

Meio ambiente - Lixo urbano - Depósito a céu aberto - Proibição - Art. 47, incisos II e III, da Lei nº 12.305/2010 - Risco de contaminação - Responsabilidade objetiva do município - Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentária e Lei Orçamentária Anual - Disponibilidade financeira - Planejamento - Inserção das obras necessárias - Prazo suficiente - Multa - Pertinência e proporcionalidade - Sentença mantida

Ementa: Ação civil pública. Meio ambiente. Lixo urbano. Alocação de forma inadequada. Danos. Prova pericial.

Aterro sanitário irregular. Responsabilidade objetiva. Proteção ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

- Em matéria de dano ambiental, vigora o princípio da responsabilidade objetiva, irrelevante a discussão de culpa.

- A Constituição determina a elaboração do orçamento com base em três instrumentos legais: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

- Os três instrumentos direcionam a administração do orçamento no decorrer dos anos, sendo que o Plano Plurianual - PPA contém o programa de trabalho elaborado pelo prefeito, sobretudo em relação a investimentos - dentre eles as obras - referentes ao período de quatro anos a contar do segundo ano de seu mandato.

- A Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO define metas e prioridades para a administração pública a partir do Plano Plurianual, assim como orientações para elaboração da Lei Orçamentária.

- Já a Lei Orçamentária Anual - LOA, elaborada pelo Executivo segundo as diretrizes aprovadas na LDO, estabelece a previsão de despesas e receitas para o ano seguinte.

- Como confessado pelo recorrente, a questão do lixo urbano vem-se arrastando por três administrações, sem que nenhuma delas, ciente do processo judicial em curso, tenha sequer aventado sua inserção no orçamento das obras necessárias para solução da questão.

- A Lei Orçamentária Anual é fruto do planejamento das atividades e dos projetos a serem desenvolvidos, mas, durante o exercício financeiro, podem surgir fatos que impliquem a necessidade de se redimensionar o planejamento anterior.

- Seria impraticável se o orçamento, durante a sua execução, não pudesse ser alterado objetivando contemplar situações não previstas quando de sua elaboração.

- Para tal fim, os mecanismos disponíveis são a abertura de créditos adicionais e a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, mediante prévia autorização legislativa, conforme preceitua o art. 167, V e VI, da CF/88.

- O prazo assinado é suficiente para que o Município leve a cabo as providências ordenadas, mesmo porque a questão já perdura por período superior a nove anos, isso se levar em conta tão só o ajuizamento da demanda.

- A população sofre os sérios danos diante da falta de ação do Município, que causa à biodiversidade e ao

homem diversos males, com a dispersão de insetos, moscas, baratas, ratos, hospedeiros de doenças como dengue, leptospirose e a peste bubônica.

- O Juízo pode impor multa ao Município, em montante suficiente e compatível com a obrigação, fixando-lhe prazo para o cumprimento.

Em reexame necessário, sentença confirmada, prejudicado o apelo.

REEXAME NECESSÁRIO/APELAÇÃO CÍVEL Nº 1.0273.06.000965-4/001 - Comarca de Galileia - Apelante: Município de Galileia - Apelado: Ministério Público do Estado de Minas Gerais - Relator: DES. RAIMUNDO MESSIAS JÚNIOR

Acórdão

Vistos etc., acorda, em Turma, a 2ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, na conformidade da ata dos julgamentos, à unanimidade, em REEXAME NECESSÁRIO, CONFIRMAR A SENTENÇA, PREJUDICADO O APELO VOLUNTÁRIO

Belo Horizonte, 14 de janeiro de 2014. - Raimundo Messias Júnior - Relator.

Notas taquigráficas

DES. RAIMUNDO MESSIAS JÚNIOR - Trata-se de reexame necessário e apelação interposta pelo Município de Galileia contra a sentença proferida pelo MM. Juiz de Direito da Vara Única da Comarca de Galileia, que, nos autos da presente ação civil pública, julgou procedente o pedido, condenando o Município à obrigação de não fazer, consistente em se abster de depositar o lixo em área de preservação permanente ou nos três locais apontados na inicial, sob pena de multa, sem prejuízo da remoção dos detritos para local adequado. Além disso, determinou a construção de um aterro sanitário para armazenamento de todo o lixo da cidade, de acordo com as normas ambientais e prévia aprovação do órgão competente, iniciando-se as obras no prazo máximo de cento e oitenta dias, contados da publicação da sentença, sob pena de multa diária, e providenciar, de imediato, o isolamento da área que atualmente recebe os resíduos, impedindo a presença de pessoas no local, a fim de evitar que sejam expostas a doenças, e, de resto, elaborar e executar o projeto de gerenciamento de resíduos, a se iniciar no prazo máximo de seis meses, com demonstração mensal da etapa de trabalho desenvolvida, sob pena de multa mensal de R\$50.000,00 a ser suportada pelo ente estatal e seus dirigentes, solidariamente.

