



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 5ª REGIÃO
GABINETE DO JUIZ FRANCISCO CAVALCANTI

APELAÇÃO CÍVEL Nº 528749 PB (2007.82.00.009354-7)
APTE : MUNICÍPIO DE SÃO MIGUEL DE TAIPU - PB
ADV/PROC : DANYEL DE SOUSA OLIVEIRA E OUTRO
APDO : IBAMA - INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS
REpte : PROCURADORIA REGIONAL FEDERAL - 5ª REGIÃO
APDO : SUDEMA - SUPERINTENDÊNCIA DE ADMINISTRAÇÃO DO MEIO AMBIENTE DO ESTADO DA PARAÍBA
ADV/PROC : DONATO HENRIQUE DA SILVA E OUTROS
ORIGEM : 3ª VARA FEDERAL DA PARAÍBA (COMPETENTE P/ EXECUÇÕES PENAIAS) - PB
RELATOR : JUIZ FRANCISCO CAVALCANTI - Primeira Turma

RELATÓRIO

O JUIZ FRANCISCO CAVALCANTI: O IBAMA ajuizou ação civil pública contra os MUNICÍPIOS DE SÃO MIGUEL DE TAIPU e DE PILAR, ambos do Estado da Paraíba, objetivando a condenação dos réus a: 1. “apresentarem [...] Projeto de Aterro Sanitário (em consórcio ou separadamente) à Superintendência de Administração do Meio Ambiente – SUDEMA, órgão licenciador de tal atividade, devidamente acompanhado de cronograma de execução, contemplando todas as exigências discriminadas na Resolução CONAMA nº 308/2002, bem como contemplando a implantação de incinerador e valas sépticas para tratamento e disposição respectivamente dos resíduos dos serviços de saúde”; 2. “apresentarem [...] Projeto de Recuperação da Área Degradada, relativamente à área do atual lixão, à Superintendência de Administração do Meio Ambiente – SUDEMA, órgão licenciador de tal atividade, devidamente acompanhado de cronograma de execução, caso o aterro sanitário seja instalado em local diverso”.

Acentuou, o autor, que o primeiro Município réu teria sido autuado por “fazer funcionar aterro sanitário ‘lixão’, serviço potencialmente poluidor, sem licença dos órgãos ambientais competentes”, tendo desativado o local e recuperado a área, mas, por outro lado, teria passado a depositar seus resíduos sólidos no segundo Município réu, juntamente com o lixo desse, de forma ilegal, nenhum deles demonstrando qualquer preocupação de regularizar o depósito dos resíduos sólidos. Disse constatado o dano ambiental. Invocou o art. 225, § 3º, da CF/88, o art. 14 da Lei nº 6.938/81 e o art. 2º, § 10, do Decreto nº 3.179/99. Apontou para a Resolução CONAMA nº 308/2002. Mencionou, outrossim, a Lei nº 11.445/2007.

A SUDEMA pediu sua integração no polo ativo da lide, segundo petição de fl. 112.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 5ª REGIÃO
GABINETE DO JUIZ FRANCISCO CAVALCANTI

Ouvido sobre o pleito de liminar, o MUNICÍPIO DE SÃO MIGUEL DE TAIPU afirmou estar em busca de convênio com o Governo Federal, para o aporte dos recursos necessários, de que não disporia, à instalação de um aterro sanitário adequado. Indicou que a medida estaria contida, como prioritária, em seu Plano Plurianual 2004/2007.

O MUNICÍPIO DE PILAR não se manifestou.

A MM. Juíza Federal *a quo* deferiu o pedido de liminar, a teor da decisão de fls. 126/132.

Citado, o MUNICÍPIO DE PILAR apresentou contestação, aduzindo que não teria verba própria para custear a obra em questão.

Igual foi o teor da contestação do MUNICÍPIO DE SÃO MIGUEL DE TAIPU.

O IBAMA apresentou réplica.

O MPF manifestou-se pela procedência do pedido, de conformidade com o parecer de fls. 236/238.

Os réus pediram fosse expedido ofício às Câmaras Municipais, requisitando cópia das leis orçamentárias, a fim de comprovar a inexistência de recursos financeiros.

Determinada a realização de audiência de conciliação.

Determinadas providências em audiência (fls. 333/335).

Novas diligências determinadas às fls. 376/377.

Audiência realizada, segundo ata de fls. 435/437.

Outra audiência efetivada, a teor da ata de fls. 446/447.

Mais uma audiência (fls. 529/530).

A MM. Juíza Federal *a quo* julgou procedente o pedido, segundo sentença de fls. 545/551.

O MUNICÍPIO DE SÃO MIGUEL DE TAIPU apelou, alegando: a) a indevida tentativa de judicialização das políticas públicas, a vedação à intervenção jurisdicional em relação a atos discricionários da Administração Pública e a incidência do princípio da reserva do possível; b) a vinculação e o dever do Município de obedecer o



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 5ª REGIÃO
GABINETE DO JUIZ FRANCISCO CAVALCANTI

crédito orçamentário anual, sublinhando que não teria verba própria para custear uma obra de considerável custo; c) que não estaria omissa, promovendo todas as medidas possíveis para a disposição adequada do lixo.

O MUNICÍPIO DE PILAR não apelou.

Contrarrazões às fls. 579/583.

Ouvido nesta Instância, o Ministério Público Federal opinou pela manutenção da sentença, segundo parecer de fls. 600/605.

Remessa oficial tida por manejada.

É o relatório.

Dispensada a revisão. Peço dia para julgamento.

JUIZ FRANCISCO CAVALCANTI
Relator



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 5ª REGIÃO
GABINETE DO JUIZ FRANCISCO CAVALCANTI

APELAÇÃO CÍVEL Nº 528749 PB (2007.82.00.009354-7)
APTE : MUNICÍPIO DE SÃO MIGUEL DE TAIPU - PB
ADV/PROC : DANYEL DE SOUSA OLIVEIRA E OUTRO
APDO : IBAMA - INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS
REPTE : PROCURADORIA REGIONAL FEDERAL - 5ª REGIÃO
APDO : SUDEMA - SUPERINTENDÊNCIA DE ADMINISTRAÇÃO DO MEIO AMBIENTE DO ESTADO DA PARAÍBA
ADV/PROC : DONATO HENRIQUE DA SILVA E OUTROS
ORIGEM : 3ª VARA FEDERAL DA PARAÍBA (COMPETENTE P/ EXECUÇÕES PENAIAS) - PB
RELATOR : JUIZ FRANCISCO CAVALCANTI - Primeira Turma

EMENTA: CONSTITUCIONAL E AMBIENTAL. REMESSA OFICIAL (TIDA POR MANEJADA) E APELAÇÃO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DESCARTE DE RESÍDUOS SÓLIDOS A CÉU ABERTO (“LIXÃO”). AUSÊNCIA DE CONTROVÉRSIA SOBRE O FATO DANOSO AO MEIO AMBIENTE. IMPOSIÇÃO DE APRESENTAÇÃO PELOS POLUIDORES DE PROJETO DE ATERRO SANITÁRIO E DE PROJETO DE RECUPERAÇÃO DA ÁREA DEGRADADA. ART. 225 DA CF/88. RESPONSABILIDADE DOS INFRATORES PELAS CONDUTAS LESIVAS AO MEIO AMBIENTE. LEI Nº 6.938/81. RESOLUÇÃO CONAMA Nº 308/2002. LICENCIAMENTO AMBIENTAL DE SISTEMAS DE DISPOSIÇÃO FINAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS GERADOS EM MUNICÍPIO DE PEQUENO PORTE. REVOGAÇÃO PELA RESOLUÇÃO CONAMA Nº 404/2008. ESTABELECIMENTO DE CRITÉRIOS E DIRETRIZES PARA O LICENCIAMENTO AMBIENTAL DE ATERRO SANITÁRIO DE PEQUENO PORTE DE RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS. LEI Nº 11.445/2007. DIRETRIZES NACIONAIS PARA O SANEAMENTO BÁSICO. LEI Nº 12.305/2010. POSSIBILIDADE DE DETERMINAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PELO PODER JUDICIÁRIO. INTERVENÇÃO CONCRETIZADORA DE DIREITOS FUNDAMENTAIS CONSTITUCIONALMENTE GARANTIDOS. INOCORRÊNCIA DE VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES. INAÇÃO INJUSTIFICADA DOS MUNICÍPIOS MANTIDA, MESMO APÓS TODAS AS MEDIDAS DE ESTÍMULO JURISDICCIONAL À SOLUÇÃO PACÍFICA DA DEMANDA COLETIVA. INADMISSIBILIDADE. CLÁUSULA DA RESERVA DO POSSÍVEL. GARANTIA DO MÍNIMO EXISTENCIAL. ATITUDE OMISSIVA DOS RÉUS, MESMO DIANTE DA MANIFESTAÇÃO DO ÓRGÃO FEDERAL ACERCA DA POSSIBILIDADE DE DISPONIBILIZAÇÃO DE RECURSOS FEDERAIS PARA AS OBRAS SANITÁRIAS. DESPROVIMENTO.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 5ª REGIÃO
GABINETE DO JUIZ FRANCISCO CAVALCANTI

