legal na legislação pátria para fins de tutela efetiva do meio ambiente, vez que, em seu corpo, a referida legislação traz mais do que conceitos jurídicos formais, trazendo consigo uma política clara e abrangente para essa tão importante matéria ambiental que, até o marco legal da PNRS, não possuía legislação que disciplinasse a matéria e lidasse com os problemas que afetam diretamente a existência de um meio ambiente ecologicamente equilibrado, como o aumento populacional descontrolado, implicando em uma população urbana com concentrações mais numerosa, culminando em maior produção de insumos.

O manejo inadequado dos resíduos sólidos decorre de longo lapso temporal, não sendo problema recente na sociedade brasileira. Essa prática de disposição inadequada do lixo produzido, especialmente nas cidades, onde estão concentradas as maiores prática de consumismo desenfreado – que, por via de consequência lógica, produz mais materiais descartados – resulta na degradação contínua do meio ambiente e da saúde pública.

Todos os anos, desde 2003, a Associação Brasileira de Limpeza Pública e Resíduos Especiais - ABRELPE ²³ publica o estudo denominado *“Panorama dos Resíduos Sólidos no Brasil”* com o objetivo de fornecer dados compilados acerca da realidade da gestão de resíduos do país. Esse documento tem alcançado um status referencial por reunir e consolidar as informações mais abrangentes e atualizadas do setor, servindo como meio orientativo no processo de tomada pública e privada de decisões.

O mais recente relatório²⁴, publicado em 2021, revelou que, durante o ano de 2020, foram produzidos 82,5 milhões de toneladas de resíduos sólidos urbanos (RSU) no Brasil, o que corresponde a 225.965 toneladas diárias. Com isso, cada brasileiro gerou, em média, 1,07 kg de resíduo por dia. Dessa massa de resíduos

22 Idem.

23 A ABRELPE é uma associação civil sem fins lucrativos, que congrega e representa as empresas que atuam nos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos.

24 Disponível em <<https://abrelpe.org.br/panorama-2021/>>. Acesso em 11/08/2022.

produzida, a publicação aponta que 39,8% teve a sua disposição final realizada de forma inadequada (incluindo lixões e aterros controlados), com expressiva concentração desse percentual negativo de inobservância da legislação ambiental nas regiões Norte e Nordeste do País:

Figura 1: Disposição final de RSU no Brasil e regiões, por tipo de destinação (T/ANO e %).

TABELA 1. DISPOSIÇÃO FINAL DE RSU NO BRASIL E REGIÕES, POR TIPO DE DESTINAÇÃO (T/ANO E %)

Região	Disposição adequada		Disposição inadequada	
	t/ano	%	t/ano	%
Norte	1.773.927	35,6%	3.209.013	64,4%
Nordeste	6.016.948	36,3%	10.558.666	63,7%
Centro-Oeste	2.456.849	42,5%	3.323.972	57,5%
Sudeste	29.542.830	73,4%	10.706.257	26,6%
Sul	6.011.894	70,8%	2.479.482	29,2%
Brasil	45.802.448	60,2%	30.277.390	39,8%

Fonte: ABRELPE.²⁵

Quanto à destinação dos resíduos sólidos de saúde (RSS), o estudo demonstrou que, apesar do potencial infectante desses materiais, 30,2% dos municípios brasileiros ainda destinam os resíduos coletados sem nenhum tratamento prévio, em uma clara violação às normas ambientais e sanitárias vigentes.

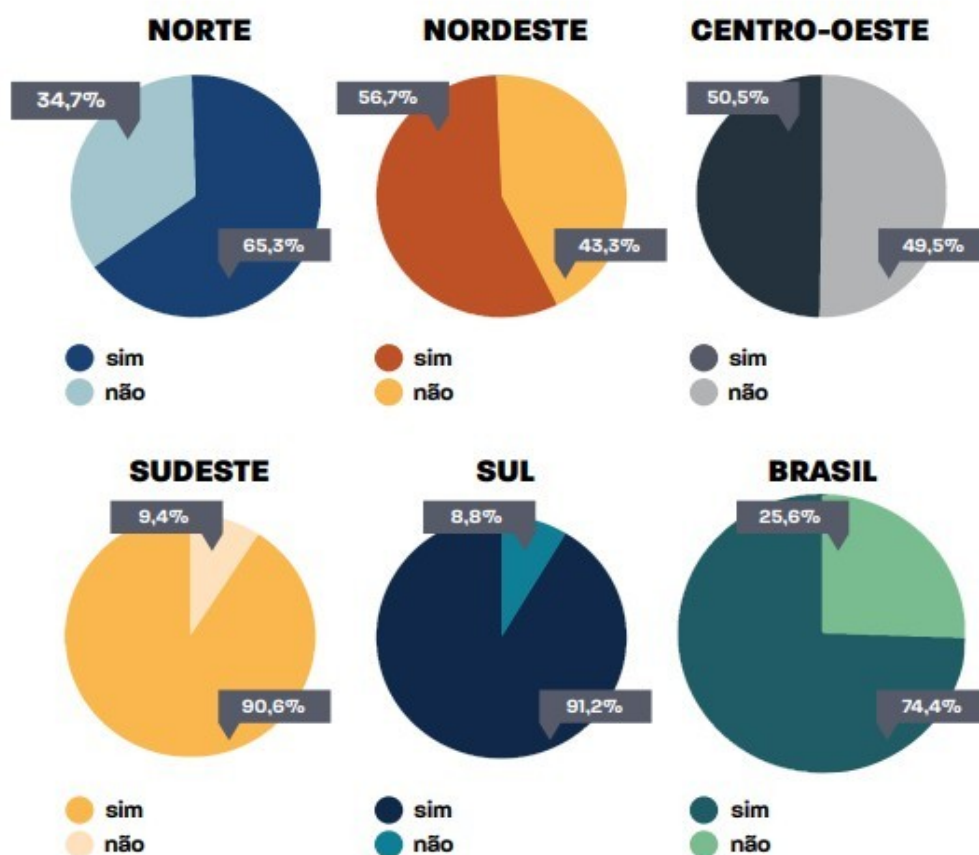
Sobre a instituição de coleta seletiva, os dados revelaram que, em 2020, 74,4% do total de municípios do país implementaram o serviço. Entretanto, conforme aponta o próprio documento, em muitos municípios as atividades de coleta seletiva ainda não abrangem a totalidade da população, podendo ser

²⁵ Idem.

iniciativas pontuais. A exemplo do que acontecia em relação à disposição final adequada de resíduos, a pesquisa apontou que as regiões Sul e Sudeste são as que apresentam os maiores percentuais de municípios com iniciativa de coleta seletiva, em contraste aos baixos índices das regiões Norte e Nordeste:

Figura 2: Distribuição dos municípios com iniciativas de coleta seletiva no Brasil e regiões (%).

GRÁFICO 4. DISTRIBUIÇÃO DOS MUNICÍPIOS COM INICIATIVAS DE COLETA SELETIVA NO BRASIL E REGIÕES (%)



Fonte: ABRELPE.²⁶

Para além dessa análise pontual da questão do gerenciamento dos resíduos sólidos no Brasil em 2020 (dados mais recentes), pode-se fazer um comparativo da evolução do índice percentual de disposição final ambientalmente adequada de resíduos sólidos no Brasil entre o último ano analisado e os anos anteriores. A título

²⁶ Idem.

exemplificativo, em 2010, 56,8% dos municípios brasileiros observavam a destinação correta de seus resíduos. Em 2021, esse índice foi de 61,2%, um aumento pouco expressivo em um lapso temporal de 10 anos.

Analisando-se criticamente esses números, chega-se à inafastável conclusão de que, a despeito das diversas proibições existentes há décadas na legislação para impedir a poluição causada por resíduos sólidos, ainda é muito presente no Brasil a prática de destinação inadequada de resíduos em todas as regiões do país, com lixões a céu aberto ainda em pleno funcionamento, prejudicando a saúde de milhões de pessoas, gerando, segundo dados da própria ABRELPE, um custo financeiro anual na casa dos bilhões de dólares para tratamento hospitalar e mitigação da contaminação ambiental.

No Estado do Piauí, em particular, os fatos são ainda mais graves. Sobre o assunto, o Tribunal de Contas do Estado do Piauí (TCE-PI) divulgou relatório técnico³ com levantamento acerca dos serviços de limpeza pública e manejo de resíduos sólidos por parte dos municípios piauienses. Um trabalho minucioso foi realizado pela equipe técnica do Tribunal durante o ano de 2020, a respeito do exercício da gestão municipal de 2019, e constatou um baixo investimento nas políticas locais de manejo dos resíduos, bem como em seus serviços de limpeza pública.

O trabalho foi realizado pela Secretaria de Controle Externo, por meio da Diretoria de Fiscalização da Administração Municipal e Diretoria de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia. Em resumo, o valor dos gastos com os serviços de limpeza pública pelos municípios foi de R\$ 258.028.367,19, que representa 2,69% de suas despesas correntes e um gasto anual médio por habitante de R\$ 78,83, sendo que, desse total, o município de Teresina gastou mais de R\$ 116 milhões, o que representa 45,10% do total gasto por todos os municípios, representando um gasto anual médio de R\$ 134,55 por habitante. Foi estimado que os municípios piauienses produzem um total de 85.125,22 ton/mês de resíduos sólidos.

Os dados apontam, ainda, que pouco mais de um terço dos municípios possui Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PMGIRS) e Plano Municipal de Saneamento Básico (PMSB) publicado ou promulgado. Por outro lado, aproximadamente 9% possuem Plano de Gestão de Resíduos da Construção Civil (PGRCC) e, 28%, Plano de Gerenciamento de Resíduos de

Serviços de Saúde (PGRSS). Apontam também que 83,5% dos municípios não realizam coleta seletiva e 71% não desenvolvem ações voltadas à educação comunitária sobre descarte de lixo.

Como dado mais preocupante, o relatório, referente a dados do ano de 2019, apontou que 90% das cidades piauienses ainda têm lixões a céu aberto, o que corresponde a 201, dos 224 municípios do estado. O balanço mostra ainda que somente 8% possuem aterro controlado, aproximadamente 18 cidades, e 2% aterro sanitário, o que representa cerca de cinco cidades. Feita essa contextualização fática, é importante distinguir os termos “aterro sanitário”, “aterro controlado” e “lixão”, expressões que se referem aos locais em que os resíduos são depositados e muitas vezes são utilizadas de forma indiscriminada, mas que guardam profundas diferenças entre si.

Ab initio, é importante fixar que, e, dentre as alternativas de disposição final no solo, a Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos reconhece a existência e operação dos aterros sanitários, ao definir, no seu art. 3º, VIII, a disposição final ambientalmente adequada como a “distribuição ordenada de rejeitos em aterros, observando normas operacionais específicas de modo a evitar danos ou riscos à saúde pública e à segurança e a minimizar os impactos ambientais adversos”. Por outro lado, proíbe os lixões, ao tratar como prática proibida o lançamento *in natura* a céu aberto de resíduos sólidos ou rejeitos, e não faz qualquer menção aos aterros controlados. Sob o ponto de vista legislativo, essas são as nuances diferenciadoras principais entre as formas de disposição final de resíduos.

Especificamente em relação ao aterro sanitário, a NBR 8.419/1992 o conceitua da seguinte forma:

Técnica de disposição de resíduos sólidos urbanos no solo [...] que utiliza princípios de engenharia para confinar os resíduos à menor área possível e reduzi-los ao menor volume permissível, cobrindo-os com uma camada de terra na conclusão de cada jornada de trabalho, ou a intervalos menores, se necessário.

Paulo Affonso Leme Machado, em seu livro *Direito Ambiental Brasileiro*, de forma similar, conceitua aterro sanitário, como método de disposição de refugo na terra, sem criar prejuízos ou ameaças à saúde e segurança pública.²⁷

²⁷ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 22 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2014. p. 673.

Por outro lado, os lixões são locais caracterizados pelo recebimento desregrado de resíduos e rejeitos, tanto sob o aspecto quantitativo, quanto qualitativo, e pela inexistência de qualquer forma de controle dos impactos ambientais e sanitários produzidos pelos resíduos recebidos.

Essa definição é confirmada pelo Ministério do Meio Ambiente, que em publicação oficial, trata o lixão como uma “forma inadequada de dispor os resíduos sólidos urbanos sobre o solo, sem nenhuma impermeabilização, sem sistema de drenagem de lixiviados e de gases e sem cobertura diária do lixo, causando impactos à saúde pública e ao meio ambiente”.²⁸

Finalmente, os aterros controlados são áreas com algum controle operacional e ambiental (podem ter, por exemplo, controle de acesso com guarita e cercas, coleta e drenagem parcial de chorume e gases etc.) não chegando ao rigor de um aterro sanitário, porém menos danosos que o cenário observado nos lixões. Nesse mesmo sentido, a NBR-8849/85, da ABNT, caracteriza o aterro controlado pela “disposição do lixo em local controlado, onde os resíduos sólidos recebem uma cobertura de solos ao final de cada jornada”.

Entretanto, acerca dos aterros controlados, é importante pontuar, conforme mencionado por Gerson José de Mattos Freire, que o termo aterro controlado é utilizado de forma incorreta, pois indiretamente leva a crer que os resíduos estariam sendo enviados para um aterro, mas estão indo para lixões, portanto, a denominação mais apropriada seria lixão controlado.²⁹

Especificamente em relação às consequências para o meio ambiente, provenientes das operações dos lixões e aterros controlados, especialmente, os danos atingem não somente o local de intervenção, mas sim toda a área de influência de seu entorno, trazendo riscos a fauna, flora e para as pessoas usuárias diretas dos recursos naturais contaminados pela ação danosa praticada.

Dessas formas de impacto ambiental, a possível contaminação das águas subterrâneas é, possivelmente, a de maior gravidade. O atingimento do lençol freático acontece pela infiltração dos líquidos resultantes da decomposição dos

28 Disponível em http://www.mma.gov.br/estruturas/srhu_urbano/_publicacao/125_publicacao12032009023918.pdf. Acesso em 11/08/2022.

29 FREIRE, G. J. M. **Análise de municípios mineiros quanto à situação de seus lixões**. 2009. 104 f. Dissertação (Mestrado em Análise e Modelagem de Sistemas Ambientais) - Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2009.

resíduos, os quais, diante da inexistência de sistemas de coleta, drenagem e tratamento, adentram ao solo e posteriormente à camada subterrânea de água, comprometendo sua higidez ambiental.

Uma prova do efetivo potencial poluidor dessas áreas é a existência de estudos científicos que apontam níveis elevados de compostos orgânicos e metais pesados no sangue de residentes nas proximidades dos locais de despejo irregular de resíduos³⁰.

Outra ocorrência digna de nota, com repercussão direta na seara do meio ambiente do trabalho, é insalubridade enfrentada pelos indivíduos que laboram diretamente nos ambientes inóspitos de despejo irregular de lixo. Essas pessoas, que sobrevivem exercendo a colheita de materiais recicláveis, geralmente atuam desprovidas de roupas e acessórios de proteção individual, respirando e manuseando diretamente materiais com elevado potencial infectante, o que eleva exponencialmente as chances de adquirir doenças.

A presença de danos ambientais constantes causados, em sua essencialidade, pela disposição inadequada de resíduos sólidos, especialmente ante a existência de inúmeros lixões a céu aberto no Brasil, causa impactos, muitas vezes irreversíveis, tanto ao meio, como à saúde das pessoas que tem que conviver nas proximidades de áreas ambientais degradadas, merecendo, portanto, uma atuação efetiva do Ministério Público para esse enfrentamento.

Considerando que a destinação correta dos resíduos sólidos urbanos é consequência do consumo de bens e serviços, a dinâmica trazida pela pandemia de coronavírus também afetou na destinação adequada do lixo produzido e da limpeza pública urbana, especialmente pela desconcentração das atividades grupais e desenvolvimento de atividades no meio residencial.³¹

Dessa forma, é possível perceber a importância da existência dos aterros sanitários que, além da certeza da destinação correta dos resíduos urbanos, tem-se a garantia de que o lixo produzido não será depositado no meio ambiente, evitando-se os riscos de poluição e de geração de doenças para as populações,³² a exemplo da dengue, *chicugunya* e zika vírus. Os aterros são, por sua própria natureza, um

³⁰Disponível em <<https://www.scielo.br/j/csc/a/y5kTpqkqyY9Dq8VhGs7NWwG/?lang=pt>>. Acesso em 11/08/2022.

³¹ ABRELP. **Panorama dos Resíduos Sólidos no Brasil 2021**. Disponível em: <<https://abrelpe.org.br/panorama-2021/>>. Acesso em 20 de junho de 2022.

³² REZENDE, J. F. D. D., *et al.* Op cit.

dos últimos momentos no tratamento dos resíduos, vez que, espera-se que o poder público, através da realização de consórcios ou diretamente, realize a separação adequada dos resíduos entre recicláveis e não-recicláveis, só então sendo direcionados os objetos para sua destinação final – aterro – ou para a reciclagem, o que gera, além da certeza da destinação adequada, renda para as pessoas que exercem essa atividade.

Tal pesquisa aponta ainda que a maioria dos resíduos urbanos coletados seguiu para aterros sanitários no ano de 2020, com 60% de disposição final adequada. Contudo, áreas de disposição inadequada, incluindo lixões e aterros controlados, ainda estão em operação e receberam quase 40% do total de resíduos coletados, em 2.868 municípios brasileiros.³³

Essa gestão integrada engloba diversos fatores e elementos fundamentais para sua prática eficiente, de modo que, para que seja adotada corretamente, há de se realizar um planejamento prévio da operação, bem como uma busca pela integração de diversos setores públicos, que estejam alinhadas na esfera ambiental, além, por óbvio, do envolvimento direto dos agentes que causem os danos ambientais, seja essa ação direta ou indireta. De forma que o “processo de gestão deve ser compartilhado, devendo esta pautar-se na adoção de modelos baseados na prevenção da geração de resíduos e no tratamento dos materiais recicláveis”³⁴.

A eficácia da gestão integrada dos RSU perpassa pela necessidade de atuação conjunta dos entes executivos, mormente a determinação legal inserta no texto do art. 19, inciso III, da PNRS, que determina a atuação conjunta dos municípios próximos uns dos outros, de modo a prevenir os riscos ambientais. Assim, em razão de própria imposição legal, “a gestão dos resíduos sólidos é, portanto, uma das questões urbanas que requer um planejamento partilhado entre os entes locais”³⁵.

2.1 A Política Nacional dos Resíduos Sólidos – LEI N° 12.305/2010

³³ Ibid.

³⁴ SILVEIRA, R. M. C.; FIGUEIREDO, F. F.; ALMEIDA, J. V. G. **A proteção ambiental e a gestão compartilhada**: um estudo de caso na Região Metropolitana de Natal. CadernosMetrópole, São Paulo, v. 20, n. 42, p. 513-530, 2018. p. 515. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/cm/a/CQXYTYg5F6SK7tDnQHMKnZx/?lang=pt>>. Acesso em: 20 de julho de 2022.

³⁵ Idem.

Após cerca de duas décadas de gestação no Congresso Nacional, entrou em vigor a Lei nº 12.305, no ano de 2010, que apresentou a Política Nacional de Resíduos Sólidos – PNRS, tendo como contexto o descontrolado aumento populacional, as concentrações urbanas sempre mais numerosas e maiores, os excessos da sociedade de consumo e a intemperança consumista etc.

Tal novel normativo preencheu uma importante lacuna regulatória nacional, um marco jurídico que dotou o Brasil de uma política clara e abrangente. Maior preocupação desde mandamento normativo é com a destinação inadequada de resíduos e consequente contaminação do solo, além da preocupação com os agentes responsáveis.³⁶

A PNRS tem como escopo a “gestão integrada e o gerenciamento ambientalmente adequado dos resíduos sólidos” (art. 4º) e faz parte da Política Nacional do Meio Ambiente, relacionada com a Política Nacional de Educação Ambiental e a Política Federal de Saneamento Básico (art. 5º). Um dos seus objetivos é a não geração, redução, reutilização, reciclagem e tratamento dos resíduos sólidos, bem como disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos (art. 7º, II).

Segundo o Dicionário Michaelis, o vocábulo “resíduo” significa aquilo que resta de qualquer substância; resto³⁷. E a PNRS, que unificou diversos conceitos contidos na legislação esparsa, visando ordenar definitivamente a sua destinação final, trouxe que resíduos sólidos são:

Art. 3º *omissis*

(...)

XVI - Material, substância, objeto ou bem descartado resultante de atividades humanas em sociedade, a cuja destinação final se procede, se propõe proceder ou se está obrigado a proceder, nos estados sólido ou semissólido, bem como gases contidos em recipientes e líquidos cujas particularidades tornem inviável o seu lançamento na rede pública de esgotos ou em corpos d'água, ou exijam para isso soluções técnica ou economicamente inviáveis em face da melhor tecnologia disponível³⁸.

Já os rejeitos são “resíduos sólidos que, depois de esgotadas todas as possibilidades de tratamento e recuperação por processos tecnológicos disponíveis

36 MORAES, P. V. D. P. **Macrorrelação ambiental de consumo**: responsabilidade pós-consumo ou relação coletiva de consumo. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013, pág.22.

37 Disponível em: <<https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/residuo>>. Acesso em: 20 de julho de 2022.

38 Art. 3º, XVI, Lei nº 12.305/2010.

e economicamente viáveis, não apresentem outra possibilidade que não a disposição final ambientalmente adequada” (art. 3º, XV).

De forma simplificada, por rejeito define-se o “lixo” após reutilizado e reciclado, bem como aqueles que não podem passar por estes processos, sendo, então, aqueles resíduos cuja única finalidade será a destinação ao aterro sanitário. Dessa forma, após a retirada dos materiais que possam ser reaproveitados de alguma forma, seja através da reciclagem, seja através da reutilização, o que sobra são os rejeitos, que poderão ser destinados à produção de energia ou terão sua destinação final nos aterros sanitários.

Esta diferença entre resíduo e rejeito ganha destaque também os conceitos de destinação final, referente à reutilização, reciclagem, compostagem, recuperação e aproveitamento energético, além de outras destinações regularmente admitidas de resíduos sólidos (art. 3º, VII, PNRS), e de disposição final de rejeitos, que compreende a disposição ordenada em aterros (art. 3º, VIII, PNRS). Essa conceituação é importante porque o destino que deve ser dado aos rejeitos é o aterro sanitário, já os demais resíduos, quando descartados, devem passar ainda por tratamentos, tais como reciclagem, compostagem, que são a disposição final ambientalmente adequada.

Considerando a relevância do empreendimento e bem como o dever de resguardar o meio ambiente e o quanto os rejeitos expostos a céu aberto causam danos ambientais, a implantação de um aterro sanitário necessita da obtenção de autorizações e licenças exigidas pelo Poder Público, inclusive ambientais, tal qual a instalação de qualquer empreendimento considerado causador de impacto ambiental.

A lei traz também, em seu art. 9º, uma ordem prioritária que deve ser dada na gestão e no gerenciamento dos resíduos sólidos: não geração, redução, reutilização, reciclagem, tratamento dos resíduos sólidos e disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos.

Para entender a ordem determinada pela PNRS, Paulo de Bessa Antunes destaca que tal normativo busca estabelecer uma política para o tratamento desses resíduos, trazendo em seu bojo diretrizes a serem postas em prática pelos chefes do executivo para tratamento dos resíduos³⁹.

39 ANTUNES, P. D.B. **Direito ambiental**. 22 ed. – São Paulo: Atlas, 2021, pág. 771.

De acordo com o art. 13 da PNRS, os resíduos sólidos são classificados quanto à sua origem (domiciliares, de limpeza urbana, sólidos urbanos, de estabelecimentos comerciais e prestadores de serviços, dos serviços públicos de saneamento básico, industriais, de serviços de saúde, da construção civil, agrossilvopastoris, de serviços de transporte e de mineração) e quanto à periculosidade (perigosos e não perigosos).

A PNRS também apresenta princípios e objetivos de sua política ambiental, buscando correlacionar o sistema de gestão de resíduos sólidos com o desenvolvimento sustentável. Traz ainda as atividades imprescindíveis em prol da qualidade de vida e a redução do impacto ambiental e consumo de recursos naturais. Como princípios e objetivos, indica:

Art. 6º São princípios da Política Nacional de Resíduos Sólidos:

- I – a prevenção e a precaução;
- II – o poluidor-pagador e o protetor-recebedor;
- III – a visão sistêmica, na gestão dos resíduos sólidos, que considere as variáveis ambiental, social, cultural, econômica, tecnológica e de saúde pública;
- IV – o desenvolvimento sustentável;
- V – a ecoeficiência, mediante a compatibilização entre o fornecimento, a preços competitivos, de bens e serviços qualificados que satisfaçam as necessidades humanas e tragam qualidade de vida e a redução do impacto ambiental e do consumo de recursos naturais a um nível, no mínimo, equivalente à capacidade de sustentação estimada do planeta;
- VI – a cooperação entre as diferentes esferas do poder público, o setor empresarial e demais segmentos da sociedade;
- VII – a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos;
- VIII – o reconhecimento do resíduo sólido reutilizável e reciclável como um bem econômico e de valor social, gerador de trabalho e renda e promotor de cidadania;
- IX – o respeito às diversidades locais e regionais;
- X – o direito da sociedade à informação e ao controle social;
- XI – a razoabilidade e a proporcionalidade.⁴⁰

A PNRS também apresenta proibições. O art. 47 proíbe que aos resíduos sólidos ou rejeitos seja dada como destinação final: (a) lançamento em corpos

40 BRASIL. op. Cit.

hídricos, (b) lançamento a céu aberto, *in natura*, (c) queima a céu aberto ou queima em recipientes, instalações ou equipamentos não licenciados para esta finalidade. A própria norma afirma que outras formas de destinação ou disposição de resíduos sólidos ou rejeitos podem ser determinadas pelo poder público. Continuando, o art. 48, por sua vez, proíbe que nas áreas de disposição final dos resíduos ou rejeitos sejam praticadas as seguintes atividades: (a) utilização de rejeitos para alimentação; (b) atividades de catadores, exceto quando fizer parte de programa para eliminação e recuperação de lixões e emancipação econômica da categoria; (c) criação de animais domésticos; (d) habitações permanentes ou temporárias.

Possibilita-se, pela norma, que o poder público também fixe outras atividades vedadas. Ainda, de acordo com o art. 49, proíbe-se, também, a importação de resíduos sólidos perigosos e rejeitos, bem como de resíduos sólidos cujas características causem danos ao meio ambiente, à saúde pública e animal e à sanidade vegetal, ainda que para tratamento, reforma, reuso, reutilização ou recuperação.

3. MEIO AMBIENTE COMO DIREITO FUNDAMENTAL

Diversas são as denominações apresentadas pelas doutrinas nacional e estrangeira sobre a conceituação de direitos fundamentais. A própria Constituição Federal de 1988, que recebe o epíteto de Constituição Cidadã, justamente por estar repleta de garantias e direitos fundamentais, traz para os mesmos as seguintes nomenclaturas: direitos humanos (art. 4º, II), os direitos e garantias fundamentais (art. 5º, § 1º), direitos e liberdades constitucionais (art. 5º LXXI), direitos fundamentais da pessoa humana (art. 17, *caput*) e direitos e garantias individuais (art. 60, § 4º, IV).

Os direitos fundamentais permeiam também outros capítulos do texto constitucional: Capítulo I (Direitos e deveres individuais e coletivos), Capítulo II (dos direitos sociais), Capítulo III (da Nacionalidade), Capítulo IV (dos Direitos Políticos) e Capítulo V (dos Partidos Políticos).

Tendo em vista que a Carta Magna brasileira traz esses direitos fundamentais positivados sob variados prismas (individuais, coletivos, sociais, políticos e de nacionalidade) denota, por conseguinte, um conteúdo de maior importância, diante da sua supremacia normativa. Assim, dizer que um direito traz em si a característica de ser fundamental, significa dar a esses direitos um regime jurídico diferenciado, possuindo superioridade jurídica frente aos demais direitos, funcionando também como limite à atuação estatal. Neste ponto, vê-se que a história dos direitos fundamentais é, também, a história da limitação do poder.

Quando surgiram, no final do séc. XVIII, com o Estado Liberal, os primeiros direitos fundamentais, tidos como direitos de primeira geração, tinham por escopo impor limites ao poder estatal. Nesse momento, época da Revolução Francesa e da Constituição Americana, buscavam-se as liberdades negativas, ou seja, direitos a não interferência do Estado na vida privada. A partir daí, surgiram os direitos fundamentais como limitações à atuação do Estado, que jamais poderia ter poderes ilimitados sobre os seus cidadãos.

Preciosa a lição de Alexandre de Moraes no tocante à conceituação dos direitos fundamentais, o qual afirma que os princípios podem ser entendidos como um conjunto institucionalizado de direitos e garantias do homem, tendo por objetivo proteger o indivíduo em face da ação estatal⁴¹.

41 MORAES, A. D. **Direitos humanos fundamentais**. São Paulo: Ed. Atlas, 2002. p. 39.

Essa relação de direito fundamental e dignidade humana se faz imperiosa, haja vista que todo ser humano necessita ter uma série de direitos fundamentais para garantir sua vida com dignidade. Afinal, sem o respeito pela integridade física e moral da vida humana, sem as condições mínimas para assegurar uma existência digna, sem limitação do poder estatal, não se poderá falar em garantia da dignidade humana.

Para Sarlet, dignidade da pessoa humana é entendida como uma qualidade inerente ao ser humano, que deve ser considerada não só pelo Estado, mas também pela comunidade, vez que se trata de um emaranhado complexo de direitos e deveres fundamentais, que resguardam a pessoa em face da ação estatal⁴².

Tem-se, portanto, que todos os direitos fundamentais têm por escopo desenvolver e assegurar a dignidade da pessoa humana, e, na Constituição Federal de 88, este princípio configura como um pilar do Estado brasileiro, nos termos do seu artigo 1º, inciso III. E, assim, a dignidade da pessoa humana é um valor que deve legitimar, fundamentar e orientar todo e qualquer exercício de poder. Ao apresentar este fundamento, conclui-se que o Estado existe em função da pessoa humana, e não o inverso.

A dignidade da pessoa humana, portanto, configura um princípio, e, no caso brasileiro, um princípio constitucional, funcionando como um valor moral que ao estar positivado, ingressa no Direito como fonte da qual se irradiam os direitos fundamentais, e, como tal, transcende todo o ordenamento jurídico-ambiental, sendo cláusula pétrea (art. 60, § 4º, IV, CF), imodificável sequer pela atuação do poder de reforma da Constituição, quando para minimizar a sua amplitude.

Explanando melhor essa importante característica desse princípio constitucional, Sarlet aponta que a dignidade humana é ínsita à condição humana, apresentando-se, no contexto constitucional, como princípio supremo⁴³.

42 SARLET, I. W. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. 2 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002. p. 62.; MARTINS FILHO, I. G. Direitos fundamentais. In: MARTINS, I. G. D. S.; MENDES, G. F.; NASCIMENTO, C. V. D. (Orgs.). **Tratado de Direito Constitucional**, V. 1. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 281.

43 SARLET, I. W. **Comentários à Constituição do Brasil**/J.J. Gomes Canotilho... (et.al). - São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013. p. 124.

A relação deste princípio com o Direito Ambiental é direta, afinal, o ser humano é o centro das preocupações desse ramo do direito, tendo como escopo assegurar formas para que ele possa melhor usufruir e viver melhor na Terra. Há de se garantir um padrão de qualidade e de segurança ambiental mínimos, para que se possa falar em dignidade humana.

A preocupação entre a dignidade e um ambiente saudável foi introduzida no sistema jurídico brasileiro pela Lei nº 6.938/81, anterior, portanto, à promulgação da CF vigente. Ao instituir a PNMA, tal ato normativo, ao elencar seus objetivos, trouxe a proteção da dignidade da vida humana como um de seus fundamentos (art. 2º, *caput*), influenciado pela Declaração de Estocolmo sobre Meio Ambiente Humano (1972)⁴⁴.