Com base no art. 14 da Lei 7.347/85, determinou a eficácia imediata da decisão, independentemente do trânsito em julgado.

Salienta o Município que a decisão estabeleceu prazos impossíveis para cumprimento da obrigação

imposta e aplicou multas severas, em caso de descumprimento, a serem suportadas pelo ente público e seus gestores. Argumenta ainda que o processo vem-se arrastando por três administrações, sendo que a decisão foi proferida em processo eleitoral, em que os gestores públicos têm uma série de restrições, dentre elas firmarem convênios e liberar recursos. Assevera que, na forma do art. 54 da Lei nº 12.305/10, a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos, observado o disposto no art. 9º, § 1º, deverá ser implantada em até 4 anos após a data de publicação desta lei, ou seja, em 02.08.2014. Sustenta que o projeto envolve elevado custo e ultrapassa a capacidade orçamentária. Ressalta que atualmente o lixo tem destinação correta, conforme laudo de f. 188, v, item 2.4, e que o custo do projeto foge à realidade orçamentária do Município.

Pede o provimento do recurso, para flexibilizar a escolha de aterro ou consórcio, de acordo com a conveniência, além de adequar à realidade orçamentária e decotar a imposição de multa.

Contrarrazões às f. 267/282.

A Procuradoria-Geral de Justiça opinou pelo não provimento do recurso.

É o relatório.

Conheço do reexame e da apelação voluntária, atendidos os requisitos de admissibilidade.

Cinge-se a controvérsia à alocação, de forma inadequada, do lixo pelo Município, sem a obrigatória licença ambiental, causando danos à natureza e à população.

Depreende-se dos autos que a Municipalidade, no mínimo há nove anos, vem depositando lixo a céu aberto, de forma irregular, inclusive com grave risco de contaminação do solo e cursos d'água.

O laudo técnico de f. 187/190-v. demonstra que os resíduos sólidos coletados no Município são encaminhados para local não regularizado e são dispostos a céu aberto, sem nenhum critério técnico, envolvendo resíduos domiciliares, públicos e comercial (f. 188-v., itens 2.2 e 2.3).

Conforme apurado, não há cerca de isolamento, identificação por placa e nenhum controle de acesso ao depósito de resíduos, além de se situar a 100 metros do núcleo populacional.

Ressalte-se que a resposta contida à f. 188-v., item 2.4, mencionado pelo Município, apenas diz respeito ao lixo proveniente do serviço de saúde, que, ademais, necessita de informação de qual local é dispensado.

A Constituição Federal estabelece no art. 225, *caput*, o direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. É inegável que o depósito do lixo da população do Município réu polui o meio ambiente, pois são descarregados, a céu aberto, resíduos sólidos, sem adoção de qualquer tipo de técnica protetiva.

Embora se reconheçam as dificuldades dos pequenos Municípios de se organizarem para dar tratamento adequado aos resíduos sólidos, não cabe argu-

mentar acerca da falta de recursos para apresentação de projetos de aterro ou de inclusão em consórcios de Municípios que já possuem aterro licenciado.

Ademais, a questão da destinação de resíduos sólidos tem que ser tratada pelos administradores públicos como prioridade.

Diante de tal situação, incontestável é a responsabilidade do Município, de forma objetiva, mesmo porque, na condição de ente do Poder Público, é responsável pela coleta de lixo e sua destinação final.

Depois, o argumento em torno da Lei nº 12.305/10 não tem qualquer pertinência, uma vez que o art. 47 define, de logo, que:

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

- I - lançamento em praias, no mar ou em quaisquer corpos hídricos;
- II - lançamento *in natura* a céu aberto, excetuados os resíduos de mineração;
- III - queima a céu aberto ou em recipientes, instalações e equipamentos não licenciados para essa finalidade;
- IV - outras formas vedadas pelo poder público.