1. Remessa oficial, tida por manejada, e apelação interposta contra sentença de procedência do pedido de ação civil pública proposta pelo IBAMA contra os Municípios paraibanos de São Miguel de Taipu e de Pilar, *decisum* via do qual se impôs aos réus a apresentação de “*Projeto de Aterro Sanitário (em consórcio ou separadamente) à Superintendência de Administração do Meio Ambiente – SUDEMA, órgão licenciador de tal atividade, devidamente acompanhado de cronograma de execução, contemplando todas as exigências discriminadas na Resolução CONAMA nº 308/2002, bem como contemplando a implantação de incinerador e valas sépticas para tratamento e disposição respectivamente dos resíduos dos serviços de saúde*”, bem como de “*Projeto de Recuperação da Área Degradada, relativamente à área do atual lixão, à Superintendência de Administração do Meio Ambiente – SUDEMA, órgão licenciador de tal atividade, devidamente acompanhado de cronograma de execução*”.

2. É fato incontroverso que os Municípios réus promovem, ilegalmente, o descarte de resíduos sólidos a céu aberto, diretamente sobre o solo, formando “lixões”. Além de tal situação não ser negada pelos réus, foram eles autuados pelo IBAMA, por fazerem funcionar “lixões”, potencialmente poluidores, em local impróprio, sem o necessário licenciamento ambiental e sem qualquer tipo de cautela no tratamento dos rejeitos domésticos, colocando em risco o meio ambiente e à saúde da população. O laudo técnico do IBAMA consignou: “*O local vistoriado possui área de aproximadamente 0,47 ha [...] e, entre as formas de disposição de resíduos sólidos (lixão, aterro controlado e aterro sanitário), classifica-se como um lixão, visto que se caracteriza pela simples descarga a céu aberto de resíduos sobre o solo, sem maiores critérios técnicos como impermeabilização de base, recobrimento diário, drenagem de chorume e líquidos percolados, drenagem de águas pluviais, etc./O local possui topografia plana, porém elevada em relação a sulcos naturais e a um riacho (afluente do Rio Paraíba) existentes na porção oeste do terreno que, em períodos de chuvas intensas, são caminhos preferenciais para o escoamento das águas acumuladas e precipitadas sobre a massa de resíduos, configurando-se em um risco de propagação de poluição (chorume e percolados) para áreas além dos limites do lixão, podendo atingir o rio Paraíba que tem seu curso próximo ao local [...]./As fotos de 02 a 04 apresentam uma visão geral do local do lixão, demonstrando que a operação d área se dá apenas com o descarte dos resíduos sobre o solo, a céu aberto./As fotos de 05 a 07 mostram detalhes da massa de lixo, predominantemente formada por aquele gerado no ambiente urbano e constituído pelos materiais de origem domiciliar, de estabelecimentos comerciais e limpeza pública [...]./No centro da massa de lixo há presença de chorume/percolado, formando um alagado de efluentes [...] Na ocasião da vistoria, tal afloramento estava restrito fisicamente ao local do lixão, não se*



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 5ª REGIÃO
GABINETE DO JUIZ FRANCISCO CAVALCANTI

propagando para outras áreas. Entretanto, esse efluente representa um risco potencial de poluição, visto que em período de chuvas dá-se como certo o seu escoamento superficial para áreas além do lixão./Com relação aos resíduos de serviços de saúde, por ocasião da vistoria, ficou comprovado que tais resíduos são encaminhados sistematicamente pela municipalidade para o lixão, misturados com os demais resíduos, não existindo nenhuma separação nem local adequado para o acondicionamento [...]/Informações obtidas com trabalhadores responsáveis pela coleta e transporte do lixo de São Miguel de Taipu confirmam que os resíduos desse município estão sendo dispostos no lixão do município de Pilar. Os catadores do lixão de Pilar também ratificaram o fato”.

3. Reza a CF/88 que “*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*” (art. 225, *caput*). Impõe, ademais, a responsabilização dos infratores pelas condutas lesivas ao meio ambiente, sujeitando-os a um sistema de sanções, além da obrigação de reparação do dano ambiental, a teor do § 3º, do referido art. 225. Esse viés protetor do meio ambiente já se encontrava encartado na Lei nº 6.938/81. Referida lei, ao dispor sobre as diretrizes da Política Nacional do Meio Ambiente, introduziu a figura do licenciamento ambiental como instrumento de garantia da sustentabilidade ambiental, em face de empreendimentos ou atividades efetiva ou potencialmente poluidores ou que possam causar degradação do meio ambiente. O procedimento administrativo de licenciamento ambiental restou regulado, então, pela Resolução CONAMA nº 237/97. A atividade de descarte e tratamento de lixo é das que tem forte potencial de ocasionar prejuízos ao meio ambiente, de modo que não se pode realizar sem o necessário licenciamento ambiental, precedido da escolha de área que comporte esse tipo de serviço, já que as que estão próximas a nascentes de água, por exemplo, não podem correr o risco de tê-los contaminados pelos dejetos, tratando-se de áreas ambientalmente sensíveis ou de vulnerabilidade ambiental.

4. Em atenção à necessidade, no tocante aos Municípios de pequeno porte, de simplificação do licenciamento ambiental de sistemas de disposição final dos resíduos sólidos urbanos, o CONAMA editou a Resolução nº 308/2002, definindo os elementos norteadores a tanto. É certo que essa resolução restou revogada pela Resolução CONAMA nº 404/2008, por força mesmo da Lei nº 10.445/2007, mas foi mantida a preocupação com a simplicidade no trato dos aterros sanitários de pequeno porte, quais sejam os que envolvem o descarte do lixo de populações menores, que não se aplica, contudo, por razões óbvias, aos resíduos ditos perigosos, que se sujeitam à regulação mais rigorosa pelos riscos à saúde (RDC Anvisa 306/2004 e Resolução CONAMA nº



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 5ª REGIÃO
GABINETE DO JUIZ FRANCISCO CAVALCANTI

358/2005). Com isso, procurou-se tornar mais simples e, portanto, mais célere a resolução das questões atinentes ao tratamento do lixo urbano, de modo que não se pode tratar a demanda como algo que envolva uma complexidade que suplantaria a capacidade de ação de comunidades menores (rememore-se o princípio da subsidiariedade).

