

INFORMAÇÃO TÉCNICO-JURÍDICA

Procedimento de Apoio a Atividade Fim n.º MPMG-0701.23.001127-5

I—RELATÓRIO

1. Trata-se de Procedimento de Apoio a Atividade Fim (PAAF), onde se examina a obrigatoriedade da implementação pelos entes municipais de taxa, tarifa e outros preços públicos para cobrança pelos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, ante o disposto no artigo 3.º-C, incisos I, II e III e alíneas “a” a “f”, e artigo 29, inciso II, da Lei Federal n.º 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico, com as atualizações da Lei Federal n.º 14.026, de 15 de julho de 2020. Fundamentalmente, a Carta Magna de 1988 dispõe caber aos Municípios o dever de prestar os serviços públicos de interesse local e legislar sobre os mesmos. Não há dúvida que dentre os tais serviços públicos de interesse local se inclui o de coleta, transporte e disposição final ambientalmente correta dos resíduos sólidos urbanos (Art. 30, I, Constituição da República de 1988).
2. A iniciativa em tela surge na esfera do Centro de Apoio Operacional às Promotorias de Justiça de Defesa do Meio Ambiente, do Patrimônio Histórico e Cultural e da Habitação e Urbanismo (CAOMA), enquanto pauta da reunião de Coordenadores Regionais das Promotorias de Justiça do Meio Ambiente por Bacias Hidrográficas, ocorrida em 2 de agosto do corrente ano. Faz-se mister as informações técnico-jurídicas que instem a temática acima em face do dever do Poder Público, incluídos o Poder Executivo e o Poder Legislativo, haja vista a finalidade relativa à satisfação do interesse público na instituição da política tarifária sobre os serviços de disposição final de resíduos, pontuada a defesa e preservação do meio ambiente, com acato aos princípios contidos na Constituição da República de 1988, dentre eles o Princípio do Poluidor-Pagador.
3. Na prática, percebe-se que a maioria dos Municípios mineiros não implementaram legislação relativa à cobrança pelos serviços de coleta, tratamento e disposição ambientalmente adequada dos resíduos sólidos gerados pela população. A sujeição a variáveis políticas procrastinatórias na implementação de referida cobrança, além de eventualmente trazer prejuízos ambientais, tem o condão de onerar o custeio público, suprimindo potenciais investimentos em outras áreas e gerando ofensa a direitos fundamentais. Fica o questionamento da motivação do ato pelo qual eventualmente os gestores públicos se ressentem em providenciar o objeto desta análise. Afinal, a satisfação popular é medida na proporção da eficiência dos responsáveis por gerenciar os recursos públicos, inclusive, com adoção de melhores práticas e prestação de serviços com bons resultados e mínimo dispêndio, ressaltando que o meio ambiente é direito fundamental.
4. No exercício legislativo e regulamentar, os entes municipais, levada em conta sua responsabilidade constitucional e infraconstitucional em estabelecer a cobrança via taxa, tarifa e outros preços públicos, para custear os serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, têm postergado o gerenciamento das etapas de coleta, transporte, transbordo, tratamento e destinação final ambientalmente adequada do lixo domiciliar, ensejando danos ambientais futuros ou permitindo que danos ambientais pretéritos se protraiam no tempo. Neste caso, a harmonia da oportunidade e conveniência e do exercício do voto do agente político parlamentar se assemelham com uma faculdade apenas fictícia, porquanto existe uma sistemática, que aponta um imprescindível requisito: o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.
5. Destarte, o conjunto de elementos levantados é para formar opinião, respeitada a independência funcional, acerca de como devem ser recomendados os Municípios nessa situação e tomadas as ações Ministeriais, para resolução da celeuma, ante as seguintes indagações: a) Precisam os Chefe dos Executivos Municipais obrigatoriamente serem instados a normatizar a taxação pelos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos ou detém a discricionariedade e o monopólio na gestão para não o

fazê-lo? b) Os agentes políticos parlamentares da Câmara Municipal podem exercer livremente o direito do voto neste caso e rechaçar o projeto de Lei da política tarifária, ou desvirtuá-lo, a ponto de negar ao Poder Executivo Municipal recursos financeiros para cessação, mitigação ou recuperação dos danos ambientais, sejam pretéritos, atuais e futuros? e c) O texto constitucional, a principiologia do Direito Ambiental e, ainda, as diretrizes normativas nacionais para o saneamento básico, não são disposições cogentes, e acaso violados ensejam, ou não, a aplicação da tríplice responsabilidade ambiental, positivada no §3º, do artigo 225, da Constituição da República de 1988?

6. Expostos os principais elementos da consulta, o Centro de Apoio Operacional às Promotorias de Justiça de Defesa do Meio Ambiente, do Patrimônio Histórico e Cultural e da Habitação e Urbanismo (CAOMA) elabora a presente resposta, nos termos da Resolução PGJ 41/2021.

II—FUNDAMENTAÇÃO

1. Como capitulado acima, tem-se as linhas aplicativas do disposto no artigo 3.º-C, incisos I, II e III, alíneas “a” a “f”, e no artigo 29, inciso II, da Lei Federal n.º 11.445, de 5 de janeiro de 2007, constando o enquadramento da implementação pelos entes municipais de taxa, tarifa e outros preços públicos, que visa cobrar pelos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, inclusive dos domésticos, cuja obrigatoriedade será caracterizada pelos fundamentos expostos.