A Política Nacional do Meio Ambiente, além de inovar na proteção ambiental, também antecipou o *status* constitucional da qualidade ambiental como fator importante para a qualidade de vida e dignidade do homem, de modo a consagrar a PNMA como importante mecanismo de defesa do meio ambiente ecologicamente equilibrado⁴⁵.

Não basta que o homem viva, é necessário que viva dignamente e, isto, torna-se impossível se o meio ambiente em que se viva esteja em desequilíbrio. De forma que se deve evitar a degradação ambiental e combater as diversas formas de poluição, tendo em vista que o ataque ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, também deve ser visto como um ataque à dignidade da pessoa humana, não sendo bastante apenas a sobrevivência humana, mas necessário, também, a dignidade humana.⁴⁶

Nesse sentido, deve haver uma reciprocidade entre a garantia dos direitos fundamentais do homem e o meio ambiente ecologicamente equilibrado, vez que para se efetivar os direitos fundamentais, é necessário um ambiente equilibrado, não podendo existir um sem o outro.

44 “O homem tem o direito fundamental à liberdade, à igualdade e ao desfrute de condições de vida adequadas em um meio ambiente de qualidade tal que lhe permita levar uma **vida digna** e gozar de bem-estar, tendo a solene obrigação de proteger e melhorar o meio ambiente para as gerações presentes e futuras”, Princípio I. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração de **Estocolmo** sobre o Meio Ambiente Humano. In: Anais **Conferência** das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano. **Estocolmo**, 6p., 1972)

45 SARLET, op. Cit., pág. 204.

46 STF, RE 835.558/SP, Tribunal Pleno, Rel. Min. Luiz Fux, j. 09.02.2017. Disponível em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/769650282/recurso-extraordinario-re-835558-sp-sao-paulo/inteiro-teor-769650292>>. Acesso em 20 de junho de 2022.

Está, portanto, o direito a um meio ambiente equilibrado, intrinsecamente relacionado ao princípio da dignidade da vida humana, garantindo, sobretudo, condições adequadas de qualidade de vida, protegendo a todos contra os abusos ambientais de qualquer natureza.

Ao se falar em constitucionalização do meio ambiente, busca-se aferir o embasamento constitucional do meio ambiente como direito fundamental, assim situado na Constituição Federal de 1988. Para tanto, importante verificar qual o conceito de meio ambiente que a CF incorporou e refletiu nas normas infraconstitucionais pertinentes.

A expressão “meio ambiente” é redundante, haja vista que o conceito de meio já possui a noção de ambiente. O sentido da palavra “ambiente” pode ser compreendido como o espaço ou lugar onde vivem os seres vivos e as coisas. De acordo com Édis Milaré "etimologicamente, a expressão 'meio ambiente' designa o que está em volta, e nesse contexto, mais precisamente, o que cerca a espécie humana⁴⁷".

Por fim, destaca-se que a expressão “meio ambiente” aparece pela primeira vez em uma constituição brasileira na atual Carta Magna, considerada um marco na defesa dos direitos e interesses ambientais ao tratar, em diferentes títulos e capítulos, sobre a necessidade de preservação do meio ambiente para as presentes e futuras gerações⁴⁸.

O conceito de meio ambiente é de caráter holístico, uno e sistêmico. Para tanto, não se restringiu apenas aos elementos naturais do meio ambiente, como também os elementos culturais e artificiais. Para José Afonso da Silva, o meio ambiente é uma junção de elementos, sejam eles naturais, artificiais ou culturais, que se integram entre si e procuram construir um meio ambiente uno, de forma a compreender todos os recursos existentes, culturais e naturais⁴⁹.

47 MILARÉ, E. **Direito do Ambiente**: a gestão ambiental em foco. 7 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, pág. 142.

48 “Jamais se preocupou o legislador constitucional em proteger o meio ambiente de forma específica e global, mas, sim, dele cuidou de maneira diluída e mesmo casual, referindo-se separadamente a alguns de seus elementos integrantes (água, florestas, minérios, caça, pesca etc), ou então disciplinando matérias com ele indiretamente relacionadas (mortalidade infantil, saúde, propriedade etc).” FERRAZ, A. A. M. D. C; MILARÉ, É.; MAZZILLI, H. N. **O Ministério Público e a questão ambiental na Constituição**. Revista forense. Vol.294. p.157 e 158, Rio de Janeiro: Forense, 1986, pág. 157-158.

49 SILVA, J. A. D. **Direito ambiental constitucional**. 3ª ed. São Paulo: Malheiros Editores. 2000, p. 20.

Conforme se pode apreender do texto constitucional, o objeto de tutela do ambiente aponta para quatro direções ou dimensões distintas, mas necessariamente integradas. Assim, pode-se distribuir o bem jurídico-ambiental em: a) ambiente natural ou físico, que contempla os recursos naturais de um modo geral, abrangendo a terra, a água, o ar atmosférico, a flora, a fauna e o patrimônio genético; b) ambiente cultural, que alberga o patrimônio histórico, artístico, paisagístico, arqueológico e turístico; c) ambiente artificial ou criado, que compreende o espaço urbano construído, quer através de edificações, quer por intermédio de equipamentos públicos; e também d) ambiente do trabalho, que integra o ambiente onde as relações de trabalho são desempenhadas, tendo em conta o primado da vida e da dignidade do trabalhador em razão de situações de insalubridade e periculosidade (arts. 7º, XXII, XXIII e XXXIII; e 200, II e VIII, do texto constitucional de 1988).⁵⁰

Esse conceito amplo também foi consagrado pelo STJ no REsp 725257/MG, o qual trouxe os conceitos de meio ambiente e suas divisões, afirmando que o meio ambiente natural se constitui não só pelo patrimônio natural, mas também pelo patrimônio cultural, arqueológico, paisagístico, bem como pelas manifestações culturais e populares e pelo meio ambiente artificial, constituído principalmente pelas edificações urbanas⁵¹.

A Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, Lei nº 6.938/81, possui um glossário de termos (o que se repete em tantas outras leis ambientais, a exemplo da Lei nº 12.305/2010, da Política Nacional de Resíduos Sólidos), e apresenta o conceito de meio ambiente como “o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas”, conforme inciso I do seu artigo 3º. Ainda em outros incisos do mesmo artigo, ao trazer os conceitos de poluição e da degradação da qualidade ambiental, verificou-se a preocupação do legislador com a qualidade de vida⁵², termo que também se faz presente no caput do art. 225 da CF.

50 FENSTERSEIFER, T. **Direitos fundamentais e proteção do ambiente**: a dimensão ecológica da dignidade humana no marco jurídico-constitucional do Estado Socioambiental de Direito. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008, p. 164.

51 STJ, REsp 725257/MG, 1ª Turma, Rel. Min. José Delgado, j. 10.04.2007. Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/8940192/recurso-especial-resp-725257-mg-2005-0022690-5/inteiro-teor-14109318>>. Acesso em 20 de junho de 2022.

52 Art 3º - Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por:

I - meio ambiente, o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas;

Desta maneira, ao se fazer uma leitura sistemática do art. 3º, incisos I e III, da Lei nº 6.938/81 e art. 225, caput, da CF, conclui-se que o conceito preponderante do meio ambiente é abrangente, holístico, sistêmico, indo muito além do patrimônio natural, abarcando também o meio ambiente cultural, artificial e do trabalho. Esse conceito plural se atenta ao entendimento de que o ser humano, para se desenvolver, não precisa somente de um meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado do ponto de vista natural. Faz-se necessário também ter suas referências culturais preservadas, um ambiente de trabalho sadio e uma correta ordenação urbanística, sobretudo em países como o Brasil, em que a maior parte da população vive nas cidades⁵³. Afinal, só o meio ambiente dotado de qualidade é que pode propiciar o exercício do bem mais importante, que é a vida.

Os direitos fundamentais do homem, portanto, podem ser estruturados numa hierarquia valorativa, vez que, a título de argumentação, a preocupação com um meio ambiente ecologicamente equilibrado, embora constitucional, só passou a ser objeto de verdadeira ação protetiva humana quando atingiu o bem mais precioso do homem: a sua qualidade de vida⁵⁴.

Assim, o meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado é materialmente um bem fundamental (e formalmente também, haja vista a previsão constitucional), uma vez que atrelado ao bem mais precioso, que é a vida. E, nesse sentido, o meio ambiente como direito fundamental integra o grupo de direitos fundamentais de terceira dimensão.

Importante comentar que a ideia de dimensão dos direitos fundamentais traz a noção de integração, com a agregação de novos direitos, sem a exclusão dos demais. E, justamente por terem sido conquistados ao longo do tempo, em

II - degradação da qualidade ambiental, a alteração adversa das características do meio ambiente;

III - poluição, a degradação da qualidade ambiental resultante de atividades que direta ou indiretamente:

a) prejudiquem a saúde, a segurança e o bem-estar da população;

b) criem condições adversas às atividades sociais e econômicas;

c) afetem desfavoravelmente a biota;

d) afetem as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente;

e) lancem matérias ou energia em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos;

⁵³ De acordo com dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), realizada pelo IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 84,72% da população brasileira vive nas cidades. <https://educa.ibge.gov.br/jovens%20/conheca-o-brasil/populacao/18313-populacao-rural-e-urbana.html>

⁵⁴ MARTINS FILHO, I. G. Direitos fundamentais. In: MARTINS, I. G. D. S.; MENDES, G. F.; NASCIMENTO, C. V. D. (Orgs.). **Tratado de Direito Constitucional**, V. 1. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 280.

momentos históricos distintos, os direitos fundamentais recebem uma classificação por gerações ou dimensões. Tal classificação leva em conta a mutabilidade da sociedade, vez que as necessidades humanas são finitas, embora mutáveis, e evoluam conforme a sociedade a própria natureza humana evolui, surgindo, portanto, novas necessidades humanas e, via de consequência, novas necessidades de proteção de direitos⁵⁵.

A primeira dimensão dos direitos fundamentais surgiu da Revolução Americana e da Revolução Francesa, pautadas pela ideia de liberdade, igualdade e fraternidade e acabaram gerando o Estado Liberal contra a opressão da Monarquia e do Clero, no final do Século XVIII. Esses direitos possuem cunho essencialmente individualista, voltados para garantias específicas do indivíduo, notadamente como direito de defesa, apresentando caráter negativo, de resistência ou oposição ao Estado⁵⁶.

Os direitos de segunda geração, ou dimensão, dos Direitos Fundamentais nascem no início do Séc.XX, com o Estado do bem-estar social e é marcado pelas Constituições Mexicana, de 1917, e Alemã, de 1919. Dá-se início à geração da igualdade, também chamada de liberdades positivas, reais ou concretas. Tais direitos exigem um fazer estatal: o Estado tem que agir através de prestações positivas, ou seja, ações afirmativas concretas para garantir a igualdade de condições entre as pessoas, especialmente os mais necessitados. Surgem, então, os direitos sociais, econômicos e culturais. São exemplos de tais direitos em nossa CF: os direitos trabalhistas, da previdência social, assistência social, educação pública, saúde pública, moradia etc.,⁵⁷.

Já na terceira geração⁵⁸, ao contrário das demais, o foco não recai sobre o indivíduo e sim com todos. Trata-se de uma dimensão fraterna de direitos, nascendo o direito da coletividade, caracterizando-se, conseqüentemente, como direitos de

55 TAVARES, A. R. **Curso de Direito Constitucional**- 17 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019, pág. 356.

56 SARLET, I. W. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 10. ed. ver. Atual e ampl., 3. tir. – Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2011, pág. 46.

57 SARLET, op. Cit., pág. 47.

58 “Alguns doutrinadores defendem a existência de uma 4ª geração de direitos fundamentais, resultado da globalização política (em contraposição à globalização econômica e à ideologia neoliberal), pretendendo uma universalização dos direitos fundamentais no campo institucional. Seriam exemplos de direitos de 4ª geração: o direito à democracia, à informação e ao pluralismo político.” HOLTHE, L. V. **Direito Constitucional**. 6 edição, Salvador: Editora Juspodvim, 2010, pág. 348.

titularidade difusa. São direitos que transcendem a órbita dos indivíduos e alcançam toda a coletividade.

Esses direitos de terceira dimensão apresentam como contexto histórico o fim da Segunda Guerra Mundial e a consequente preocupação com a humanidade. Nasce, portanto, dentre outros, a proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado, ao lado do direito à paz mundial, ao desenvolvimento, ao patrimônio da humanidade etc. Os direitos da terceira dimensão destoam dos anteriores em razão do seu caráter coletivo, notadamente no que diz respeito ao meio ambiente equilibrado e uma boa qualidade de vida, também chamados de direitos de solidariedade ou fraternidade⁵⁹.

Nesse cenário de fraternidade, de dever de todos para tutelar o que também é de todos, está inserido o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, exemplo exponencial de direito fundamental de terceira dimensão, uma vez que luta contra a deterioração da qualidade da vida humana. Sob essa dimensão de direitos, o fundamento não é mais a vida e a liberdade, mas sim se relaciona com a qualidade de vida e a solidariedade entre os seres humanos das diferentes nações. E, dentre esses direitos de solidariedade, sobrevém com magnitude importância, o direito ao meio ambiente com um direito fundamental. Trata-se, portanto, de um direito comprometido não só com as gerações presentes, mas também com as futuras, por isso a sua força solidarista muito destacada.

O Supremo Tribunal Federal – STF já reconheceu a fundamentalidade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado na ADI n.3540-1 – MC/DF /2005, ressaltando a sua dimensão difusa ou coletiva, bem como a sua transindividualidade, autonomia e aplicabilidade imediata⁶⁰.

São deveres que a todos se impõe e para fruição de tais direitos fundamentais faz-se mister que sejam realizados por esforços conjuntos de todos os atores do cenário social: o indivíduo, o Estado, as corporações públicas e privadas e a comunidade internacional. No cenário brasileiro, tendo a atual Carta Magna sido a primeira a trazer um capítulo exclusivo para o meio ambiente, esse dever de proteção e solidariedade se faz ainda mais latente.

Afinal, pelo que determina o texto constitucional, em razão de ser um bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, todos são

⁵⁹ SARLET, op. Cit., pág. 49

⁶⁰ STF, **ADI n.3540-1 – MC /DF /2005**, rel. Min. Celso de Mello, j. em 01.09.2005. Disponível em: <<https://www.stf.jus.br/imprensa/pdf/adi3540-MC.pdf>>. Acesso em: 20 de junho de 2022.

destinatários do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, devendo os poderes públicos e a coletividade defendê-lo e preservá-lo para gerações presentes e futuras (CF, art. 225). E, ainda, a proteção ao meio ambiente foi atribuída à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, seja no âmbito administrativo por meio da competência comum (CF, art. 23, VI), seja no âmbito legislativo através da competência concorrente (CF, art. 24, VI c/c art. 30, II).

3.1 Princípios ambientais

A partir da segunda metade do Século XX, que passou a exigir uma reconstrução das áreas do conhecimento científico, o Direito também precisou ser reformulado. Nesse cenário, fez-se necessário o surgimento de uma disciplina autônoma, voltada à regulação da conduta humana e sua repercussão no meio ambiente, nascendo, assim, o Direito Ambiental.

Neste ramo do Direito, seu principal objetivo é impor limitações ao desenvolvimento econômico de forma que o meio ambiente seja preservado. Assim, considerando os problemas ambientais e também a autonomia do Direito Ambiental, o estudo de seus princípios se faz imprescindível. Afinal, os mesmos possuem função fundamentadora da ordem jurídica, interpretativa, supletiva, diretiva e limitativa.

Sendo uma ciência nova, porém autônoma, pois prevê seus próprios princípios, muitos deles estabelecidos no art. 225 da Constituição Federal, sua origem adveio da preocupação com a degradação ambiental e com a conscientização que a preservação de um ambiente sadio e ecologicamente equilibrado está intimamente ligada a preservação da própria espécie humana. E, pela leitura do referido artigo constitucional, verifica-se sua autonomia, haja vista que apresenta inclusive a tríplice responsabilidade, exigindo-se constitucionalmente sanções penais, civis e administrativas aos causadores de danos ambientais.

Importante destacar que este ramo do Direito surgiu inicialmente no plano internacional para, só após, iniciar seus comandos no âmbito interno de cada país. Assim, com o surgimento dos compromissos internacionais, assumidos pelos países, quer estes reunidos sob a égide de uma organização internacional – como a

ONU, por exemplo, ou quer por uma necessidade multi ou bilateral, passam a surgir princípios que norteiam o direito interno ambiental posteriormente.

Nas chamadas Declarações de Princípios que advêm das duas grandes conferências internacionais sobre meio ambiente (a de Estocolmo, em 1972, e a do Rio, em 1992), são dois instrumentos que possuem as características de *soft law*, sendo, assim, instrumentos não vinculantes, sem cogência, mas que balizam, além do direito internacional, a formação do direito interno, através da interpretação dos princípios que são produzidos.

Essas Declarações de Princípios deram origem a duas espécies de princípios, quais sejam, princípios da Política Nacional do Meio Ambiente e princípios da Política Global do Meio Ambiente, que se traduzem no alicerce do sistema de proteção ambiental⁶¹.

Neste contexto, o problema da degradação dos recursos naturais tem sua manifestação de forma recente, surgindo a partir das décadas de 60 e 70, quando se inicia a escassez dos recursos naturais como matéria-prima para realização das atividades econômicas. Surgindo, apenas por via transversa, a necessidade de realizar a proteção do meio ambiente. Nesta época, o foco do tratado internacional era preservar a atividade econômica que dependia do uso desse recurso natural. E isso também refletia nas legislações nacionais, trazendo um caráter setorial, com normas voltadas para fontes pontuais. Sendo uma visão antropocêntrica e utilitarista do meio ambiente.

Com os alarmantes danos ambientais, atingindo além das fronteiras nacionais, a matéria ambiental não podia mais ser tratada isoladamente pelos Estados, pois ligada a questões de equilíbrio mundial. Além de se voltar os olhos não só para a geração contemporânea, mas, mais ainda, às futuras gerações, passando a titularidade do meio ambiente a toda coletividade. Haja vista que a satisfação das necessidades de uma geração não pode comprometer o meio ambiente e criar dificuldades para as gerações futuras.

Logo, tendo em vista o aumento do consumo e, conseqüentemente, a produção de resíduos, importante leitura sobre alguns princípios do Direito Ambiental Constitucional, como a seguir se retrata. Afinal, a compreensão dos

⁶¹ FIORILLO, C. A. P. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**, 7ª ed., rev, atual. e ampl., Editora Saraiva, 2006, p. 26.

princípios torna-se ainda mais essencial nas hipóteses daqueles sistemas jurídicos que, como o brasileiro, tem suas normas dispersas em legislações esparsas.

3.1.1 Princípio da solidariedade intergeracional

Sendo o Direito Ambiental um exemplo clássico de direito fundamental de terceira geração, possui como característica a solidariedade, direito e dever de todos a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, não só para a atual como para as próximas gerações, como bem destaca o *caput* do art. 225 da CF.

O Supremo Tribunal Federal, no julgamento do MS 22.164/SP abordou o princípio da solidariedade e os direitos fundamentais de terceira geração, trazendo para a questão do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, aduzindo ser prerrogativa jurídica de titularidade coletiva, vez que se trata de um direito de significativa expressão, que possui uma aplicação mais abrangente, influenciando na própria coletividade social⁶².

A CF/88, logo no início de seu texto, trouxe o princípio da solidariedade como objetivo fundamental do Brasil, ao estabelecer, em seu art.3º, I, a “construção de uma sociedade livre, justa e solidária”, além de trazer também como escopo, em seu inciso III, a “erradicação da pobreza e da marginalização social e a redução das desigualdades sociais e regionais”⁶³. Precedido pela Declaração de Estocolmo sobre o Meio Ambiente Humano, em seu Princípio 2⁶⁴, já se demonstrava a preocupação com a finitude dos recursos naturais.

No mesmo sentido, foi a Declaração do Rio de Janeiro sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento que reafirmou, em seu Princípio 3⁶⁵, que o direito ao desenvolvimento “deve ser exercido de modo a permitir que sejam atendidas equitativamente as necessidades (...) das gerações atuais e futuras.”

62 STF, **MS 22.164/SP**, Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Melo, j. 30.10.1995. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?classeNumeroIncidente=%22MS%2022164%22&base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&sort=_score&sortBy=desc&isAdvanced=true>. Acesso em 20 de junho de 2022.

63 BRASIL. op. Cit.

64 Os recursos naturais da terra incluídos o ar, a água, a terra, a flora e a fauna e especialmente amostras representativas dos ecossistemas naturais devem ser preservados em benefício das gerações presentes e futuras, mediante uma cuidadosa planificação ou ordenamento.

65 O direito ao desenvolvimento deve ser exercido de tal forma que responda equitativamente às necessidades de desenvolvimento e ambientais das gerações presentes e futuras.

José J. Gomes Canotilho afirma que o conceito basilar da solidariedade entre gerações se relaciona a “obrigar as gerações presentes a incluir como medida de ação e ponderação os interesses das futuras gerações⁶⁶”.

A futura geração não tem voz, sua desigualdade frente a atual se ressalta pelo fato de que não estão presentes para reivindicar sua proteção na atualidade. O presente princípio tem cunho na ética ambiental: o compromisso constitucional é a manutenção de uma vida digna para as atuais e futuras gerações. Desse modo, a utilização dos recursos naturais na atualidade só será aceita em quantidades que não prejudiquem a capacidade de regeneração do recurso – tal qualidade garantirá o direito das gerações vindouras.

3.1.2 Princípios do poluidor-pagador, do usuário-pagador, do protetor-recebedor e da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida útil do produto

De acordo com o princípio do poluidor-pagador, quem suja deve limpar ou quem contamina, deve descontaminar ou pagar por essa descontaminação, eventualmente. O poluidor, ou seja, aquele responsável pela atividade poluidora, deve ir além da mera reparação desses danos ambientais. Deve, também, levar em consideração, antes de entrar em atividade, todos os custos inerentes a evitar a lesividade ambiental. Trata-se de uma influência dos princípios da prevenção e da precaução sobre o princípio do poluidor-pagador.

Afinal, o que busca o Direito Ambiental é evitar que haja danos ao meio ambiente, justamente porque o dano é irreversível ou de difícil reparação. Logo, todos os custos de estudo de impacto ambiental, licenciamento, auditorias ambientais, etc., devem ser internalizados pelo poluidor como escopo para evitar a responsabilidade civil pelo dano ambiental.

Sendo o bem ambiental como direito fundamental, indivisível e transgeracional supera a ideia da responsabilidade civil meramente reativa. Conclui-se, assim, que toda a ordem ambiental brasileira deve se voltar para a prevenção e precaução no intuito de evitar o dano ambiental consumado. E, essa noção de antecipação ao dano é fundamental para que se evite a fase da responsabilização,

⁶⁶ CANOTILHO, J. J. G. **Direito constitucional ambiental português e da União Europeia**. In: CANOTILHO, J. J. G.; LEITE, J. R. M. (org.). **Direito constitucional ambiental brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2007, p.8.

considerando todas as dificuldades de se voltar ao estado ambiental anterior ao dano e a mensuração dos prejuízos advindos, que se evite a irresponsabilização, ou seja, a impunidade em matéria ambiental.

Ainda, diante de toda essa situação, o princípio do poluidor-pagador fomenta a intervenção estatal preventiva e regulamentadora do uso ambiental e a responsabilidade civil reparatória e sancionatória não atende mais a tutela de um bem de tamanha relevância, essencial à sadia qualidade de vida, conforme expresso no art. 225, da CF. Merecendo, portanto, destaque essa característica de natureza preventiva ou precaucional da responsabilidade civil pelos danos ambientais.

O acesso aos recursos naturais pode se dar de diferentes formas. Pode ser por meio do uso (como o uso da água, por exemplo) ou de lançamento de substâncias poluidoras (despejo de resíduos em terrenos a céu aberto, por exemplo). Haja vista esses dois importantes princípios (usuário-pagador e poluidor-pagador), permite-se, no ordenamento jurídico brasileiro, a quantificação econômica dos recursos ambientais de forma a não incentivar abusos. Não se trata de uma licença para poluir, mas da imputação de um custo social pela poluição gerada.

Esse princípio busca, então, internalizar os custos da produção de determinado produto já na destinação final deste, de modo a evitar que o ônus pelas práticas prejudiciais ao meio ambiente seja suportado apenas pelos consumidores finais de modo indiscriminado⁶⁷.

Não se trata de um princípio de compensação pelos danos causados em razão da poluição, apresentando maior amplitude, uma vez que inclui os custos de prevenção, reparação e repressão do dano ambiental, bem como a utilização dos recursos naturais.

Nesse sentido, a lição de Antonio Herman Benjamin, ao se referir ao princípio do poluidor-pagador determina que a pessoa responsável pela poluição é quem deve se responsabilizar pelas despesas advindas da reparação e repressão do dano sofrido, bem como sobre despesas acerca de eventual prevenção desses danos, responsabilizando de forma individual o poluidor pelas suas ações⁶⁸.

⁶⁷ SARLET., op. Cit., pág. 221.

⁶⁸ BENJAMIN, A. H. O princípio poluidor-pagador e a reparação do dano ambiental. In: **Dano Ambiental** – Prevenção, Reparação e Repressão. BENJAMIN, Antonio Herman (Coord). São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993. P.228.

O princípio do poluidor-pagador recebeu menção expressa, no plano internacional, com o Princípio 16 da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente (Rio 92):

As autoridades nacionais devem procurar promover a internalização dos custos ambientais e o uso de instrumentos econômicos, tendo em vista a abordagem segundo a qual o poluidor deve, em princípio, arcar com o custo da poluição, com a devida atenção ao interesse público e sem provocar distorções no comércio e nos investimentos internacionais.⁶⁹

No ordenamento jurídico brasileiro, tal princípio passou a vigorar com a Lei da PNMA, que, em seu art. 4º, inciso VII, dispõe:

A Política Nacional do Meio Ambiente visará:
(...) VII – à imposição, ao poluidor e ao predador, da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados e, ao usuário, da contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos.

Neste dispositivo legal, vê-se também, em sua parte final, a previsão do princípio do usuário-pagador, como um desdobramento do princípio do poluidor-pagador. Decorre daí a noção de que o usuário (entendendo-se este também como consumidor) deve colaborar para internalizar os custos ambientais de suas práticas, como é o caso da destinação final de embalagens perigosas (por exemplo, agrotóxicos, pilhas ou baterias). Não possui um caráter punitivo, logo, independe de uma ilicitude da conduta⁷⁰.

Ainda, importante destacar que o princípio do poluidor-pagador se relaciona também com os dois primeiros objetivos da Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos: proteção da saúde pública e da qualidade ambiental e a não geração, a redução, a reutilização, a reciclagem e o tratamento dos resíduos sólidos, bem como a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos. O não atendimento desses objetivos pelo poluidor, acarreta-lhe a incidência de encargos financeiros.

Dos princípios do poluidor-pagador e do usuário-pagador, adveio um novo princípio, consagrado expressamente pela PNRS, em seu art. 6º, II (São princípios da Política Nacional de Resíduos Sólidos: (...) o poluidor-pagador e o protetor-

⁶⁹ DECLARAÇÃO... Disponível em: <https://pt.wikipedia.org/wiki/Declara%C3%A7%C3%A3o_do_Rio_sobre_Meio_Ambiente_e_Desenvolvimento#:~:text=A%20Declara%C3%A7%C3%A3o%20do%20Rio%20sobre,14%20de%20junho%20de%201992.>>. Acesso em 20 de junho de 2022.

⁷⁰ MACHADO, P. A. L.; ARAGÃO, M. A. D. S. op. Cit. p. 75.

recebedor). Tem um sentido inverso dos dois princípios que lhe deram origem: quem protege o meio-ambiente merece ser reconhecido pela coletividade e pelo poder público.

Nesse sentido, esses princípios buscam retribuir de alguma forma à sociedade os custos e benefícios da atuação do produtor. O princípio do poluidor-pagador tem como um dos objetivos, incorporar nos produtos o preço ambiental para produção de cada objeto ou prestação de cada serviço, ao passo que, contrariamente ao ônus acima indicado, o princípio do protetor-recebedor tem o bônus de receber uma contrapartida por realizar as práticas ambientais corretas⁷¹.

Ainda como exemplo do princípio do protetor-recebedor, neste na área da gestão de resíduos sólidos, Paulo Affonso Leme Machado apresenta que uma das vantagens da utilização do princípio protetor-recebedor é o disciplinado no art. 16, §1º, da Lei nº 12305/2010, vez que, conforme a legislação sobredita, quando do repasse de recursos da União, os Estados que se dividirem em microrregiões terão prioridade no recebimento da pecúnia, de modo que a integração dos municípios gere uma política de destinação adequada de resíduos sólidos mais eficiente.⁷²

E, por fim, também em razão dos princípios do poluidor-pagador e protetor-recebedor, adveio, pela Lei da PNRS, o princípio da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida útil do produto, conforme art. 6º, VII, da Lei nº 12.305/2010. A PNRS consolida, no ordenamento jurídico brasileiro, o princípio do poluidor-pagador e sua aplicação traz que o responsável pelos resíduos é que deve suportar os seus custos sociais e ambientais.

De acordo com a referida legislação:

Art. 3º – Para os efeitos desta lei, entende-se por:

(...)

XVI - responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos é o conjunto de atribuições individualizadas e encadeadas dos fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes, dos consumidores e dos titulares dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo dos resíduos sólidos, para minimizar o volume dos resíduos sólidos e rejeitos gerados, bem como para reduzir os impactos causados à saúde humana e à qualidade ambiental decorrentes do ciclo de vida dos produtos.⁷³

⁷¹ SARLET., op. Cit., pág. 227

⁷² MACHADO, P. A. D. L. Princípios da política nacional e gestão de resíduos sólidos. In: **Política nacional, gestão e gerenciamento de resíduos sólidos**. JARDIM, Arnaldo; YOSHIDA, Consuelo; MACHADO FILHO, José Valverde (org.). Barueri, SP: Manole, 2012 (Coleção Ambiental). Pág. 46.

Assim, através desse princípio, busca-se diminuir o volume de resíduos e reduzir o impacto à saúde e ao meio ambiente, em tudo que disser respeito ao resíduo sólido, vez que a legislação traz a necessidade de envolver, no processo de responsabilização, todos as agentes que participaram da criação do produto, o que não implica, em consequência, eximir a pessoa jurídica da responsabilização, tornando a responsabilização somente individualizada. Ou seja, individualizar a conduta da pessoa física, não impossibilita a responsabilização da pessoa jurídica.⁷⁴

Neste cenário, em regra, a responsabilidade pela gestão dos resíduos é daquele que os tenha produzido, ou seja, do gerador direto. Por conseguinte, compete ao gerador o gerenciamento ambientalmente adequado dos seus resíduos, cuja execução pode ser contratada com terceiros (prestadores de serviços de coleta, armazenamento, transporte, transbordo, tratamento e/ou destinação final de resíduos), sem, contudo, elidir a responsabilidade do contratante (gerador) por danos eventualmente causados pelo gerenciamento inadequado dos respectivos resíduos, nos termos do art. 27, § 1º, Lei 12.305/2010.⁷⁵

Neste contexto, a PNRS obriga o gerador de resíduos da produção a planejar o gerenciamento dos resíduos que produz, bem como a submeter esse planejamento, sob a forma de um plano de gerenciamento de resíduos sólidos (arts. 20 a 24 da Lei 12.305/2010)⁷⁶.

⁷³BRASIL. **Lei nº 12.305**: Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei nº 9.605/1998; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm>. Acesso em 20 de julho de 2022.

⁷⁴ Idem., Pág. 44.

⁷⁵ Art. 27 (...) § 1º A contratação de serviços de coleta, armazenamento, transporte, transbordo, tratamento ou destinação final de resíduos sólidos, ou de disposição final de rejeitos, não isenta as pessoas físicas ou jurídicas referidas no art. 20 da responsabilidade por danos que vierem a ser provocados pelo gerenciamento inadequado dos respectivos resíduos ou rejeitos.