5. A Lei nº 11.445/2007, ou Lei do Saneamento Básico, diz com as saúdes ambiental e pública e estabelece as diretrizes nacionais (marco regulatório) para o saneamento básico (no qual se inclui o problema do esgotamento sanitário). Segundo doutrinador de peso, *“o fato de incluir o manejo de resíduos sólidos em legislação direcionada ao saneamento básico demonstra a opção do legislador pela adoção de conceito amplo de saneamento básico, em oposição à figura tradicional, que considera apenas os serviços de abastecimento de água e de coleta de esgoto [adoção de conceito tricotômico]”* (Edis Milaré). É norma que requer *“dos gestores públicos o máximo de empenho na recepção de um modelo voltado à sustentabilidade”* (Edis Milaré), tendo sido promulgada em momento em que se aprofundam mais vigorosamente as discussões sobre a problemática do manejo do lixo, numa sociedade marcadamente consumidora e, portanto, produtora de dejetos. Na especificação da regulamentação jurídica, veio a Lei nº 12.305/2010, dispondo, como microssistema jurídico, sobre a Política Nacional de Resíduos Sólidos, calcada nos princípios da prevenção, da precaução, do poluidor-pagador, do protetor-recebedor, do desenvolvimento sustentável, da ecoeficiência, da cooperação, da responsabilidade compartilhada, entre outros. Nela se previu a elaboração de planos municipais de gestão integrada de resíduos sólidos, detalhando um conteúdo mínimo. Segundo o Decreto nº 7.404/2010, *“os planos municipais de gestão integrada de resíduos sólidos deverão ser atualizados ou revistos, prioritariamente, de forma concomitante com a elaboração dos planos plurianuais municipais”*. Ademais, facilitou a atuação dos Municípios de menor porte, ao prever planos municipais simplificados de gestão, bem como dos que optarem por consórcios intermunicipais de gerenciamento. Frise-se que, embora algumas das normas jurídicas citadas sejam anteriores ao ajuizamento desta ação, seu detalhamento se impõe, porquanto os entes réus a elas se submetem, em vista da inexistência de direito adquirido de poluir, devendo eles, destarte, consoante exigido pelo ordenamento jurídico, adotar as providências necessárias ao correto gerenciamento dos resíduos sólidos da comunidade que eles representam.

6. No STF é tranquilo o entendimento de que é possível ao Poder Judiciário determinar políticas públicas, quando a autoridade executiva a quem elas caberiam, mantêm-se inertes, em detrimento dos direitos fundamentais constitucionalmente garantidos, não vislumbrando nessa atuação violação ao princípio da separação de Poderes. Em verdade, sequer cabe mais falar em inadmissibilidade de controle da discricionariedade administrativa pelo Poder Judiciário, quando se



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 5ª REGIÃO
GABINETE DO JUIZ FRANCISCO CAVALCANTI

constata que o comportamento adotado pelo administrador inviabiliza ou enfraquece direitos humanos de essência. *“Possibilidade de o Poder Judiciário determinar políticas públicas. Precedentes”* (1T, RE 665764 AgR, Relatora Min. CÁRMEN LÚCIA julgado em 20/03/2012). *“O Poder Judiciário, em situações excepcionais, pode determinar que a Administração Pública adote medidas assecuratórias de direitos constitucionalmente reconhecidos como essenciais, sem que isso configure violação do princípio da separação de poderes”* (1T, AI 593676 AgR, Relator Min. DIAS TOFFOLI, julgado em 28/02/2012).

7. Sobre a cláusula da reserva do possível, invocada pelo recorrente, é de se destacar a leitura que o STF a ela tem atribuído: *“CONTROVÉRSIA PERTINENTE À ‘RESERVA DO POSSÍVEL’ E A INTANGIBILIDADE DO MÍNIMO EXISTENCIAL: A QUESTÃO DAS ‘ESCOLHAS TRÁGICAS’*. - A destinação de recursos públicos, sempre tão dramaticamente escassos, faz instaurar situações de conflito, quer com a execução de políticas públicas definidas no texto constitucional, quer, também, com a própria implementação de direitos sociais assegurados pela Constituição da República, daí resultando contextos de antagonismo que impõem, ao Estado, o encargo de superá-los mediante opções por determinados valores, em detrimento de outros igualmente relevantes, compelindo, o Poder Público, em face dessa relação dilemática, causada pela insuficiência de disponibilidade financeira e orçamentária, a proceder a verdadeiras ‘escolhas trágicas’, em decisão governamental cujo parâmetro, fundado na dignidade da pessoa humana, deverá ter em perspectiva a intangibilidade do mínimo existencial, em ordem a conferir real efetividade às normas programáticas positivadas na própria Lei Fundamental. Magistério da doutrina. - A cláusula da reserva do possível - que não pode ser invocada, pelo Poder Público, com o propósito de fraudar, de frustrar e de inviabilizar a implementação de políticas públicas definidas na própria Constituição - encontra insuperável limitação na garantia constitucional do mínimo existencial, que representa, no contexto de nosso ordenamento positivo, emanção direta do postulado da essencial dignidade da pessoa humana. Doutrina. Precedentes. - A noção de ‘mínimo existencial’, que resulta, por implicitude, de determinados preceitos constitucionais (CF, art. 1º, III, e art. 3º, III), compreende um complexo de prerrogativas cuja concretização revela-se capaz de garantir condições adequadas de existência digna, em ordem a assegurar, à pessoa, acesso efetivo ao direito geral de liberdade e, também, a prestações positivas originárias do Estado, viabilizadoras da plena fruição de direitos sociais básicos, tais como o direito à educação, o direito à proteção integral da criança e do adolescente, o direito à saúde, o direito à assistência social, o direito à moradia, o direito à alimentação e o direito à segurança. Declaração Universal dos Direitos da Pessoa Humana, de 1948 (Artigo XXV). A PROIBIÇÃO DO



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 5ª REGIÃO
GABINETE DO JUIZ FRANCISCO CAVALCANTI

RETROCESSO SOCIAL COMO OBSTÁCULO CONSTITUCIONAL À FRUSTRAÇÃO E AO INADIMPLEMENTO, PELO PODER PÚBLICO, DE DIREITOS PRESTACIONAIS. - O princípio da proibição do retrocesso impede, em tema de direitos fundamentais de caráter social, que sejam desconstituídas as conquistas já alcançadas pelo cidadão ou pela formação social em que ele vive. - A cláusula que veda o retrocesso em matéria de direitos a prestações positivas do Estado (como o direito à educação, o direito à saúde ou o direito à segurança pública, v.g.) traduz, no processo de efetivação desses direitos fundamentais individuais ou coletivos, obstáculo a que os níveis de concretização de tais prerrogativas, uma vez atingidos, venham a ser ulteriormente reduzidos ou suprimidos pelo Estado. Doutrina. Em consequência desse princípio, o Estado, após haver reconhecido os direitos prestacionais, assume o dever não só de torná-los efetivos, mas, também, se obriga, sob pena de transgressão ao texto constitucional, a preservá-los, abstendo-se de frustrar - mediante supressão total ou parcial - os direitos sociais já concretizados” (2T, ARE 639337 AgR, Relator Min. CELSO DE MELLO, julgado em 23/08/2011).

8. *In casu*, há mais um motivo para se afastar a alegação da reserva do possível. A tramitação do processo em Primeiro Grau revela uma preocupação, que merece elogios, do Julgador *a quo*, no sentido de chamar os envolvidos a buscarem uma solução adequada consensual, mormente ante as carências financeiras relatadas pelos réus. Assim é que foram realizadas quatro audiências. Na **primeira**, em decorrência de informações prestadas pelo órgão ambiental, o Juízo conseguiu que o Município de Pilar se compromettesse a conseguir a doação/comodato de pedaço de terras pertencente ao filho da prefeita, a favor do Município, instigando, ainda, os réus a firmarem convênio para a resolução conjunta do grave problema e mandou que apresentassem o projeto correspondente; na **segunda**, por ter sido constatado que as terras do filho da prefeita não poderiam receber o projeto sanitário, porque descobertas nele nascentes de água, bem como ante a informação de que teria sido encontrada área apropriada, o Juízo instou os Municípios a definirem o local, condição primeira para a implementação do restante das medidas. Também determinou que eles dessem uma posição sobre a aprovação do projeto de lei do consórcio que estavam organizando. Nessa ocasião, a Funasa “*informou que existe verba federal para financiamento de construção (não manutenção, nem coleta do lixo) de aterros para os Municípios com população inferior a 50.000 habitantes. A solicitação da verba deve ser feita no site do PAC [...]*”. Na **terceira**, foi informada a criação e a regularidade do consórcio de Municípios para lidar com o lixo, foi destacada a existência de interesse de uma Usina de ceder um terreno para a finalidade em discussão, em troca do produto da compostagem, bem como se ressaltou que os recursos do PAC deveriam ser empenhados até 30 de junho, por ser ano eleitoral, sendo que, para