2. No primeiro artigo, indicado no item anterior, consideram-se serviços públicos especializados de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos as atividades operacionais de coleta, transbordo, transporte, triagem para fins de reutilização ou reciclagem, tratamento, inclusive por compostagem, e destinação final dos: I - resíduos domésticos; II - resíduos originários de atividades comerciais, industriais e de serviços, em quantidade e qualidade similares às dos resíduos domésticos, que, por decisão do titular, sejam considerados resíduos sólidos urbanos, desde que tais resíduos não sejam de responsabilidade de seu gerador nos termos da norma legal ou administrativa, de decisão judicial ou de termo de ajustamento de conduta; e III - resíduos originários dos serviços públicos de limpeza urbana, tais como: a) serviços de varrição, capina, roçada, poda e atividades correlatas em vias e logradouros públicos; b) asseio de túneis, escadarias, monumentos, abrigos e sanitários públicos; c) raspagem e remoção de terra, areia e quaisquer materiais depositados pelas águas pluviais em logradouros públicos; d) desobstrução e limpeza de bueiros, bocas de lobo e correlatos; e) limpeza de logradouros públicos onde se realizem feiras públicas e outros eventos de acesso aberto ao público; e f) outros eventuais serviços de limpeza urbana.

3. Já no segundo dispositivo legal indicado no item 1, serviços públicos de saneamento básico terão a sustentabilidade econômico-financeira assegurada por meio de remuneração pela cobrança dos serviços, e, quando necessário, por outras formas adicionais, como subsídios ou subvenções, vedada a cobrança em duplicidade de custos administrativos ou gerenciais a serem pagos pelo usuário, nos seguintes serviços: ... II - de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, na forma de taxas, tarifas e outros preços públicos, conforme o regime de prestação do serviço ou das suas atividades.

4. Basilarmente, o artigo 225, caput, da Constituição da República de 1988, onde todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, sendo obrigatório ao Poder Público e à coletividade defendê-lo e preservá-lo hoje e futuramente, traz mais no seu parágrafo 1.º, inciso V, ao tempo em que o equilíbrio do bem ambiental requer dos entes públicos controle da produção, comercialização e emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco à vida, qualidade de vida e meio ambiente.

5. Veja-se que, como inteligência do artigo 225, da Constituição Federal de 1988, o gerenciamento das etapas de coleta, transporte, transbordo, tratamento e destinação final ambientalmente adequada do lixo domiciliar é um requisito do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é direito fundamental da pessoa humana. Logo, não é sem razão que a proteção ao meio ambiente e combate à poluição seja competência comum de todos os entes federados (Art. 23., VI, da Constituição Federal de 88), inclusive, a própria ordem econômica observa o princípio da defesa do meio ambiente (Art. 170, VI, da Constituição da República de 1988).

6. Na esfera da Constituição do Estado de Minas Gerais, o artigo 214 igualmente dispõe que todos têm direito a meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial a sadia qualidade de vida, e ao Estado e a coletividade e imposto o dever de defendê-lo e conservá-lo para as

gerações presentes e futuras. Mais especificamente, a adoção de medidas voltadas à proteção do meio ambiente é expressamente imposta aos Municípios mineiros, por força da Constituição Estadual, quando dentre os objetivos prioritários do município se incluem estimular e difundir o meio ambiente e combater a poluição (Art. 166, V, da Constituição do Estado de Minas Gerais), sendo os Municípios do Estado de Minas Gerais integrantes da República Federativa do Brasil (Art. 165, da Constituição do Estado de Minas Gerais) e ressaltando que as Leis Orgânicas dos entes municipais seguem o mesmo diapasão.

7. Ressai-se que o combate à degradação ambiental é preocupação de todos, e o Município tem o dever prestar os serviços públicos de interesse local, legislando sobre os mesmos, dentre os quais se incluem o de coleta, transporte e disposição final ambientalmente correta dos resíduos sólidos urbanos (Art. 30, I, da Constituição da República de 1988), quando, no exercício de sua autonomia, os Municípios estão vinculados pelos princípios constitucionais sensíveis, pelos princípios federais extensíveis e pelos princípios constitucionais estabelecidos.

8. A Lei n.º 12.305, da Política Nacional de Resíduos Sólidos, dispõe sobre princípios, objetivos, instrumentos e diretrizes relativas à gestão integrada e ao gerenciamento de resíduos sólidos, incluídos os perigosos, às responsabilidades dos geradores e do poder público e aos instrumentos econômicos aplicáveis, não sendo aquela opção dos administradores públicos e de todo e qualquer agente público, que dele dependa a observância de direito fundamental. Trata-se de meio cogente, afinal, é por intermédio dela que o Poder Público implementa Políticas Públicas garantidoras do direito ambiental e do desenvolvimento sustentável, situação já decidida pelo Supremo Tribunal Federal, com repercussão geral no RE 684612, Relator Ministro Roberto Barroso, no tema 698 “Limites do Poder Judiciário para determinar obrigações de fazer ao Estado, consistentes na realização de concursos públicos, contratação de servidores e execução de obras que atendam o direito social da saúde, ao qual a Constituição da República garante especial proteção”. Tese “1. A intervenção do Poder Judiciário em políticas públicas voltadas à realização de direitos fundamentais, em caso de ausência ou deficiência grave do serviço, não viola o princípio da separação dos poderes. 2. A decisão judicial, como regra, em lugar de determinar medidas pontuais, deve apontar as finalidades a serem alcançadas e determinar à Administração Pública que apresente um plano e/ou os meios adequados para alcançar o resultado. 3. No caso de serviços de saúde, o déficit de profissionais pode ser suprido por concurso público ou, por exemplo, pelo remanejamento de recursos humanos e pela contratação de organizações sociais (OS) e organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIP)”, cuja “ratio” há de se aplicar ao direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado².