⁷⁶ Art. 20. Estão sujeitos à elaboração de plano de gerenciamento de resíduos sólidos:

I - os geradores de resíduos sólidos previstos nas alíneas “e”, “f”, “g” e “k” do inciso I do art. 13;

II - os estabelecimentos comerciais e de prestação de serviços que:

a) gerem resíduos perigosos;

b) gerem resíduos que, mesmo caracterizados como não perigosos, por sua natureza, composição ou volume, não sejam equiparados aos resíduos domiciliares pelo poder público municipal;

III - as empresas de construção civil, nos termos do regulamento ou de normas estabelecidas pelos órgãos do Sisnama;

IV - os responsáveis pelos terminais e outras instalações referidas na alínea “j” do inciso I do art. 13 e, nos termos do regulamento ou de normas estabelecidas pelos órgãos do Sisnama e, se couber, do SNVS, as empresas de transporte;

Excepcionalmente, a lei deixa de atribuir ao gerador a tarefa de gerir os seus resíduos, encarregando-a ao Poder Público, nomeadamente aos titulares dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos. Assim, o lixo doméstico e o lixo decorrente da varrição e da limpeza de logradouro e vias públicas continuam de responsabilidade do titular dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos (art. 3º, I, c, da Lei n. 11.44/007, lei que estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico). Isso se deve porque são fontes geradoras de resíduos muito difusas, as quais colocam, de maneira mais

V - os responsáveis por atividades agrossilvopastoris, se exigido pelo órgão competente do Sisnama, do SNVS ou do Suasa.

Parágrafo único. Observado o disposto no Capítulo IV deste Título, serão estabelecidas por regulamento exigências específicas relativas ao plano de gerenciamento de resíduos perigosos.

Art. 21. O plano de gerenciamento de resíduos sólidos tem o seguinte conteúdo mínimo:

I - descrição do empreendimento ou atividade;

II - diagnóstico dos resíduos sólidos gerados ou administrados, contendo a origem, o volume e a caracterização dos resíduos, incluindo os passivos ambientais a eles relacionados;

III - observadas as normas estabelecidas pelos órgãos do Sisnama, do SNVS e do Suasa e, se houver, o plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos:

a) explicitação dos responsáveis por cada etapa do gerenciamento de resíduos sólidos;

b) definição dos procedimentos operacionais relativos às etapas do gerenciamento de resíduos sólidos sob responsabilidade do gerador;

IV - identificação das soluções consorciadas ou compartilhadas com outros geradores;

V - ações preventivas e corretivas a serem executadas em situações de gerenciamento incorreto ou acidentes;

VI - metas e procedimentos relacionados à minimização da geração de resíduos sólidos e, observadas as normas estabelecidas pelos órgãos do Sisnama, do SNVS e do Suasa, à reutilização e reciclagem;

VII - se couber, ações relativas à responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos, na forma do art. 31;

VIII - medidas saneadoras dos passivos ambientais relacionados aos resíduos sólidos;

IX - periodicidade de sua revisão, observado, se couber, o prazo de vigência da respectiva licença de operação a cargo dos órgãos do Sisnama.

§ 1º O plano de gerenciamento de resíduos sólidos atenderá ao disposto no plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos do respectivo Município, sem prejuízo das normas estabelecidas pelos órgãos do Sisnama, do SNVS e do Suasa.

§ 2º A inexistência do plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos não obsta a elaboração, a implementação ou a operacionalização do plano de gerenciamento de resíduos sólidos.

§ 3º Serão estabelecidos em regulamento:

I - normas sobre a exigibilidade e o conteúdo do plano de gerenciamento de resíduos sólidos relativo à atuação de cooperativas ou de outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis;

II - critérios e procedimentos simplificados para apresentação dos planos de gerenciamento de resíduos sólidos para microempresas e empresas de pequeno porte, assim consideradas as definidas nos [incisos I e II do art. 3º](#) da Lei Complementar no 123, de 14 de dezembro de 2006, desde que as atividades por elas desenvolvidas não gerem resíduos perigosos. (tirar azul)

Art. 22. Para a elaboração, implementação, operacionalização e monitoramento de todas as etapas do plano de gerenciamento de resíduos sólidos, nelas incluído o controle da

acentuada, o problema da coleta, do transporte e da destinação final ambientalmente adequada dos resíduos.

Ainda, a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos também se denomina de responsabilidade pós-consumo e entre os seus objetivos merecem destaque a redução da geração de resíduos e do desperdício de materiais, o aproveitamento dos resíduos nas cadeias produtivas e o estímulo à reciclagem (art.30, parágrafo único, II, III e V). O art. 31, III, instituiu a chamada logística reversa, como a combinação de duas obrigações: retorno ao setor produtivo e destinação final ambientalmente adequada de produtos e embalagens em fim de vida (resíduos pós-consumo). “A logística reversa é, assim, apenas uma espécie do gênero responsabilidade compartilhada”⁷⁷, sendo estes princípios consagradores da PNRS, política de máxima proteção ambiental.

3.2 Legitimidade do Ministério Público para tutelar o meio ambiente

A Constituição Federal de 1988, por meio do seu art. 127, erigiu o Ministério Público à condição de instituição permanente e essencial à função jurisdicional,

disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos, será designado responsável técnico devidamente habilitado.

Art. 23. Os responsáveis por plano de gerenciamento de resíduos sólidos manterão atualizadas e disponíveis ao órgão municipal competente, ao órgão licenciador do Sisnama e a outras autoridades, informações completas sobre a implementação e a operacionalização do plano sob sua responsabilidade.

§ 1º Para a consecução do disposto no **caput**, sem prejuízo de outras exigências cabíveis por parte das autoridades, será implementado sistema declaratório com periodicidade, no mínimo, anual, na forma do regulamento. (tirar negrito e colocar itálico)

§ 2º As informações referidas no **caput** serão repassadas pelos órgãos públicos ao Sinir, na forma do regulamento.

Art. 24. O plano de gerenciamento de resíduos sólidos é parte integrante do processo de licenciamento ambiental do empreendimento ou atividade pelo órgão competente do Sisnama.

§ 1º Nos empreendimentos e atividades não sujeitos a licenciamento ambiental, a aprovação do plano de gerenciamento de resíduos sólidos cabe à autoridade municipal competente.

§ 2º No processo de licenciamento ambiental referido no § 1º a cargo de órgão federal ou estadual do Sisnama, será assegurada oitiva do órgão municipal competente, em especial quanto à disposição final ambientalmente adequada de rejeitos.

⁷⁷ CIPRIANO, Tasso Alexandre Richetti Pires. Juridificação dos resíduos no Brasil. In: **Direito Ambiental e sustentabilidade**. PHILIPPI JÚNIOR, Arlindo; FREITAS, Vladimir Passos de; SPÍNDOLA, Ana Luiza Silva. Barueri/SP: Manole, 2016 (Coleção Ambiental – vol.18), pág.193.

conferindo-lhe a elevada atribuição de defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.⁷⁸

Atento a esse perfil constitucional, vocacionado à tutela de interesses de toda a coletividade ou, ainda que individuais, mas indisponíveis, o art. 129 da Magna Carta estabelece as seguintes funções institucionais do Ministério Público:

- I – promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei;
- II – zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia;
- III – 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;
- IV – promover a ação de inconstitucionalidade ou representação para fins de intervenção da União e dos Estados, nos casos previstos nesta Constituição;
- V – defender judicialmente os direitos e interesses das populações indígenas;
- VI – expedir notificações nos procedimentos administrativos de sua competência, requisitando informações e documentos para instruí-los, na forma da lei complementar respectiva;
- VII – exercer o controle externo da atividade policial, na forma da lei complementar mencionada no artigo anterior;
- VIII – requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial, indicados os fundamentos jurídicos de suas manifestações processuais;
- IX – exercer outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade, sendo-lhe vedada a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas”.⁷⁹

Em meio a esse cenário normativo, que delineia institucionalmente o Ministério Público e detalha suas atribuições, um dos bens jurídicos de maior importância a serem objeto da defesa ministerial é o meio ambiente. Além de amoldar-se à categoria de interesse social indisponível, nos termos do *caput* do art. 127 da Constituição Federal, a higidez do meio ambiente foi textualmente referenciada pelo Constituinte (art. 129, III) como um dos itens de proteção pelo inquérito civil e pela ação civil pública.

Avançando na regulamentação constitucional do tema, o art. 225 do Texto Maior, considerada a regra central do direito ambiental brasileiro, consagra a natureza difusa do meio ambiente ecologicamente equilibrado ao tratá-lo como direito de todos na sua essencialidade e, por isso mesmo, a sua natureza de direito

⁷⁸ BRASIL. op. Cit.

⁷⁹ BRASIL. op. Cit.

fundamental, ao caracterizá-lo como “bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”⁸⁰.

Dessa forma, a convergência entre a feição orgânica do Ministério Público e a natureza jurídica do direito ao meio ecologicamente equilibrado, potencializada pelas questões fáticas da atualidade (*verbi gratia*, o avanço desmedido da exploração ambiental⁸¹), revelam que a atuação ministerial na seara ambiental é uma das mais importantes e urgentes temáticas a serem desenvolvidas.

Com o fim de situar historicamente a fase hodierna de tutela ambiental, a doutrina⁸² aponta que a evolução do direito ambiental brasileiro perpassou por três estágios bem delimitados: uma primeira, a “fase da exploração desregrada”, marcada pela inércia legislativa e pela falta de preocupação ecológica; seguida da “fase fragmentária”⁸³, materializada pela edição de normas esparsas de tutela ambiental, considerando o valor econômico e a utilidade dos bens naturais protegidos, e por fim, a “fase holística”, em que, efetivamente, passou a ser tutelado de forma integral e sistêmica.

Como marcos históricos sequenciais da atual quadra da legislação ambiental brasileira, é possível apontar a Lei Federal nº 6.938/81, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente, seguida da Lei Federal nº 7.347/1985, a qual disciplinou a Ação Civil Pública de 1985, além da Constituição Federal de 1988, a primeira constituição brasileira a utilizar o termo “meio ambiente”, como já supramencionado.

80 Idem.

81 “O século XX pode ser considerado como a era do despertar dos homens para o perigo que sua sobrevivência sofre em razão de suas próprias atividades, da emergência da sociedade de risco e do atual período que alguns geólogos cunharam, não sem alguma controvérsia, de “antropoceno”, ou seja, a transformação física da terra por ação do próprio ser humano. Essa realidade, na percepção de Sachs, suscita a questão da superação dos “limites planetários”, para além dos quais as atividades humanas podem impulsionar o planeta em direção a situações desconhecidas e perigosas de desequilíbrio climático, perda da biodiversidade e mudança na composição química do ar, da terra e dos oceanos”. Disponível em <[82 BENJAMIN, A. H V. Introdução ao direito ambiental brasileiro. P. 41-91. In: **Doutrinas Essenciais de Direito Ambiental**. V. I. Organizadores: MACHADO, Paulo Affonso; MILARÉ, Édis. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011. p. 45.](https://www.conjur.com.br/2019-mar-23/ambiente-juridico-evolucao-direito-ambiental-definicao-brasil#:~:text=Para%20o%20jurista%2C%20as%20tr%C3%AAs,a%20fase%20hol%C3%AAdstica%5B9%5D.>”. Acesso em 19/07/2022.</p>
</div>
<div data-bbox=)

83 Na fase fragmentária foram marcantes leis como o Código Florestal de 1965; os códigos de Pesca e de Mineração, ambos de 1967; a Lei de Responsabilidade por Danos Nucleares, de 1967; a Lei do Zoneamento Industrial nas Áreas Críticas de Poluição; de 1980; e a Lei de Agrotóxicos, de 1989.

Essa contemporânea visão ambiental trouxe consigo a forte noção de que os danos ambientais devem ser reparados e de que os responsáveis por esses ilícitos devem ser penalizados. Nesse sentido, o art. 225, § 3º, da Constituição Federal, introduziu a figura da responsabilidade ambiental, ao dispor que sobre 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”.⁸⁴

Da leitura desse dispositivo colhe-se que, na tutela constitucional do meio ambiente, há a previsão de uma tríplice responsabilidade, consistente em sanções penais, administrativas e cíveis. Comentando acerca dos pontos em comum e as diferenças entre essas esferas de responsabilidades, Celso Antonio Pacheco Fiorillo (2006) destaca que em se tratando de ilícitos, sejam eles da seara cível, administrativa ou criminal, encontram-se fundados no mesmo conceito, a antijuricidade. Todos os tipos de ilícitos estão relacionados à prática da antijuricidade, entretanto, diferenciam-se, havendo critérios de identificação da natureza desses ilícitos, como a identificação do objeto que venha a ser tutelado por cada área, bem como o reconhecimento do órgão que será responsável pela aplicação da sanção.⁸⁵

Como se vê, ontologicamente, a ilicitude é a mesma, o que difere é o tipo e a forma de aplicação da reprimenda: em apertada síntese, a sanção administrativa é aplicada pelos entes estatais (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) e está vinculada ao exercício do poder de polícia; a sanção cível vincula-se à ideia de reparação dos danos (preferencialmente pela reposição do *statu quo ante*, ou, em caso de impossibilidade, pela conversão do prejuízo em indenização pecuniária) e a responsabilização penal, que poderá implicar em privação da liberdade, volta-se à punição pelo cometimento de crimes e contravenções.

Nesse contexto normativo, o Ministério Público dispõe de importantes instrumentos jurídicos para a busca da prevenção e da reparação do dano ambiental, especialmente os de natureza cível e penal⁸⁶.

84 BRASIL. op. Cit.

85 FIORILLO, C. A. P. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 7ª ed. São Paulo: Saraiva: 2006. p. 46.

86 Uma outra forma de tutela ambiental é a administrativa, mas que se reserva ao exercício direto do Poder Executivo, por meio do exercício do poder de polícia. Quanto a essa forma de atuação, o Ministério Público atua indiretamente, fiscalizando a correta execução das atribuições pelos órgãos responsáveis.

No domínio civil, ainda antes da promulgação da atual Constituição, previu-se por meio da Lei Federal nº 7.347/1985, a existência de dois importantes instrumentos reparatórios às condutas lesivas ao meio ambiente: o inquérito civil público (ICP) e a ação civil pública (ACP).

A criação do inquérito civil foi motivada pela ideia de que as ações judiciais deviam ser precedidas de um procedimento administrativo de caráter investigativo, a exemplo do que já ocorria em matéria penal, com o inquérito policial.

A instauração do procedimento pode ocorrer de duas maneiras: a) de ofício, hipótese em que o membro do Ministério Público toma conhecimento de fato que afete interesse difuso ou coletivo para os quais esteja legitimado a agir; b) por provocação, diante de requerimentos ou representações que adentrem na instituição por interessados, pessoas físicas ou jurídicas.

Com o fito de instruir esses procedimento investigatório, o art. 8º, § 1º, da Lei da Ação Civil Pública confere ao *Parquet* poderes requisitórios para a colheita de elementos de materialidade e autoria dos atos lesivos examinados, havendo inclusive a previsão de imputação de crime de desobediência ao ente requerido que, de forma injustificada, não preste as informações (art. 10 da mesma lei).

A finalidade desse inquérito é o recolhimento de quaisquer elementos de convicção que possam ser úteis para a atuação do órgão ministerial na defesa de valores, direitos e interesses supraindividuais.

Realçando as características do inquérito civil, Hugo Nigro Mazzilli (2005) destaca que o inquérito civil não se trata de um processo administrativo, sendo apenas um procedimento, visto que em sede de inquérito civil os direitos não são limitados, restringidos ou cassados, assim como não são aplicadas penalidades; servindo apenas para colheita de informações que irão nortear a convicção do órgão ministerial para a propositura de ação ou arquivamento de procedimento. No inquérito civil não se é aplicado o princípio da ampla defesa, tendo em vista que não é um meio de acusação ou de aplicação de sanções.

O inquérito civil, finda sua fase instrutória, pode resultar em três resultados possíveis: arquivamento, proposta e celebração de termo de ajustamento de conduta ou propositura de ação civil pública.

O termo de ajustamento de conduta foi inserido na Lei da Ação Civil Pública por alteração promovida pela Lei nº 8.078/90, mediante a inclusão do § 6º ao art. 5º:

Art. 5º Têm legitimidade para propor a ação principal e a ação cautelar:

(...)

§6º os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, mediante cominações, que terá eficácia de título executivo extrajudicial.⁸⁷

Esse instituto é conceituado por José dos Santos Carvalho Filho⁸⁸ como “ato jurídico pelo qual a pessoa, reconhecendo implicitamente que sua conduta ofende interesse difuso ou coletivo, assume o compromisso de eliminar a ofensa através da adequação de seu comportamento às exigências legais”.

A grande marca desse instrumento jurídico é a sua extrajudicialidade e negociabilidade, o que permite que a discussão e entabulação de suas cláusulas aconteça fora dos lindes do Poder Judiciário, o que confere agilidade à sua formação, mas conservando a sua natureza de título executivo extrajudicial, nos termos do art. 784, IV, do Código de Processo Civil⁸⁹, característica que lhe garante efetividade na observância das obrigações assumidas, em caso de descumprimento.

Por fim, a ação civil pública pode ser considerada a ferramenta por excelência para a responsabilização dos infratores ambientais, que podem ser forçados, por autoridade da decisão judicial, a cumprir obrigação de fazer ou de não fazer ou a pagar pelos prejuízos causados ao meio ambiente. Em regra, as ações civis públicas são propostas no foro do local onde ocorreu o dano e o juízo deterá competência funcional para processar e julgar a causa, conforme se extrai da literalidade do art. 2º da Lei da Ação Civil Pública.

Em matéria penal, o Ministério Público direciona a sua atuação para responsabilizar o infrator pela prática de crimes ambientais, previstos especialmente na Lei Federal nº 9.605/1998, e de contravenções penais. Em relação aos crimes

⁸⁷ BRASIL. **Lei nº 7.347/1985**. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turísticos e paisagístico e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347Compilada.htm>. Acesso em 20 de julho de 2022.

⁸⁸ CARVALHO FILHO, J. d. S. **Ação Civil Pública**: Comentários por artigo (Lei nº 7.347, de 24/7/85). 5ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005. p. 211-212.

⁸⁹ **Art. 784**. São títulos executivos extrajudiciais: **IV** - o instrumento de transação referendado pelo Ministério Público, pela Defensoria Pública, pela Advocacia Pública, pelos advogados dos transatores ou por conciliador ou mediador credenciado por tribunal;

ambientais, considerando o caráter incondicionado da ação penal, o seu cometimento dá ensejo à instauração imediata de inquérito policial ou, caso o crime seja de menor potencial ofensivo, a lavratura de termo circunstanciado de ocorrência. Finda a fase investigatória e formada a convicção da ocorrência da infração, sem embargo da eventual adoção de institutos despenalizadores, o membro do Ministério Público pode promover a denúncia, e, se aceita pelo Poder Judiciário, tem-se início a ação penal.

Paralelamente a essas rígidas formas de atuação, não se pode deixar de mencionar a existência dos recentes institutos dos Acordos de Não-Persecução Penal e Cível, que, fundamentados em uma ideia de consensualidade e justiça restaurativa, podem implicar na resolução das demandas sem a aplicação das penas clássicas previstas pelo ordenamento jurídico.

Fixadas essas questões relativas aos instrumentos processuais e extrajudiciais de que dispõe o Ministério Público para a tutela ambiental, é importante realçar os recentes enunciados institucionais e lições doutrinárias que apontam para o florescimento de um novo perfil de atuação na seara de direitos difusos, especialmente ambiental.

Nessa esteira, digna de menção é a Carta de Brasília, documento aprovado pelos corregedores-gerais e pela Corregedoria Nacional do Ministério Público, no 7º Congresso de Gestão, ocorrido em setembro de 2016 em Brasília, e que visa a estimular os diversos ramos do Ministério Público a desenvolverem uma atuação resolutiva e a implementarem práticas e experiências institucionais que contribuam para a transformação da realidade social.

O documento, em um dos seus considerandos, propõe uma *“revisitação da atuação jurisdicional do Ministério Público, de modo a buscar a proatividade e a resolutividade da Instituição e, ao mesmo tempo, evitar a propositura de demandas judiciais em relação às quais a resolução extrajudicial é a mais indicada”*.

Já a Recomendação CNMP nº 54, de 28 de março de 2017 fortalece a atuação planejada e estratégica ao dispor sobre a Política Nacional de Fomento à Atuação Resolutiva do Ministério Público Brasileiro.⁹⁰ Este ato normativo do CNMP orienta que cada ramo do Ministério Público adote *“medidas normativas e*

90 CNMP. **Recomendação nº 54, de 28 de março de 2017**. Dispõe sobre a Política Nacional de Fomento à Atuação Resolutiva do Ministério Público brasileiro. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Recomendacoes/Recomenda%C3%A7%C3%A3o-054.pdf>>. Acesso em 20 de julho de 2022.

administrativas destinada a estimular a atuação resolutiva dos respectivos membros e a cultura institucional orientada para a entrega à sociedade de resultados socialmente relevantes” (art. 1º).

Em um viés propositivo, o Ministro do STJ Antônio Herman Benjamin⁹¹, em clássico artigo jurídico, escrito em 1998, quando ocupava o cargo de Coordenador do Centro de Apoio Operacional de Defesa do Meio Ambiente do Ministério Público de São Paulo, apresentou a situação existente no modelo tradicional até então adotado e destacou algumas características significativas que atrapalhavam a resolutividade da atuação do Ministério Público na área ambiental: a) centralismo executório; b) cumulatividade; c) dualismo cível-criminal; d) fragmentação recursal; e) generalismo; f) isolacionismo; g) espontaneísmo; h) atecnicismo; i) judicialismo; j) comarquismo; k) estadualismo.

Para tanto, entre outras sugestões, elenca, com o fito de superar essas dificuldades, para a importância de, entre outras medidas, criar cargos verdadeiramente especializados, com Promotorias de Justiça Regionais por Ecossistemas ou por Bacias Hidrográfica; realizar “inquéritos civis guarda-chuva”, presididos por um grupo de Promotores de Justiça de comarcas distintas e destinados a apurar fatos ambientais de interesse de todas as outras Promotorias de Justiça do Meio Ambiente e uniformização da atuação entre os vários Ministérios Públicos estaduais.

Outro autor, também integrante do Ministério Público de São Paulo, que ganhou grande notoriedade abordando a feição institucional desejada pelo Ministério Público para a contemporaneidade, é o Promotor de Justiça Marcelo Pedroso Goulart⁹², que, em seu livro *Elementos para uma teoria geral do Ministério Público* aborda o tema em perspectiva mais holística, observando que o Ministério Público brasileiro encontra-se em fase de transição: de um “Ministério Público demandista”, anacrônico e em processo de superação, para o “Ministério Público resolutivo”, em construção.

Segundo esse autor, o Ministério Público demandista é caracterizado pela passividade e inoperância, limitando-se, na seara cível, à propositura e acompanhamento de ações judiciais. Nesse modelo, o inquérito civil funciona como

91 BENJAMIN, A. H. Um novo modelo para o Ministério Público na proteção do meio ambiente, in **Revista de Direito Ambiental**, vol. 3, n. 10, abr./jun. 1998, pp. 7-13.

92 GOULART, M. P. **Elementos para uma teoria geral do Ministério Público**. Belo Horizonte: Arraes, 2013. p. 87.

simples meio de juntada de provas, que serão posteriormente repassadas para o Judiciário, a fim de que este solucione todas as questões de índole transindividual. O Ministério Público resolutivo, por sua vez, confere máximo valor e utilidade ao princípio da autonomia funcional, dando prioridade ao enfrentamento direto das complexidades e dos conflitos sociais, através dos instrumentos extrajudiciais. Trata-se, portanto, de assumir uma postura de agente político na afirmação dos valores democráticos e na efetiva defesa dos direitos supraindividuais.

Como se vê, o Ministério Público, que ainda dispõe de instrumentos jurídicos arquitetados ainda no final do século passado, os quais incentivam, no mais das vezes, uma atuação centrada na resolução judicial das controvérsias, vivencia atualmente uma fase de questionamento desses métodos tradicionais, diante dos anseios da sociedade pela implementação de meios céleres e efetivos de enfrentamento das grandes questões ambientais.

3.3 Impossibilidade de invocação, pelo Poder Público, de restrições orçamentárias ou da reserva do possível para efetivação dos direitos fundamentais

O escopo maior de todo o ordenamento jurídico brasileiro se volta a proteger a vida humana⁹³. Ainda, a Carta Magna não se conforma com mero direito à vida. Para o constituinte de 1988, não basta assegurar que se viva, mas que se viva com qualidade, trazendo a dignidade da pessoa humana como fundamento da República Federativa do Brasil (art. 1º, III). E, relacionando-se com o meio ambiente ecologicamente equilibrado, entende-se que um ambiente que não for saudável, não é digno para se viver.

A Lei 6.938/81, ao trazer o conceito de poluição, a relaciona com “a degradação da qualidade ambiental resultante de atividades que direta ou indiretamente: prejudiquem a saúde, a segurança e o bem-estar da população”⁹⁴. Édis Milaré ressalta que existem requisitos mínimos para que o indivíduo viva dignamente, em um ambiente saudável. Segundo a autora, para que se viva dignamente, é preciso, também, viver com qualidade de vida ambiental, daí surge

93DINIZ, Maria Helena, entrevista publicada no **Jornal do Advogado da OAB/SP**, set. 2003, p.18.

94 Art. 3º, III, “a”, Lei 6.938/81.

a ideia de que se faz necessário um meio ambiente ecologicamente equilibrado para que se possa falar em viver com dignidade⁹⁵.

Em razão do dever constitucional imposto a todos de não degradar, tido como direito fundamental, que irradia seus comandos para toda ordem jurídica interna, a proteção ao meio ambiente ecologicamente é um pressuposto para a realização da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, da CF/88), como já retratado. Assim, verifica-se a necessidade de garantir um padrão de qualidade e de segurança ambiental mínimos.

Não é qualquer meio ambiente que todos têm direito, e sim ao ecologicamente equilibrado. Segundo Silva, “Subtrair do sujeito o direito subjetivo ao equilíbrio ambiental é desvirtuar a eficácia social da norma constitucional”⁹⁶. Em razão disso, a proteção ambiental é indisponível, descabendo ao Estado ou a qualquer indivíduo decidirem se cumprirão as normas de prevenção, proteção e reparação e, ainda, proíbe-se a proteção deficiente.

Sendo assim, não havendo ao administrador discricionariedade frente aos direitos consagrados constitucionalmente, é imprescindível que o mesmo dê concretude às “promessas constitucionais” para o mundo fático e real. Afinal, “as normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata⁹⁷”, não se sujeitando o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado a limitações jurídicas (dependência de normas infraconstitucionais) ou fáticas.

Quanto à reserva do possível, no direito brasileiro, esta se apresenta como um argumento formulado pelo Poder Público para limitar ou restringir o acesso dos titulares a um direito fundamental social específico, em razão da limitação orçamentária. Nas palavras de Marcelo Novelino (2021) a reserva do possível deve ser alegada pelo Estado, devendo o mesmo provar os motivos que o impossibilitam de prestar atendimento das prestações que lhes são demandadas⁹⁸.

Desta maneira, considerando ser um direito fundamental o meio ambiente ecologicamente equilibrado de terceira dimensão, como suficientemente já demonstrado, trata-se de um direito social.

95 MILARÉ, op. Cit., pág. 191.

96 SILVA, José Robson da. **Paradigma biocêntrico**: do patrimônio privado ao patrimônio ambiental. Rio de Janeiro: Renovar, 2002. P.269

97 CF, art. 5º, § 1º.

98 NOVELINO, M. **Curso de Direito Constitucional** – 16. ed. rev., ampl. E atual. – Salvador: Ed. JusPodivm, 2021, pág. 535.

Assim, os direitos fundamentais sociais são caracterizados como verdadeiras liberdades positivas, de observância obrigatória em um Estado Social de Direito, cujo escopo maior é a melhoria de condições de vida aos hipossuficientes, visando à concretização da igualdade social, como postulado da República Federativa do Brasil, conforme art. 3º, III, CF. Tem-se, portanto, que tais direitos, quando previstos constitucionalmente, devem ser ofertados por meio de prestações do Estado, que objetivam garantir uma condição de vida digna a todos os membros da coletividade.

Nesse sentido, sobre os direitos fundamentais sociais, Harrison Leite (2020) traz que estes são resultantes da necessidade da atuação direta do Estado, visando a diminuição da desigualdade e o equilíbrio social. O Estado, através de ações ou serviços deve atuar de maneira positiva, garantindo os direitos fundamentais sociais⁹⁹.

Dessa forma, o mandamento constitucional de que todos têm direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado se torna realidade, por exemplo, garantindo-se o saneamento básico, a coleta regular de lixo, a ordem urbana adequada, o tratamento adequado aos resíduos sólidos produzidos etc.

Embora o julgado abaixo conte com mais de uma década, o direito ao mínimo existencial encontra-se cada vez mais presente na jurisprudência brasileira, inclusive nos Tribunais Superiores:

(...) É por esse motivo que, em um primeiro momento, a reserva do possível não pode ser oposta à efetivação dos Direitos Fundamentais, já que, quanto a estes, não cabe ao administrador público preterí-los em suas escolhas. Nem mesmo a vontade da maioria pode tratar tais direitos como secundários. Isso, porque a democracia não se restringe na vontade da maioria. O princípio do majoritário é apenas um instrumento no processo democrático, mas este não se resume àquele. Democracia é, além da vontade da maioria, a realização dos direitos fundamentais. Só haverá democracia real onde houver liberdade de expressão, pluralismo político, acesso à informação, à educação, inviolabilidade da intimidade, o respeito às minorias e às ideias minoritárias etc. Tais valores não podem ser malferidos, ainda que seja a vontade da maioria. Caso contrário, se estará usando da "democracia" para extinguir a Democracia.

5. Com isso, observa-se que a realização dos Direitos Fundamentais não é opção do governante, não é resultado de um juízo discricionário nem pode ser encarada como tema que depende

⁹⁹ LEITE, H. **Manual de Direito Financeiro**, 9ed. rev. atual e ampl. 2020, Salvador: Ed. JusPodivm, pág. 255.

unicamente da vontade política. Aqueles direitos que estão intimamente ligados à dignidade humana não podem ser limitados em razão da escassez quando esta é fruto das escolhas do administrador.

Não é por outra razão que se afirma que a reserva do possível não é oponível à realização do mínimo existencial.

6. O mínimo existencial não se resume ao mínimo vital, ou seja, o mínimo para se viver. O conteúdo daquilo que seja o mínimo existencial abrange também as condições socioculturais, que, para além da questão da mera sobrevivência, asseguram ao indivíduo um mínimo de inserção na "vida" social.¹⁰⁰

Já os seguintes julgados fazem referência expressa ao “mínimo existencial ecológico”:

Além de constituir um direito fundamental em si, o direito ao meio ambiente saudável é internacionalmente reconhecido como pressuposto para o desfrute de outros direitos que integram o mínimo existencial de todo ser humano, como a vida, a saúde, a segurança alimentar e o acesso à água”. (STF, ADPF 708+DF, Rel. Min. Barroso, decisão monocrática convocatória de audiência pública proferida em 28.06.2020);

“(...) o mínimo existencial é aquele conjunto de bens materiais e imateriais sem o qual uma pessoa não pode levar uma vida digna e esta inclui, evidentemente, um meio ambiente hígido, condição *sine qua non*, registre-se, para viabilizar a própria continuidade da vida dos seres humanos na Terra. Embora raramente inscrito de forma textual nas Constituições, o Mínimo Existencial representa a própria essência de qualquer ordenamento jurídico que se julgue civilizado” (Passagem do voto do Min. Ricardo Lewandowski na ADI 4.903/DF – Novo Código Florestal -, j. 28.02.2018¹⁰¹).