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 5ª REGIÃO
GABINETE DO JUIZ FRANCISCO CAVALCANTI

tanto, os Municípios precisariam apresentar o projeto e a aprovação do órgão ambiental. Assim, o Juízo colheu o compromisso da SUDEMA de verificar a viabilidade ambiental dos do terreno, bem como marcou nova audiência “*em que os Municípios deverão comprovar que adotaram todas as medidas necessárias ao requerimento de recursos à Funasa [...]*”. Na **quarta** audiência, realçou-se o atesto da SUDEMA no sentido da viabilidade de instalação do aterro na área escolhida e mandou-se oficiar à Funasa, para saber dos recursos federais para as obras. Eis que a Funasa respondeu: “*não consta em nosso Sistema de Convênio (SICON) referências sobre a solicitação do convênio [...] para implementação de Sistema de Resíduos Sólidos para atendimento aos municípios de São Miguel de Taipu, Pilar [...]*”. Portanto, vê-se que a alegação de insuficiência de recursos próprios não merece acolhida, já que os Municípios poderiam postular a concessão de recursos federais para a obra, desde que fizessem a sua parte. Acresça-se que, a despeito do deferimento de providência liminar, o Município de São Miguel de Taipu apresentou apenas um Projeto de Aterro Sanitário, inclusive não acatado pelo órgão ambiental, por não estar em conformidade com a legislação, deixando de apresentar um Projeto de Recuperação da Área Degradada, ao passo que o Município de Pilar, não apresentou qualquer dos dois documentos (sequer recorreu), o que atesta, além do desrespeito às determinações judiciais, um manifesto desinteresse e desleixo na solução do problema.

9. Desprovemento da remessa oficial e da apelação.

VOTO

O JUIZ FRANCISCO CAVALCANTI: Trata-se de remessa oficial, tida por manejada, e apelação interposta contra sentença de procedência do pedido de ação civil pública proposta pelo IBAMA contra os Municípios paraibanos de São Miguel de Taipu e de Pilar, *decisum* via do qual se impôs aos réus a apresentação de “*Projeto de Aterro Sanitário (em consórcio ou separadamente) à Superintendência de Administração do Meio Ambiente – SUDEMA, órgão licenciador de tal atividade, devidamente acompanhado de cronograma de execução, contemplando todas as exigências discriminadas na Resolução CONAMA nº 308/2002, bem como contemplando a implantação de incinerador e valas sépticas para tratamento e disposição respectivamente dos resíduos dos serviços de saúde*”, bem como de “*Projeto de Recuperação da Área Degradada, relativamente à área do atual lixão, à Superintendência de Administração do Meio Ambiente – SUDEMA, órgão licenciador de tal atividade, devidamente acompanhado de cronograma de execução*”.

Direto ao mérito, sem preliminares.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 5ª REGIÃO
GABINETE DO JUIZ FRANCISCO CAVALCANTI

É fato incontroverso que os Municípios réus promovem, ilegalmente, o descarte de resíduos sólidos a céu aberto, diretamente sobre o solo, formando “lixões”. Além de tal situação não ser negada pelos réus, foram eles autuados pelo IBAMA, por fazerem funcionar “lixões”, potencialmente poluidores, em local impróprio, sem o necessário licenciamento ambiental e sem qualquer tipo de cautela no tratamento dos rejeitos domésticos, colocando em risco o meio ambiente e à saúde da população. O laudo técnico do IBAMA consignou: *“O local vistoriado possui área de aproximadamente 0,47 ha [...] e, entre as formas de disposição de resíduos sólidos (lixão, aterro controlado e aterro sanitário), classifica-se como um lixão, visto que se caracteriza pela simples descarga a céu aberto de resíduos sobre o solo, sem maiores critérios técnicos como impermeabilização de base, recobrimento diário, drenagem de chorume e líquidos percolados, drenagem de águas pluviais, etc./O local possui topografia plana, porém elevada em relação a sulcos naturais e a um riacho (afluente do Rio Paraíba) existentes na porção oeste do terreno que, em períodos de chuvas intensas, são caminhos preferenciais para o escoamento das águas acumuladas e precipitadas sobre a massa de resíduos, configurando-se em um risco de propagação de poluição (chorume e percolados) para áreas além dos limites do lixão, podendo atingir o rio Paraíba que tem seu curso próximo ao local [...]./As fotos de 02 a 04 apresentam uma visão geral do local do lixão, demonstrando que a operação d área se dá apenas com o descarte dos resíduos sobre o solo, a céu aberto./As fotos de 05 a 07 mostram detalhes da massa de lixo, predominantemente formada por aquele gerado no ambiente urbano e constituído pelos materiais de origem domiciliar, de estabelecimentos comerciais e limpeza pública [...]./No centro da massa de lixo há presença de chorume/percolado, formando um alagado de efluentes [...] Na ocasião da vistoria, tal afloramento estava restrito fisicamente ao local do lixão, não se propagando para outras áreas. Entretanto, esse efluente representa um risco potencial de poluição, visto que em período de chuvas dá-se como certo o seu escoamento superficial para áreas além do lixão./Com relação aos resíduos de serviços de saúde, por ocasião da vistoria, ficou comprovado que tais resíduos são encaminhados sistematicamente pela municipalidade para o lixão, misturados com os demais resíduos, não existindo nenhuma separação nem local adequado para o acondicionamento [...]./Informações obtidas com trabalhadores responsáveis pela coleta e transporte do lixo de São Miguel de Taipu confirmam que os resíduos desse município estão sendo dispostos no lixão do município de Pilar. Os catadores do lixão de Pilar também ratificaram o fato”.*

Reza a CF/88 que “*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*” (art. 225, *caput*). Impõe, ademais, a responsabilização dos infratores pelas condutas lesivas ao meio ambiente, sujeitando-os a um sistema de sanções, além da obrigação de reparação do dano ambiental, a teor do § 3º, do referido art. 225. Esse viés protetor do meio ambiente já se encontrava encartado na Lei nº 6.938/81.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 5ª REGIÃO
GABINETE DO JUIZ FRANCISCO CAVALCANTI

Referida lei, ao dispor sobre as diretrizes da Política Nacional do Meio Ambiente, introduziu a figura do licenciamento ambiental como instrumento de garantia da sustentabilidade ambiental, em face de empreendimentos ou atividades efetiva ou potencialmente poluidores ou que possam causar degradação do meio ambiente. O procedimento administrativo de licenciamento ambiental restou regulado, então, pela Resolução CONAMA nº 237/97.

A atividade de descarte e tratamento de lixo é das que tem forte potencial de ocasionar prejuízos ao meio ambiente, de modo que não se pode realizar sem o necessário licenciamento ambiental, precedido da escolha de área que comporte esse tipo de serviço, já que as que estão próximas a nascentes de água, por exemplo, não podem correr o risco de tê-los contaminados pelos dejetos, tratando-se de áreas ambientalmente sensíveis ou de vulnerabilidade ambiental.

Em atenção à necessidade, no tocante aos Municípios de pequeno porte, de simplificação do licenciamento ambiental de sistemas de disposição final dos resíduos sólidos urbanos, o CONAMA editou a Resolução nº 308/2002, definindo os elementos norteadores a tanto.

É certo que essa resolução restou revogada pela Resolução CONAMA nº 404/2008, por força mesmo da Lei nº 10.445/2007, mas foi mantida a preocupação com a simplicidade no trato dos aterros sanitários de pequeno porte, quais sejam os que envolvem o descarte do lixo de populações menores, que não se aplica, contudo, por razões óbvias, aos resíduos ditos perigosos, que se sujeitam à regulação mais rigorosa pelos riscos à saúde (RDC Anvisa 306/2004 e Resolução CONAMA nº 358/2005).