9. Sem dúvidas, a falta de uma Política Nacional de Resíduos Sólidos ambientalmente adequada e devidamente implementada gera risco de prejuízo irreparável ou de difícil reparação, seja à saúde pública seja à qualidade do meio ambiente, e a Lei Federal n.º 6.938, de 31 de agosto de 1981, a Política Nacional do Meio Ambiente, em especial no seu artigo 4º, inciso VII, coloca como um dos seus objetivos a imposição, ao poluidor e ao predador, a obrigação de reparar ou indenizar os danos causados.

10. Aliás, o pagamento a título de indenização ambiental ocorre pelo simples e efetivo uso dos recursos ambientais, sem causa alguma de degradação ambiental. A responsabilidade com os custos é para garantir o uso dos bens ambientais e o dispêndio com a própria utilização dos recursos, e o uso dos recursos naturais tem custos reais, não superestimados, os quais têm de ser suportados pelo utilizador, mas não pelo Poder Público ou terceiros, pois caso contrário quem não paga pelo uso dos recursos naturais se enriqueceria ilegitimamente à custa da coletividade.

11. A limpeza urbana e o manejo de resíduos sólidos são um conjunto de atividades, infraestruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, transbordo, tratamento e destino final do lixo doméstico e do lixo originário da varrição e limpeza de logradouros e vias públicas (Art. 3.º, I, “c”, da Lei Federal n.º 11.445/2007). Especificamente, o serviço público de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos urbanos é um conjunto das seguintes atividades (Art. 3.º XIX, da Lei n.º 12.305, de 2 de agosto de 2010): I - de coleta, transbordo e transporte dos resíduos relacionados na alínea c do inciso I do caput do art. 3.º desta Lei; II - de triagem para fins de reuso ou reciclagem, de tratamento, inclusive por compostagem, e de disposição final dos resíduos relacionados na alínea c do inciso I do caput do art. 3.º desta Lei; III - de varrição, capina e poda de árvores em vias e logradouros públicos e outros eventuais serviços pertinentes à limpeza pública urbana.

12. Dentro do conteúdo mínimo do plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos está inserido sistema de cálculo dos custos da prestação dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de

resíduos sólidos, bem como a forma de cobrança desses serviços, observada a Lei Federal n.º 11.445/2007. Os referidos serviços são serviços públicos divisíveis, específicos, usufruídos ou disponibilizados a cada contribuinte, de forma individualizada, podendo, na cobrança, considerar-se nível de renda, características dos lotes urbanos e peso ou volume médio coletado por habitante ou domicílio, e a cobrança pela coleta e remoção de resíduos visa gerar receitas, financiando a sustentabilidade do sistema e se dotando investimentos em outras áreas.

13. O artigo 145, inciso II, da Constituição da República de 1988, dispõe que os Municípios poderão instituir taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição. O Código Tributário, no seu artigo 77, reza que taxas cobradas pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios, no âmbito de suas respectivas atribuições, têm como fato gerador o exercício regular do poder de polícia, ou a utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição. O Poder de Fiscalização Administrativa é fundamentado no exercício regular do Poder de Polícia e o uso efetivo ou potencial de um serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou colocado à sua disposição, são fatos geradores.

14. Nesse sentido, é a Súmula Vinculante n.º 19, do Supremo Tribunal Federal: “A taxa cobrada exclusivamente em razão dos serviços públicos de coleta, remoção e tratamento ou destinação de lixo ou resíduos provenientes de imóveis não viola o artigo 145, II, da Constituição Federal”, tendo já sido decidido pelo Supremo Tribunal Federal ser constitucional a cobrança de Taxa de Coleta de Lixo Domiciliar, por se tratar de serviços específicos e divisíveis (STF - EMB.DIV. NO AG.REG. NO AGRAVO DE INSTRUMENTO: AI 797584 RS (31/5/11) e sendo de direito dos cidadãos a cobrança e informação acerca dos custos pagos, o que tem o condão de prestar função educativa sobre a importância de reduzir a geração de resíduos.

15. O parágrafo 1.º, do artigo 14, da Lei Federal n.º 6.938/1981, prevê a responsabilidade objetiva, vez que, não se obstando a aplicação das penalidades previstas no referido artigo, 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, estando o Ministério Público legitimado a propor ação de responsabilidade civil e criminal, por danos causados ao meio ambiente. No caso da tutela ambiental, levando-se a efeito a aplicação imediata do disposto no artigo 14, parágrafo 1.º, da Lei Federal n.º 6.938/1981, incide a responsabilidade civil dos entes federados, isto, na hipótese de ação ou omissão executiva e legislativa, no comando do artigo 37 da Constituição da República de 1988, em face da expressa previsão legal, que considera objetiva tal responsabilidade (Art. 3º, IV c/c o art. 14, § 1º, da Lei Federal n.º 6.938/1991). Os princípios do usuário pagador e do poluidor pagador não podem ser negligenciados pelo Poder Público, compreendidos neste, inclusive, as Câmaras Municipais.