ADMINISTRATIVO. PROCESSO CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. REDE DE ESGOTO. VIOLAÇÃO AO ART. 45 DA LEI N. 11.445/2007. OCORRÊNCIA. DISCRICIONARIEDADE DA ADMINISTRAÇÃO. RESERVA DO POSSÍVEL. MÍNIMO EXISTENCIAL. 1. Cuida-se de ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul objetivando o cumprimento de obrigação de fazer consistente na instalação de rede de tratamento de esgoto, mediante prévio projeto técnico, e de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente e à saúde pública. (...) No caso descrito, não pode haver discricionariedade do Poder Público na implementação das obras de saneamento básico. A não observância de tal política pública fere os princípios da dignidade da pessoa humana, da saúde e do meio ambiente equilibrado. 6. Mera alegação de ausência de

100 STJ. **REsp 1.185.474-SC**. Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/9119367/recurso-especial-resp-1185474-sc-2010-0048628-4/inteiro-teor-14265399>>. Acesso em 20 de junho de 2022.

101 STF. **ADI 4.903/DF** – Novo Código Florestal -, j. 28.02.2018. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=750504464>>. Acesso em 20 de junho de 2022.

previsão orçamentária não afasta a obrigação de garantir o mínimo existencial. O município não provou a inexecutabilidade dos pedidos da ação civil pública. 7. Utilizando-se da técnica hermenêutica da ponderação de valores, nota-se que, no caso em comento, a tutela do mínimo existencial prevalece sobre a reserva do possível. Só não prevaleceria, ressalta-se, no caso de o ente público provar a absoluta inexecutabilidade do direito social pleiteado por insuficiência de caixa – o que não se verifica nos autos. Recurso especial provido.” (STJ, REsp 1.366.331/RS 2ª Turma, Rel. Min. Humberto Martins, j. 16.12.2014¹⁰²).

Logo, deixar o ser humano em ambientes como os lixões brasileiros, tirando de lá seus alimentos, disputando o mesmo com urubus, porcos e roedores, residindo em casebres no mesmo local onde são descartados todos os tipos de resíduos, sem qualquer tratamento, e, ainda, proporcionando ao meio ambiente danos imensuráveis, sem nenhum resguardo e proteção para esta e gerações vindouras, está longe de se atender ao princípio maior da Carta Política Brasileira: da dignidade humana. Desta maneira, resta claro, diante desse caótico cenário, que a reserva do possível não prevalece frente a tal confronto da obrigatoriedade constitucional de se ofertar um meio ambiente ecologicamente equilibrado. Afinal, corroborando a presente ideia, o Ministro Celso de Mello reafirma a “impossibilidade de invocação, pelo Poder Público, da cláusula da reserva do possível sempre que puder ressaltar, da sua aplicação, comprometimento do núcleo básico que qualifica o mínimo existencial¹⁰³”.

102 STJ, REsp 1.366.331/RS 2ª Turma, Rel. Min. Humberto Martins, j. 16.12.2014. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/docs_internet/revista/eletronica/stj-revista-eletronica-2015_239_1_capMinimoExistencial.pdf>. Acesso em 20 de junho de 2022.

103 STF. **RE 482.611 / SC**, Rel. Min. Celso de Mello, DJE 07.04.2020. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2391964>>. Acesso em 20 de junho de 2022.

4. CONSEQUÊNCIAS JURÍDICAS AOS GESTORES MUNICIPAIS EM RAZÃO DA DISPOSIÇÃO INADEQUADA DOS RESÍDUOS SÓLIDOS EM SEUS MUNICÍPIOS

A prestação do serviço público de gerenciamento de resíduos sólidos é de titularidade do Município. Essa conclusão é uma decorrência do art. 30, V, da Constituição Federal, que impõe aos Municípios a organização e prestação, diretamente ou sob o regime de concessão ou permissão, dos serviços públicos de interesse local, incluindo-se aí o saneamento básico, que contempla o tratamento dos resíduos urbanos¹⁰⁴.

A Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos, por sua vez, estabeleceu, em seu art. 10, de forma inquestionável, que os Municípios são os responsáveis pela gestão integrada dos resíduos sólidos gerados nos seus respectivos territórios, sem prejuízo das competências de controle e fiscalização dos órgãos federais e estaduais, bem como da responsabilidade do gerador pelo gerenciamento de resíduos.

Logo, ao Município é atribuído, nesse cenário, o protagonismo na política ambiental, pois, ao assumir a responsabilidade pela gestão da limpeza urbana e dos resíduos sólidos produzidos por terceiros naquela cidade, em face destes, atua como autoridade ambiental, o que não afasta, evidentemente, a apreciação pelos órgãos ambientais competentes.

Fixada a legitimidade ativa do Município para exercer esse importante serviço público, cabe destacar que, a disposição irregular de resíduos sólidos pode gerar implicações jurídicas nas esferas cível, penal e administrativa, dado que a responsabilidade ambiental engloba a indenização civil e sanções administrativas e penais. Cabe ressaltar que essas penalidades são, nos termos do art. 225, parágrafo 3º, da Constituição Federal, independentes e podem ser impostas de forma cumulativa e solidária, tanto à pessoa jurídica de direito público, quanto à pessoa física do gestor municipal, consubstanciada na chamada tríplice responsabilidade ambiental.

4.1 Responsabilidade administrativa ambiental

¹⁰⁴ BRASIL. op. Cit.

A responsabilidade administrativa ambiental trata, basicamente, da possibilidade de a administração pública ambiental imputar sanções administrativas em razão do descumprimento às normas que tutelam a proteção ambiental.

O poder-dever de se imputar sanções administrativas com o escopo de proteger o meio ambiente possui fundamento na seara constitucional. Inicialmente, no *caput* do art. 225, da Constituição Federal, há um dever-poder do Poder Público de proteger o meio ambiente e, havendo o descumprimento das regras de proteção, imputa sanções aos infratores ambientais.

Há também outro fundamento constitucional: o §3º do art. 225¹⁰⁵. Por esta previsão constitucional, há a possibilidade de que um ato que cause degradação ambiental pode sofrer três tipos de responsabilização por um mesmo fato: a penal, a civil e a administrativa. Trata-se, como já dito alhures, da tríplice responsabilização.

Outro fundamento da responsabilidade administrativa ambiental advindo da CF/88 é o art. 23, incisos III, VI, VII e § único:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

(...)

III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;

(...)

VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

VII - preservar as florestas, a fauna e a flora;

(...)

Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional. ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006](#))

Há uma identidade de dever-poder da União, Estados, Municípios e Distrito Federal, sem qualquer hierarquia ou privilégio, em igualdade de obrigação. Ou seja, todos os entes da federação têm o dever de proteger o meio ambiente. Sobre responsabilidade administrativa, define José Afonso da Silva (1998), ser resultante de uma infração à normas administrativas. Segundo o autor, a responsabilidade administrativa se fundamenta na capacidade que as pessoas jurídicas de direito público têm de impor condutas aos seus administrados, e, uma vez que essas

¹⁰⁵ CONSTITUIÇÃO FEDERAL/88: Art. 225 (...) § 3º 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.

condutas não são observadas, aplica-se a responsabilidade administrativa ao infrator, que sofrerá uma sanção também de natureza administrativa, podendo ser uma multa, advertência, etc.

A LC 140/2011 disciplina as formas de atuação de todos os entes da federação, inclusive no que diz respeito à fiscalização ambiental. A responsabilidade administrativa ambiental é que fundamenta, portanto, a incidência de sanções administrativas aos infratores das normas ambientais, representando um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, nos termos do art. 9º, inc. IX, da Lei nº 6.938/81:

“Art 9º - São instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente:
(...)

IX - as penalidades disciplinares ou compensatórias ao não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção da degradação ambiental”.¹⁰⁶

Importante ressaltar que a atuação administrativa ambiental se fundamenta no poder de polícia ambiental. O conceito de poder de polícia está expresso no art. 78, do Código Tributário Nacional – CTN, *in verbis*:

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.¹⁰⁷

Assim, verifica-se que o poder de polícia diz respeito a prerrogativas conferidas por lei à Administração Pública para, em prol do maior interesse público, disciplinar e restringir direitos e liberdades individuais.

¹⁰⁶ BRASIL. **Lei nº 6.938/81**. op. Cit.

¹⁰⁷ BRASIL. **Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm>. Acesso em 20 de julho de 2022.

Sobre o exercício de poder de polícia ambiental, Ingo Wolfgang Sarlet e Tiago Fensterseifer (2021) trazem que o referido não se trata de um poder ou ato discricionário do Estado, mas, na verdade, é um poder-dever, podendo o Estado ser responsabilizado, em caso de omissão ou quando não atua de maneira suficiente¹⁰⁸.

E esse poder de polícia possui características próprias que definem a forma de agir da Administração Pública e, no caso, no exercício da fiscalização ambiental, quais sejam: a) a autoexecutoriedade, que consiste na faculdade do Poder Público de executar diretamente sua decisão através dos seus próprios meios, sem provocação do Poder Judiciário. Em razão disso, o órgão ambiental é quem aplica, lavra e julga o auto de infração e exigir a execução da sua decisão; b) coercibilidade, que diz respeito à imperatividade da decisão do Poder Público, ou seja, na seara ambiental, o órgão fiscalizador da Administração Pública ambiental pode se valer da força pública para fazer cumprir suas decisões, caso haja resistência por parte do infrator ambiental e c) presunção de legitimidade, ou seja, os atos praticados pela Administração Pública ambiental se presumem verdadeiros e legítimos até prova em contrário.

Para a possibilidade de uma sanção administrativa, faz-se necessário o preenchimento de requisitos: 1) conduta, seja ela comissiva ou omissiva, praticada por pessoa física ou pessoa jurídica de direito público ou privado; 2) existência de ato ilícito, ou seja, ação ou omissão que desrespeite as regras jurídicas que tutelam a proteção ambiental. Há, para isso, uma série de normas que disciplinam condutas em matéria ambiental.

Durante muitos anos, a jurisprudência brasileira e os próprios órgãos ambientais trabalhavam com os conceitos de responsabilidade administrativa ambiental fundados nos conceitos que regulam a responsabilidade civil. Dessa forma, tal responsabilidade era tida como objetiva e solidária, tal qual a responsabilidade civil ambiental.

Contudo, em razão fundamentalmente de uma série de decisões do STJ, aquele pensamento da responsabilidade administrativa ambiental mais atrelado à responsabilidade civil foi perdendo espaço. Verificou-se, especial pela jurisprudência brasileira, que há muito mais similaridade da responsabilidade administrativa com a

108 SARLET, I. W.; FENSTERSEIFER, T. **Curso de Direito Ambiental**, 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021, p. 505.

responsabilidade penal, haja vista que ambas tratam da imposição de sanções, vinculadas a uma responsabilidade objetiva e pessoal:

“AMBIENTAL. Recurso especial. Multa aplicada administrativamente em razão de infração ambiental. Execução fiscal ajuizada em face do adquirente da propriedade. Ilegitimidade passiva. Multa como penalidade administrativa, diferente da obrigação civil de reparar o dano.

1. Trata-se, na origem, de embargos à execução fiscal ajuizados pelo ora recorrente por figurar no polo passivo de feito executivo levado a cabo pelo IBAMA para cobrar multa aplicada por infração ambiental. 2. Explica o recorrente – e faz isto desde a inicial do agravo de instrumento e das razões de apelação que resultou no acórdão ora impugnado – que o crédito executado diz respeito à violação dos arts. 37 do Decreto n. 3.179/99, 50 c/c 25 da Lei n.9.605/98 e 14 da Lei n. 6.938/81, mas que o auto de infração foi lavrado em face de seu pai, que, à época, era o dono da propriedade. 3. A instância ordinária, contudo, entendeu que o caráter *propter rem* e solidário das obrigações ambientais seria suficiente para justificar que, mesmo a infração tendo sido cometida e lançada em face de seu pai, o ora recorrente arcasse com seu pagamento em execução fiscal. 4. Nas razões do especial, sustenta a parte recorrente ter havido violação aos arts. 3º e 568, inc. I, do Código de Processo Civil (CPC) e 3º, inc. IV, e 14 da Lei n.6.938/81, ao argumento de que lhe falece legitimidade passiva na execução fiscal levada a cabo pelo IBAMA a fim de ver quitada multa aplicada em razão de infração ambiental. 5. Esta Corte Superior possui entendimento pacífico no sentido de que a responsabilidade civil pela reparação dos danos ambientais adere à propriedade, como obrigação *propter rem*, sendo possível cobrar também do atual proprietário condutas derivadas de danos provocados pelos proprietários antigos. Foi essa a jurisprudência invocada pela origem para manter a decisão agravada. 6. O ponto controverso nestes autos, contudo, é outro. Discute-se, aqui, a possibilidade de que terceiro responda por sanção aplicada por infração ambiental. 7. A questão, portanto, não se cinge ao plano da responsabilidade civil, mas da responsabilidade administrativa por dano ambiental. 8. Pelo princípio da intranscendência das penas (art. 5º, inc. XLV, CR/88), aplicável não só ao âmbito penal, mas também a todo o Direito Sancionador, não é possível ajuizar execução fiscal em face do recorrente para cobrar multa aplicada em face de condutas imputáveis a seu pai. 9. Isso porque a aplicação de penalidades administrativas não obedece à lógica da responsabilidade objetiva da esfera cível (para reparação dos danos causados), mas deve obedecer à sistemática da teoria da culpabilidade, ou seja, a conduta deve ser cometida pelo alegado transgressor, com demonstração de seu elemento subjetivo, e com demonstração do nexo causal entre a conduta e o dano. 10. A diferença entre os dois âmbitos de punição e suas consequências fica bem estampada da leitura do art. 14, § 1º, da Lei n. 6.938/81, segundo o qual, ‘sem obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo (entre elas, frise-se, a multa), é o poluidor obrigado, independentemente da existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade’. 11. O art. 14, caput, também é claro: ‘(s)em prejuízo das

penalidades definidas pela legislação federal, estadual e municipal, o não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção dos inconvenientes e danos causados pela degradação da qualidade ambiental sujeitará os transgressores (...)' 12. Em resumo, a aplicação das penas limitam-se aos transgressores; a reparação ambiental, de cunho civil, a seu turno, pode abranger todos os poluidores, a quem a própria legislação define como 'a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental' (art. 3º, inc. V, do mesmo diploma normativo). 13. Note-se que nem seria necessária toda a construção doutrinária e jurisprudencial no sentido de que a obrigação civil de reparar o dano ambiental é do tipo *propter rem* porque, na verdade, a própria lei já define como poluidor todo aquele que seja responsável pela degradação ambiental – e aquele que, adquirindo a propriedade, não reverte o dano ambiental, ainda que não causado por ele, já seria um responsável indireto por degradação ambiental (poluidor, pois). 14. Mas fato é que o uso do vocábulo 'transgressores' no caput do art. 14, comparado à utilização da palavra 'poluidor' no § 1º do mesmo dispositivo, deixa a entender aquilo que já se podia inferir da vigência do princípio da intranscendência das penas: a responsabilidade civil por dano ambiental é subjetivamente mais abrangentes do que as responsabilidades administrativa e penal, não admitindo estas últimas que terceiros respondam a título objetivo por ofensas ambientais praticadas por outrem. 15. Recurso especial provido" (STJ, REsp 1.251.697/PR, 2ª Turma, Rel. Min. Mauro Campbell Marques j. 12.04.12);

"Administrativo e processual civil. Agravo regimental no agravo em recurso especial. Violação ao art. 535 do CPC. Inocorrência. Dano ambiental. Acidente no transporte de óleo diesel. Imposição de multa ao proprietário da carga. Impossibilidade. Terceiro. Responsabilidade subjetiva. I – A Corte de origem apreciou todas as questões relevantes ao deslinde da controvérsia de modo integral e adequado, apenas não adotando a tese vertida pela parte ora Agravante. Inexistência de omissão. II – A responsabilidade civil ambiental é objetiva; porém, tratando-se de responsabilidade administrativa ambiental, o terceiro, proprietário da carga, por não ser o efetivo causador do dano ambiental, responde subjetivamente pela degradação ambiental causada pelo transportador. III – Agravo regimental provido" (STJ, AgRg no AREsp 62.584/RJ, 1ª T. Rel. Min. Sérgio Kukina, Rel. p/ Acórdão Min. Regina Helena Costa, j. 18.06.2015).

"Processual civil. Embargos de divergência submetidos ao Enunciado Administrativo 2/STJ. Embargos à execução. Auto de infração lavrado em razão de dano ambiental. Necessidade de demonstração da responsabilidade subjetiva. 1. Na origem, foram opostos embargos à execução objetivando a anulação de auto de infração lavrado pelo Município de Guapimirim – ora embargado –, por danos ambientais decorrentes do derramamento de óleo diesel pertencente à ora embargante, após descarrilamento de composição férrea da Ferrovia Centro Atlântica (FCA). 2. A sentença de procedência dos embargos à execução foi reformada pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro pelo fundamento de que o 'risco da atividade desempenhada pela apelada ao causar danos ao meio ambiente consubstancia o nexo causal de sua responsabilidade, não

havendo, por conseguinte, que se falar em ilegitimidade da embargante para figurar no polo passivo do auto de infração que lhe fora imposto', entendimento essa mantido no acórdão ora embargado sob o fundamento de que '(a) responsabilidade administrativa ambiental é objetiva'. 3. Ocorre que, conforme assentado pela Segunda Turma no julgamento do REsp 1.251.697/PR, de minha relatoria, DJe de 17/04/2012), 'a aplicação de penalidades administrativas não obedece à lógica da responsabilidade objetiva da esfera cível (para a reparação dos danos causados), mas deve obedecer à sistemática da teoria da culpabilidade, ou seja, a conduta deve ser cometida pelo alegado transgressor, com demonstração de elemento subjetivo, e com demonstração do nexo causal entre a conduta e o dano'. 4. No mesmo sentido decidiu a Primeira Turma em caso análogo envolvendo as mesmas partes: 'A responsabilidade civil ambiental é objetiva; porém, tratando-se de responsabilidade administrativa ambiental, o terceiro, proprietário da carga, por não ser o efetivo causador do dano ambiental, responde subjetivamente pela degradação ambiental causada pelo transportador' (AgRg no AREsp 62.584/RJ, Rel. p/ Acórdão Ministra Regina Helena Costa, DJe 07.10.2015). Embargos de divergência providos" (STJ, EREsp 1.318.051/RJ, 1ª Seção, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, j. 08.05.2019)¹⁰⁹. Nos originais, sem grifos.

Como já assentado na jurisprudência brasileira, e, neste caso, destaca-se o conteúdo doutrinário e explicativo trazido pelos julgados acima, para a tipificação das infrações ambientais de natureza administrativa, são necessários o elemento subjetivo e o nexo de causalidade, inadmitindo-se a responsabilidade objetiva administrativa.

Assim, enquanto na responsabilidade civil se faz necessária a ocorrência do dano e do nexo causal, sem discussão de culpa, para imputação de sanções em razão da responsabilidade administrativa ambiental é importante que haja uma conduta, um nexo causal e verificar, ainda, se essa conduta foi cometida com dolo ou culpa.

A Lei nº 9.605/98, mais conhecida como "Lei de Crimes Ambientais", apesar de assim ser "apelidada" não trata apenas do Direito Penal Ambiental, tendo em vista que, a partir do art. 70, traz um capítulo atinente à Infração Administrativa, na seara ambiental. Referidas infrações são regulamentadas pelo Decreto Federal nº 6.514/2008, que traz toda a descrição do procedimento administrativo sancionador na esfera federal e dos tipos administrativos. É exemplo de tipo administrativo os

¹⁰⁹ Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/859666434/embargos-de-divergencia-em-recurso-especial-eresp-1318051-rj-2012-0070152-3/inteiro-teor-859666443?ref=serp>>. Acesso em 20 de julho de 2022.

previstos nos arts. 61 e 62¹¹⁰, que são infrações relativas à poluição, com repercussão na situação dos lixões brasileiros.

Voltando à Lei nº 9.605/98, tem-se que é em seu art. 70 que há o conceito de infração administrativa ambiental, senão, veja-se:

Art. 70. Considera-se infração administrativa ambiental toda ação ou omissão que viole as regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente.

§ 1º São autoridades competentes para lavrar auto de infração ambiental e instaurar processo administrativo os funcionários de órgãos ambientais integrantes do Sistema Nacional de Meio Ambiente - SISNAMA, designados para as atividades de fiscalização, bem como os agentes das Capitania dos Portos, do Ministério da Marinha.

§ 2º Qualquer pessoa, constatando infração ambiental, poderá dirigir representação às autoridades relacionadas no parágrafo anterior, para efeito do exercício do seu poder de polícia.

§ 3º A autoridade ambiental que tiver conhecimento de infração ambiental é obrigada a promover a sua apuração imediata, mediante processo administrativo próprio, sob pena de co-responsabilidade.

§ 4º As infrações ambientais são apuradas em processo administrativo próprio, assegurado o direito de ampla defesa e o contraditório, observadas as disposições desta Lei.¹¹¹

Para fins de controle e prevenção das infrações ambientais, o legislador tratou de deixar claro, em primeiro momento, que essas infrações ocorrerão quando houver, por parte do agente poluidor, qualquer ação ou omissão que importe em violação das determinações jurídicas de usar, gozar, promover, proteger e recuperar o meio ambiente. Nessa toada, para que se tenha maior efetividade quando da constatação dessa infração administrativa, determinou-se, ainda com base na

110 Decreto nº 6.514/2008 – Dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, estabelece o processo administrativo federal para apuração destas infrações, e dá outras providências.

Art. 61. 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 biodiversidade:

Multa de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) a R\$ 50.000.000,00 (cinquenta milhões de reais).

Parágrafo único. As multas e demais penalidades de que trata o caput serão aplicadas após laudo técnico elaborado pelo órgão ambiental competente, identificando a dimensão do dano decorrente da infração e em conformidade com a gradação do impacto.

Art. 62. Incorre nas mesmas multas do art. 61 quem:

I - tornar uma área, urbana ou rural, imprópria para ocupação humana;

(...) V - lançar resíduos sólidos, líquidos ou gasosos ou detritos, óleos ou substâncias oleosas em desacordo com as exigências estabelecidas em leis ou atos normativos.

111 BRASIL. **Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998**. Dispõe sobre sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19605.htm>. Acesso em 20 de julho de 2022.

legislação acima indicada, que todos os funcionários que fazem parte da rede de proteção e, notadamente, do Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA, autoridades estas que possuem competência para lavrar o auto de infração em razão do dano cometido ao meio ambiente.

Por fim, o legislador ainda trouxe as garantias do devido processo legal para o processo administrativo, para fins de possibilitar o exercício amplo do contraditório e da ampla defesa, determinando a apuração do dano ambiental em processo administrativo próprio.

Já as sanções administrativas ambientais, estão elencadas no art. 72, da Lei nº 9.605/98:

Art. 72. As infrações administrativas são punidas com as seguintes sanções, observado o disposto no art. 6º:

I – advertência;

II – multa simples;

III – multa diária;

IV – apreensão dos animais, produtos e subprodutos da fauna e flora, instrumentos, petrechos, equipamentos ou veículos de qualquer natureza utilizados na infração;

V – destruição ou inutilização do produto;

VI – suspensão de venda e fabricação do produto;

VII – embargo de obra ou atividade;

VIII – demolição de obra;

IX – suspensão parcial ou total de atividades;

X – (VETADO)

XI – restritiva de direitos.

§ 1º Se o infrator cometer, simultaneamente, duas ou mais infrações, ser-lhe-ão aplicadas, cumulativamente, as sanções a elas cominadas.

§ 2º A advertência será aplicada pela inobservância das disposições desta Lei e da legislação em vigor, ou de preceitos regulamentares, sem prejuízo das demais sanções previstas neste artigo.

§ 3º A multa simples será aplicada sempre que o agente, por negligência ou dolo:

I – advertido por irregularidades que tenham sido praticadas, deixar de saná-las, no prazo assinalado por órgão competente do SISNAMA ou pela Capitania dos Portos, do Ministério da Marinha;

II – opuser embaraço à fiscalização dos órgãos do SISNAMA ou da Capitania dos Portos, do Ministério da Marinha.

§ 4º A multa simples pode ser convertida em serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente.

§ 5º A multa diária será aplicada sempre que o cometimento da infração se prolongar no tempo.

§ 6º A apreensão e destruição referidas nos incisos IV e V do *caput* obedecerão ao disposto no art. 25 desta Lei.

§ 7º As sanções indicadas nos incisos VI a IX do *caput* serão aplicadas quando o produto, a obra, a atividade ou o estabelecimento não estiverem obedecendo às prescrições legais ou regulamentares.

§ 8º As sanções restritivas de direito são:

I – suspensão de registro, licença ou autorização;

II – cancelamento de registro, licença ou autorização;

III – perda ou restrição de incentivos e benefícios fiscais;

IV – perda ou suspensão da participação em linhas de financiamento em estabelecimentos oficiais de crédito;

V – proibição de contratar com a Administração Pública, pelo período de até três anos.¹¹²

No Decreto 6.514/2008, há o regramento de quando se aplica cada uma dessas sanções¹¹³, contudo, importa ressaltar que cada ente da federação pode ter um regramento próprio para a apuração das infrações administrativas ambientais, tendo em vista a independência conferida pela própria Constituição Federal aos entes federados para disciplinar a matéria.

De toda forma, o referido Decreto, traz, em seu bojo, as modalidades de penas que poderão ser impostas aos agentes que descumprirem a legislação ambiental, penas estas que são similares às penas trazidas pela Lei de Crimes Ambientais.

Essas penas administrativas devem ser legisladas antes da prática infracional ambiental, atendendo ao brocado penal-administrativo-constitucional que determina que nenhum crime e, nesse caso, nenhuma infração administrativa, poderá ser considerada ilegal sem prévio regimento que tipifique essa conduta.

Como consequência do poder de polícia conferido aos entes administrativos e notadamente aos funcionários públicos componentes do SISNAMA, estes sujeitos, ao tomarem conhecimento da prática da infração ambiental, poderão e deverão aplicar as sanções elencadas acima, fazendo valer o mandamento legislativo que concedeu tal competência.

Com essa competência, passa-se, então, a apreciar as condutas danosas ao meio ambiente na esfera administrativa com sanções que estão a altura do ato danoso, desonerando o Poder Judiciário, efetivando o poder de polícia

¹¹² Idem.

¹¹³ BRASIL. **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 20 de julho de 2022.

administrativa e, o mais importante, buscando uma solução/reparação do dano causado ao meio ambiente mais rapidamente e de forma mais eficiente.

Essa responsabilidade administrativa ambiental, que depende de culpa, ao contrário do que ocorre na responsabilidade civil ambiental, ainda necessita da observância de duas características que a deixam muito próxima da responsabilidade penal ambiental, quais seja, a necessidade de ilicitude da conduta e a pessoalidade da ação ou omissão que deu causa ao dano ambiental.

A natureza repressiva da responsabilidade administrativa, prevista na legislação esparsa brasileira, tem como alicerce a observância dos princípios gerais de direito da legalidade, tipicidade, proporcionalidade e culpabilidade. Nessa toada, a PNRS traz consigo o norte para aplicação da responsabilidade administrativa na seara ambiental, conceituando condutas que devem ser adotadas pelo usuário ambiental no tocante ao tratamento dos resíduos sólidos no Brasil.

4.2 Responsabilidade penal ambiental

Além de consagrar o meio ambiente ecologicamente equilibrado a um direito fundamental, o constituinte de 1988 criou um mandado expresso de criminalização, nos termos do art. 225, §3º, da CF/88:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

(...)

§ 3º As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, as sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.¹¹⁴

Dessa forma, com o escopo de conferir uma proteção ampla e eficaz, a tutela do meio ambiente é exercida por instrumentos nas searas cível, administrativa e penal.

Contudo, embora recente no sistema jurídico brasileiro, a proteção não nasce necessariamente na CF/88. Já com a lei 6.938/81, Lei da PNMA, posteriormente, a Lei 7347/85, Lei da Ação Civil Pública, protege as ações e atentados contra o meio ambiente, patrimônio histórico e cultural, bens e valores de caráter artístico,

¹¹⁴ BRASIL, 1998. op. Cit.

paisagísticos e turísticos. Com a CF/88, a proteção do meio ambiente é elevada a um novo patamar, sendo reconhecida como um direito de feição fundamental, gravada como um bem jurídico para as presentes e futuras gerações.

Cria-se uma obrigação de tutela não apenas para o Poder Público, mas também para toda a sociedade de proteger e conservar o meio ambiente – bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida.

E, dando um passo mais além, a constituinte ainda determina que as condutas lesivas ao meio ambiente, sejam elas de ação ou omissão, sujeitarão seus infratores, pessoas físicas ou jurídicas, às devidas sanções. Essas sanções não são apenas de natureza civil e não se esgotam na esfera administrativa, passam a ser sanções de natureza penal, para a correta e mais profunda proteção do bem jurídico do meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Insta salientar que os bens jurídicos mais caros, que necessitam de uma tutela maior, são bens jurídicos constitucionais. E aqueles mais valiosos e mais suscetíveis de sofrerem ataques, recebem o tratamento de bem jurídico penal. Haja vista que, na medida de sua mais correta e eficaz proteção, é necessário o uso dos instrumentos mais rigorosos que o ordenamento dispõe, que é, justamente, a sanção penal.

E isto ocorre com a tutela ambiental. Afinal, o caráter de direito fundamental, com previsão constitucional e com uma ordem de criminalização, está inserido no art. 225, §3º, da CF/88. Esse processo de valorização do bem jurídico passa também por um exame de proporcionalidade dentro daquilo que é adequado para a sua proteção, é necessário e proporcionalmente razoável para que essa tutela seja efetivada.

Dentro dos legisladores pátrios, um conceito interessante é do jurista Francisco de Assis Toledo (200) quando explica que os bens jurídicos são aqueles bens que merecem ser tutelados em razão do valor que se apresentam, seja por se apresentarem como bens dignos, úteis, necessários ou valiosos. O Direito faz uma seleção de quais bens merecem sua tutela, com o objetivo que se seja garantia a ordem e a paz social, colocando-os, assim, sob sua proteção, a fim de que estes não venham a ser expostos à ataques e lesões¹¹⁵.

115 TOLEDO, F. D. A. **Princípios básicos do direito penal**. 5 ed. São Paulo: Saraiva, 2000. Pág. 16.

A matriz do bem jurídico repousa na sua ligação com a matriz constitucional, com a lei fundamental, e isso ocorre no Brasil, quando a Lei maior determina, em seu art. 225, que o meio ambiente ecologicamente equilibrado é um bem essencial à sadia qualidade de vida, cuja obrigação da sua proteção incumbe ao poder público e à comunidade, para as presentes e futuras gerações.¹¹⁶

Desta forma, tem-se que o meio ambiente é um bem jurídico digno de proteção e que possui a necessidade de ser tutelado e que também detém a capacidade de que esse círculo protetivo seja desempenhado por vias instrumentais de direito penal.

A tutela penal passa a ser invocada a partir do momento em que as barreiras de ordem civil e de direito administrativo, por si só, não são suficientes e eficientes para a devida tutela requerida. A importância de sua proteção se faz ainda mais necessária, principalmente porque o meio ambiente tem por objetos que trabalham com a finitude de recursos – não são perenes, permanente e infinitos, e ainda imprescindíveis para a humanidade como um todo.

Desta forma, concebendo-se o meio ambiente como um direito de feição fundamental, ligado ao próprio exercício da cidadania e que se constitui num direito e dever *erga omnes*, o seu titular, como um todo, é a própria sociedade. Ou seja, ele também possui uma função social.

O referido mandamento criminal constitucional foi integrado na sua plenitude pela Lei nº 9.605/98, que passa, então, a prever os crimes ambientais. E, em termos de responsabilização, a lei dos crimes ambientais segue a mesma linha traçada pelo art. 29, do Código Penal, naquilo que diz respeito à autoria, coautoria e participação, trazendo a responsabilidade como um todo àqueles que, de qualquer forma, tem algum envolvimento da conduta ilícita.

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.¹¹⁷

¹¹⁶ BRASIL. op. Cit.

¹¹⁷ BRASIL. **Lei nº 9.605, de 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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19605.htm>. Acesso em 21 de julho de 2022.