Com isso, procurou-se tornar mais simples e, portanto, mais célere a resolução das questões atinentes ao tratamento do lixo urbano, de modo que não se pode tratar a demanda como algo que envolva uma complexidade que suplantaria a capacidade de ação de comunidades menores (rememore-se o princípio da subsidiariedade).

A Lei nº 11.445/2007, ou Lei do Saneamento Básico, diz com as saúdes ambiental e pública e estabelece as diretrizes nacionais (marco regulatório) para o saneamento básico (no qual se inclui o problema do esgotamento sanitário). Segundo doutrinador de peso, *“o fato de incluir o manejo de resíduos sólidos em legislação direcionada ao saneamento básico demonstra a opção do legislador pela adoção de conceito amplo de saneamento básico, em oposição à figura tradicional, que considera apenas os serviços de abastecimento de água e de coleta de esgoto [adoção de conceito tricotômico]”* (Edis Milaré. **Direito ambiental**: a gestão ambiental em foco. 7ª ed.rev.atual.reform. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011). É norma que requer *“dos gestores públicos o máximo de empenho na recepção de um modelo voltado à sustentabilidade”* (Edis Milaré), tendo sido promulgada em momento em que se aprofundam mais vigorosamente as discussões sobre a problemática do manejo do lixo, numa sociedade marcadamente consumidora e, portanto, produtora de dejetos.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 5ª REGIÃO
GABINETE DO JUIZ FRANCISCO CAVALCANTI

Na especificação da regulamentação jurídica, veio a Lei nº 12.305/2010, dispondo, como microssistema jurídico, sobre a Política Nacional de Resíduos Sólidos, calcada nos princípios da prevenção, da precaução, do poluidor-pagador, do protetor-recebedor, do desenvolvimento sustentável, da ecoeficiência, da cooperação, da responsabilidade compartilhada, entre outros. Nela se previu a elaboração de planos municipais de gestão integrada de resíduos sólidos, detalhando um conteúdo mínimo. Segundo o Decreto nº 7.404/2010, “os planos municipais de gestão integrada de resíduos sólidos deverão ser atualizados ou revistos, prioritariamente, de forma concomitante com a elaboração dos planos plurianuais municipais”. Ademais, facilitou a atuação dos Municípios de menor porte, ao prever planos municipais simplificados de gestão, bem como dos que optarem por consórcios intermunicipais de gerenciamento.

Frise-se que, embora algumas das normas jurídicas citadas sejam anteriores ao ajuizamento desta ação, seu detalhamento se impõe, porquanto os entes réus a elas se submetem, em vista da inexistência de direito adquirido de poluir, devendo eles, destarte, consoante exigido pelo ordenamento jurídico, adotar as providências necessárias ao correto gerenciamento dos resíduos sólidos da comunidade que eles representam.

No STF é tranquilo o entendimento de que é possível ao Poder Judiciário determinar políticas públicas, quando a autoridade executiva a quem elas caberiam, mantêm-se inertes, em detrimento dos direitos fundamentais constitucionalmente garantidos, não vislumbrando nessa atuação violação ao princípio da separação de Poderes. Em verdade, sequer cabe mais falar em inadmissibilidade de controle da discricionariedade administrativa pelo Poder Judiciário, quando se constata que o comportamento adotado pelo administrador inviabiliza ou enfraquece direitos humanos de essência. “Possibilidade de o Poder Judiciário determinar políticas públicas. Precedentes” (1T, RE 665764 AgR, Relatora Min. CÁRMEN LÚCIA julgado em 20/03/2012). “O Poder Judiciário, em situações excepcionais, pode determinar que a Administração Pública adote medidas assecuratórias de direitos constitucionalmente reconhecidos como essenciais, sem que isso configure violação do princípio da separação de poderes” (1T, AI 593676 AgR, Relator Min. DIAS TOFFOLI, julgado em 28/02/2012).

Sobre a cláusula da reserva do possível, invocada pelo recorrente, é de se destacar a leitura que o STF a ela tem atribuído: “*CONTROVÉRSIA PERTINENTE À ‘RESERVA DO POSSÍVEL’ E A INTANGIBILIDADE DO MÍNIMO EXISTENCIAL: A QUESTÃO DAS ‘ESCOLHAS TRÁGICAS’*. - A destinação de recursos públicos, sempre tão dramaticamente escassos, faz instaurar situações de conflito, quer com a execução de políticas públicas definidas no texto constitucional, quer, também, com a própria implementação de direitos sociais assegurados pela Constituição da República, daí resultando contextos de antagonismo que impõem, ao Estado, o encargo de superá-los mediante opções por determinados valores, em detrimento de outros igualmente relevantes, compelindo, o Poder Público, em face dessa relação dilemática, causada pela insuficiência de disponibilidade financeira e orçamentária, a proceder a



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 5ª REGIÃO
GABINETE DO JUIZ FRANCISCO CAVALCANTI

verdadeiras ‘escolhas trágicas’, em decisão governamental cujo parâmetro, fundado na dignidade da pessoa humana, deverá ter em perspectiva a intangibilidade do mínimo existencial, em ordem a conferir real efetividade às normas programáticas positivadas na própria Lei Fundamental. Magistério da doutrina. - A cláusula da reserva do possível - que não pode ser invocada, pelo Poder Público, com o propósito de fraudar, de frustrar e de inviabilizar a implementação de políticas públicas definidas na própria Constituição - encontra insuperável limitação na garantia constitucional do mínimo existencial, que representa, no contexto de nosso ordenamento positivo, emanção direta do postulado da essencial dignidade da pessoa humana. Doutrina. Precedentes. - A noção de ‘mínimo existencial’, que resulta, por implicitude, de determinados preceitos constitucionais (CF, art. 1º, III, e art. 3º, III), compreende um complexo de prerrogativas cuja concretização revela-se capaz de garantir condições adequadas de existência digna, em ordem a assegurar, à pessoa, acesso efetivo ao direito geral de liberdade e, também, a prestações positivas originárias do Estado, viabilizadoras da plena fruição de direitos sociais básicos, tais como o direito à educação, o direito à proteção integral da criança e do adolescente, o direito à saúde, o direito à assistência social, o direito à moradia, o direito à alimentação e o direito à segurança. Declaração Universal dos Direitos da Pessoa Humana, de 1948 (Artigo XXV). A PROIBIÇÃO DO RETROCESSO SOCIAL COMO OBSTÁCULO CONSTITUCIONAL À FRUSTRAÇÃO E AO INADIMPLENTO, PELO PODER PÚBLICO, DE DIREITOS PRESTACIONAIS. - O princípio da proibição do retrocesso impede, em tema de direitos fundamentais de caráter social, que sejam desconstituídas as conquistas já alcançadas pelo cidadão ou pela formação social em que ele vive. - A cláusula que veda o retrocesso em matéria de direitos a prestações positivas do Estado (como o direito à educação, o direito à saúde ou o direito à segurança pública, v.g.) traduz, no processo de efetivação desses direitos fundamentais individuais ou coletivos, obstáculo a que os níveis de concretização de tais prerrogativas, uma vez atingidos, venham a ser ulteriormente reduzidos ou suprimidos pelo Estado. Doutrina. Em consequência desse princípio, o Estado, após haver reconhecido os direitos prestacionais, assume o dever não só de torná-los efetivos, mas, também, se obriga, sob pena de transgressão ao texto constitucional, a preservá-los, abstenendo-se de frustrar - mediante supressão total ou parcial - os direitos sociais já concretizados” (2T, ARE 639337 AgR, Relator Min. CELSO DE MELLO, julgado em 23/08/2011).