16. Segundo o Tema Repetitivo 681, do Superior Tribunal de Justiça, in Jurisprudência em Teses - Edição N. 119, “A responsabilidade por dano ambiental é objetiva, informada pela teoria do risco integral, sendo o nexo de causalidade o fator aglutinante que permite que o risco se integre na unidade do ato, sendo descabida a invocação, pela empresa responsável pelo dano ambiental, de excludentes de responsabilidade civil para afastar a sua obrigação de indenizar.”

17. A Súmula 652, do Superior Tribunal de Justiça, trata da responsabilidade civil da Administração Pública relativamente a dano ambiental:

DIREITO AMBIENTAL - DANO AMBIENTAL

A responsabilidade civil da Administração Pública por danos ao meio ambiente, decorrente de sua omissão no dever de fiscalização, é de caráter solidário, mas de execução subsidiária. (PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 02/12/2021, DJe 06/12/2021).

18. Também in Jurisprudência em Teses - Edição N. 119, o Superior Tribunal de Justiça firmou a tese de que “O reconhecimento da responsabilidade objetiva por dano ambiental não dispensa a demonstração do nexo de causalidade entre a conduta e o resultado.”

19. Quanto ao nexo de causalidade, sob relatoria do Ministro Relator Og Fernandes, do Superior Tribunal de Justiça, no AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 1945714 - SC (2021/0239643-5), tem-se:

EMENTA - PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AMBIENTAL.
VÍCIO DE FUNDAMENTAÇÃO. INEXISTÊNCIA. PEDIDOS

IMPLÍCITOS. CONDENAÇÃO DO PODER PÚBLICO POR CONDUTAS OMISSIVAS. OBRAS PÚBLICAS REALIZADAS SEM LICENCIAMENTO AMBIENTAL. FISCALIZAÇÃO, COMBATE E MITIGAÇÃO/RECUPERAÇÃO DE DANOS CAUSADOS POR PARTICULARS. POLUIDOR INDIRETO. INOVAÇÃO RECURSAL INEXISTENTE. INTERPRETAÇÃO LÓGICO-SISTêmICA DA INICIAL. NECESSIDADE. NEXO CAUSAL. RELEITURA DO CONCEITO ORTODOXO. CONTRIBUIÇÃO SUBSTANCIAL PARA O RESULTADO DANOSO E VIOLAÇÃO DE DEVER AMBIENTAL. SUFICIÊNCIA PARA A RESPONSABILIZAÇÃO.

1. Não há vício de fundamentação quando o acórdão recorrido decide integralmente a controvérsia, de maneira sólida e fundamentada.
2. O Poder Público e seus agentes possuem especial dever de observância do ordenamento ambiental, podendo a omissão na aplicação das normas, no combate à degradação ou na recuperação das áreas, ser compreendida no conceito de poluidor indireto.
3. A interpretação das pretensões levadas a juízo demandam análise lógico-sistêmica das manifestações das partes. A identificação pelo julgador de pedidos, ainda que implícitos, nas petições não enseja violação ao princípio da adstrição ou congruência.
4. Em direito ambiental (entre outras áreas de inerente complexidade), quando diversos fatores ou agentes contribuem de forma substancial para o resultado danoso, o conceito tradicional de nexo causal exige releitura. A impossibilidade de prova (positiva ou negativa, com inversão do ônus probatório) da influência específica do ato (omissivo ou comissivo) para o dano não pode inviabilizar a tutela protetiva do meio ambiente. Nessa circunstância, deve-se verificar a relação entre a conduta (ativa, negligente ou omissiva) verificada e o dever do imputado em evitá-la, bem como sua relevância para o resultado, e não exatamente a causalidade (conceito ele próprio impreciso e variável conforme as concepções epistemológicas adotadas) concreta e determinada entre a ação/omissão e o dano ambiental.
5. Hipótese em que a pretensão de análise das condutas ambientais omissivas dos recorridos não configura inovação recursal.
6. Agravo conhecido para conhecer em parte do recurso especial e, nessa extensão, dar-lhe parcial provimento, a fim de determinar a apreciação do pleito alusivo aos atos omissivos arrolados pelo autor.

20. À incidência da Teoria do Risco Integral, são suficientes os pressupostos do dano e do nexo causal, ficando desnecessários outros elementos, tais quais culpa exclusiva da vítima, fato de terceiro, caso fortuito ou força maior, razão pela qual a responsabilidade pelos danos causados ao meio ambiente é objetiva, pois fundada naquela, cabível, então, a inversão do ônus da prova, fazendo mister a lembrança da Súmula 618, do Superior Tribunal de Justiça, *in verbis*:

A inversão do ônus da prova aplica-se às ações de degradação ambiental.

21. Demais disso, a Súmula 613, do Superior Tribunal de Justiça, dispõe o seguinte:

Não se admite a aplicação da teoria do fato consumado em tema de Direito Ambiental.

22. A questão da inaplicabilidade da teoria do fato consumado fica bem evidenciada no julgado da Ministra Relatora Regina Helena, do Superior Tribunal de Justiça, no AgInt nos EDcl no REsp 1705572/CE AGRAVO INTERNO NOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO RECURSO ESPECIAL 2014/0342668-5, *in verbis*:

EMENTA - PROCESSUAL CIVIL. AMBIENTAL. AGRAVO INTERNO NOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO RECURSO ESPECIAL. CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. APPLICABILIDADE. EDIFICAÇÃO IRREGULAR EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. AUSÊNCIA DE LICENCIAMENTO. ILÍCITO AMBIENTAL INCONTROVERSO. TEORIA DO FATO CONSUMADO. NÃO APLICAÇÃO. SÚMULA N. 613/STJ. ARGUMENTOS INSUFICIENTES PARA DESCONSTITUIR A DECISÃO ATACADA. APLICAÇÃO DE MULTA. ART. 1.021, § 4º, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. DESCABIMENTO.