Enfim, todo e qualquer um que tenha de alguma forma o domínio do fato sobre a conduta criminosa, ou seja, sobre a ação ou omissão que causou o delito ambiental será responsabilizado. Há, assim, uma múltipla responsabilidade daqueles que sejam envolvidos de qualquer forma: autores, coautores e partícipes, executores direta ou indiretamente, aqueles que ordenaram o ilícito criminoso, os que podiam e deviam evitar, mas não o fazem, o mandante, etc. Nessa toada, o chefe do poder público municipal se enquadra no tipo penal como mandatário, uma vez que é ele o responsável pela ordem de serviço que pode gerar danos ao meio ambiente.

Ainda, como exceção do sistema jurídico brasileiro, a responsabilidade penal da pessoa jurídica é reconhecida tão somente nos crimes ambientais. Importante destacar que, por detrás da responsabilidade da pessoa jurídica, sempre e necessariamente deve haver a responsabilidade da pessoa física que agiu em seu nome. Enfim, a pessoa jurídica não delinque por si só. Ela é incapaz, enquanto pessoa jurídica, de tomar atitudes ou de se omitir. A pessoa jurídica age ou se queda inerte em razão de decisão das pessoas físicas que nela agem ou interagem. Essa situação se faz necessária em razão de uma proteção do próprio ordenamento, evitando que as pessoas físicas que decidem a prática delituosa ambiental acabem por se esconder por detrás da pessoa jurídica.

Art. 3º As pessoas jurídicas serão responsabilizadas administrativa, civil e penalmente conforme o disposto nesta Lei, nos casos em que a infração seja cometida por decisão de seu representante legal ou contratual, ou de seu órgão colegiado, no interesse ou benefício da sua entidade.

Parágrafo único. A responsabilidade das pessoas jurídicas não exclui a das pessoas físicas, autoras, co-autoras ou partícipes do mesmo fato.

Art. 4º Poderá ser desconsiderada a pessoa jurídica sempre que sua personalidade for obstáculo ao ressarcimento de prejuízos causados à qualidade do meio ambiente.¹¹⁸

As questões referentes à aplicação da pena seguem o mesmo critério do CP, estando previstos nos art. 6º e seguintes. A lei comina pena restritiva de direitos e possibilidade de substituição nos art. 7º e seguintes.

Nos artigos 10 e 11, estão previstas as penas de interdição de direitos, sanções estas que são acessórias que acompanham. Em relação à suspensão

¹¹⁸ Idem.

condicional do processo, o “*sursis*” processual previsto no CP, que não se confunde com a suspensão processual da Lei 9.099/95, na Lei dos Crimes Ambientais possui uma exceção, prevista no art. 16, que se aplica aos condenados com uma pena privativa não superior a três anos.

Esse dispositivo diverge da suspensão prevista no Código Penal em relação ao critério objetivo de quantidade de pena, vez que, naquele, temos a necessidade de se observar uma pena mínima de apenas um ano, ao passo que no dispositivo trazido pela LCA aponta-se lapso temporal consideravelmente superior, quando se tratar de delito cuja condenação a pena privativa de liberdade não ultrapassar três anos, mais benéfico, portanto, ao autor da infração.

Outra exceção em relação às regras do CP é prevista no art. 18, de LCA: a multa será calculada da mesma forma do CP, porém ela pode ser aplicada até o máximo e caso se verifique que, ainda assim não seja suficiente para dissuadir a prática de novos ilícitos, ela pode ser triplicada dentro desse valor máximo.

As pessoas jurídicas possuem previsões específicas em relação às suas penas: são penas de multas, penas restritivas de direitos e penas de prestação de serviços à comunidade. Tais sanções aplicadas às pessoas jurídicas sofrem as devidas adaptações, conforme prevê a LCA:

Art. 22. As penas restritivas de direitos da pessoa jurídica são:

- I - suspensão parcial ou total de atividades;
- II - interdição temporária de estabelecimento, obra ou atividade;
- III - proibição de contratar com o Poder Público, bem como dele obter subsídios, subvenções ou doações.

§ 1º A suspensão de atividades será aplicada quando estas não estiverem obedecendo às disposições legais ou regulamentares, relativas à proteção do meio ambiente.

§ 2º A interdição será aplicada quando o estabelecimento, obra ou atividade estiver funcionando sem a devida autorização, ou em desacordo com a concedida, ou com violação de disposição legal ou regulamentar.

§ 3º A proibição de contratar com o Poder Público e dele obter subsídios, subvenções ou doações não poderá exceder o prazo de dez anos.¹¹⁹

119 Idem.

A prestação de serviços à comunidade é focada para ações de fomento ambiental, conforme determinado pelo art. 23, da LCA¹²⁰. Já a liquidação forçada da pessoa jurídica está prevista no art. 24, da LCA¹²¹.

A LCA possui um sistema próprio de agravantes e atenuantes que difere e vai além do tradicional previsto nos arts. 61 e 65 do CP. O art. 14 prevê como circunstâncias específicas que atenuam a pena, o baixo grau de instrução ou escolaridade do agente, arrependimento do infrator, comunicação prévia do perigo de dano e colaboração com agentes de controle ambiental¹²². Já as circunstâncias que agravam a pena, quando não qualificam o crime, estão insertas no art. 15, da LCA, subdividindo-se em dois grupos, quais sejam: a reincidência e a prática do crime com outros fins, *in verbis*:

Art. 15. São circunstâncias que agravam a pena, quando não constituem ou qualificam o crime:

I - reincidência nos crimes de natureza ambiental;

II - ter o agente cometido a infração:

a) para obter vantagem pecuniária;

b) coagindo outrem para a execução material da infração;

c) afetando ou expondo a perigo, de maneira grave, a saúde pública ou o meio ambiente;

d) concorrendo para danos à propriedade alheia;

e) atingindo áreas de unidades de conservação ou áreas sujeitas, por ato do Poder Público, a regime especial de uso;

f) atingindo áreas urbanas ou quaisquer assentamentos humanos;

g) em período de defeso à fauna;

h) em domingos ou feriados;

i) à noite;

j) em épocas de seca ou inundações;

l) no interior do espaço territorial especialmente protegido;

m) com o emprego de métodos cruéis para abate ou captura de animais;

n) mediante fraude ou abuso de confiança;

o) mediante abuso do direito de licença, permissão ou autorização ambiental;

p) no interesse de pessoa jurídica mantida, total ou parcialmente, por verbas públicas ou beneficiada por incentivos fiscais;

120 Art. 23. A prestação de serviços à comunidade pela pessoa jurídica consistirá em:

I - custeio de programas e de projetos ambientais;

II - execução de obras de recuperação de áreas degradadas;

III - manutenção de espaços públicos;

IV - contribuições a entidades ambientais ou culturais públicas.

121 Art. 24. A pessoa jurídica constituída ou utilizada, preponderantemente, com o fim de permitir, facilitar ou ocultar a prática de crime definido nesta Lei terá decretada sua liquidação forçada, seu patrimônio será considerado instrumento do crime e como tal perdido em favor do Fundo Penitenciário Nacional.

122 BRASIL. op. Cit.

- q) atingindo espécies ameaçadas, listadas em relatórios oficiais das autoridades competentes;
- r) facilitada por funcionário público no exercício de suas funções.

Em relação a prova em si, além do instrumento do caderno probatório, a perícia ambiental deve, sempre que possível, fixar o montante do valor de reparação de dano e, na sentença condenatória, sempre que possível, deve haver a estipulação de um valor mínimo para a reparação, a qual, por si só, valerá como um título executivo apto após o trânsito em julgado dessa sentença condenatória.

Interessante destacar, também, que as provas que foram produzidas e carreadas durante um inquérito civil ou ao longo de um processo civil por questão ambiental, podem ser aproveitadas no juízo criminal enquanto provas emprestadas, desde que, claro, oferecido o devido contraditório.

No tocante à ação penal por crime contra o meio ambiente, é imperioso informar que a mesma é sempre pública incondicionada. São cabíveis, em regra, os benefícios da transação penal e da suspensão condicional do processo, previstos na Lei 9.099/95. Importante frisar que a transação penal e a suspensão, requer a prévia composição do dano ambiental, salvo impossibilidade de fazê-lo. Sendo que na suspensão do processo, o período de prova também pode ser prorrogado, caso seja necessário verificar a mais completa reparação do dano ambiental. Aplica-se subsidiariamente as disposições previstas no CP e no CPP.

Entre os art. 29 a 69 da Lei 9.605/98, está previsto cinco principais categorias de bens jurídicos protegidos pela norma: a fauna, a flora, o ordenamento urbano e patrimônio cultural, a administração ambiental e a poluição e os demais delitos. Do art. 70 ao 76 estão contempladas as infrações administrativas.

Trazendo as consequências penais para a seara da PNRS, temos o crime de poluição, previsto no art. 54 da LCA:

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.

(...)

§ 2º. Se o crime:

(...)

V - 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:

Pena - reclusão, de um a cinco anos.

Nesse contexto do art. 54, acima transcrito, é importante destacar que a PNRS diferenciou, de forma expressa, os conceitos de resíduo e rejeito, sendo este os “resíduos sólidos que, depois de esgotadas todas as possibilidades de tratamento e recuperação por processos tecnológicos disponíveis e economicamente viáveis, não apresentem outra possibilidade que não a disposição final ambientalmente adequada¹²³” (art. 3º, inciso XV, da Lei nº 12.305/2010). Já resíduos sólidos de modo geral são:

Art. 3º (...)

XVI - material, substância, objeto ou bem descartado resultante de atividades humanas em sociedade, a cuja destinação final se procede, se propõe proceder ou se está obrigado a proceder, nos estados sólido ou semissólido, bem como gases contidos em recipientes e líquidos cujas particularidades tornem inviável o seu lançamento na rede pública de esgotos ou em corpos d’água, ou exijam para isso soluções técnica ou economicamente inviáveis em face da melhor tecnologia disponível.¹²⁴

Nesse sentido, Paulo Affonso Leme Machado, em sua obra *Direito Ambiental brasileiro*, define resíduo sólido como o material, a substância, o objeto ou o bem descartado resultante de atividades humanas em sociedade, a cuja destinação final se procede, se propõe ou se está obrigado a proceder (parte final do inciso XV, do art. 3º). O termo rejeito é entendido como o resíduo sólido que, depois de esgotadas todas as possibilidades de tratamento e recuperação por processos tecnológicos disponíveis e economicamente viáveis, não apresentem outra possibilidade que não a destinação final ambientalmente adequada (art. 3º, XV)¹²⁵.

Com isso, a ideia do legislador é a de que somente cheguem aos aterros sanitários aqueles resíduos considerados rejeitos. Com fundamento nessa importante distinção, entre os muitos objetivos da PNRS, destacam-se o estímulo à não geração e a redução, reutilização, reciclagem e tratamento dos resíduos sólidos, bem como disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos; adoção, desenvolvimento e aprimoramento de tecnologias limpas como forma de minimizar impactos ambientais; incentivo à indústria de reciclagem; integração dos catadores

123 BRASIL. op. Cit.

124 Idem.

125 MACHADO, P. A. L. **Direito ambiental brasileiro**. 26 ed., rev., ampl., e atual. São Paulo: Malheiros, 2018. p. 691-692.

de materiais reutilizáveis e recicláveis nas ações que envolvam a responsabilidade compartilhada e estímulo ao consumo sustentável, entre outros.

O entendimento contido na lei é a de que os resíduos possuem valor econômico, de forma que o incentivo à separação dos materiais recicláveis e reaproveitáveis, reduz o volume a ser disposto nos aterros, aumentando a sua vida útil. Assim, a implantação da coleta seletiva é instrumento essencial para se atingir a meta de disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos (Art. 9º, Decreto 7404/2010). O mesmo poderia ser dito com relação à reciclagem e à compostagem, instrumentos com íntima relação com a coleta seletiva. Desta forma, a lei enfatiza que entre o pós-uso de um produto e o seu descarte final, ainda existe toda um potencial cadeia produtiva que deve ser explorada adequadamente, resultando em geração de emprego e renda, promovendo a cidadania e diminuindo os impactos ambientais negativos nos pontos de disposição final.

Especificamente em relação à disposição final ambientalmente adequada¹²⁶, uma alteração legislativa extremamente relevante acerca desse tema ocorreu em 14 julho de 2020, data em que foi sancionada a Lei 14.026/2020, que traz o novo marco legal do saneamento básico. Além de promover alterações em diversas legislações correlatas, esse diploma legal estabeleceu novos prazos para a adequação às disposições da Política Nacional de Resíduos Sólidos, a Lei Federal 12.305/2010, nos seguintes termos:

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: (Redação dada pela Lei nº 14.026, de 2020)

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; (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)

II – até 2 de agosto de 2022, para Municípios com população superior a 100.000 (cem mil) habitantes no Censo 2010, bem como

¹²⁶ O conceito de disposição final ambientalmente adequada também encontra previsão na PNRS, conforme art. 3º VIII:

“disposição final ambientalmente adequada: distribuição ordenada de rejeitos em aterros, observando normas operacionais específicas de modo a evitar danos ou riscos à saúde pública e à segurança e a minimizar os impactos ambientais adversos”.

para Municípios cuja mancha urbana da sede municipal esteja situada a menos de 20 (vinte) quilômetros da fronteira com países limítrofes; (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)

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 (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)

IV – até 2 de agosto de 2024, para Municípios com população inferior a 50.000 (cinquenta mil) habitantes no Censo 2010. (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020).¹²⁷

Antes da alteração legislativa, a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos, deveria ser implantada em até 4 (quatro) anos após a data de publicação da Lei da PNRS.

Essa situação levou muitos a acreditar que o prazo de extinção dos lixões quedaria no ano de 2014 e que, agora com o Novo Marco Legal, estender-se-ia ao prazo estabelecido no atual artigo 54, de acordo com a população do respectivo município, tendo como base o Censo de 2010 e os demais requisitos estabelecidos no *caput* do mencionado artigo.

Contudo, a lei é clara ao dispor exclusivamente sobre rejeitos. Ou seja, enviar resíduos que ainda podem ser reaproveitados, através da reutilização, reciclagem, compostagem etc., configura o crime de poluição estabelecido no art. 54 da LCA. Vê-se que o crime ambiental de poluição do art. 54 da LCA, pouco sofre influência com a alteração do Novo Marco Legal, destacando-se, inclusive, que a previsão para situações como essa, está prevista no ordenamento jurídico como criminosa há mais de 40 anos, conforme a redação do art. 15, da PNMA¹²⁸, que tacitamente foi revogado quando do advento da Lei de Crimes Ambientais, no art. 54.

4.3 Responsabilidade civil ambiental

O art. 225, da CF/88 protege o meio ambiente como um direito fundamental, protegendo o meio ambiente para as gerações futuras, reconhecendo o princípio da equidade intergeracional. A geração presente também deve assegurar a qualidade ambiental para as gerações futuras.

¹²⁷ BRASIL. Op. Cit.

¹²⁸ Art. 15. O poluidor que expuser a perigo a incolumidade humana, animal ou vegetal, ou estiver tornando mais grave situação de perigo existente, fica sujeito à pena de reclusão de 1 (um) a 3 (três) anos e multa de 100 (cem) a 1.000 (mil) MVR.

Todos aqueles que empreendem alguma atividade que é potencialmente poluidora e que é utilizadora de bens ambientais tem um verdadeiro dever de incolumidade diante dos terceiros e da sociedade. O ambiente não pode ser objeto de degradação considerada intolerável.

Há um conflito permanente entre a atividade humana e a conservação ambiental. Determinados impactos antrópicos, em virtude da gravidade dos riscos que esses impactos apontam e dos efeitos que produzirão no curto, médio e longo prazo, podem gerar consequências duradouras e graves. Contudo, determinados danos serão considerados intoleráveis, daí então que o Direito intervém para impedir a ocorrência desses prejuízos e exigir a reparação desses danos. De acordo com o entendimento de LEITE (2013), a responsabilidade civil ambiental não é apenas uma maneira de reparar os direitos intersubjetivos, vai muito mais além, pois se trata de uma função preventiva e de precaução, vez que tem o objetivo de desestimular atividades poluidoras diante da possibilidade de aplicação de sanções, bem como a internalização dos custos em razão dos danos ambientais. Essa aplicação de sanções e responsabilização dos custos pelos danos causados acabam tendo um caráter pedagógico, fazendo com que as empresas tenham uma maior preocupação para a não incidência das referidas sanções. Destaca, ainda, o grande passo dado pela legislação quando, no art. 14, §1º, da Lei nº 6.938/81, estabeleceu a responsabilidade objetiva do poluidor, ou seja, não sendo necessária a comprovação de culpa para que seja imposta uma sanção civil, sendo o bastante a existência de nexo de causalidade entre a lesão ambiental ocorrida e a ação/omissão¹²⁹.

A responsabilidade civil ambiental, com ênfase que a CF dá a gerações futuras, é essencialmente preventiva e busca, além da prevenção e da precaução, que aquele empreendedor que tem o potencial de causar algum tipo de dano, em primeiro lugar, internalize os riscos da sua atividade no processo produtivo. O que significa o acolhimento do princípio do poluidor-pagador.

Caso não se consiga promover a internalização dos danos, seria caso de reparação integral dos danos e compensação das vítimas. Dentro dessa lógica da prevenção do dano ambiental, todo o esforço da responsabilidade civil, num

129 LEITE, J. R. M. **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013. p. 2.108.

primeiro momento, é de tentar impedir a ocorrência do dano, conforme disciplinado no art. 187, do Código Civil de 2002.

Quando há uma atividade poluidora em descumprimento às normas ambientais, há a possibilidade de atuação preventiva à ocorrência do dano para impedir a ocorrência da atividade que provavelmente irá causar dano significativo. Tudo aquilo que é considerado arriscado e grave, num patamar intolerável, porque irreversível ou porque vai haver efeitos persistentes, continuados, vai atrair a incidência do art. 187, do CC/2002 e vai permitir, então, que se atuem preventivamente.

A responsabilidade civil pode interferir diante da ameaça de dano que, por si só, já é considerada um ilícito e que deve ser impedido, seja através de uma ação inibitória, para impedir a ocorrência do dano, impedindo-se o exercício daquela atividade que tem o potencial de causar o dano e também é possível atuar sobre os efeitos lesivos de uma ação ilícita que talvez já acontece, mas que o dano ambiental não tenha sido consumado completamente. De acordo com o STEIGLEDER (2017), a função social da responsabilidade civil, quando esta está voltada para a proteção do meio ambiente, está ligada aos princípios tanto da responsabilidade social como da solidariedade¹³⁰.

No estudo do dano ambiental em concreto, há o fenômeno de complexidade na definição de causa em razão de muitos aspectos inter-relacionados, sendo o nexo de causalidade um fator aglutinante entre a ação ou omissão e o dano ambiental, aplicando-se a teoria do risco.

O dano, por sua vez, diz respeito tanto a um dano na perspectiva material, que atinge os aspectos corpóreos do ambiente natural, mas também há o dano de dimensão extrapatrimonial, que atinge valores imateriais da pessoa humana, como, por exemplo, o sossego, a qualidade de vida e o bem-estar. Quando se fala de um dano extrapatrimonial associado a uma causa ambiental, há essa perspectiva de reconhecer toda essa dimensão que é imaterial, extrapatrimonial, que se relaciona aos valores da afetividade, de identidade que as pessoas têm.

A seu turno, o nexo de imputação é fundamento da responsabilidade civil, permitindo imputar a alguém o dever de reparação, sendo uma responsabilidade objetiva, logo, o nexo de imputação é o risco da atividade. Dessa forma, será

¹³⁰ STEIGLEDER, A. M. **Responsabilidade civil ambiental**: as dimensões do dano ambiental no direito brasileiro. 3. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2017, p. 158 e 159.

responsabilizado aquele que exerce uma atividade que tinha o potencial de causar o risco, mesmo que não houvesse vontade de sua parte, ou atuado por negligência, imperícia ou imprudência.

A responsabilidade vai ser estabelecida independentemente de qualquer outra circunstância que poderia ser tratada como uma excludente. Ou seja, mesmo que tenham contribuído para o dano ambiental fatos da natureza e fatos de terceiros, ainda assim, pelo simples fato daquela atividade ter existido, de ter dado causa de alguma forma, dela ter contribuído para aquela atividade poluidora, ela foi uma condição sem a qual o dano não teria acontecido, então, vai haver a imputação da responsabilidade mesmo assim.

As consequências do resultado são imputadas ao agente mesmo que não exista uma causalidade direta e adequada. Dessa forma, é um efeito prático da adoção da teoria do risco integral não se admitir excludentes de causalidade. O STJ adota a teoria do risco integral, não admitindo, portanto, excludentes, tais como o caso fortuito, força maior e fato de terceiro.

A responsabilidade por dano ambiental é objetiva e pautada no risco integral, não se admitindo a aplicação de excludentes de responsabilidade. Conforme a previsão do art. 14, § 1º, da Lei n. 6.938/1981, recepcionado pelo art. 225, §§ 2º e 3º, da CF, a responsabilidade por dano ambiental, fundamentada na teoria do risco integral, pressupõe a existência de uma atividade que implique riscos para a saúde e para o meio ambiente, impondo-se ao empreendedor a obrigação de prevenir tais riscos (princípio da prevenção) e de internalizá-los em seu processo produtivo (princípio do poluidor-pagador). Pressupõe, ainda, o dano ou risco de dano e o nexo de causalidade entre a atividade e o resultado, efetivo ou potencial, não cabendo invocar a aplicação de excludentes de responsabilidade. Precedente citado: [REsp 1.114.398-PR](#), DJe 16/2/2012 (REPETITIVO). [REsp 1.346.430-PR](#), Rel. Min. Luis Felipe Salomão, julgado em 18/10/2012.¹³¹

Dentre os pressupostos da responsabilidade civil, ação ou omissão, nexo causal e dano, há também um outro pressuposto, chamado nexo de imputação (a culpa ou risco). É o fundamento da responsabilidade civil. No direito ambiental brasileiro, como o regime é objetivo, o nexo de imputação é o risco da atividade.

Importante verificar o liame causal entre a atividade que é potencialmente poluidora e o dano ambiental consumado. Quando o art. 14, §1º, da Lei nº 6.938/81

¹³¹ Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/jurisprudencia/externo/informativo/?aplicacao=informativo&acao=pesquisar&livre=@cnot=013681>. Acesso em 19 de julho de 2022.

estabelece que independe de culpa a responsabilidade pelo dano ambiental, bem como a terceiros, nos está dizendo que é uma responsabilidade baseada em risco integral, o que romperia com o sistema jurídico brasileiro. Pela visão do egrégio Superior Tribunal de Justiça, há o afastamento das questões das excludentes das responsabilidades.

Já a teoria da causalidade adequada, teoria mais conservadora, utilizada na comunidade europeia, o acolhimento das excludentes quando se trata dos fatos da natureza, de atividade que foi autorizada (fato do príncipe), uma condição deve ser considerada a causa de um dano quando ela constituir uma consequência normal, típica, idônea e provável daquela atividade que foi apontada como causadora.

É necessário que exista uma idoneidade lesiva, que se tenha uma aptidão causal à produção daquele resultado. Nesse cenário, é que se admite as excludentes de causalidade, tais como caso fortuito, força maior e fato de terceiro. As excludentes precisam ser um fato completamente externo, anormal e irresistível em relação à atividade do empreendedor.

Para que esteja configurada a responsabilidade civil, é necessário que estejam presentes três requisitos básicos. O primeiro deles é a existência de uma atividade de risco para a saúde e meio ambiente, sendo essa conduta de forma ativa ou omissiva, que desencadeia algum tipo de risco de dano efetivo ou potencial para o meio ambiente.

O segundo requisito que deve ser observado para que possa haver uma responsabilidade civil ambiental é a existência efetiva do dano ambiental, consubstanciada em uma ação de pessoa física ou jurídica que lese o meio ambiente.

O terceiro requisito, diz respeito ao nexo de causalidade entre essa ação ou omissão e o dano ou risco de dano (nexo causal essencial à responsabilidade civil ambiental). Vigora o princípio da irrelevância da ilicitude da atividade ou do licenciamento. Ou seja, mesmo aquelas atividades completamente lícitas, licenciadas pelo órgão ambiental competente, ainda assim o empreendedor que seja poluidor, pode vir a responder pela responsabilidade civil ambiental.

Ainda, verifica-se um cenário de extremo rigor em que não são admitidas as excludentes de caso fortuito, força maior, culpa exclusiva da vítima e culpa exclusiva de terceiro. O conceito de poluidor vem gradativamente sendo ampliado e ajustado às realidades sociais vigentes.

Dessa forma, os três requisitos devem estar presentes em uma cadeia de prova, para que só assim possa haver a responsabilização civil pelo dano ambiental causado. Desde quando se quando começou a se preocupar com o meio ambiente até a década de 80, imaginava-se que não seria tão complexo resolver os dilemas ambientais. Entretanto, com o passar dos anos e com o aumento da complexidade das demandas relacionadas ao ambiente a doutrina, legislação e jurisprudência perceberam que as regras clássicas da responsabilidade civil não seriam suficientes para tutelar o direito ambiental. A complexidade das demandas ambientais começa pelo fato de que, em regra, há uma pluralidade de vítima, e, às vezes, sequer é possível identifica-las em números com exatidão, assim como a real extensão do dano. Além disso, ainda há, em algumas situações, a dificuldade de identificar o causador do dano, principalmente quando esse dano é ocorrido em locais mais remotos, onde não há monitoramento ambiental constante e se tratam de áreas extensas que merecem atenção (MILARÉ, 2020).¹³²

Nesse sentido, o conceito de poluidor deve ser readaptado a essa realidade dos riscos tecnológicos atuais. Com isso, as ações humanas devem ser limitadas para que seja possível manter o meio ambiente com um mínimo de higidez e equilíbrio também para as futuras gerações.

De acordo com a Lei do PNMA, poluição é o resultado da atividade do poluidor (art. 3º, inciso III). Ou seja, é a degradação da qualidade ambiental resultante de atividades que, direta ou indiretamente, prejudique a saúde, a segurança e o bem estar da população; crie condições adversas às atividades sociais e econômicas; afetem desfavoravelmente a biota¹³³; afetem as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente e lancem matérias ou energia em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos.

No direito brasileiro, em virtude da relevância que a Constituição Federal deu ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e a relevância do princípio da dignidade da pessoa humana, a imputação da responsabilidade civil tem que ser a mais intensa possível.

¹³² MILARÉ, E. **Direito do ambiente** - 12 ed. rev., atual. e ampl. - São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020, p. 621.

¹³³ Biota é um conceito que se identifica com todo o conjunto da fauna e da flora.

5. ATUAÇÃO AUTOCOMPOSITIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO

A resolução das controvérsias oriundas do convívio em sociedade encontra-se no cerne do nascimento do próprio Estado instituído de forma organizada, consoante as diversas teorias de “pacto social”, como também consiste no núcleo originário do Direito, emergido da necessidade de um mecanismo de pacificação social que transcendesse a barbárie da vingança e apresentasse a solução por meio de uma autoridade alheia à lide discutida.

Todavia, com a evolução da sociedade e, por conseguinte, do Direito, atingiu-se um novo patamar na percepção acerca do exercício da jurisdição, com o aprimoramento do conceito de Justiça e com o entendimento de que somente os métodos tradicionais já não satisfaziam completamente os anseios de uma sociedade tão plural e complexa.

O Poder Judiciário sobrecarregado e a dificuldade em se obter uma prestação jurisdicional célere, justa e eficaz ensejaram a compreensão de que os conflitos poderiam ser dissolvidos também por outros meios alternativos inclusive fora dos tribunais, e muitas vezes mais eficientes e satisfativas, a depender da exigência da demanda.

De forma simplificada, nessa conjuntura, apresentam-se os chamados “meios integrados de resolução de conflitos”, superando a nomenclatura de “meios alternativos”, anteriormente utilizada, uma vez que não há uma hierarquia ou secundarização de alguns métodos em detrimento de outros, mas sim, a busca do mais adequado às peculiaridades do caso, dentre as soluções possíveis.

Desse modo, a autocomposição, conceituada pelo ilustre professor Fredie Didier Jr. como “forma de solução do conflito pelo consentimento espontâneo de um dos contendores em sacrificar o interesse próprio, no todo ou em parte, em favor do interesse alheio”¹³⁴, passou a constituir ponto central da processualística moderna mundial e também da brasileira, que, naturalmente, prestigiou as tendências sobre o tema.

Nesse cenário, o Sistema Multiportas adotado no Brasil teve como referência o modelo norte-americano (Multi-door Courthouse System), fundamentado no conjunto de ideias do professor de Direito da Universidade de Harvard, Frank

134 DIDIER JR., F. **Curso de Direito Processual Civil**: teoria geral do processo e processo de conhecimento – vol.1. 23. ed. Salvador: Editora JusPODIVM, 2021, p. 93.

Sander¹³⁵, o qual recomendava a abertura de diversas vias e abordagens de resolução de conflitos, de modo que as partes fossem direcionadas consoante a particularidade de suas querelas, partindo da premissa de que a adaptabilidade do sistema seria o melhor caminho na busca da mais adequada composição e, conseqüentemente, promoção de direitos.

Não é consenso na doutrina quais as espécies de autocomposição existentes, discutindo-se, inclusive, a não taxatividade dos mecanismos disponíveis, tendo em vista que infindáveis são os formatos de litígios e, portanto, seguindo o princípio da adaptabilidade, inúmeras e criativas também poderiam ser as soluções para esses litígios. Contudo, as mais constantemente citadas seriam a renúncia, desistência e submissão, que perpassam pelo elemento volitivo das partes em cederem em seus direitos, total ou parcialmente, além dos métodos propriamente ditos de autocomposição, entendida de modo *lato sensu*, tais como, negociação, mediação, conciliação, arbitragem, processo restaurativo e convenções processuais, bem como os próprios mecanismos preventivos, anteriores à instalação do problema.¹³⁶

Insero nessa conjuntura, observa-se a crescente e gradativa inclinação no ordenamento jurídico brasileiro no sentido de perseguir a justiça satisfativa e restauradora, mesmo no interior de uma cultura arraigada do direito sancionador, demandista por essência.

O Código de Processo Civil de 2015, para ilustrar, mostrou explicitamente tal movimento, ao incentivar a conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos, ao positivar o negócio jurídico-processual, para que as partes pudessem adaptar certos aspectos procedimentais, bem como ao enfatizar o direito das partes à obtenção de decisões justas, efetivas e em prazos razoáveis, fomentando a compreensão de que a justeza da prestação jurisdicional também perpassa por uma solução rápida e eficaz.

135 DIDIER JR., F.; ZANETI JR, H. **Justiça Multiportas e tutela constitucional adequada:** autocomposição em direitos coletivos. Coleção grandes temas do Novo CPC, v. 9. Salvador: Editora JusPODIVM, 2016, p. 35.

136 CALADO, M. D. R.. **A autocomposição:** uma análise das modalidades usuais e dos elementos processuais e não processuais na resolução dos conflitos. Revista Âmbito Jurídico, 2011. Disponível em <<https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-processual-civil/a-autocomposicao-uma-analise-das-modalidades-usuais-e-dos-elementos-processuais-e-nao-processuais-na-resolucao-dos-conflitos/#:~:text=Segundo%20Fredie%20Didier%20Jr.%2C%20pode,93>>. Acesso em 18 julho de 2022.

Esse modelo cooperativo de processo que hoje se apresenta, constata que para que haja o efetivo acesso à justiça, em sua acepção mais completa, é necessário envolvimento de todos os atores abrangidos, empenhando-se para a mesma finalidade. Não obstante, tal cognição é uma construção histórica, jurídica e social, advinda de um longo processo, conforme brilhantemente descrito por Cappelletti e Garth, em sua obra *Acesso à Justiça*.¹³⁷

As três ondas do acesso à justiça retratadas no livro estão intimamente relacionadas à própria evolução da sociedade no decorrer da história, com a ocorrência das chamadas “dimensões dos direitos fundamentais”, percebidas como tendências naturais às demandas da sociedade que surgiam em cada contexto histórico.