In casu, há mais um motivo para se afastar a alegação da reserva do possível. A tramitação do processo em Primeiro Grau revela uma preocupação, que merece elogios, do Julgador *a quo*, no sentido de chamar os envolvidos a buscarem uma solução adequada consensual, mormente ante as carências financeiras relatadas pelos réus. Assim é que foram realizadas quatro audiências. Na **primeira**, em decorrência de informações prestadas pelo órgão ambiental, o Juízo conseguiu que o Município de Pilar se comprometesse a conseguir a doação/comodato de pedaço de terras pertencente ao filho da prefeita, a favor do Município, instigando, ainda, os réus a firmarem convênio para a resolução conjunta do grave problema e mandou que apresentassem o projeto correspondente; na **segunda**, por ter sido constatado que as terras do filho da prefeita não poderiam receber o projeto sanitário, porque descobertas nele nascentes de água,



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 5ª REGIÃO
GABINETE DO JUIZ FRANCISCO CAVALCANTI

bem como ante a informação de que teria sido encontrada área apropriada, o Juízo instou os Municípios a definirem o local, condição primeira para a implementação do restante das medidas. Também determinou que eles dessem uma posição sobre a aprovação do projeto de lei do consórcio que estavam organizando. Nessa ocasião, a Funasa “*informou que existe verba federal para financiamento de construção (não manutenção, nem coleta do lixo) de aterros para os Municípios com população inferior a 50.000 habitantes. A solicitação da verba deve ser feita no site do PAC [...]*”. Na **terceira**, foi informada a criação e a regularidade do consórcio de Municípios para lidar com o lixo, foi destacada a existência de interesse de uma Usina de ceder um terreno para a finalidade em discussão, em troca do produto da compostagem, bem como se ressaltou que os recursos do PAC deveriam ser empenhados até 30 de junho, por ser ano eleitoral, sendo que, para tanto, os Municípios precisariam apresentar o projeto e a aprovação do órgão ambiental. Assim, o Juízo colheu o compromisso da SUDEMA de verificar a viabilidade ambiental dos do terreno, bem como marcou nova audiência “*em que os Municípios deverão comprovar que adotaram todas as medidas necessárias ao requerimento de recursos à Funasa [...]*”. Na **quarta** audiência, realçou-se o atesto da SUDEMA no sentido da viabilidade de instalação do aterro na área escolhida e mandou-se oficiar à Funasa, para saber dos recursos federais para as obras. Eis que a Funasa respondeu: “*não consta em nosso Sistema de Convênio (SICON) referências sobre a solicitação do convênio [...] para implementação de Sistema de Resíduos Sólidos para atendimento aos municípios de São Miguel de Taipu, Pilar [...]*”. Portanto, vê-se que a alegação de insuficiência de recursos próprios não merece acolhida, já que os Municípios poderiam postular a concessão de recursos federais para a obra, desde que fizessem a sua parte. Acresça-se que, a despeito do deferimento de providência liminar, o Município de São Miguel de Taipu apresentou apenas um Projeto de Aterro Sanitário, inclusive não acatado pelo órgão ambiental, por não estar em conformidade com a legislação, deixando de apresentar um Projeto de Recuperação da Área Degradada, ao passo que o Município de Pilar, não apresentou qualquer dos dois documentos (sequer recorreu), o que atesta, além do desrespeito às determinações judiciais, um manifesto desinteresse e desleixo na solução do problema.

Por conseguinte, nego provimento à remessa oficial e à apelação.

É como voto.

JUIZ FRANCISCO CAVALCANTI
Relator



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 5ª REGIÃO
GABINETE DO JUIZ FRANCISCO CAVALCANTI

APELAÇÃO CÍVEL Nº 528749 PB (2007.82.00.009354-7)

APTE : MUNICÍPIO DE SÃO MIGUEL DE TAIPU - PB

ADV/PROC : DANYEL DE SOUSA OLIVEIRA E OUTRO

APDO : IBAMA - INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS

REPTE : PROCURADORIA REGIONAL FEDERAL - 5ª REGIÃO

APDO : SUDEMA - SUPERINTENDÊNCIA DE ADMINISTRAÇÃO DO MEIO AMBIENTE DO ESTADO DA PARAÍBA

ADV/PROC : DONATO HENRIQUE DA SILVA E OUTROS

ORIGEM : 3ª VARA FEDERAL DA PARAÍBA (COMPETENTE P/ EXECUÇÕES PENAS) - PB

RELATOR : JUIZ FRANCISCO CAVALCANTI - Primeira Turma

EMENTA: CONSTITUCIONAL E AMBIENTAL. REMESSA OFICIAL (TIDA POR MANEJADA) E APELAÇÃO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DESCARTE DE RESÍDUOS SÓLIDOS A CÉU ABERTO (“LIXÃO”). AUSÊNCIA DE CONTROVÉRSIA SOBRE O FATO DANOSO AO MEIO AMBIENTE. IMPOSIÇÃO DE APRESENTAÇÃO PELOS POLUIDORES DE PROJETO DE ATERRO SANITÁRIO E DE PROJETO DE RECUPERAÇÃO DA ÁREA DEGRADADA. ART. 225 DA CF/88. RESPONSABILIDADE DOS INFRATORES PELAS CONDUTAS LESIVAS AO MEIO AMBIENTE. LEI Nº 6.938/81. RESOLUÇÃO CONAMA Nº 308/2002. LICENCIAMENTO AMBIENTAL DE SISTEMAS DE DISPOSIÇÃO FINAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS GERADOS EM MUNICÍPIO DE PEQUENO PORTE. REVOGAÇÃO PELA RESOLUÇÃO CONAMA Nº 404/2008. ESTABELECIMENTO DE CRITÉRIOS E DIRETRIZES PARA O LICENCIAMENTO AMBIENTAL DE ATERRO SANITÁRIO DE PEQUENO PORTE DE RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS. LEI Nº 11.445/2007. DIRETRIZES NACIONAIS PARA O SANEAMENTO BÁSICO. LEI Nº 12.305/2010. POSSIBILIDADE DE DETERMINAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PELO PODER JUDICIÁRIO. INTERVENÇÃO CONCRETIZADORA DE DIREITOS FUNDAMENTAIS CONSTITUCIONALMENTE GARANTIDOS. INOCORRÊNCIA DE VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES. INAÇÃO INJUSTIFICADA DOS MUNICÍPIOS MANTIDA, MESMO APÓS TODAS AS MEDIDAS DE ESTÍMULO JURISDICIONAL À SOLUÇÃO PACÍFICA DA DEMANDA COLETIVA. INADMISSIBILIDADE. CLÁUSULA DA RESERVA DO POSSÍVEL. GARANTIA DO MÍNIMO EXISTENCIAL. ATITUDE OMISSIVA DOS RÉUS, MESMO DIANTE DA MANIFESTAÇÃO DO ÓRGÃO FEDERAL ACERCA DA POSSIBILIDADE DE DISPONIBILIZAÇÃO DE RECURSOS FEDERAIS PARA AS OBRAS SANITÁRIAS. DESPROVIMENTO.

1. Remessa oficial, tida por manejada, e apelação interposta contra sentença de procedência do pedido de ação civil pública proposta pelo IBAMA contra os



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 5ª REGIÃO
GABINETE DO JUIZ FRANCISCO CAVALCANTI

Municípios paraibanos de São Miguel de Taipu e de Pilar, *decisum* via do qual se impôs aos réus a apresentação de “Projeto de Aterro Sanitário (em consórcio ou separadamente) à Superintendência de Administração do Meio Ambiente – SUDEMA, órgão licenciador de tal atividade, devidamente acompanhado de cronograma de execução, contemplando todas as exigências discriminadas na Resolução CONAMA nº 308/2002, bem como contemplando a implantação de incinerador e valas sépticas para tratamento e disposição respectivamente dos resíduos dos serviços de saúde”, bem como de “Projeto de Recuperação da Área Degradada, relativamente à área do atual lixão, à Superintendência de Administração do Meio Ambiente – SUDEMA, órgão licenciador de tal atividade, devidamente acompanhado de cronograma de execução”.