I - Consoante o decidido pelo Plenário desta Corte na sessão realizada em 09.03.2016, o regime recursal será determinado pela data da publicação do provimento jurisdicional impugnado. In casu, aplica-se o Código de Processo Civil de 2015.

II - O tribunal de origem, quanto tenha consignado a ocorrência inequívoca de danos ambientais irreversíveis, resultantes da atividade antrópica em espaço territorial especialmente protegido (APP), afastou a penalidade imposta, sob o fundamento de consolidação da intervenção antrópica.

III - Na linha de entendimento deste Tribunal Superior, cristalizado no enunciado n. 613/STJ, é inaplicável a "teoria do fato consumado" no contexto dos danos ambientais, rechaçando a continuidade de situações ilícitas. Precedentes.

IV - A Agravante não apresenta, no agravo, argumentos suficientes para desconstituir a decisão recorrida.

V - Em regra, descabe a imposição da multa prevista no art. 1.021, § 4º, do Código de Processo Civil de 2015 em razão do mero desprovimento do Agravo Interno em votação unânime, sendo necessária a configuração da manifesta inadmissibilidade ou improcedência do recurso a autorizar sua aplicação, o que não ocorreu no caso.

VI - Agravo Interno improvido.

23. Uma outra questão superada é a alegação da Reserva do Possível enquanto meio de afastar a eficácia de normas ambientais, o que o Superior Tribunal de Justiça também enfrentou, como o que consta do RECURSO ESPECIAL N. 1.366.331-RS (2012/0125512-2), da relatoria do Ministro Humberto Martins, *in verbis*:

EMENTA Administrativo. Processo Civil. Ação civil pública. Rede de esgoto. Violação ao art. 45 da Lei n. 11.445/2007. Ocorrência. Discretariedade 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.

2. Caso em que o Poder Executivo local manifestou anteriormente o escopo de regularizar o sistema de encanamento da cidade. A câmara municipal, entretanto, rejeitou a proposta.

3. O juízo de primeiro grau, cujo entendimento foi confirmado pelo Tribunal de origem, deu parcial procedência à ação civil pública - limitando a condenação à canalização em poucos pontos da cidade e limpeza dos esgotos a céu aberto. A medida é insuficiente e paliativa, poluindo o meio ambiente.

4. O recorrente defende que é necessária elaboração de projeto técnico de encanamento de esgotos que abarque outras áreas carentes da cidade.

5. O acórdão recorrido deu interpretação equivocada ao art. 45 da Lei n. 11.445/2007. No caso descrito, não pode haver discretariedade do Poder Público na implementação das obras de saneamento básico. A não observância de tal política pública fere aos princípios da dignidade da pessoa humana, da saúde e do meio ambiente equilibrado.

6. Mera alegação de ausência de previsão orçamentária não afasta a obrigação de garantir o mínimo existencial. O município não provou a inexequibilidade 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 inexequibilidade do direito social pleiteado por insuficiência de caixa - o que não se verifica nos autos.

Recurso especial provido.

24. Por fim, o Princípio 16 da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, Eco 92,

ocasião em que foi reafirmada a Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, reza que:

“As autoridades nacionais devem procurar promover a internacionalização 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.”

25. A via própria para a instituição da Política Nacional de Resíduos Sólidos passa necessariamente pelo trâmite legislativo, por Projeto de Lei à Câmara Municipal sobre implementação da cobrança pela limpeza, coleta e disposição final dos resíduos sólidos, regulamentando-a, se caso for, por Decreto, após sua publicação, isto é, o processo legislativo é o caminho para enquadramento municipal da taxação de resíduos.

26. No seu artigo 10, a Lei Federal n.º 12.305, de 2 de agosto de 2010, incumbiu o Distrito Federal e Municípios da gestão integrada dos resíduos sólidos gerados nos respectivos territórios, sem prejuízo das competências de controle e fiscalização dos órgãos federais e estaduais do Sisnama, do SNVS e do Suasa, bem como da responsabilidade do gerador pelo gerenciamento de resíduos, considerando, no seu artigo 3.º, incisos VIII, IX e X, respectivamente: “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”; “geradores de resíduos sólidos: pessoas físicas ou jurídicas, de direito público ou privado, que geram resíduos sólidos por meio de suas atividades, nelas incluído o consumo”; e “gerenciamento de resíduos sólidos: conjunto de ações exercidas, direta ou indiretamente, nas etapas de coleta, transporte, transbordo, tratamento e destinação final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos e disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos, de acordo com plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos ou com plano de gerenciamento de resíduos sólidos, exigidos na forma desta Lei”.

27. O Sistema de Gestão Sustentável de Resíduos da Construção Civil e Resíduos Volumosos e o Plano Integrado de Gerenciamento de Resíduos da Construção Civil, estão previstos na Resolução CONAMA n.º 307, de 05 de julho de 2002, complementada pela Resolução CONAMA n.º 348, de 16 de agosto de 2004, ao que no artigo 71, sem prejuízo de outras atividades definidas na regulamentação expedida pelo Poder Executivo Municipal, são serviços prestados no regime privado: I - a coleta, transporte, tratamento e destinação final de resíduos sólidos caracterizados como resíduos da Classe 2, pela NBR 10004, da Associação Brasileira de Normas Técnicas - ABNT, que excedam a 200 (duzentos) litros diários. Assim, é importante para o sistema de saneamento da cidade identificar e cadastrar os grandes geradores, garantindo redução de custos orçamentários da limpeza urbana, com vistas à priorização da coleta municipal dos resíduos domiciliares.