Na Primeira Onda identificada, verificou-se que, no cenário dos estados liberais dos séculos XVIII e XIX, o “acesso à justiça” consistia meramente em acesso à proteção judicial aos que tivessem capacidade de financeira de arcar com os custos, de modo que, devido à exaltação ao estado negativo, o qual pregava que somente deixassem livres as pessoas para gozarem de seus direitos individuais, havia apenas o acesso formal, mas não efetivo. Apresentava-se amplamente formalista, dogmático e, em um primeiro momento, indiferente aos problemas afetos à desigualdade pungente dos atores sociais e dos litigantes. Desse modo, o fator inicial identificado como limitante ao acesso à justiça eram as disparidades de cunho patrimonial, razão pela qual se concentraram os esforços em proporcionar serviços jurídicos aos pobres, por meio da assistência judiciária, em uma espécie de embrião das defensorias públicas que posteriormente surgiriam.

Por seu turno, a Segunda Onda de acesso à justiça surgiu pela constatação da premente necessidade de transcender os remédios individuais de resolução de conflitos, aferindo-se que algumas temáticas possuem caráter de cunho social, coletivo e difuso, demandando uma percepção mais garantista e suscitando a atuação positiva do Estado. Direitos como saúde, trabalho, educação, consumo, meio ambiente, e a própria percepção dos direitos humanos como transindividuais, desencadearam uma imensa modificação no modo de pensar o Direito e a Justiça, estágio em que o Ministério Público despontou e passou a ter protagonismo evidente para conduzir à reivindicação dos interesses sociais e difusos.

137 CAPPELLETTI, M.; GARTH, B. **Acesso à Justiça**. Trad. Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editora, 1988.

Por fim, no que concerne à Terceira Onda Renovatória de acesso à justiça, aponta-se ao entendimento de que a sociedade não mais percebe suficiente o proferimento de sentenças judiciais, ainda que justas, como a melhor forma de satisfazer os anseios dos que movimentam o sistema em busca de solução para as diversas formas de crise. Destarte, a concepção mais ampla de acesso à justiça, conforme discorre Cappelletti, perpassa pela utilização de outros meios legítimos e pela criação de novos mecanismos procedimentais exequíveis, que proporcionem efetiva satisfação e resolutividade aos litígios, especialmente aos que envolvem interesses metaindividuais e difusos, bem como pela aproximação com a realidade social, compreendendo-se, com efeito, que as técnicas processuais são instrumentos que servem às funções sociais.

Por conseguinte, uma das maiores lições aprendidas a partir da obra de Cappelletti e Garth e da análise das retroditas ondas, consiste no entendimento de que é apenas pretensa e destituída de sentido a titularidade de direitos, se não são fornecidos os mecanismos efetivos para sua reivindicação, o que exige o envolvimento de todos os atores processuais e, de modo fundamental, daqueles alcunhados pela Constituição brasileira de 1988 como “funções essenciais à justiça”, entre os quais se insere o Ministério Público.

No Brasil, o novel diploma constitucional trouxe em seu arcabouço um novo perfil para diversas instituições existentes, no bojo das quais se inclui o Ministério Público, a partir de então apresentado, no art. 127, como “instituição permanente essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis¹³⁸”.

Conforme versa Diogo Figueiredo Moreira Neto (2010), em seu artigo científico *Funções Essenciais à Justiça*, compilado na obra *Tratado de Direito Constitucional*, o Ministério Público vem exercendo um papel importante, uma vez que, de maneira pioneira, atua apresentando resultados satisfatórios, através da instauração de inquéritos civis e ações civis públicas.

Assim, percebe-se que após a Carta Magna de 88, o Ministério Público incorpora de modo mais veemente o papel de promotor da cidadania, agente de transformação social e concretizador de direitos fundamentais, predominantemente

¹³⁸ BRASIL. op. Cit.

nas causas de interesse coletivo¹³⁹, dentre as quais se insere o meio ambiente ecologicamente equilibrado e sadio.

Conforme assevera Rafael Machado, acerca da essencialidade do Ministério Público no bojo dos desafios do século XXI, na visão moderna, este se põe como verdadeiro agente de transformação social:

Sob o prisma constitucional, a análise não fica detida ao mencionado art. 127 da Carta Magna. Como defensor do regime democrático, a legitimidade institucional e sua decorrente essencialidade podem ser igualmente extraídas de outras normas de robusta carga axiológica, tais como o objetivo fundamental do Estado brasileiro promover a construção de uma sociedade livre, justa e solidária. Isto porque a moderna visão do Ministério Público o põe como agente de transformação social, e não apenas detentor da função de mantenedor do *status quo* ou fiscal da ordem jurídica¹⁴⁰.

Contudo, desde então, a atuação dessa instituição essencial vem enfrentando uma transição entre paradigmas, posto que, a despeito de novas tendências gradativamente abraçadas, ainda persistem resquícios do paradigma demandista, com práticas mais reativas, voltadas ao judicialismo e ao apego às soluções judiciais, focado na intervenção institucional maciçamente efetuada por meio de propositura de ações civis públicas (ACPs), que delegam ao Poder Judiciário a solução do conflito, em vez de participar ativamente da construção desta¹⁴¹.

Por seu turno, o paradigma resolutivo que o sucedeu, alinhado ao que propõe a Terceira Onda Renovatória de Cappelletti, indica que o acesso à justiça extrapola o formalismo processual e pauta-se na atuação proativa e integrada, buscando interlocução com os demais agentes e efetivo conhecimento da realidade social que os cerca. Dessa maneira, o Promotor de Justiça que se fia pelo paradigma resolutivo empenha-se na busca conjunta pela melhor elucidação, não almejando mais passivamente o fim do processo, mas pretendendo a efetiva resolução prática da questão e o fomento de decisões justas para a proteção dos

139 DAHER, L. L. N. **Ministério Público Resolutivo e o tratamento adequado dos litígios estruturais**. 1. ed. Belo Horizonte, São Paulo: D'Plácido, 2020, p. 22.

140 MACHADO, R. M. R. S. **A essencialidade do Ministério Público no mundo líquido – Desafios para o século XXI – Coleção Ministério Público Resolutivo**. 2 reimp. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2021. p. 16.

141 BENJAMIN, H. A. H. D. V. **Um novo modelo para o Ministério Público na proteção do meio ambiente**. Revista de Direito Ambiental, São Paulo, ano 3, n. 10, p. 7-13, abr./jun. 1998.

direitos afetados, com concretas prevenção, inibição e reparação, bem como o impacto socialmente relevante dos resultados auferidos¹⁴².

Tal transição, entretanto, é desafiadora por excelência, dado que se trata de uma mudança estrutural na instituição e até mesmo na mentalidade dos seus agentes. No entanto, o Ministério Público tem se mostrado cada vez mais flexível e aberto às renovações que os hodiernos ares requerem, demonstrando que a atuação autocompositiva e restaurativa do órgão, mais que um ideal, passa a ser uma realidade progressivamente mais concreta e possível, já largamente implantada ao longo dos anos, em especial nas últimas décadas, com o surgimento de diversas leis e mecanismos autocompositivos que possibilitam uma instituição mais resolutiva e próxima da sociedade.

Ratificando esse pensamento, discorre Gregório Assagra de Almeida (2016), no que concerne ao papel do Ministério Público no contexto neoconstitucionalista, destaca que o Ministério Público é instituição do acesso à justiça¹⁴³.

A vasta atuação autocompositiva do Ministério Público, nessa nova roupagem paradigmática, especialmente no que se refere a direitos coletivos, podemos mencionar a publicação, pelo Conselho Nacional do Ministério Público, da Resolução n. 118, de 1º de dezembro de 2014, que dispõe sobre a Política Nacional de Incentivo à Autocomposição em âmbito institucional. O documento demarca um posicionamento interno quanto à “necessidade de uma cultura da paz, que priorize o diálogo e o consenso na resolução dos conflitos, controvérsias e problemas no âmbito do Ministério Público¹⁴⁴”, conforme destacado em um dos considerandos.

Essa Resolução menciona mecanismos como a negociação, a mediação, a conciliação, as práticas restaurativas (quando há vítima) e as convenções processuais e estabelece, em seu art. 2º, as seguintes diretrizes que deverão ser seguidas pelo Ministério Público para a implementação da Política Nacional de Incentivo à Autocomposição:

142 GOULART, M. P. **Elementos para uma teoria geral do Ministério Público**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2013.

143 ALMEIDA, G. A. D. **O Ministério Público no neoconstitucionalismo: perfil constitucional e alguns fatores de ampliação de sua legitimação social**. In FARIAS, Cristiano Chaves de, ALVES, Leonardo Barreto Moreira e ROSENVALD, Nelson (coord.). *Temas Atuais do Ministério Público*. 6ª Ed., Ed. Jus Podivm, Salvador, 2016, p.63.

144 CNMP. **Resolução nº 118, de 1º de dezembro de 2014**. Dispõe sobre a Política Nacional de Incentivo à Autocomposição no âmbito do Ministério Público e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolucao-118-1.pdf>>. Acesso em 21 de julho de 2022.

Art. 2º Na implementação da Política Nacional descrita no artigo 1º, com vista à boa qualidade dos serviços, à disseminação da cultura de pacificação, à redução da litigiosidade, à satisfação social, ao empoderamento social e ao estímulo de soluções consensuais, serão observados:

I – a formação e o treinamento de membros e, no que for cabível, de servidores;

II – o acompanhamento estatístico específico que considere o resultado da atuação institucional na resolução das controvérsias e conflitos para cuja resolução possam contribuir seus membros e servidores;

III – a revisão periódica e o aperfeiçoamento da Política Nacional e dos seus respectivos programas;

IV – a valorização do protagonismo institucional na obtenção de resultados socialmente relevantes que promovam a justiça de modo célere e efetivo.¹⁴⁵

Outro documento digno de nota é a Estratégia Nacional de Não Judicialização (ENAJUD), fixada pela Portaria Interministerial (Ministério da Justiça, Advocacia-Geral da União, Ministério da Previdência Social e Conselho Nacional do Ministério Público) n. 1.176, de 2 de julho de 2014, que tem por objetivo formalizar articulação interinstitucional e multidisciplinar para desenvolver, consolidar e difundir os métodos autocompositivos de solução de conflitos. É mais um instrumento na busca pela cultura de paz.

Buscando a implementação dessa Estratégia Nacional, a Corregedoria Nacional do Ministério Público elaborou seu Plano de Ação em julho de 2017, tendo como um dos objetivos a *“criação e a estruturação de comitês e núcleos de incentivo à autocomposição”*.

Essas normas do Conselho Nacional do Ministério Público, que materializam a ideia de mudança de paradigma na forma de resolução de conflitos, coadunam-se às disposições do Código de Processo Civil, que traz, como normas fundamentais de processo civil, entre outras, a conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos, ao dispor, textualmente, que esses meios deverão ser estimulados por juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público, inclusive no curso do processo judicial (art. 3º, § 3º).

No campo cível, a atuação extrajudicial e autocompositiva do Ministério Público se dá, basicamente, pela utilização de dois instrumentos: o termo de ajustamento de conduta e a recomendação.

¹⁴⁵ Idem.

O termo de ajustamento de conduta encontra ampla previsão legal: a) o art. 585, inciso II, do CPC, prevê, entre os títulos executivos extrajudiciais, “o instrumento de transação referendado pelo Ministério Público¹⁴⁶”; b) a Lei nº 9.099/1995, no parágrafo único do seu artigo 57, dispõe que “valerá como título extrajudicial o acordo celebrado pelas partes, por instrumento escrito, referendado pelo órgão competente do Ministério Público¹⁴⁷”; c) o § 6º do art. 5º da Lei nº 7.347/1985 (Lei da Ação Civil Pública) também dispõe que o compromisso de ajustamento de conduta às exigências legais é título executivo extrajudicial¹⁴⁸.

Por sua vez, a recomendação pode ser utilizada para incitar os Poderes Públicos em geral e até mesmo os particulares, a fim de que sejam respeitados os direitos assegurados constitucionalmente. Trata-se de mais um instrumento de notável vocação autocompositiva.

Em esferas do Direito como o Penal e Processual Penal, pela influência de institutos americanos como o *plea bargaining*, nota-se que a Justiça Negociada vem galgando relevante espaço tanto entre o legislador pátrio, como entre as práticas cotidianas dos operadores do Direito, com os advenços das transações penais, suspensões condicionais do processo e da pena, liberdade condicional, e destaque para a recente utilização considerável das colaborações premiadas em operações de grande monta, acerca de investigações sobre corrupção no Brasil.

Como expressões legislativas dessa justiça negociada, podem ser citados os arts. 72 e 89, da Lei nº 9.099/1995 (dispõe sobre os Juizados Cíveis e Criminais), a possibilidade de composição do dano por parte do infrator, como meio de obtenção de benefícios legais, prevista na Lei nº 9.605/1998 (Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente), a delação premiada inclusa na Lei nº 8.137/1990, artigo 16, parágrafo único, e Lei nº 8.072/1990, art. 8º, parágrafo único, e a Lei 9.807/1999, e em tantas outras

146 BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015.** Código de Processo Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm>. Acesso em 21 de julho de 2022.

147 BRASIL. **Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995.** Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9099.htm>. Acesso em 21 de julho de 2022.

148 BRASIL. **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, turísticos e paisagístico e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7347orig.htm>. Acesso em 21 de julho de 2022.

situações, inclusive atinentes à execução penal, em que seja necessária a atuação do Ministério Público.

Mais recentemente, com a edição da Lei nº 13.964/2019, houve a inclusão no Código de Processo Penal do art. 28-A, que inseriu na legislação pátria um inovador mecanismo de solução consensual no âmbito criminal, o denominado acordo de não persecução penal.

Ainda que submetido a rígidos critérios para a sua formalização¹⁴⁹, já tratado em capítulo próprio, esse instituto mitigou o princípio da obrigatoriedade da ação penal e fortaleceu, de forma incontestável, a negociabilidade e a autocomposição no âmbito do sistema processual penal.

Outro instituto que observa uma lógica similar é o acordo de não persecução cível. Sua previsão legal encontra-se no art. 17, §1º, da Lei 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa), que, com a redação dada pela Lei 13.964/2019 (o denominado “Pacote Anticrime”) passou a admitir expressamente essa forma de solução consensual, ao dispor que “as ações de que trata este artigo admitem a celebração de acordo de não persecução cível, nos termos desta Lei¹⁵⁰”.

Toda essa evolução legislativa mostra o quanto a atuação autocompositiva do Ministério Público deve estar presente no desempenho das atividades ministeriais, com foco na função social do Direito, como enuncia Carlos Roberto de Castro Jatahy (2007), a atuação do Ministério Público perante à sociedade deve se pautar nos valores emancipatórios previstos na constituição, devendo o Ministério Público fazer uso do Direito como instrumento de mudança social, a fim de que se alcance um equilíbrio social através da erradicação das injustiças sociais¹⁵¹.

149 O art.28-A do Código de Processo Penal, consubstancia os elementos/requisitos objetivos e os subjetivos para que haja a realização do Acordo de Não Persecução Penal. Os requisitos/objetivos positivos são: a) à pena mínima cominada ao delito; b) ao emprego de violência e grave ameaça no cometimento do delito; c) à necessidade do cumprimento das funções político-criminais; d) a investigação criminal deve estar madura para oferecimento de denúncia, não sendo caso de arquivamento, bem como há previsão expressa de elementos/requisitos objetivos negativos, são: e) em que seja possível a transação penal; f) cometido no âmbito de violência doméstica ou familiar ou praticado contra a mulher por razões da condições de sexo feminino, em prol do agressor.

150 BRASIL. **Lei nº 13.964, de 24 de dezembro de 2019**. Aperfeiçoa a legislação penal e processual penal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/l13964.htm>. Acesso em 21 de julho de 2022.

151 JATAHY, C. R. D. C. **O Ministério Público e o Estado Democrático de Direito** – Perspectivas Constitucionais de Atuação Institucional. Ed. Lumen Juris, Rio de Janeiro, 2007, p. 28.

Desse modo, infere-se que as iniciativas para tornar o Ministério Público mais autocompositivo e resolutivo caminham a passos largos, para que seja cumpridor de sua precípua função social, de modo a garantir cada vez mais os direitos fundamentais e o efetivo acesso à justiça, requisitos fundamentais para uma sociedade mais humana, justa e igualitária.

5.1. Termo de Ajustamento de Conduta – TAC

O TAC (Termo de Ajustamento de Conduta) vem sendo preconizado como uma das mais eficientes soluções para os conflitos coletivos quando eles podem ser feitos na via extrajudicial. Permite, assim, a possibilidade da composição entre o lesante e os demais legitimados aptos a celebrar o ajustamento de conduta, trazendo aquela pessoa que estava causando um dano ambiental de volta à legalidade, de modo, inclusive, a fazer cessar as consequências desse ilícito, quando houver.

Sendo assim, o TAC pode ser considerado como uma das formas de resolver o conflito ambiental. Há as formas adjudicatórias para a resolução dos conflitos ambientais, que são aquelas buscadas em juízo, e há as formas conciliatórias. Nestas, há um entendimento de que um sujeito, por legitimação extraordinária, busca a proteção do interesse difuso ou coletivo e o responsável pela ação ou omissão que está intervindo indevidamente no meio ambiente. Logo, o TAC é um importante instrumento de reforço das formas conciliatórias de proteção do meio ambiente.

O TAC é, inclusive, reconhecido pela própria jurisprudência como um instrumento de tutela jurídica do meio ambiente, haja vista que, por meio dele, permite-se o ajuste da conduta do sujeito à legalidade, expresso no art. 8º, da PNRS. Importante destacar que aquele que celebra o ajustamento de conduta não abre mão de uma prerrogativa estabelecida pela legislação vigente na proteção do meio ambiente, apenas flexibilizando condições e prazos para o atendimento do que preconiza a lei. Assim, não há possibilidade de disposição do interesse jurídico que é tutelado pela coletividade.

Nesta seara, há discussão sobre os limites do que é possível compor no ajustamento de conduta. Atentando-se ao que prevê o art. 5º, §6º, da LACP, com a vedação dada pelo CDC, tem-se que “os órgãos públicos legitimados poderão tomar

dos interessados compromisso de ajustamento de conduta às exigências legais, mediante cominações, que terá eficácia de título executivo extrajudicial¹⁵²”.

Pode-se pensar, então, que não haveria uma grande margem de disposição do Ministério Público ou de quem celebra para fins de busca da tutela do meio ambiente. A regra é que as concessões dizem respeito a questões acessórias. Verifica-se, contudo, que ao se buscar, por exemplo, a tutela ressarcitória, há uma outra margem. Importa frisar que diante daquilo que for negociado, das peculiaridades que se está a analisar e resolver, há possibilidade as partes no estabelecimento das resoluções conservadas, tendo como norte que o direito material tutelado – o meio ambiente ecologicamente equilibrado – é indisponível.

A Resolução nº 179/2017 do CNMP, que regulamente o § 6º do art. 5º da Lei da Ação Civil Pública, expressamente ressalta uma limitação de conteúdo do TAC:

Art. 1º O compromisso de ajustamento de conduta é instrumento de garantia dos direitos e interesses difusos e coletivos, individuais homogêneos e outros direitos de cuja defesa está incumbido o Ministério Público, com natureza de negócio jurídico que tem por finalidade a adequação da conduta às exigências legais e constitucionais, com eficácia de título executivo extrajudicial a partir da celebração.

§ 1º Não sendo o titular dos direitos concretizados no compromisso de ajustamento de conduta, não pode o órgão do Ministério Público fazer concessões que impliquem renúncia aos direitos ou interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos, cingindo-se a negociação à interpretação do direito para o caso concreto, à especificação das obrigações adequadas e necessárias, em especial o modo, tempo e lugar de cumprimento, bem como à mitigação, à compensação e à indenização dos danos que não possam ser recuperados.¹⁵³

Ressalta-se, ainda, que por meio do ajustamento de conduta, pode-se buscar as três modalidades de tutela do meio ambiente: reparatória (ou seja, aquela que o lesante repare o ambiente degradado, ou que compense por um bem equivalente ou indenização pecuniária), inibitória (através do estabelecimento de obrigação de não fazer, abstando-se, por exemplo, de empreender qualquer atividade potencialmente poluidora sem que seja primeiramente licenciado para tanto) e de remoção do ilícito (quando o ilícito já esteja ocorrendo, o lesante assume a

¹⁵² BRASIL. op. Cit.

¹⁵³ CNMP. **Resolução nº 179, de 26 de julho de 2017**. Regulamenta o §6º do art. 5º da Lei nº 7.347/1985, disciplinando, no âmbito do Ministério Público, a tomada do compromisso de ajustamento de conduta. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolu%C3%A7%C3%A3o-179.pdf>>. Acesso em 21 de julho de 2022.

obrigação de fazer consistente em interromper o funcionamento do seu empreendimento, somente voltando a operar quando esteja devidamente licenciado, quando isso implique em riscos a novos danos). Tratam-se, assim, de tutelas extrajudiciais que seriam buscadas com mesmo objetivo nas ações civis públicas.

Ainda, a celebração do termo de ajustamento de conduta é marcada pelos princípios da economicidade e eficiência, haja vista que através dele se busca uma solução negocial consorciada, em que é mais fácil o seu cumprimento, pois a parte conhece a sua realidade e sabe o que está assumindo, sem ser algo imposto pelo Estado Juiz. Sendo, portanto, eficiente na prevenção de danos, porque a parte que está aderindo e pressupõe que esta adesão é porque tenha condições efetivas de cumprir.

Já em relação à natureza jurídica do TAC, verifica-se que o mesmo se trata de negócio jurídico administrativo, não se tratando propriamente de um contrato. Nesse sentido, a lição de Hugo Nigro Mazzilli (2015) é que se trata de um título executivo extrajudicial, pelo qual um determinado órgão público se compromete a adequar suas condutas de acordo com as exigências legislativas. É um instituto de natureza bilateral, tendo em vista que em um dos polos está o Ministério Público e no outro se encontra um órgão público, assim como também tem uma natureza consensual, sendo assim, possível, a sua identificação como transação da seara cível. Entretanto, esse entendimento de TAC como sendo instituto da seara cível não é correto, vez que embora existam semelhanças, o TAC não se trata de um contrato, já que seu objeto não são direitos patrimoniais de direito privado, assim como também o Ministério Público não é titular do direito transindividual objetivado, e, portanto, não pode fazer concessões com relação ao conteúdo¹⁵⁴.

Sendo, portanto, um negócio jurídico, pressupõe um mútuo acordo de vontades e a negociação das cláusulas devem ser pautadas na lealdade, com respeito e esclarecimento de negociação com a parte com a qual se negocia, para que não possa ser alegado qualquer vício de vontade ou de consentimento para fins de anulá-lo.

154 MAZZILLI, H. N. **A defesa dos interesses difusos em juízo**: meio ambiente. Consumidor, patrimônio cultural, patrimônio público e outros interesses. 28. ed. rev., ampl., e atual. São Paulo: Saraiva, 2015, pág. 467.

Outro importante ponto é que sua celebração se dá no âmbito da responsabilidade civil e se mantêm íntegra as esferas das responsabilidades penal e administrativa. Nesse sentido, é expressa a Res. 179/2017, do CNMP:

Art. 1º O compromisso de ajustamento de conduta é instrumento de garantia dos direitos e interesses difusos e coletivos, individuais homogêneos e outros direitos de cuja defesa está incumbido o Ministério Público, com natureza de negócio jurídico que tem por finalidade a adequação da conduta às exigências legais e constitucionais, com eficácia de título executivo extrajudicial a partir da celebração.

(...)

§ 3º A celebração do compromisso de ajustamento de conduta com o Ministério Público não afasta, necessariamente, a eventual responsabilidade administrativa ou penal pelo mesmo fato, nem importa, automaticamente, no reconhecimento de responsabilidade para outros fins que não os estabelecidos expressamente no compromisso.¹⁵⁵

Ainda, pela previsão do art. 9º da referida resolução do CNMP¹⁵⁶, é indispensável o acompanhamento da execução do que fora ajustado por parte do MP, podendo se valer inclusive de equipe técnica especializada. Importante destacar que o MP brasileiro não dispõe de uniformidade de quadro técnico pericial especializado para atuar em demandas tão complexas como os referentes a danos ambientais. Em termos de custos e de efetividade, é impossível ao MP conseguir manter tal quadro técnico. Ademais, esse ônus deve ser suportado pelo poluidor que na maioria das vezes auferiu lucro com sua atividade.

Para a celebração de um ajustamento de conduta na seara ambiental, o Promotor de Justiça atuante no caso deve, como ponto inicial, buscar identificar qual o conflito ambiental em análise. Não há como construir um procedimento extrajudicial de solução de conflitos sem antes reconhecer os objetos a serem solucionados. Ainda, conflito ambiental não diz respeito exclusivamente ao meio ambiente. Irradia também para aspectos sociais, culturais, econômicos, dentre outros, envolvidos necessariamente.

Nesse contexto, o dano ambiental advindo pela presença de lixão em um município e a busca pelo MP para o seu fim não se restringe a um mero conflito ambiental, irradia também para buscar soluções também sobre os catadores que

¹⁵⁵ CNMP. op. Cit.

¹⁵⁶ Resolução 179/2017, CNMP:

Art. 9º O órgão do Ministério Público que tomou o compromisso de conduta deve diligenciar para fiscalizar o seu cumprimento, valendo-se, sem que seja necessário ajustar e possível, de técnicos especializados.

trabalham no local, sobre como o município terá recursos para dar uma destinação ambientalmente adequada e qual a repercussão disso para o orçamento etc. Logo, não deve buscar o MP tão só o fim do lixão, a recuperação da área degradada e o ressarcimento do dano ambiental. Os demais direitos lesados são de natureza transindividual, sejam eles difusos, coletivos ou individuais homogêneos, para os quais o *Parquet* tem o dever constitucional de tutelá-los adequadamente.

Sendo assim o cenário de lixões a céu aberto, presente em centenas de municípios brasileiros, contaminando o solo, o lençol freático e ao de maneira permanente e consistente, com grande impacto na saúde das pessoas, e, considerando também que muitas famílias (incluindo crianças e adolescentes) vivem nessas áreas, configura lesão a uma série de direitos indisponíveis, tais como direito à dignidade humana, à vida, à integridade física, à integridade psíquica, à moradia, à saúde pessoal, à saúde pública, ao trabalho, à cidade, à felicidade, ao lazer, à educação, à contemplação do meio ambiente natural, ao bem-estar social e, claro, ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Com isso, ao enfrentar a busca pelo fim dos lixões, verifica-se o quão grande é o desafio desta temática pelo MP. Logo, tamanha complexidade na busca de soluções, demandam ao membro do *Parquet* uma postura negocial. Afinal, os interessados que participam desse procedimento estrutural não devem se ver como adversários, devem buscar atuar em colaboração, com ideia de solução dialogal e negociada para a melhor proteção dos direitos envolvidos. Assim, situações como essa fortalecem ainda mais a atuação extrajudicial do Ministério Público para a tutela adequada do meio ambiente.

Busca-se, enfim, uma atuação resolutiva sempre que possível por parte do MP, através de alguns instrumentos, a exemplo do TAC, e também com a precedência do Inquérito Civil, este deixando de ter uma feição meramente instrutória para ações coletivas e passa a ter um caráter eventualmente consensual. Tendo como norte que Ministério Público resolutivo é o que traz resultados concretos.

5.2 Acordo de Não Persecução Penal – ANPP

O novel acordo de não persecução penal (ANPP) é uma das inovações mais importantes trazidas pela Lei nº 13.964/2019, norma legal que introduziu alterações

no Código de Processo Penal e no Código Penal, sendo denominado como “Pacote Anticrime”. Tendo como diretriz a justiça penal consensual, o ANPP, segundo Cunha (2020), trata-se de um ajuste realizado entre o órgão ministerial e o suposto autor do fato, que obrigatoriamente deve ser assistido por advogado. A partir do acordo realizado, este deve ser submetido ao judiciário, para que seja devidamente homologado pelo juiz e possa produzir seus efeitos. A partir daí o investigado deve assumir sua responsabilidade e cumprir o acordo, desde que este seja mais benéfico que as sanções que seriam lhe aplicadas de acordo com o fato que lhe fora imputado¹⁵⁷.

Antes do advento da Lei nº 13.964/2019, o Conselho Nacional do Ministério Público havia editado a Resolução nº 81/2017, regulamentando a possibilidade de acordo de não persecução penal. Contudo, essa situação ensejou impugnações, através da Associação dos Magistrados Brasileiros e também da Ordem dos Advogados do Brasil, através de ações declaratórias de inconstitucionalidade (respectivamente, ADINs nº 5.793 e 5.790, ambas de 2017), cuja fundamentação era pautada no argumento de que matérias dessa natureza eram reservadas ao campo legal. Tal discussão perdeu importância com o advento do “Pacote Anticrime”, que regulou o acordo de não persecução penal desde dezembro de 2019.

O ANPP trouxe mudança de paradigma no tocante à atuação penal processual por parte do Ministério Público brasileiro. Afinal, no caso de uma ação penal pública, vigora o princípio da obrigatoriedade. Ou seja, o membro do *Parquet* tem o dever de oferecer denúncia, desde que provada a materialidade e que haja indícios de autoria. *Nec delicta maneant impunita*, isto é, nenhum crime deve ficar impune. O agente ministerial só pode deixar de denunciar se fundamentar o arquivamento.

Desta maneira, este dever só não ocorre quando for caso de arquivamento fundamentado ou mediante autorização legal, que, neste caso, por exemplo, são os casos da transação penal, da suspensão condicional do processo, instrumentos advindos pela Lei nº 9.099/95, e pelo acordo de não persecução penal, criado legalmente pelo Pacote Anticrime.

157 CUNHA, R. S. **Pacote Anticrime — Lei n 13964/2019**: Comentários às Alterações no CP, CPP e LEO/ Editora Juspodivm, 2020.

Nesse sentido, Guilherme de Souza Nucci (2020) dispõe que a inserção do art.28-A fez com que surgissem quatro oportunidades de se evitar a aplicação do cumprimento da pena, sendo o SURSIS um dos mais antigos; assim como a transação, que é possível quando se trata de ações de menor potencial ofensivo; a suspensão condicional do processo, quando se trata de crimes que a pena mínima não ultrapassa um ano; e, o mais recente, ANPP, que deve ser proposto antes da propositura da ação penal¹⁵⁸.

Trata-se, portanto, de predomínio da jurisdição consensual sob a jurisdição conflitiva. Contudo, essa discricionariedade ministerial é regradada, de caráter limitado, tendo em vista que o Ministério Público está subordinado a alguns pressupostos legais para promover a concessão do benefício, conforme estabelece o art. 28-A do Código de Processo Penal, com redação trazida pela Lei nº 13.964/2019:

Art. 28-A. Não sendo caso de arquivamento e tendo o investigado confessado formal e circunstancialmente a prática de infração penal sem violência ou grave ameaça e com pena mínima inferior a 4 (quatro) anos, o Ministério Público poderá propor acordo de não persecução penal, desde que necessário e suficiente para reprovação e prevenção do crime, mediante as seguintes condições ajustadas cumulativa e alternativamente:

I - reparar o dano ou restituir a coisa à vítima, exceto na impossibilidade de fazê-lo;

II - renunciar voluntariamente a bens e direitos indicados pelo Ministério Público como instrumentos, produto ou proveito do crime;

III - prestar serviço à comunidade ou a entidades públicas por período correspondente à pena mínima cominada ao delito diminuída de um a dois terços, em local a ser indicado pelo juízo da execução, na forma do art. 46 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal);

IV - pagar prestação pecuniária, a ser estipulada nos termos do art. 45 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), a entidade pública ou de interesse social, a ser indicada pelo juízo da execução, que tenha, preferencialmente, como função proteger bens jurídicos iguais ou semelhantes aos aparentemente lesados pelo delito; ou

V - cumprir, por prazo determinado, outra condição indicada pelo Ministério Público, desde que proporcional e compatível com a infração penal imputada.

§ 1º Para aferição da pena mínima cominada ao delito a que se refere o caput deste artigo, serão consideradas as causas de aumento e diminuição aplicáveis ao caso concreto.

158 NUCCI, G. S. **Pacote anticrime comentado**: Lei 13.964, de 24.12.2019, 1 ed, Rio de Janeiro: Forense, 2020, pág. 60.