2. É fato incontroverso que os Municípios réus promovem, ilegalmente, o descarte de resíduos sólidos a céu aberto, diretamente sobre o solo, formando “lixões”. Além de tal situação não ser negada pelos réus, foram eles autuados pelo IBAMA, por fazerem funcionar “lixões”, potencialmente poluidores, em local impróprio, sem o necessário licenciamento ambiental e sem qualquer tipo de cautela no tratamento dos rejeitos domésticos, colocando em risco o meio ambiente e à saúde da população. O laudo técnico do IBAMA consignou: “O local vistoriado possui área de aproximadamente 0,47 ha [...] e, entre as formas de disposição de resíduos sólidos (lixão, aterro controlado e aterro sanitário), classifica-se como um lixão, visto que se caracteriza pela simples descarga a céu aberto de resíduos sobre o solo, sem maiores critérios técnicos como impermeabilização de base, recobrimento diário, drenagem de chorume e líquidos percolados, drenagem de águas pluviais, etc./O local possui topografia plana, porém elevada em relação a sulcos naturais e a um riacho (afluente do Rio Paraíba) existentes na porção oeste do terreno que, em períodos de chuvas intensas, são caminhos preferenciais para o escoamento das águas acumuladas e precipitadas sobre a massa de resíduos, configurando-se em um risco de propagação de poluição (chorume e percolados) para áreas além dos limites do lixão, podendo atingir o rio Paraíba que tem seu curso próximo ao local [...]./As fotos de 02 a 04 apresentam uma visão geral do local do lixão, demonstrando que a operação d área se dá apenas com o descarte dos resíduos sobre o solo, a céu aberto./As fotos de 05 a 07 mostram detalhes da massa de lixo, predominantemente formada por aquele gerado no ambiente urbano e constituído pelos materiais de origem domiciliar, de estabelecimentos comerciais e limpeza pública [...]./No centro da massa de lixo há presença de chorume/percolado, formando um alagado de efluentes [...] Na ocasião da vistoria, tal afloramento estava restrito fisicamente ao local do lixão, não se propagando para outras áreas. Entretanto, esse efluente representa um risco potencial de poluição, visto que em período de chuvas dá-se como certo o seu escoamento superficial para áreas além do lixão./Com relação aos resíduos de serviços de saúde, por ocasião da vistoria, ficou comprovado que tais resíduos são encaminhados sistematicamente pela municipalidade para o lixão,



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 5ª REGIÃO
GABINETE DO JUIZ FRANCISCO CAVALCANTI

misturados com os demais resíduos, não existindo nenhuma separação nem local adequado para o acondicionamento [...]Informações obtidas com trabalhadores responsáveis pela coleta e transporte do lixo de São Miguel de Taipu confirmam que os resíduos desse município estão sendo dispostos no lixão do município de Pilar. Os catadores do lixão de Pilar também ratificaram o fato”.

3. Reza a CF/88 que “*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*” (art. 225, *caput*). Impõe, ademais, a responsabilização dos infratores pelas condutas lesivas ao meio ambiente, sujeitando-os a um sistema de sanções, além da obrigação de reparação do dano ambiental, a teor do § 3º, do referido art. 225. Esse viés protetor do meio ambiente já se encontrava encartado na Lei nº 6.938/81. Referida lei, ao dispor sobre as diretrizes da Política Nacional do Meio Ambiente, introduziu a figura do licenciamento ambiental como instrumento de garantia da sustentabilidade ambiental, em face de empreendimentos ou atividades efetiva ou potencialmente poluidores ou que possam causar degradação do meio ambiente. O procedimento administrativo de licenciamento ambiental restou regulado, então, pela Resolução CONAMA nº 237/97. A atividade de descarte e tratamento de lixo é das que tem forte potencial de ocasionar prejuízos ao meio ambiente, de modo que não se pode realizar sem o necessário licenciamento ambiental, precedido da escolha de área que comporte esse tipo de serviço, já que as que estão próximas a nascentes de água, por exemplo, não podem correr o risco de tê-los contaminados pelos dejetos, tratando-se de áreas ambientalmente sensíveis ou de vulnerabilidade ambiental.

4. Em atenção à necessidade, no tocante aos Municípios de pequeno porte, de simplificação do licenciamento ambiental de sistemas de disposição final dos resíduos sólidos urbanos, o CONAMA editou a Resolução nº 308/2002, definindo os elementos norteadores a tanto. É certo que essa resolução restou revogada pela Resolução CONAMA nº 404/2008, por força mesmo da Lei nº 10.445/2007, mas foi mantida a preocupação com a simplicidade no trato dos aterros sanitários de pequeno porte, quais sejam os que envolvem o descarte do lixo de populações menores, que não se aplica, contudo, por razões óbvias, aos resíduos ditos perigosos, que se sujeitam à regulação mais rigorosa pelos riscos à saúde (RDC Anvisa 306/2004 e Resolução CONAMA nº 358/2005). Com isso, procurou-se tornar mais simples e, portanto, mais célere a resolução das questões atinentes ao tratamento do lixo urbano, de modo que não se pode tratar a demanda como algo que envolva uma complexidade que suplantaria a capacidade de ação de comunidades menores (rememore-se o princípio da subsidiariedade).

5. A Lei nº 11.445/2007, ou Lei do Saneamento Básico, diz com as saúdes ambiental e pública e estabelece as diretrizes nacionais (marco regulatório) para o saneamento básico (no qual se inclui o problema do esgotamento sanitário).



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 5ª REGIÃO
GABINETE DO JUIZ FRANCISCO CAVALCANTI

Segundo doutrinador de peso, “*o fato de incluir o manejo de resíduos sólidos em legislação direcionada ao saneamento básico demonstra a opção do legislador pela adoção de conceito amplo de saneamento básico, em oposição à figura tradicional, que considera apenas os serviços de abastecimento de água e de coleta de esgoto [adoção de conceito tricotômico]*” (Edis Milaré). É norma que requer “*dos gestores públicos o máximo de empenho na recepção de um modelo voltado à sustentabilidade*” (Edis Milaré), tendo sido promulgada em momento em que se aprofundam mais vigorosamente as discussões sobre a problemática do manejo do lixo, numa sociedade marcadamente consumidora e, portanto, produtora de detritos. Na especificação da regulamentação jurídica, veio a Lei nº 12.305/2010, dispondo, como microssistema jurídico, sobre a Política Nacional de Resíduos Sólidos, calcada nos princípios da prevenção, da precaução, do poluidor-pagador, do protetor-recebido, do desenvolvimento sustentável, da ecoeficiência, da cooperação, da responsabilidade compartilhada, entre outros. Nela se previu a elaboração de planos municipais de gestão integrada de resíduos sólidos, detalhando um conteúdo mínimo. Segundo o Decreto nº 7.404/2010, “*os planos municipais de gestão integrada de resíduos sólidos deverão ser atualizados ou revistos, prioritariamente, de forma concomitante com a elaboração dos planos plurianuais municipais*”. Ademais, facilitou a atuação dos Municípios de menor porte, ao prever planos municipais simplificados de gestão, bem como dos que optarem por consórcios intermunicipais de gerenciamento. Frise-se que, embora algumas das normas jurídicas citadas sejam anteriores ao ajuizamento desta ação, seu detalhamento se impõe, porquanto os entes réus a elas se submetem, em vista da inexistência de direito adquirido de poluir, devendo eles, destarte, consoante exigido pelo ordenamento jurídico, adotar as providências necessárias ao correto gerenciamento dos resíduos sólidos da comunidade que eles representam.

6. No STF é tranquilo o entendimento de que é possível ao Poder Judiciário determinar políticas públicas, quando a autoridade executiva a quem elas caberiam, mantêm-se inertes, em detrimento dos direitos fundamentais constitucionalmente garantidos, não vislumbrando nessa atuação violação ao princípio da separação de Poderes. Em verdade, sequer cabe mais falar em inadmissibilidade de controle da discricionariedade administrativa pelo Poder Judiciário, quando se constata que o comportamento adotado pelo administrador inviabiliza ou enfraquece direitos humanos de essência. “*Possibilidade de o Poder Judiciário determinar políticas públicas. Precedentes*” (1T, RE 665764 AgR, Relatora Min. CÁRMEN LÚCIA julgado em 20/03/2012). “*O Poder Judiciário, em situações excepcionais, pode determinar que a Administração Pública adote medidas assecuratórias de direitos constitucionalmente reconhecidos como essenciais, sem que isso configure violação do princípio da separação de poderes*” (1T, AI 593676 AgR, Relator Min. DIAS TOFFOLI, julgado em 28/02/2012).