28. O Poder Público não pode nem lhe cabe suportar indiscriminadamente o serviço de coleta e transporte de resíduos sólidos, cabendo aos geradores de resíduos executarem atividades de cuidado dos resíduos desde a geração até a destinação final, com adoção de métodos, técnicas, processos de manejo compatíveis com as suas destinações ambientais, sanitárias e economicamente desejáveis, bem como cumprir e fazer cumprir as determinações normativas, que disciplinam os procedimentos e operações do processo de gerenciamento de resíduos sólidos e de resíduos de obra civil.

29. A inobservância do assunto sobre a instituição de taxas incide sobre o meio ambiente e a saúde pública, a mora para regularizar e conformar as ocorrências à legislação ambiental, incluindo a ausência de gerenciamento acerca do processo de disposição como um todo de resíduos sólidos urbanos, gera prejuízos financeiros aos Municípios. Outrossim, a potencial ocorrência progressiva dos danos ambientais e da cumulação do custo suportado pelo próprio Poder Público é prejudicial ao erário, diminuindo investimentos em áreas sociais sensíveis, como segurança, educação e saúde públicas, desatende a população, gerando perversão orçamentária, eis que os que mais precisam dos serviços públicos – vulneráveis social e economicamente – ficam privados daqueles, em razão do orçamento municipal ser utilizado para custear os serviços de coleta, transporte e disposição ambientalmente adequada, aliás, de parcela da população que goza de grande poder econômico e, como regra, sequer usa serviços públicos ofertados pelos Municípios.

30. Incidindo multas administrativas pelos órgãos ambientais estaduais, o pagamento onera os cofres

municipais, isto, em razão da má gestão da coleta, destinação e disposição final de resíduos sólidos, incluída a política tarifária, tendo, ainda, a possibilidade da cobrança de multa diária cominada em razão de descumprimento de Termo de Ajuste de Conduta ou cominação de multa diária pelo Poder Judiciário em decisão liminar em Ação Civil Pública, o que impõem ônus injustificáveis aos administrados do ponto de vista da gestão pública. Incompreensão é que há conhecimento do poder-dever legal do Administrador Público e do Legislador sobre regularizarem situações emergenciais e implementar medidas principais de serviços adequados ambientalmente dos resíduos sólidos urbanos, sendo a probidade do agente público, seja do executivo ou do legislativo, dever pautado pela honestidade e lealdade às instituições. O dever com a probidade é direito da sociedade, pois “A sociedade tem direito a governo honesto, obediente à lei e eficaz” (Art. 73, da Constituição do Estado de Minas Gerais de 1989).

31. O artigo 37, caput, da Constituição da República de 1988, dispõe sobre os princípios que regem a Administração Pública e a Lei Federal n.º 8.429/1992, com redação dada pela Lei n.º 14.230, de 25 de outubro de 2021, dispõe sobre sanções aplicáveis a agentes públicos, nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública, sendo que “Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão dolosa, que enseje, efetiva e comprovadamente, perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente: I - facilitar ou concorrer, por qualquer forma, para a indevida incorporação ao patrimônio particular, de pessoa física ou jurídica, de bens, de rendas, de verbas ou de valores integrantes do acervo patrimonial das entidades referidas no art. 1º desta Lei; II - permitir ou concorrer para que pessoa física ou jurídica privada utilize bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie; IX - ordenar ou permitir a realização de despesas não autorizadas em lei ou regulamento; X - agir ilicitamente na arrecadação de tributo ou de renda, bem como no que diz respeito à conservação do patrimônio público; XII - permitir, facilitar ou concorrer para que terceiro se enriqueça ilicitamente; XIII - permitir que se utilize, em obra ou serviço particular, veículos, máquinas, equipamentos ou material de qualquer natureza, de propriedade ou à disposição de qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, bem como o trabalho de servidor público, empregados ou terceiros contratados por essas entidades; XVI - facilitar ou concorrer, por qualquer forma, para a incorporação, ao patrimônio particular de pessoa física ou jurídica, de bens, rendas, verbas ou valores públicos transferidos pela administração pública a entidades privadas mediante celebração de parcerias, sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie.

32. Enfim, os Representantes do Poder Executivo Municipal, por aquilo que se expressa normativamente, respondem por seus atos ante a omissão no envio de Projeto de Lei, ou pelo envio deste com previsão aquém do necessário, para custeio com a implementação mediante taxa, tarifa e outros preços públicos da cobrança pelos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólido. Assim procedendo, por ação ou omissão, impedem que o dano ambiental decorrente da coleta, transporte e destinação ambientalmente adequada dos resíduos sólidos da população seja devidamente equacionado, cessado ou reparado ante a ausência de política tarifária para tal mister, incidindo, neste caso, além da responsabilidade administrativa, a civil, a criminal e a política³, além de incidir no artigo 35, §2º, da Lei Federal 14.026/20204.