§ 2º O disposto no caput deste artigo não se aplica nas seguintes hipóteses:

I - se for cabível transação penal de competência dos Juizados Especiais Criminais, nos termos da lei;

II - se o investigado for reincidente ou se houver elementos probatórios que indiquem conduta criminal habitual, reiterada ou profissional, exceto se insignificantes as infrações penais pretéritas;

III - ter sido o agente beneficiado nos 5 (cinco) anos anteriores ao cometimento da infração, em acordo de não persecução penal, transação penal ou suspensão condicional do processo; e

IV - nos crimes praticados no âmbito de violência doméstica ou familiar, ou praticados contra a mulher por razões da condição de sexo feminino, em favor do agressor.

§ 3º O acordo de não persecução penal será formalizado por escrito e será firmado pelo membro do Ministério Público, pelo investigado e por seu defensor.

§ 4º Para a homologação do acordo de não persecução penal, será realizada audiência na qual o juiz deverá verificar a sua voluntariedade, por meio da oitiva do investigado na presença do seu defensor, e sua legalidade.

§ 5º Se o juiz considerar inadequadas, insuficientes ou abusivas as condições dispostas no acordo de não persecução penal, devolverá os autos ao Ministério Público para que seja reformulada a proposta de acordo, com concordância do investigado e seu defensor.

§ 6º Homologado judicialmente o acordo de não persecução penal, o juiz devolverá os autos ao Ministério Público para que inicie sua execução perante o juízo de execução penal.

§ 7º O juiz poderá recusar homologação à proposta que não atender aos requisitos legais ou quando não for realizada a adequação a que se refere o § 5º deste artigo.

§ 8º Recusada a homologação, o juiz devolverá os autos ao Ministério Público para a análise da necessidade de complementação das investigações ou o oferecimento da denúncia.

§ 9º A vítima será intimada da homologação do acordo de não persecução penal e de seu descumprimento.

§ 10. Descumpridas quaisquer das condições estipuladas no acordo de não persecução penal, o Ministério Público deverá comunicar ao juízo, para fins de sua rescisão e posterior oferecimento de denúncia.

§ 11. O descumprimento do acordo de não persecução penal pelo investigado também poderá ser utilizado pelo Ministério Público como justificativa para o eventual não oferecimento de suspensão condicional do processo.

§ 12. A celebração e o cumprimento do acordo de não persecução penal não constarão de certidão de antecedentes criminais, exceto para os fins previstos no inciso III do § 2º deste artigo.

§ 13. Cumprido integralmente o acordo de não persecução penal, o juízo competente decretará a extinção de punibilidade.

§ 14. No caso de recusa, por parte do Ministério Público, em propor o acordo de não persecução penal, o investigado poderá requerer a

remessa dos autos a órgão superior, na forma do art. 28 deste Código.¹⁵⁹

Logo, são esses os requisitos para a oferta do ANPP pelo Ministério Público:

1. Deve haver um procedimento investigatório formalizado;
2. Não pode ser caso de arquivamento (deve haver suporte probatório mínimo indiciário da autoria e prova da materialidade);
3. Que seja cominada pena mínima abstrata inferior a 4 (quatro) anos;
4. Que o crime não tenha sido praticado com violência ou grave ameaça contra pessoa;
5. Investigado tenha confessado a prática do crime (admissão da prática da infração penal para fins de celebração do acordo).¹⁶⁰

Esses requisitos determinados pelo legislador podem ser subdivididos em requisitos objetivos e subjetivos, vez que, conforme a nova redação do art. 28-A, do CPP, existem pormenores que devem ser observados pelo órgão ministerial antes de oferecer o acordo à pessoa investigada.

Objetivamente, tem-se a necessidade de um procedimento, seja ele policial ou ministerial, devidamente instaurado para apurar a possível prática delituosa, com suporte probatório suficiente para que, acaso seja necessário, posteriormente se inicie a persecução penal. Outro importante requisito objetivo para que seja celebrado o ANPP, e talvez o mais visualizado pelos operadores do direito, é o requisito da quantidade de pena mínima aplicada ao delito em espécie que, após somadas a todas as causas de aumento e qualificação do crime, não poderá ultrapassar 04 (quatro) anos, o que abarca considerável número de práticas delituosas tipificadas na legislação penal pátria.

O crime ainda não deverá ter sido cometido com emprego de violência ou grave ameaça à pessoa, em razão da necessidade de a pena – seja ela física ou restritiva de direitos – ser adequada à ação criminosa anteriormente realizada. Ainda por expressa previsão legal, o ANPP não poderá ser oferecido em crimes praticados no contexto de violência doméstica e nem em crimes que seja possível celebrar transação penal. Por fim, o investigado deverá confessar circunstanciadamente a prática criminosa, depoimento este que será acompanhado

159 BRASIL. **Código de Processo Penal**. Decreto lei nº 3.689, de 03 de outubro de 1941. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/Decreto-Lei/Del3689.htm>. Acesso em: 29 de junho de 2022.

160 Ibidem., pág. 04.

de advogado particular, ou, em não sendo possível, pela Defensoria Pública, gravado e anexado aos autos do ANPP.

Subjetivamente, para que seja possível celebrar o ANPP, observará o Ministério Público se tal medida é suficiente para repreensão do crime e se o investigado possui os requisitos de personalidade positivos para a celebração do acordo, quais sejam, que o investigado não seja reincidente e nem tenha conduta voltada para a prática criminosa e que também não tenha sido beneficiado, nos últimos cinco anos anteriores ao cometimento da infração, em acordo de não persecução penal, transação penal ou suspensão condicional do processo.

Trata-se, portanto, de um poder-dever do órgão ministerial em oferecer o acordo, vez que, conforme determinado constitucional, o Ministério Público é o titular da ação penal e, após recebidos os autos que comprovam os indícios da prática criminosa, deverá analisar de forma pormenorizada e decidir qual melhor caminho a seguir, quando presentes os requisitos necessários.

Há também pressupostos negativos, conforme prevê o § 2º do art. 28-A. Assim, não cabe o acordo de não persecução penal, de acordo com o CPP:

1. Se for cabível a transação penal prevista na Lei nº 9.099/95, para crimes de menor potencial ofensivo, uma vez que essa situação é mais favorável ao acusado do que o ANPP;
2. Se o investigado for reincidente ou se houver elementos que indiquem que se trata de um criminoso habitual;
3. Se já foi beneficiado nos últimos cinco anos com medidas despenalizadoras (acordo de não persecução penal, transação penal ou suspensão condicional do processo);
4. Se for caso de crime que envolva violência doméstica ou crime contra a mulher, em razão do gênero feminino.¹⁶¹

Preenchidos todos os requisitos e vencidos todos os pressupostos negativos, o Ministério Público propõe o acordo de não persecução penal com o investigado, acompanhado de seu defensor, e o juiz homologa, haja vista a submissão ao controle judicial – tal controle recai sobre a voluntariedade do investigado e a legalidade do ato.

Cumpridas todas as condições do acordo de não persecução penal por parte do investigado, o órgão julgador declarará extinta a punibilidade do agente, sem quaisquer implicações quanto a antecedentes criminais e reincidência. Em caso de descumprimento, o Ministério Público deverá requerer ao juiz a rescisão do acordo,

¹⁶¹ Ibidem., pág. 04.

com o consequente oferecimento da denúncia criminal. Importante destacar que durante a vigência do acordo, o prazo de prescrição fica suspenso, nos termos do art. 116, IV, do Código Penal.

Com relação à responsabilidade penal, a Lei de Crimes Ambientais (Lei Federal 9.605/1998¹⁶²) tipifica quais as condutas (ações ou omissões) que constituem crime ambiental e as suas respectivas sanções, sendo que tanto pessoas físicas quanto pessoas jurídicas (quando os crimes resultam de decisões tomadas por seus representantes ou órgão colegiado em benefício da empresa) podem ser consideradas como infratoras e serem penalizadas. Nesse sentido, a Lei de Crimes Ambientais possui dispositivos com relação ao não cumprimento da PNRS, que pode ser aplicados especialmente no tocante à permanência de lixões nos municípios brasileiros:

“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. [...] Pena – reclusão, de um a quatro anos, e multa.
(...) §2º Se o crime:
(...) V - 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;”
(..)
Art. 68. Deixar, aquele que tiver o dever legal ou contratual de fazê-lo, de cumprir obrigação de relevante interesse ambiental:
Pena - detenção, de um a três anos, e multa.¹⁶³

À luz do art. 29, X, da Constituição Federal, o Prefeito Municipal possui prerrogativa de foro perante o Tribunal de Justiça. Por esse motivo, reserva-se ao Procurador-Geral de Justiça a legitimidade ativa para promover eventual processo criminal em face do gestor, e, por conseguinte, para celebrar o respectivo acordo de não-persecução penal.

O advento do Acordo de Não Persecução Penal trouxe para a atuação ministerial mais uma possibilidade de efetivar as medidas diversas da judicialização, alinhando-se com os objetivos de aliviar a quantidade de processos em trâmite no

¹⁶² BRASIL. op. Cit.

¹⁶³ BRASIL. **LEI Nº 9.605**, DE 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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19605.htm. Acesso em: 29 de junho de 2022.

Poder Judiciário e trazendo maior resolutividade e rapidez à casos sensíveis, especialmente as demandas ambientais, de difícil perseguição judicial.

A prática dos delitos ambientais nos Municípios que ainda possuem os chamados “lixões” para destinação dos seus resíduos sólidos é uma realidade que os órgãos de proteção ambiental vêm buscando erradicar. Associar o Acordo de Não Persecução Penal ao roteiro de atuação dos membros do Ministério Público supera as perspectivas meramente processuais e demandistas de atuação, onde se busca uma solução judicial negativa apenas após esgotadas todos os meios administrativos, políticos e extrajudiciais de superação dos delitos ambientais.

Dessa forma, havendo a constatação da prática das infrações penais previstas no art. 54, § 2º, inciso V, e art. 68, *caput*, da Lei nº 9.605/98, ou seja, com a ocorrência da poluição ambiental e o descumprimento de uma obrigação ambiental legítima, abre-se a possibilidade de celebração do acordo de não persecução penal, buscando a destinação adequada dos resíduos sólidos, com a consequente desativação do respectivo “lixão municipal”, com uma remediação da área e apresentação de um plano de recuperação da área degradada.

5.3 EXITOSAS EXPERIÊNCIAS DOS MINISTÉRIOS PÚBLICOS ESTADUAIS BRASILEIROS E GESTORES MUNICIPAIS NA ERRADICAÇÃO DOS LIXÕES

Estados como Alagoas, Pernambuco, Paraíba e Mato Grosso do Sul, mudaram a realidade da disposição final dos resíduos sólidos através da gestão eficiente contemporânea. Acrescente-se que os referidos estados, além de possuírem índices de desenvolvimento humano próximos, estão ligados na erradicação dos lixões através das tratativas autocompositivas, que foram protagonistas nas ações por eles implementadas para a prática da destinação correta dos resíduos sólidos. Em síntese, conforme percebe-se, da descrição individualizada de cada projeto, a atuação dos Ministérios Públicos Estaduais junto a outros órgãos estaduais, sobretudo, dos Municípios, com papel protagonista dos Prefeitos na extinção dos lixões de forma eficiente. De um lado, houve incentivo operacional à implementação da reciclagem e à diminuição da produção do lixo, ação que inclusive destacou-se como fonte de emprego e renda; por outro, destinando os rejeitos e resíduos não passíveis de reciclagem aos novos aterros sanitários.

O Estado de Alagoas, através do projeto “Por uma Alagoas Mais Verde” obteve êxito em encerrar 100% dos lixões a céu aberto que existiam no Estado, mostrando que a destinação adequada dos resíduos sólidos é possível, através de uma parceria entre todos os órgãos envolvidos na tutela ambiental e, sobretudo, de uma gestão pública eficiente.

O projeto de encerramento dos lixões alagoanos, “Por uma Alagoas Mais Verde”, foi de iniciativa do Centro de Apoio Operacional Núcleo de Defesa do Meio Ambiente (NUDEMA) junto aos Promotores naturais, do Ministério Público de Alagoas (MPAL), contou com a parceria da Associação dos Municípios de Alagoas (AMA), que em reunião em sua sede, com grande participação dos Prefeitos, deu apoio à proposição pelo MPAL de um Acordo de Não Persecução Penal, homologados pelo Tribunal de Justiça de Estado de Alagoas. Numa etapa posterior foram assinados Termos de Ajustamento de Conduta entre o Ministério Público e os Gestores municipais, destacando-se a recuperação da fauna e da flora no terreno onde anteriormente funcionava o lixão, com prazos definidos para o seu cumprimento, tudo na forma da legislação pertinente, bem como a inserção dos catadores nos programas assistenciais e de saúde que visem a inclusão social e a cidadania dos mesmos, incentivando a criação de cooperativas ou outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis.

Em trajetória similar, o Ministério Público de Pernambuco (MPPE), a Secretaria Estadual de Meio Ambiente e Sustentabilidade (Semas), Agência Pernambucana de Meio Ambiente (CPRH) e Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (TCE-PE) constituíram, em 2014, um grupo de trabalho conjunto para avançar no encerramento dos lixões no estado.

Destaca-se para a negociação, a receita do ICMS Verde, respeitando os requisitos das políticas socioambientais, estabelecidas na legislação estadual, permitindo às administrações públicas municipais os reforços orçamentários pertinentes. Assim, as possibilidades de implementação dos aterros sanitários são concretas, do ponto de vista social, ambiental e orçamentário.

Nesse contexto, também buscou-se firmar os Acordos de Não Persecução Penal, os termos estabelecem a destinação ambientalmente adequada aos resíduos sólidos, seja através da construção de um aterro sanitário ou transbordo do material para instalações licenciadas fora do território municipal, no prazo de 30 a 120 dias.

Nesse mesmo prazo, os prefeitos devem providenciar a total desativação do lixão existente nos municípios, implementando restrições e monitorando a área do lixão, com a elaboração de um Plano de Recuperação da Área Degradada (PRAD), que deve ser encaminhado para a Agência Estadual de Meio Ambiente (CPRH) para licenciamento e posterior execução. Em contrapartida, o Ministério Público se compromete, através da Procuradoria-Geral de Justiça, a não oferecer denúncia criminal pela prática de poluição, prevista no art. 54, da Lei Federal nº 9.605/1998. Apesar de ainda não haver eliminado a prática irregular dos lixões em todo o estado, é possível perceber que os municípios vêm avançando e se destacando também no cenário regional.

O Ministério Público Estadual da Paraíba (MPPB) também desenvolveu o projeto em parceria com o Ministério Público Federal, a Superintendência de Administração do Meio Ambiente (Sudema), o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), a Federação das Associações dos Municípios da Paraíba (Famup) e Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Paraíba (IFPB). Em termos absolutos, a destinação dos RSU de forma ambiental e legalmente adequada avançou de 29, em 2018, para 194 municípios, em 2022.

Embora a execução tenha sido feita pelos Municípios paraibanos, foi percebido a importância do MPPB e dos parceiros para os gestores municipais. Posto que encontraram auxílio estratégico na adequação da disposição final dos RSU. Muitos já entendiam a situação irregular dos lixões, mas encontravam empecilhos orçamentários e logísticos que dificultavam a adequação, situação que mudou com a condução extrajudicial através do Ministério Público. Entretanto, na tentativa de avançar no número de lixões encerrados, o MPPB tem encontrado entraves dos municípios residuais que, embora tenham firmado Acordo de Não Persecução Penal, não cumpriram os termos determinados para o fechamento dos lixões. Não sendo efetivo, nesses casos, a atuação extrajudicial, o Ministério Público ofereceu denúncias criminais em face de prefeitos por crime ambiental, já recebidas pelo Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba. Na oportunidade, os Desembargadores afirmaram o entendimento de que o Marco Legal do Saneamento não alterou o prazo de fechamento dos lixões.

O Ministério Público do Mato Grosso do Sul, na mesma esteira, em parceria com o Tribunal de Contas do Estado e o órgão ambiental estadual (IMASUL),

desenvolveu o Programa Resíduos Sólidos: Disposição Legal, implementando acordos coletivos e individuais para implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos, remanescendo, atualmente, apenas 12 (doze) municípios no estado do Mato Grosso do Sul com disposição inadequada dos RSU.

5.3.1 Alagoas

O Ministério Público de Alagoas, através do seu Centro de Apoio Operacional às Promotorias de Justiça – CAOP e Núcleo de Defesa do Meio Ambiente – NUDEMA, desenvolvem, desde o ano de 2018, o Projeto de Encerramento dos Lixões “Por uma Alagoas mais verde”, com objetivo de adequar os Municípios alagoanos às diretrizes propostas pela Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei Federal nº 12.305/2010).

Em parceria com a Associação dos Municípios Alagoanos – AMA, Instituto do Meio Ambiente – IMA e Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Recursos Hídricos de Alagoas – SEMARH, o MPAL busca erradicar os lixões do Estado através de atuação autocompositiva, evitando o ajuizamento de inúmeras Ações Cíveis Públicas, que, sem sombra de dúvidas, abarrotariam o judiciário e dificultariam ainda mais a extinção dos lixões, vez que demandaria lapso temporal mais extenso do que o necessário para cumprimento de Termos de Ajustamento de Conduta e Acordos de Não Persecução Penal – instrumentos utilizados pelo MPAL para concretização do Projeto “Por uma Alagoas mais verde”¹⁶⁴.

Após levantamento feito pela ABRELPE no ano de 2017, o Ministério Público de Alagoas constatou que, dos 102 (cento e dois) Municípios alagoanos, apenas 38 (trinta e oito) realizavam a destinação correta dos seus resíduos sólidos, o que levou o Estado a ocupar o topo da lista no Brasil, com 95% (noventa e cinco por cento) de destinação inadequada o lixo produzido¹⁶⁵.

Após atuação concentrada do MPAL, foram firmados 50 (cinquenta) acordos e 102 (cento e dois) TAC's, finalizando todos os lixões do Estado ainda no ano de 2018, demonstrando a efetividade e eficiência da atuação autocompositiva.

¹⁶⁴ ALAGOAS, Ministério Público do Estado de. **Projeto de encerramento dos lixões: por uma Alagoas mais verde**. MPAL: Centro de Apoio às Promotorias de Justiça, 2018.

¹⁶⁵ Ibid.

Figura 3: Mapa dos Municípios do Estado de Alagoas.



Fonte: Ministério Público do Estado de Alagoas, 2018.¹⁶⁶

5.3.2 Pernambuco

O Estado de Pernambuco vem desenvolvendo ações para combate e enfrentamento dos lixões a céu aberto desde o ano de 2012, através do Centro de Apoio Operacional de Defesa do Meio Ambiente do Ministério Público do Estado do Pernambuco – CAODMA/MPPE, por meio do projeto “O lixo, quem se lixa?”, Inquéritos Cíveis Públicos, Termos de Ajustamento de Conduta e Ações Cíveis Públicas voltadas para implementação das ações disciplinadas nas Políticas Nacionais e Estaduais de Resíduos Sólidos.¹⁶⁷

Ainda de acordo com o MPPE¹⁶⁸, só no ano de 2020, com o Projeto “Pernambuco Verde: Lixão Zero”, foram celebrados 26 (vinte e seis) Acordos de Não Persecução Penal e, no ano de 2021, 49 (quarenta e nove) ANPP’s, como forma de

¹⁶⁶ Ibid.

¹⁶⁷ PERNAMBUCO, Ministério Público do Estado do. **MPPE, TCE, SEMAS e órgãos ambientais debatem soluções para o fechamento dos lixões e gestão dos resíduos sólidos em live promovida pelo CREA-PE.** MPPE: 2022. Disponível em: <https://www.mppe.mp.br/mppe/comunicacao/noticias/15826-mppe-tce-semas-e-orgaos-ambientais-debtem-solucoes-para-o-fechamento-dos-lixoes-e-gestao-dos-residuos-solidos-em-live-promovida-pelo-crea-pe>. Acesso em: 14 de junho de 2022.

¹⁶⁸ Ibid.

acordo para adoção de medidas eficientes por parte dos gestores municipais para encerrar os lixões e passar a destinar corretamente os resíduos sólidos do Estado.

Segundo a Agência Estadual de Meio Ambiente do Pernambuco¹⁶⁹, no ano de 2014, somente 29 (vinte e nove) municípios possuíam destinação adequada para os resíduos sólidos produzidos, ao passo que no ano de 2022, 158 (cento e cinquenta e oito) municípios e o Distrito Estadual de Fernando de Noronha possuem destinação final adequada para o lixo produzido.

No Estado do Pernambuco, foi instituído o Grupo de Trabalho Lixão Zero, composto pela Agência Estadual de Meio Ambiente de Pernambuco – CPRH, Secretaria de Meio Ambiente e Sustentabilidade, Ministério Público do Estado do Pernambuco e Tribunal de Contas do Estado do Pernambuco. Através da articulação dos sobreditos órgãos, 159 (cento e cinquenta e nove), dos 184 (cento e oitenta e quatro) Municípios já possuem destinação adequada dos resíduos sólidos produzidos. Dos 25 (vinte e cinco) Municípios que ainda não regularizaram sua destinação de acordo com a Política Nacional dos Resíduos Sólidos – PNRS, 03 (três) já estão em fase final de avaliação dos seus aterros controlados¹⁷⁰.

Para fins de melhor visualização dos resultados alcançados através da atuação autocompositiva do Ministério Público do Estado do Pernambuco na erradicação dos lixões, veja-se mapa do Estado disponibilizado pela Agência Estadual de Meio Ambiente de Pernambuco (2022):

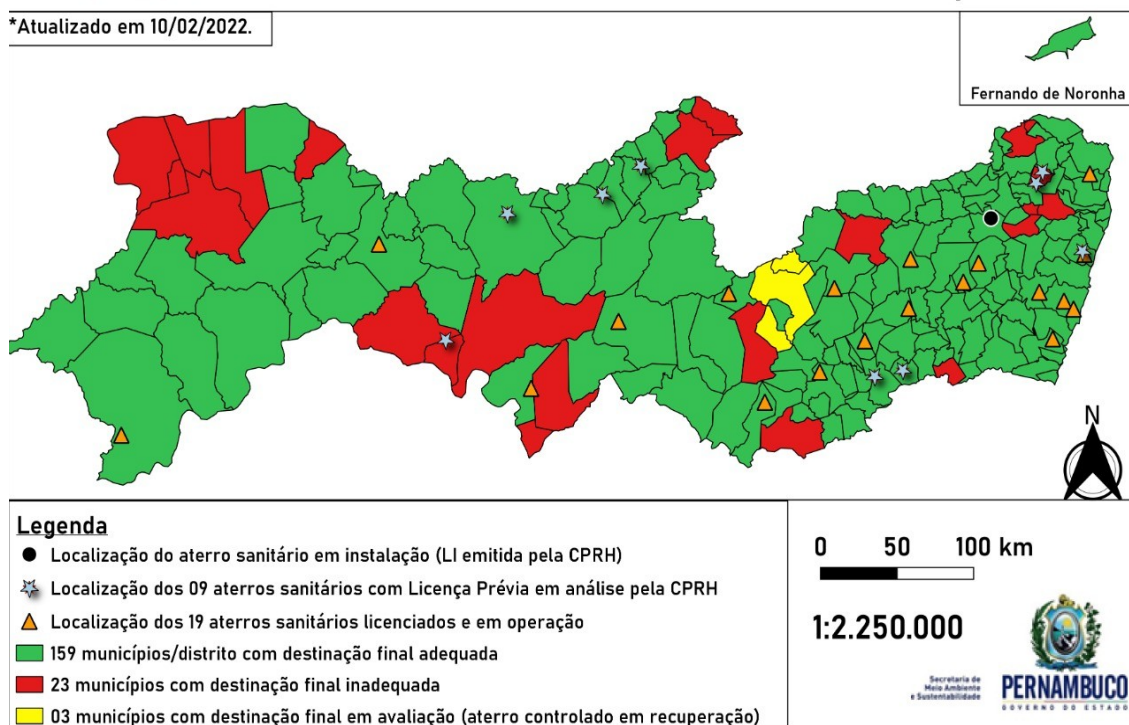
Figura 4: Mapa de destinação final dos resíduos sólidos urbanos de Pernambuco – fevereiro/2022.

169 PERNAMBUCO, Agência Estadual de Meio Ambiente de. **Meta de zerar os lixões em Pernambuco deve ser alcançada até o fim deste ano.** 2022. Disponível em: <<http://www2.cprh.pe.gov.br/2022/02/24/meta-de-zerar-os-lixoes-em-pernambuco-deve-ser-alcançada-ate-o-fim-deste-ano/>>. Acesso em: 14 de junho de 2022.

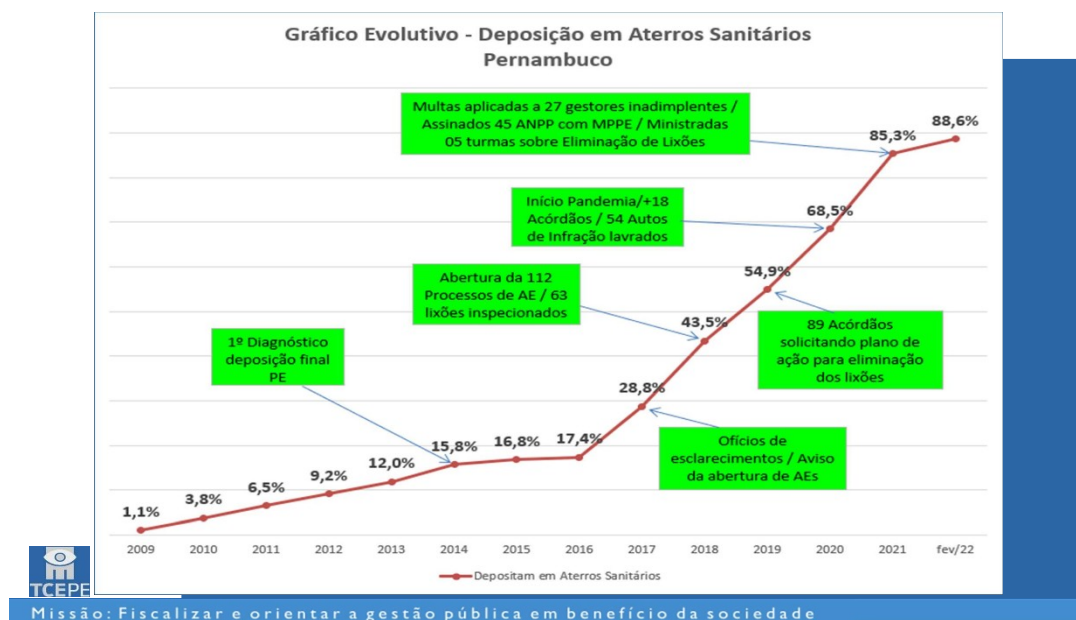
170Ibidi.

MAPA DE DESTINAÇÃO FINAL DOS RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS DE PERNAMBUCO - FEVEREIRO/2022

*Atualizado em 10/02/2022.



Fonte: Agência Estadual do Meio Ambiente de Pernambuco, 2022¹⁷¹.



Fonte: Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco.

5.3.3 Paraíba

¹⁷¹ Ibid.

O Estado da Paraíba também passou a adotar, desde o ano de 2018, ações para combate e enfrentamento dos lixões a céu aberto e buscando a destinação adequada dos resíduos sólidos.

Ainda conforme levantamento realizado pelo MPPB, em 2018, o Estado possuía apenas 29 (vinte e nove) Municípios com destinação correta do lixo produzido. Em 2021, houve um crescimento de 550% (quinhentos e cinquenta por cento), passando o Estado a contar com 156 (cento e cinquenta e seis) Municípios que realizam a destinação correta dos resíduos sólidos.

A iniciativa para erradicação dos lixões no Estado da Paraíba se deu através do projeto “Fim dos lixões”, realizado pelo Ministério Público da Paraíba em parceria com o Ministério Público Federal, a SUDEMA, o IBAMA, a Federação das Associações dos Municípios da Paraíba (FAMUP) e Instituto Federal da Paraíba (IFPB).

O projeto desenvolvido na Paraíba consistiu na realização de Acordos de Não Persecução Penal e Termos de Ajustamento de Conduta, nos quais os gestores comprometiam-se em parar de enviar os resíduos sólidos para os lixões a céu aberto no prazo de um ano, bem como devendo ser realizada a recuperação da área antes utilizada para destinação incorreta dos resíduos sólidos, que se encontrava degradada¹⁷².

Dos 223 (duzentos e vinte e três) Municípios paraibanos, 147 (cento e quarenta e sete) assinaram os acordos propostos pelo Ministério Público, evitando, assim, vasta deflagração de ação penal em face dos Prefeitos e Prefeitas dos Municípios¹⁷³.

A despeito das inúmeras tentativas de resolver a demanda de forma consensual, na Paraíba foi necessária a deflagração de denúncias junto ao Poder Judiciário da prática de crimes ambientais por parte dos gestores das cidades paraibanas que não aceitaram submeter-se a resolução consensual dos conflitos proposta pelo *Parquet*. De acordo com os dados do MPPB, a Procuradoria-Geral de Justiça denunciou no ano de 2020, por crime ambiental, 22 (vinte e dois) prefeitos e prefeitas paraibanos que não se comprometeram a assinar os ANPP's e TAC's

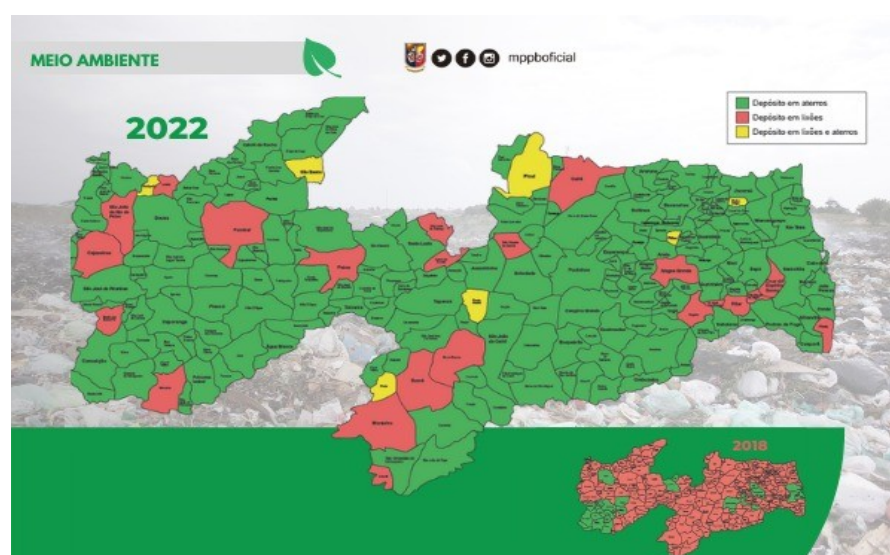
¹⁷² Ibidi.

¹⁷³ PARAÍBA, Ministério Público do Estado da. **MPPB denuncia 22 prefeitos e prefeitas que não assinaram acordo para o fim dos lixões**. 2020. Disponível em: <https://www.mppb.mp.br/index.php/38-noticias/procuradoria-geral/22926-mppb-denuncia-22-prefeitos-e-prefeitas-que-nao-assinaram-acordos-para-o-fim-dos-lixoes>. Acesso em: 14 de junho de 2022.

(MPPB, 2020)¹⁷⁴. Para fins de demonstrar a lesividade de tais praticas, só nos Municípios denunciados pelo MPPB, as áreas degradadas pelos danos ambientais sofridos em razão da destinação inadequada dos resíduos sólidos, equivalem a uma área de 40 (quarenta) campos de futebol, totalizando 40,53 hectares de terra, aproximadamente¹⁷⁵.

O último levantamento feito pelo Centro de Apoio Operacional do Meio Ambiente do Ministério Público da Paraíba demonstrou que 29 (vinte e nove) dos Municípios do Estado da Paraíba ainda se utilizam de destinação incorreta de lixões¹⁷⁶. Destes, 07 (sete) cidades já estão procurando fazer destinação correta do seu lixo, encaminhando parte dos dejetos para aterros.

Figura 5: Mapa de destinação final dos resíduos sólidos urbanos da Paraíba – fevereiro/2022.



Fonte: Ministério Público do Estado da Paraíba, 2022¹⁷⁷.