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 5ª REGIÃO
GABINETE DO JUIZ FRANCISCO CAVALCANTI

7. Sobre a cláusula da reserva do possível, invocada pelo recorrente, é de se destacar a leitura que o STF a ela tem atribuído: “*CONTROVÉRSIA PERTINENTE À ‘RESERVA DO POSSÍVEL’ E A INTANGIBILIDADE DO MÍNIMO EXISTENCIAL: A QUESTÃO DAS ‘ESCOLHAS TRÁGICAS’*. - A destinação de recursos públicos, sempre tão dramaticamente escassos, faz instaurar situações de conflito, quer com a execução de políticas públicas definidas no texto constitucional, quer, também, com a própria implementação de direitos sociais assegurados pela Constituição da República, daí resultando contextos de antagonismo que impõem, ao Estado, o encargo de superá-los mediante opções por determinados valores, em detrimento de outros igualmente relevantes, compelindo, o Poder Público, em face dessa relação dilemática, causada pela insuficiência de disponibilidade financeira e orçamentária, a proceder a verdadeiras ‘escolhas trágicas’, em decisão governamental cujo parâmetro, fundado na dignidade da pessoa humana, deverá ter em perspectiva a intangibilidade do mínimo existencial, em ordem a conferir real efetividade às normas programáticas positivadas na própria Lei Fundamental. Magistério da doutrina. - A cláusula da reserva do possível - que não pode ser invocada, pelo Poder Público, com o propósito de fraudar, de frustrar e de inviabilizar a implementação de políticas públicas definidas na própria Constituição - encontra insuperável limitação na garantia constitucional do mínimo existencial, que representa, no contexto de nosso ordenamento positivo, emanção direta do postulado da essencial dignidade da pessoa humana. Doutrina. Precedentes. - A noção de ‘mínimo existencial’, que resulta, por implicitude, de determinados preceitos constitucionais (CF, art. 1º, III, e art. 3º, III), compreende um complexo de prerrogativas cuja concretização revela-se capaz de garantir condições adequadas de existência digna, em ordem a assegurar, à pessoa, acesso efetivo ao direito geral de liberdade e, também, a prestações positivas originárias do Estado, viabilizadoras da plena fruição de direitos sociais básicos, tais como o direito à educação, o direito à proteção integral da criança e do adolescente, o direito à saúde, o direito à assistência social, o direito à moradia, o direito à alimentação e o direito à segurança. Declaração Universal dos Direitos da Pessoa Humana, de 1948 (Artigo XXV). A PROIBIÇÃO DO RETROCESSO SOCIAL COMO OBSTÁCULO CONSTITUCIONAL À FRUSTRAÇÃO E AO INADIMPLEMENTO, PELO PODER PÚBLICO, DE DIREITOS PRESTACIONAIS. - O princípio da proibição do retrocesso impede, em tema de direitos fundamentais de caráter social, que sejam desconstituídas as conquistas já alcançadas pelo cidadão ou pela formação social em que ele vive. - A cláusula que veda o retrocesso em matéria de direitos a prestações positivas do Estado (como o direito à educação, o direito à saúde ou o direito à segurança pública, v.g.) traduz, no processo de efetivação desses direitos fundamentais individuais ou coletivos, obstáculo a que os níveis de concretização de tais prerrogativas, uma vez atingidos, venham a ser ulteriormente reduzidos ou suprimidos pelo Estado. Doutrina. Em



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 5ª REGIÃO
GABINETE DO JUIZ FRANCISCO CAVALCANTI

consequência desse princípio, o Estado, após haver reconhecido os direitos prestacionais, assume o dever não só de torná-los efetivos, mas, também, se obriga, sob pena de transgressão ao texto constitucional, a preservá-los, abstendo-se de frustrar - mediante supressão total ou parcial - os direitos sociais já concretizados” (2T, ARE 639337 AgR, Relator Min. CELSO DE MELLO, julgado em 23/08/2011).

8. *In casu*, há mais um motivo para se afastar a alegação da reserva do possível. A tramitação do processo em Primeiro Grau revela uma preocupação, que merece elogios, do Julgador *a quo*, no sentido de chamar os envolvidos a buscarem uma solução adequada consensual, mormente ante as carências financeiras relatadas pelos réus. Assim é que foram realizadas quatro audiências. Na **primeira**, em decorrência de informações prestadas pelo órgão ambiental, o Juízo conseguiu que o Município de Pilar se comprometesse a conseguir a doação/comodato de pedaço de terras pertencente ao filho da prefeita, a favor do Município, instigando, ainda, os réus a firmarem convênio para a resolução conjunta do grave problema e mandou que apresentassem o projeto correspondente; na **segunda**, por ter sido constatado que as terras do filho da prefeita não poderiam receber o projeto sanitário, porque descobertas nele nascentes de água, bem como ante a informação de que teria sido encontrada área apropriada, o Juízo instou os Municípios a definirem o local, condição primeira para a implementação do restante das medidas. Também determinou que eles dessem uma posição sobre a aprovação do projeto de lei do consórcio que estavam organizando. Nessa ocasião, a Funasa “*informou que existe verba federal para financiamento de construção (não manutenção, nem coleta do lixo) de aterros para os Municípios com população inferior a 50.000 habitantes. A solicitação da verba deve ser feita no site do PAC [...]*”. Na **terceira**, foi informada a criação e a regularidade do consórcio de Municípios para lidar com o lixo, foi destacada a existência de interesse de uma Usina de ceder um terreno para a finalidade em discussão, em troca do produto da compostagem, bem como se ressaltou que os recursos do PAC deveriam ser empenhados até 30 de junho, por ser ano eleitoral, sendo que, para tanto, os Municípios precisariam apresentar o projeto e a aprovação do órgão ambiental. Assim, o Juízo colheu o compromisso da SUDEMA de verificar a viabilidade ambiental dos do terreno, bem como marcou nova audiência “*em que os Municípios deverão comprovar que adotaram todas as medidas necessárias ao requerimento de recursos à Funasa [...]*”. Na **quarta** audiência, realçou-se o atesto da SUDEMA no sentido da viabilidade de instalação do aterro na área escolhida e mandou-se oficiar à Funasa, para saber dos recursos federais para as obras. Eis que a Funasa respondeu: “*não consta em nosso Sistema de Convênio (SICON) referências sobre a solicitação do convênio [...] para implementação de Sistema de Resíduos Sólidos para atendimento aos municípios de São Miguel de Taipu, Pilar [...]*”. Portanto, vê-se que a alegação de insuficiência de recursos próprios não merece acolhida, já que os Municípios poderiam postular a concessão de recursos federais para a obra, desde que



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 5ª REGIÃO
GABINETE DO JUIZ FRANCISCO CAVALCANTI

fizessem a sua parte. Acresça-se que, a despeito do deferimento de providência liminar, o Município de São Miguel de Taipu apresentou apenas um Projeto de Aterro Sanitário, inclusive não acatado pelo órgão ambiental, por não estar em conformidade com a legislação, deixando de apresentar um Projeto de Recuperação da Área Degradada, ao passo que o Município de Pilar, não apresentou qualquer dos dois documentos (sequer recorreu), o que atesta, além do desrespeito às determinações judiciais, um manifesto desinteresse e desleixo na solução do problema.

9. Desprovisionamento da remessa oficial e da apelação.

ACÓRDÃO

Vistos e relatados os presentes autos, DECIDE a Primeira Turma do Tribunal Regional Federal da 5ª Região, por unanimidade, negar provimento à remessa oficial e à apelação, nos termos do relatório e voto anexos, que passam a integrar o presente julgamento.

Recife, 26 de abril de 2012. (Data do julgamento)

JUIZ FRANCISCO CAVALCANTI
Relator