33. Por sua vez, os Representantes do Poder Legislativo Municipal, ao receberem o Projeto de Lei citado, não ficam adstritos à implementação tal qual se encontra, cabendo-lhes a análise para verificar sua suficiência à eficácia dos serviços afins, inclusive, majorando, ou reduzindo, os valores, em atendimento ao desiderato. Mas não lhes cabe deixar de apreciá-lo, no sentido de implementar a política tarifária e sua consequente cobrança, sob pena de responder por seus atos, na condição de pessoa física, ante a omissão, ou aprovação legislativa insuficiente. Assim procedendo, por ação ou omissão, impedem que o dano ambiental pretérito, atual e futuro, decorrente da coleta, transporte e destinação ambientalmente adequada dos resíduos sólidos da população, seja devidamente equacionado, cessado ou reparado, diante da ausência de recursos financeiros para tal mister, com incidência, neste caso, na condição de pessoa natural, da responsabilidade civil ambiental, nos termos do artigo 225,§3º, da Constituição da República de 1988, artigo 14, §1º, da Lei Federal n.º 6.938/81 e da Teoria do Risco Integral, ressalvando, a nosso ver, a não ocorrência, como regra, da responsabilidade administrativa e penal, nos termos dos artigos 2º e 29, inciso VIII, da Constituição da República de 1988.

III—CONCLUSÃO

1. Diante do exposto, este Centro de Apoio Operacional pondera inicialmente que a judicialização é meio de tutela jurídica ante a mora da Administração Pública, seja do executivo seja do legislativo, e a omissão estatal suscita que o Poder Judiciário implemente Políticas Públicas e sancione condutas lesivas ao meio ambiente, notadamente quando estas digam respeito a direitos fundamentais, como é o caso do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

2. No mérito, comprehende-se no exposto que os Municípios devem implementar a Política Nacional de Resíduos Sólidos e de Saneamento Básico e que os serviços de limpeza pública e de coleta e disposição final dos esgotos domésticos deverão ser cobrados, com implementação da necessária política tarifária, de responsabilidade tanto do Poder Executivo quanto do Poder Legislativo municipais, no sentido de propor e fazer tramitar os respectivos Projetos de Lei e aprova-los de forma adequada, ou seja, em valores compatíveis aos serviços a que se destinam, ressaltando que eventual demora pode trazer prejuízos ambientais, em razão do Município não ter fonte de recursos, que possibilitem a coleta, tratamento e disposição ambientalmente adequada dos resíduos gerados pela população.

3. Destarte, podem ocorrer as seguintes hipóteses que ensejarão a atuação Ministerial: a) o Chefe do Poder Executivo Municipal se recusa a enviar o projeto de lei para instituição da política tarifária; b) o Chefe do Poder Executivo envia o Projeto de Lei, mas de forma inadequada, cujos valores não são compatíveis com os serviços a serem custeados; c) os Vereadores, após a apresentação dos Projetos de Lei para instituição da política tarifária, recusam-se a votá-lo ou a não aprová-lo e, por fim, acaso o aprovem o fazem de forma inadequada para o custeio dos serviços.

4. Nas hipóteses do item 3, alíneas “a” e “b”, o Órgão de Execução, respeitada a independência funcional, deve expedir Recomendação, propor a celebração de Termo de Ajuste de Conduta ou a devida Ação Civil Pública, inclusive, para sancionamento nas esferas administrativa, civil, penal e política do Chefe do Poder Executivo, com os fundamentos acima já delineados.

5. Nas hipóteses do item 3, alínea “c”, o Órgão de Execução, respeitada a independência funcional, deve expedir Recomendação, propor a celebração de Termo de Ajuste de Conduta ou a devida Ação Civil Pública, no caso, pelas peculiaridades acima indicadas, em face do Vereador, aqui entendido como pessoal natural, que incidiu na ação ou omissão e em decorrência desta passou a integrar o nexo de causalidade da responsabilidade civil ambiental, ressalvado o caso concreto que eventualmente indique a presença de outras responsabilidades, dentre elas, administrativa, penal e política, conforme fundamentos já pontuados.

De Uberaba para Belo Horizonte, 20 de setembro de 2023.

LEONARDO CASTRO MAIA

Promotor de Justiça

Coordenador Estadual das Promotorias de Justiça de Habitação e Urbanismo

LUCIANA IMACULADA DE PAULA

Promotora de Justiça

Coordenadora Estadual de Defesa dos Animais

MARCELO AZEVEDO MAFFRA

Promotor de Justiça

Coordenador da Promotoria Estadual de Defesa do Patrimônio Cultural e Turístico de Minas Gerais

LUCAS MARQUES TRINDADE

Promotor de Justiça

Coordenador Estadual de Meio Ambiente e Mineração

CAROLINA FRARE LAMEIRINHA

Promotora de Justiça

Coordenadora Regional das Promotorias de Justiça do Meio Ambiente das Bacias dos Rios Paracatu,
Urucuia e Abaeté

CARLOS ALBERTO VALERA

Promotor de Justiça

Coordenador Regional das Promotorias de Justiça do Meio Ambiente das Bacias dos Rios Paranaíba e
Baixo Rio Grande

LUCAS SILVA E GRECO

Promotor de Justiça

Coordenador Regional das Promotorias de Justiça do Meio Ambiente do Alto do Rio São Francisco

RODRIGO CALDEIRA GRAVA BRAZIL

Promotor de Justiça

Coordenador Regional das Promotorias de Justiça do Meio Ambiente da Bacia do Rio Grande

FRANKLIN REGINATO PEREIRA MENDES

Promotor de Justiça

Coordenadora Regional das Promotorias de Justiça do Meio Ambiente das Bacias dos Rios Verde Grande e
Pardo