Tais números demonstram a eficiência da utilização dos mecanismos autocompositivos e conciliatórios, deixando cada vez mais a prática contenciosa de lado e construindo caminhos de promoção e defesa de um meio ambiente adequado de forma negociada com os entes públicos.

174 Ibid.

175 Ibid.

176 PARAÍBA, Ministério Público do Estado da. **MPPB atualiza 'mapa dos lixões' na PB: número de cidades que cumprem lei passou de 29 para 194.** 2022. Disponível em: <https://www.mppb.mp.br/index.php/31-noticias/meio-ambiente/24152-mppb-atualiza-mapa-dos-lixoes-na-pb-numero-de-municipios-que-cumprem-lei-passou-de-29-para-194>. Acesso em: 14 de junho de 2022.

177 Ibid.

5.3.4 Mato Grosso do Sul

No Mato Grosso do Sul, a atuação de enfrentamento dos lixões municipais vem sendo realizada em comunhão de esforços entre o Ministério Público Estadual, o Tribunal de Contas e o Instituto de Meio Ambiente de Mato Grosso do Sul (IMASUL), através do Programa Resíduos Sólidos: Disposição Legal, que, em cinco anos, de 2016 a 2020, houve uma redução de 80% para 20% dos municípios com lixões.

Ao reunir essas instituições e os municípios, o projeto elaborou diagnósticos e analisou os custos com os serviços ligados ao tema, levantando a situação jurídica de cada localidade. A partir daí, empreendeu a realização de acordos coletivos (por região) e individuais (por municipalidade), para a implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos. Com base no pressuposto de que o custo dos aterros sanitários individuais é muito elevado – o tratamento de 10 toneladas é praticamente o mesmo em relação a 100 – e de que os maiores gastos de um aterro sanitário, diluídos em um horizonte de 20 anos, não são os de sua construção, mas sim de sua operação, optou-se por soluções consorciadas ou compartilhadas, na esteira do que é previsto na Lei 12.305/2010.¹⁷⁸

Nesse cenário, durante os cinco anos do Projeto, foi possível a extinção de 45 lixões no Estado do Mato Grosso do Sul, que dispõe de 79 municípios. Antes mesmo do início desse trabalho interinstitucional, o MPMS fez um estudo sobre a implementação da Lei da PNRS, buscando um diagnóstico da situação dos municípios daquele Estado bem como traçar uma atuação estratégica para o combate aos lixões municipais.

Neste estudo, buscou-se dados junto aos municípios sobre a existência de Planos Municipais de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PMGIRS) com cronograma para cumprimento dos itens referente a: implementação de coleta seletiva; existência de Unidade de Triagem de Resíduos (UTR) e sua integração com catadores de materiais recicláveis; implementação de compostagem dos resíduos orgânicos; solução adequada para resíduos especiais, especialmente, resíduos de saúde, resíduos de construção, resíduos de lodo de Estação de Tratamento de Esgotos (ETE), resíduos industriais; logística reversa; áreas de lixão existentes e recuperadas; existência de Projeto de Recuperação de Área Degradada por disposição irregular de Resíduos Sólidos (PRADE-RS); Aterro

178 LOUBET, L. F., et al., op. Cit. p. 259.

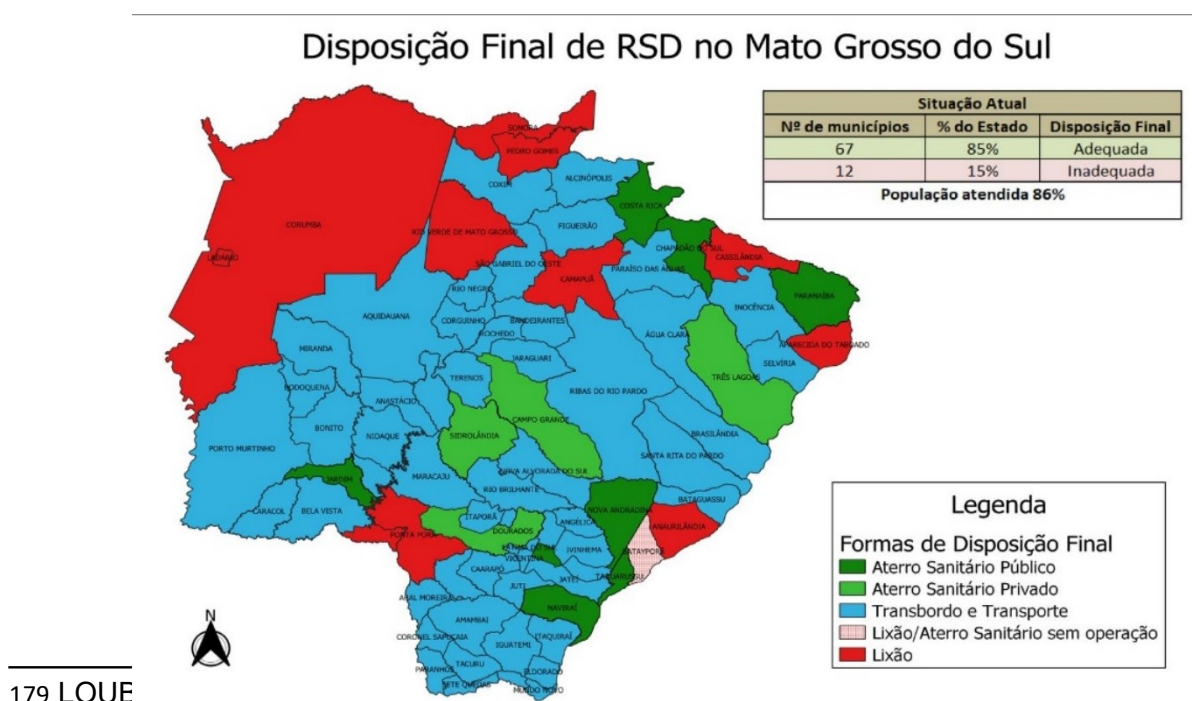
Sanitário licenciado e operando, conforme artigo “Projeto resíduos sólidos: disposição legal – a atuação articulada do Ministério Público estadual, Tribunal de Contas e o Instituto do Meio Ambiente na busca pela extinção dos lixões no Mato Grosso do Sul”, de autoria de Luciano Furtado Loubet, Fernando Silva Bernardes e Eliane C. D. Ribeiro de Barros, publicado na Revista do CNMP *Ministério Público e sustentabilidade – O Direito das Presentes e Futuras Gerações*, em 2017.

Com os dados levantados neste diagnóstico, pode-se perceber que os Municípios do Estado de Mato Grosso do Sul ainda estão muito longe de cumprir as determinações previstas na Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos, uma vez que tanto a implantação da coleta seletiva de forma abrangente quanto a implantação de aterros sanitários, ou outra destinação final adequada, ainda são exceções¹⁷⁹.

No início do Projeto, o Estado do Mato Grosso do Sul dispunha de 07 aterros sanitários, 10 municípios realizando transbordo dos seus resíduos para aterro sanitário e 62 lixões.

Após atuação do Ministério Público do Mato Grosso do Sul, Tribunal de Contas do Estado e do IMASUL, o estado conta com 12 aterros sanitários, 55 municípios realizando transbordo dos seus resíduos para aterro sanitário e 12 ainda com lixões, conforme demonstra o quadro abaixo:

Figura 4: Mapa da disposição final dos resíduos sólidos no Mato Grosso do Sul.



Fonte: Arquivo de LOUBET, L. F., *et al.*, 2021.¹⁸⁰

¹⁸⁰ LOUBET. F., *et al.* Op. Cit.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O cenário ambiental brasileiro de destinação inadequada de resíduos sólidos vem se perpetuando há longas décadas, mesmo após a publicação da Política Nacional do Meio Ambiente – PNMA, ainda em 1981, que constituiu o Sistema Nacional de Meio Ambiente – SISNAMA, instituindo o Cadastro de Defesa Ambiental.

A prática da desova desses resíduos em lixões a céu aberto foi a realidade da totalidade dos Municípios brasileiros até a instituição da PNRS, marco legal da virada de chave na defesa do meio ambiente, onde passou-se, então, a buscar a efetivação desta tão importante política pública, que contribui para a concretização do meio ambiente ecologicamente correto.

Com isso, mesmo ante a existência da Política Nacional do Meio Ambiente e da Política Nacional dos Resíduos Sólidos, a problemática ambiental da destinação inadequada dos RSU ainda era uma realidade de muitos Municípios brasileiros.

Ao perceber que os gestores municipais não estavam efetivando as políticas acima mencionadas, insistindo na prática inadequada de disposição dos RSU, bem como ante a atuação resolutiva do Ministério Público brasileiro na autocomposição, órgão constitucionalmente reconhecido como responsável pela tutela ambiental, enxergou-se nessa atuação ministerial um recurso que viabilizaria a extinção dos lixões brasileiros. Portanto, este trabalho se propôs a analisar a atuação autocompositiva dos Ministérios Públicos Estaduais brasileiros como forma de erradicar os lixões e, via de consequência, a destinação adequada de resíduos sólidos no Brasil, o que viria a implementar a PNMA e PNRS.

Diante das reflexões suscitadas ao longo deste trabalho, destacou-se a importância de lançar-se mão dos recursos e instrumentos autocompositivos disponíveis ao Ministério Público para coagir os gestores públicos a implementarem a PNRS, como o Termo de Ajustamento de Conduta – TAC e o Acordo de Não Persecução Penal – ANPP, formas negociadas de resolução consensual dos conflitos que possuem resultado rápido e desafogam o Judiciário.

A intenção dessa pesquisa foi mostrar a efetividade de utilização desses meios autocompositivos acima indicados, por parte dos órgãos ministeriais, para efetivar a PNRS e erradicar os lixões, como aconteceu no Estado de Alagoas, que não conta, atualmente, com nenhum lixão a céu aberto no estado, além de estados

com destinação adequada de resíduos sólidos avançada, como Pernambuco, Paraíba e Mato Grosso do Sul, que estão próximos de concretizar a prática da destinação 100% adequada dos seus RSU.

Propõe-se, portanto, a cooperação entre os órgãos responsáveis pela tutela ambiental, como Ministério Público, Tribunal de Contas e Poder Executivo, através de métodos autocompositivos como solução para implementação da PNRS e PNMA, como ocorrido nos Estados de Alagoas, Pernambuco, Paraíba e Mato Grosso do Sul que, após implementação de projetos que utilizaram-se de TAC's e ANPP's, conseguiram demonstrar como os meios autocompositivos disponíveis ao órgão ministerial são eficientes na resolução pacífica de conflitos, especialmente os ambientais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRELPE. **Panorama dos Resíduos Sólidos no Brasil 2021**. Disponível em: <<https://abrelpe.org.br/panorama-2021/>>. Acesso em 20 de junho de 2022.

ALAGOAS, Ministério Público do Estado de. **Projeto de encerramento dos lixões: por uma Alagoas mais verde**. MPAL: Centro de Apoio às Promotorias de Justiça, 2018.

ALMEIDA, G. A. D. **O Ministério Público no neoconstitucionalismo: perfil constitucional e alguns fatores de ampliação de sua legitimação social**. In FARIAS, Cristiano Chaves de, ALVES, Leonardo Barreto Moreira e ROSENVALD, Nelson (coord.). **Temas Atuais do Ministério Público**. 6ª Ed., Ed. Jus Podivm, Salvador, 2016, p.63.

ANTEPROJETO de lei nº 8058/2014. **Institui processo especial para o controle e intervenção em políticas públicas pelo Poder Judiciário e dá outras providências**. Estudos e debates, Brasília, DF, 2014. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=687758>>. Acesso em 20 de junho de 2022.

ANTUNES, P. D. B. **Direito ambiental**. 22 ed. – São Paulo: Atlas, 2021, pág. 771.

ARRUDA, P. T. M. D. **Responsabilidade civil decorrente da poluição por resíduos sólidos domésticos** – São Paulo: Método, 2004, p. 15.

BAUER, M. W.; GASKELL, G.; ALLUM, N. C. Qualidade, quantidade e interesses do conhecimento. In: BAUER, M. W.; GASKELL, G. (Orgs.) **Pesquisa Qualitativa com textos, imagem e som: um manual prático**. Petrópolis: Vozes, 2008. p. 30.

BEL, D. D. Disposição final de rejeitos. In: JARDIM, A.; YOSHIDA, C.; MACHADO FILHO, J. V. (Orgs.) **Política nacional, gestão e gerenciamento de resíduos sólidos**. Barueri-SP: Manole, 2012. p. 483.

BENJAMIN, A. H. O princípio poluidor-pagador e a reparação do dano ambiental. In: **Dano Ambiental** – Prevenção, Reparação e Repressão. BENJAMIN, Antonio Herman (Coord). São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993. P.228.

_____. Introdução ao direito ambiental brasileiro. P. 41-91. In: **Doutrinas Essenciais de Direito Ambiental**. V. I. Organizadores: MACHADO, Paulo Affonso; MILARÉ, Édís. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011. p. 45.

_____. Um novo modelo para o Ministério Público na proteção do meio ambiente, in **Revista de Direito Ambiental**, vol. 3, n. 10, abr./jun. 1998, pp. 7-13.

BESSEN, G. R. *et al.* **Coleta seletiva na Região Metropolitana de São Paulo: impactos da Política Nacional de Resíduos Sólidos**. *Ambient. soc*, São Paulo, v. 17, n. 3, p. 259-278, 2014. p. 261. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/asoc/a/Znmt43xbcJ8jN6yLDj6mgvtv/?lang=pt>>. Acesso em: 20 de julho de 2022.

BONAVIDES, P. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Malheiros, 8 ed., 1998, p.545.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição** da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidente da República. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 20 de junho de 2022.

_____. **Código de Processo Penal**. Decreto lei nº 3.689, de 03 de outubro de 1941. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/Decreto-Lei/Del3689.htm>. Acesso em: 29 de setembro de 2022.

_____. **Código de Processo Penal**. Decreto lei nº 3.689, de 03 de outubro de 1941. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/Decreto-Lei/Del3689.htm>. Acesso em: 29 de setembro de 2022.

_____. **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, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm>. Acesso em 20 de junho de 2022.

_____. **Lei de Ação Civil Pública – Lei nº 7.347/1985**. Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, Presidência da República. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7347orig.htm>. Acesso em: 14 de junho de 2022.

_____. **Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995.** Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19099.htm>. Acesso em 21 de julho de 2022.

_____. **Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998.** Dispõe sobre sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19605.htm>. Acesso em 20 de julho de 2022.

_____. **Lei nº 12.305:** Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei nº 9.605/1998; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/12305.htm>. Acesso em 20 de julho de 2022.

_____. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015.** Código de Processo Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/13105.htm>. Acesso em 21 de julho de 2022.

_____. **Lei nº 13.964, de 24 de dezembro de 2019.** Aperfeiçoa a legislação penal e processual penal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/13964.htm>. Acesso em 21 de julho de 2022.

BOGDAN, R. C.; BIKLEN, S. K. **Investigação qualitativa em educação:** uma introdução à teoria e aos métodos. Portugal: Porto Editora, 1994. p. 27.

CALADO, M. D. R. **A autocomposição:** uma análise das modalidades usuais e dos elementos processuais e não processuais na resolução dos conflitos. Revista Âmbito Jurídico, 2011. Disponível em <<https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-processual-civil/a-autocomposicao-uma-analise-das-modalidades-usuais-e-dos-elementos-processuais-e-nao-processuais-na-resolucao-dos-conflitos/#:~:text=Segundo%20Fredie%20Didier%20Jr.%2C%20pode,93>>. Acesso em 18 julho de 2022.

CANOTILHO, J. J. G. **Direito constitucional ambiental português e da União Europeia.** In: CANOTILHO, José J. Gomes; LEITE, José Rubes Morato (org.). **Direito constitucional ambiental brasileiro.** São Paulo: Saraiva, 2007, p.8.

CAPPELLETTI, M.; GARTH, B. **Acesso à Justiça.** Trad. Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editora, 1988.

CARVALHO FILHO, J. d. S. **Ação Civil Pública**: Comentários por artigo (Lei nº 7.347, de 24/7/85). 5ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005. p. 211-212.

CASTRO, A. A. **Curso de revisão sistemática e metanálise**. São Paulo: LEDDIS/UNIFESP, 2006. p. 65.

CIPRIANO, T. A. R. P. **Juridificação dos resíduos no Brasil**. In: **Direito Ambiental e sustentabilidade**. PHILIPPI JÚNIOR, Arlindo; FREITAS, Vladimir Passos de; SPÍNDOLA, Ana Luiza Silva. Barueri/SP: Manole, 2016 (Coleção Ambiental – vol.18) pág.193.

CNMP. **Resolução nº 179, de 26 de julho de 2017**. Regulamenta o §6º do art. 5º da Lei nº 7.347/1985, disciplinando, no âmbito do Ministério Público, a tomada do compromisso de ajustamento de conduta. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolu%C3%A7%C3%A3o-179.pdf>>. Acesso em 21 de julho de 2022.

CNMP. **Recomendação nº 54, de 28 de março de 2017**. Dispõe sobre a Política Nacional de Fomento à Atuação Resolutiva do Ministério Público brasileiro. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Recomendacoes/Recomenda%C3%A7%C3%A3o-054.pdf>>. Acesso em 20 de julho de 2022.

CNMP. **Resolução nº 118, de 1º de dezembro de 2014**. Dispõe sobre a Política Nacional de Incentivo à Autocomposição no âmbito do Ministério Público e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolucao-118-1.pdf>>. Acesso em 21 de julho de 2022.

CUNHA, R. S. **Pacote Anticrime — Lei nº 13964/2019**: Comentários às Alterações no CP, CPP e LEO/ Editora Juspodivm, 2020.

DAHER, L. L. N. **Ministério Público Resolutivo e o tratamento adequado dos litígios estruturais**. 1. ed. Belo Horizonte, São Paulo: D'Plácido, 2020, p. 22.

DECLARAÇÃO... Disponível em: <https://pt.wikipedia.org/wiki/Declara%C3%A7%C3%A3o_do_Rio_sobre_Meio_Ambiente_e_Desenvolvimento#:~:text=A%20Declara%C3%A7%C3%A3o%20do%20Rio%20sobre,14%20de%20junho%20de%201992.>>. Acesso em 20 de junho de 2022.

DIDIER JR., F. **Curso de Direito Processual Civil: teoria geral do processo e processo de conhecimento** – vol.1. 23. ed. Salvador: Editora JusPODIVM, 2021, p. 93.

DIDIER JR., F.; ZANETI JR, H. **Justiça Multiportas e tutela constitucional adequada: autocomposição em direitos coletivos**. Coleção grandes temas do Novo CPC, v. 9. Salvador: Editora JusPODIVM, 2016, p. 35.

DINIZ, Maria Helena, entrevista publicada no **Jornal do Advogado da OAB/SP**, set. 2003, p.18

DUARTE, V. R. **Processo estrutural no conflito ambiental**: Ferramentas para a implementação da tutela específica. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021, pag. 109.

ELK, A. G. H. P. V. **Redução de emissões na disposição final**. Rio de Janeiro: IBAM, 2007 (Coleção Mecanismo de desenvolvimento limpo aplicado a resíduos sólidos). Disponível em: <http://www.mma.gov.br/estruturas/srhu_urbano/_publicacao/125_publicacao12032009023918.pdf>. Acesso em: 22 maio 2022.

FENSTERSEIFER, T. **Direitos fundamentais e proteção do ambiente**: a dimensão ecológica da dignidade humana no marco jurídico-constitucional do Estado Socioambiental de Direito. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008, p. 164.

FERRAZ, A. A. M. D. C.; MILARÉ, É.; MAZZILLI, H. N. **O Ministério Público e a questão ambiental na Constituição**. *Revista forense*. Vol.294. p.157 e 158, Rio de Janeiro: Forense, 1986.

FIORILLO, C. A. P. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 7ª ed. São Paulo: Saraiva: 2006. p. 46.

GRAU, E. R. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. 8ª ed., São Paulo: Malheiros. 2005, p. 219.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. - 4. ed. - São Paulo: Atlas, 2002. p. 18.

_____. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2007. p. 16.

GOULART, M. P. **Elementos para uma teoria geral do Ministério Público**. Belo Horizonte: Arraes, 2013. p. 87.

HOLTHE, L. V. **Direito Constitucional**. 6 edição, Salvador: Editora Juspodvim, 2010.

JATAHY, C. R. D. C. **O Ministério Público e o Estado Democrático de Direito – Perspectivas Constitucionais de Atuação Institucional**. Ed. Lumen Juris, Rio de Janeiro, 2007, p. 28.

LEITE, H. **Manual de Direito Financeiro**, 9ed. rev. atual e ampl. 2020, Salvador: Ed. JusPodivm, pág. 255.

LEITE, J. R. M. **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013. p. 2.108.

LOUBET, L. F., *et al.* Extinção dos Lixões no Mato Grosso do Sul: atuação do Ministério Público na mitigação das mudanças climáticas – um estudo de caso. In: GAIO, A. (Org). **A Política Nacional de mudanças climáticas em ação: a atuação do Ministério Público** (livro eletrônico). Belo Horizonte: Abrampa, 2021, p. 251.

MACHADO, P. A. L.; ARAGÃO, M. A. D. S. op. Cit. p. 75.

MACHADO, P. A. D. L. **Direito Ambiental Brasileiro**. 12^a ed. São Paulo: Malheiros, 1992, pág. 54.

_____. Princípios da política nacional e gestão de resíduos sólidos. In: **Política nacional, gestão e gerenciamento de resíduos sólidos**. JARDIM, Arnaldo; YOSHIDA, Consuelo; MACHADO FILHO, José Valverde (org.). Barueri, SP: Manole, 2012 (Coleção Ambiental). Pág. 46.

_____. **Direito Ambiental**. 24 ed. São Paulo: Malheiros, 2016, pág. 137-138.

MACHADO, R. M. R. S. **A essencialidade do Ministério Público no mundo líquido – Desafios para o século XXI – Coleção Ministério Público Resolutivo**. 2 reimp. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2021. p. 16.

MARHESAN, A. M. M.; STEIGLEDER, A. M. **Crimes ambientais: comentários à Lei 9.605/98**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2013, pág. 19.

MARTINS FILHO, I. G. Direitos fundamentais. In: MARTINS, I. G. D. S.; MENDES, G. F.; NASCIMENTO, C. V. D. (Orgs.). **Tratado de Direito Constitucional, V. 1.** São Paulo: Saraiva, 2010. p. 281.

MAZZILLI, H. N. O inquérito civil e o poder investigatório do Ministério Público. In: MILARÉ, E. **A ação civil pública após 20 anos: efetividade e desafios.** 1ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 233.

_____. **A defesa dos interesses difusos em juízo: meio ambiente. Consumidor, patrimônio cultural, patrimônio público e outros interesses.** 28. ed. rev., ampl., e atual. São Paulo: Saraiva, 2015, pág. 467.

MELLO, C. A. B. D. **Curso de Direito Administrativo**, 4ª edição, São Paulo: Malheiros, 1993, p. 408.

METRING, R. A. **Pesquisas Científicas: planejamento para iniciantes.** Curitiba: Juruá, 2009. p. 189.

MILARÉ, E. **Direito do Ambiente: A gestão ambiental em foco.** 7 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, pág. 142.

MILARÉ, E.; MILARÉ, L. T.; FRANCO, R. M. B. A responsabilidade por ações desconformes à Política Nacional de Resíduos Sólidos. In: JARDIM, A.; YOSHIDA, C.; MACHADO FILHO, J. V. (Orgs.) **Política nacional, gestão e gerenciamento de resíduos sólidos.** Barueri-SP: Manole, 2012. p. 219.

MIRRA, A. L. V. **Responsabilidade civil pelo dano ambiental e o princípio da reparação integral do dano.** Revista de direito ambiental, vol. 32, São Paulo: Ed. RT, 2003. p.74 e 75.

MORAES, P. V. D. P. **Macrorrelação ambiental de consumo: responsabilidade pós-consumo ou relação coletiva de consumo.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013, pág.22.

MORAES, A. D. **Direitos humanos fundamentais.** São Paulo: Ed. Atlas, 2002. p. 39.

MOREIRA NETO, D. D. F. Funções Essenciais à Justiça. In MARTINS, I. G. S.; MENDES, G. F.; NASCIMENTO, C. V. (coord.). **Tratado de Direito Constitucional**. São Paulo: Ed. Saraiva, 2010, p. 1008-1009.

NOVELINO, M. **Curso de Direito Constitucional** – 16. ed. rev., ampl. E atual. – Salvador: Ed. JusPodivm, 2021, pág. 535.

NUCCI, G. D. S. **Pacote anticrime comentado**: Lei 13.964, de 24.12.2019, 1 ed, Rio de Janeiro: Forense, 2020, pág. 60.

OLIVEIRA, M. M. de. **Como fazer projetos, relatórios, monografias, dissertações e teses**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011. p. 45.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração de **Estocolmo** sobre o Meio Ambiente Humano. In: Anais **Conferência** das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano. **Estocolmo**, 6p., 1972.

PAIXÃO, A. S. D., *et al.* Resíduos sólidos e saúde: uma relação nada saudável. In: MARCHI, C. M. D. F. (Org). **Gestão dos resíduos sólidos** – conceitos e perspectivas de atuação. Curitiba: Appris Editora, 2018, p. 88.

PARAÍBA, Ministério Público do Estado da. **Fim dos lixões**: projeto aumenta de 13% para 70% percentual de municípios com destinação correta de resíduos. 2022. Disponível em: <<https://www.mppb.mp.br/index.php/31-noticias/meio-ambiente/23583-fim-dos-lixoes-projeto-aumenta-de-13-para-70-percentual-de-municipios-com-destinacao-correta-de-residuos>>. Acesso em: 14 de junho de 2022.

_____. **MPPB atualiza ‘mapa dos lixões’ na PB**: numero de cidades que cumprem lei passou de 29 para 194. 2022. Disponível em: <https://www.mppb.mp.br/index.php/31-noticias/meio-ambiente/24152-mppb-atualiza-mapa-dos-lixoes-na-pb-numero-de-municipios-que-cumprem-lei-passou-de-29-para-194>. Acesso em: 14 de junho de 2022.

_____. **MPPB denuncia 22 prefeitos e prefeitas que não assinaram acordo para o fim dos lixões**. 2020. Disponível em: <https://www.mppb.mp.br/index.php/38-noticias/procuradoria-geral/22926-mppb-denuncia-22-prefeitos-e-prefeitas-que-nao-assinaram-acordos-para-o-fim-dos-lixoes>. Acesso em: 14 de junho de 2022.

PERNAMBUCO, Agência Estadual do Meio Ambiente de. **Meta de zerar os lixões em Pernambuco deve ser alcançada até o fim deste ano**. 2022. Disponível em:

<<http://www2.cprh.pe.gov.br/2022/02/24/meta-de-zerar-os-lixoes-em-pernambuco-deve-ser-alcancada-ate-o-fim-deste-ano/>>. Acesso em: 14 de junho de 2022.

PERNAMBUCO, Ministério Público do Estado do. **MPPE, TCE, SEMAS e órgãos ambientais debatem soluções para o fechamento dos lixões e gestão dos resíduos sólidos em live promovida pelo CREA-PE.** MPPE: 2022. Disponível em: <https://www.mppe.mp.br/mppe/comunicacao/noticias/15826-mppe-tce-semas-e-orgaos-ambientais-debtem-solucoes-para-o-fechamento-dos-lixoes-e-gestao-dos-residuos-solidos-em-live-promovida-pelo-crea-pe>. Acesso em: 14 de junho de 2022.

PRODANOV, C. C.; FREITAS, E. C. **Metodologia do trabalho científico:** métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico. – 2. ed. – Novo Hamburgo: Feevale, 2013. p. 52.

Relatório analítico propositivo Justiça Pesquisa direitos e garantias fundamentais nas ações coletivas no Brasil: temas, atores e desafios da tutela coletiva. Disponível em <<https://bibliotecadigital.cnj.jus.br/jspui/bitstream/123456789/290/1/Justi%c3%a7a%20Pesquisa%20-%20Direitos%20e%20Garantias%20Fundamentas%20-%20A%c3%a7%c3%b5es%20Coletivas%20no%20Brasil.pdf>>. Acesso em 20 de junho de 2022.

REZENDE, J. F. D. D. **Gestão de resíduos.** Natal: Epifania, 2015.

SARLET, I. W. **A eficácia dos direitos fundamentais:** uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional /Ingo Wolfgang Sarlet. 10. ed. ver. Atual e ampl., 3. tir. – Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2011, pág. 46.

_____. **Curso de Direito Ambiental** 2.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021, p. 122.

_____. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988.** 2 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002. p. 62.

_____. **Comentários à Constituição do Brasil/J.J. Gomes Canotilho... (et.al).** - São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013. p. 124.

_____. **A eficácia dos direitos fundamentais:** uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional.10. ed. ver. Atual e ampl., 3. tir. – Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2011, pág. 46.

SARLET, I. W.; FENSTERSEIFER, T. **Curso de Direito Ambiental**, 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021, p. 505.

SILVA, J. A. D. **Comentário contextual à Constituição**. 2.ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p.832.

_____. **Direito ambiental constitucional**. 3ª ed. São Paulo: Malheiros Editores. 2000, p. 20.

SILVA, J. R. D. **Paradigma biocêntrico**: do patrimônio privado ao patrimônio ambiental. Rio de Janeiro: Renovar, 2002. P.269

SILVEIRA, R. M. C.; FIGUEIREDO, F. F.; ALMEIDA, J. V. G. **A proteção ambiental e a gestão compartilhada**: um estudo de caso na Região Metropolitana de Natal. Cadernos Metrópole, São Paulo, v. 20, n. 42, p. 513-530, 2018. p. 515. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/cm/a/CQXYTYg5F6SK7tDnQHMKnZx/?lang=pt>>. Acesso em: 20 de julho de 2022.

STEIGLEDER, A. M. **Responsabilidade civil ambiental**: as dimensões do dano ambiental no direito brasileiro. 3. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2017, p. 158 e 159.

STF. **ADI n.3540-1 – MC /DF /2005**, rel. Min. Celso de Mello, j. em 01.09.2005. Disponível em: <<https://www.stf.jus.br/imprensa/pdf/adi3540-MC.pdf>>. Acesso em: 20 de junho de 2022.

_____. **MS 22.164/SP**, Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Melo, j. 30.10.1995. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?classeNumeroIncidente=%22MS%2022164%22&base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&sort=_score&sortBy=desc&isAdvanced=true>. Acesso em 20 de junho de 2022.

_____. **RE 835.558/SP**, Tribunal Pleno, Rel. Min. Luiz Fux, j. 09.02.2017. Disponível em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/769650282/recurso-extraordinario-re-835558-sp-sao-paulo/inteiro-teor-769650292>>. Acesso em 20 de junho de 2022.

_____. **ADI 4.903/DF – Novo Código Florestal** -, j. 28.02.2018. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=750504464>>. Acesso em 20 de junho de 2022.

_____. **RE 482.611 / SC**, Rel. Min. Celso de Mello, DJE 07.04.2020. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2391964>>. Acesso em 20 de junho de 2022.

STJ. **REsp 1.366.331/RS** 2ª Turma, Rel. Min. Humberto Martins, j. 16.12.2014. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/docs_internet/revista/electronica/stj-revista-eletronica-2015_239_1_capMinimoExistencial.pdf>. Acesso em 20 de junho de 2022.

_____. **REsp 725257/MG**, 1ª Turma, Rel. Min. José Delgado, j. 10.04.2007. Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/8940192/recurso-especial-resp-725257-mg-2005-0022690-5/inteiro-teor-14109318>>. Acesso em 20 de junho de 2022.

_____. **REsp 1.185.474-SC**. Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/9119367/recurso-especial-resp-1185474-sc-2010-0048628-4/inteiro-teor-14265399>>. Acesso em 20 de junho de 2022.

TAVARES, A. R. **Curso de Direito Constitucional**- 17 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019, pág. 356.

TOLEDO, F. D. A. **Princípios básicos do direito penal**. 5 ed. São Paulo: Saraiva, 2000. Pág. 16.