LUISA CARLA VILAÇA GONÇALVES GUIMARÃES

Promotora de Justiça

Coordenadora Regional das Promotorias de Justiça do Meio Ambiente das Bacias dos Rios Jequitinhonha e
Mucuri

HOSANA REGINA ANDRADE DE FREITAS

Promotora de Justiça

Coordenadora Regional das Promotorias de Justiça do Meio Ambiente da Bacia do Rio Doce

LUCAS PARDINI GONÇALVES

Promotor de Justiça

Coordenador Regional das Promotorias de Justiça do Meio Ambiente das Bacias dos Rios das Velhas e
Paraopeba

FÁBIO RODRIGUES LAURIANO

Promotor de Justiça

Coordenador Regional das Promotorias de Justiça do Meio Ambiente da Bacia do Rio Paraíba do Sul

DESPACHO:

De acordo com a resposta à consulta elaborada pelo Coordenador Regional das Promotorias de Justiça de Defesa do Meio Ambiente das Bacias Hidrográficas dos Rios Paranaíba e Baixo Rio Grande.

Belo Horizonte, 20 de setembro de 2023.

CARLOS EDUARDO FERREIRA PINTO
Promotor de Justiça | Coordenador do CAOMA



Documento assinado eletronicamente por **CARLOS ALBERTO VALERA, COORDENADOR DE REGIAO**, em 22/09/2023, às 14:11, conforme art. 22, da Resolução PGJ n. 27, de 17 de dezembro de 2018.



Documento assinado eletronicamente por **LUCAS SILVA E GRECO, COORDENADOR DE REGIAO**, em 24/09/2023, às 10:56, conforme art. 22, da Resolução PGJ n. 27, de 17 de dezembro de 2018.



Documento assinado eletronicamente por **CAROLINA FRADE LAMEIRINHA, COORDENADOR DE REGIAO**, em 25/09/2023, às 16:02, conforme art. 22, da Resolução PGJ n. 27, de 17 de dezembro de 2018.



Documento assinado eletronicamente por **FRANKLIN REGINATO PEREIRA MENDES, COORDENADOR DE REGIAO**, em 25/09/2023, às 16:39, conforme art. 22, da Resolução PGJ n. 27, de 17 de dezembro de 2018.



Documento assinado eletronicamente por **MARCELO AZEVEDO MAFFRA, PROMOTOR ENTRANCIA ESPECIAL**, em 25/09/2023, às 18:54, conforme art. 22, da Resolução PGJ n. 27, de 17 de dezembro de 2018.



Documento assinado eletronicamente por **LUCAS MARQUES TRINDADE, COORDENADOR DE REGIAO**, em 26/09/2023, às 11:54, conforme art. 22, da Resolução PGJ n. 27, de 17 de dezembro de 2018.



Documento assinado eletronicamente por **RODRIGO CALDEIRA GRAVA BRAZIL, COORDENADOR DE REGIAO**, em 26/09/2023, às 15:09, conforme art. 22, da Resolução PGJ n. 27, de 17 de dezembro de 2018.



Documento assinado eletronicamente por **HOSANA REGINA ANDRADE DE FREITAS, PROMOTOR ENTRANCIA ESPECIAL**, em 27/09/2023, às 11:44, conforme art. 22, da Resolução PGJ n. 27, de 17 de dezembro de 2018.



Documento assinado eletronicamente por **LUCIANA IMACULADA DE PAULA, COORDENADOR DO CAO ESPECIAL**, em 27/09/2023, às 18:14, conforme art. 22, da Resolução PGJ n. 27, de 17 de dezembro de 2018.



Documento assinado eletronicamente por **LEONARDO CASTRO MAIA, COORDENADOR DO CAO ESPECIAL**, em 27/09/2023, às 19:19, conforme art. 22, da Resolução PGJ n. 27, de 17 de dezembro de 2018.



Documento assinado eletronicamente por **LUISA CARLA VILACA GONCALVES GUIMARAES, COORDENADOR DE REGIAO**, em 27/09/2023, às 19:26, conforme art. 22, da Resolução PGJ n. 27, de 17 de dezembro de 2018.



Documento assinado eletronicamente por **FABIO RODRIGUES LAURIANO, COORDENADOR DE REGIAO**, em 27/09/2023, às 19:52, conforme art. 22, da Resolução PGJ n. 27, de 17 de dezembro de 2018.



Documento assinado eletronicamente por **LUCAS PARDINI GONCALVES, COORDENADOR DE REGIAO**, em 28/09/2023, às 09:31, conforme art. 22, da Resolução PGJ n. 27, de 17 de dezembro de 2018.



Documento assinado eletronicamente por **CARLOS EDUARDO FERREIRA PINTO, COORDENADOR DO CAO**, em 28/09/2023, às 19:45, conforme art. 22, da Resolução PGJ n. 27, de 17 de dezembro de 2018.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <http://www.mpmg.mp.br/sei/processos/verifica>, informando o código verificador **6024107** e o código CRC **5142846D**.

Processo SEI: 19.16.2361.0124216/2023-15 / Documento SEI: 6024107

Gerado por: PGJMG/CAOMA/COEPBRG

RUA CORONEL ANTÔNIO RIOS, 951 SALAS 21 e 22 - 2º PISO - Bairro SANTA MARTA - Uberaba/ MG
CEP 38061150 - www.mpmg.mp.br