Assim, não obstante o prazo assinalado pelo art. 54, o art. 47, ambos da Lei 12.305/10, veda, expressamente, a prática coibida pela sentença recorrida.

Lado outro, não é razoável supor que possa o Município, em detrimento de um meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225 da CF/88), atuar no despejo de lixo de maneira descuidada.

A questão, ao contrário do que argumenta o Município, não se relaciona com opção de política, tampouco com disponibilidade financeira.

Observa-se que a Constituição determina a elaboração do orçamento com base em três instrumentos legais: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

Esses três instrumentos direcionam a administração do orçamento no decorrer dos anos.

O Plano Plurianual - PPA contém o programa de trabalho elaborado pelo prefeito, sobretudo em relação a investimentos, referente ao período de quatro anos.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO define metas e prioridades para a administração pública a partir do Plano Plurianual, assim como orientações para elaboração da Lei Orçamentária.

Já a Lei Orçamentária Anual - LOA, elaborada pelo Executivo segundo as diretrizes aprovadas na LDO, estabelece a previsão de despesas e receitas para o ano seguinte.

Por outro lado, não se aplica a cláusula da reserva do possível, porque a pretensão social de um meio ambiente equilibrado, preservado e protegido se afigura uma providência fundamental, estando, pois, em plena harmonia com as necessidades da população.

Assim, não há ofensa aos princípios da separação dos poderes, da razoabilidade e da legalidade orçamen-

tária, na determinação do Poder Judiciário para a implementação de medidas administrativas no âmbito do meio ambiente, com o fito de resguardar a integridade de direitos de estatura constitucional, quando flagrante a omissão do Município.

Conforme confessado pelo recorrente, a questão do lixo vem-se arrastando por três administrações, sem que nenhuma delas, ciente do processo judicial em curso, produzisse prova de inserção no orçamento das obras necessárias para solução da questão.

Destaca-se que a lei orçamentária anual é fruto do planejamento das atividades e dos projetos a serem desenvolvidos. Durante o exercício financeiro, todavia, podem surgir fatos que impliquem a necessidade de se redimensionar o planejamento anterior.

Seria impraticável se o orçamento, durante a sua execução, não pudesse ser alterado, objetivando contemplar situações não previstas quando de sua elaboração.

Para tal fim, os mecanismos disponíveis são a abertura de créditos adicionais e a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, mediante prévia autorização legislativa, conforme preceitua o art. 167, V e VI, da CF/88.

O prazo assinado é suficiente para que o Município leve a cabo as providências ordenadas, mesmo porque a questão já perdura por período superior a nove anos, isso se levar em conta tão só o ajuizamento da demanda.

A população sofre os sérios danos que a falta de ação do Município causa à biodiversidade e ao homem, com a dispersão de insetos, moscas, baratas, ratos, hospedeiros de doenças como a dengue, a leptospirose e a peste bubônica.

Como se vê do processado, o lixo acumulado produz um líquido denominado chorume, que atinge as águas subterrâneas (aquífero, lençol freático) e, além disso, contamina os solos e as pessoas que mantêm contato com os detritos.

No que tange ao alegado período eleitoral, deve ser ressaltado que, em 5 de outubro de 2014, os brasileiros vão às urnas para escolher presidente da república, governadores, deputados federais, deputados estaduais e 27 senadores (renovação de um terço do Senado), conforme dados obtidos no endereço eletrônico <http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2014>.

A Lei 9.504/97, que estabelece normas para eleições, no art. 73, prescreve:

Art. 73. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais:

[...]

VI - nos três meses que antecedem o pleito:

a) realizar transferência voluntária de recursos da União aos Estados e Municípios, e dos Estados aos Municípios, sob pena de nulidade de pleno direito, ressalvados os recursos destinados a cumprir obrigação formal preexistente para execução de obra ou serviço em andamento e com cronograma pré-

xado, e os destinados a atender situações de emergência e de calamidade pública;

[...]

§ 1º Reputa-se agente público, para os efeitos deste artigo, quem exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nos órgãos ou entidades da administração pública direta, indireta, ou fundacional.

Assim, somente nos três meses anteriores a 5 de outubro de 2014, é vedada a transferência de recursos, com a ressalva em torno de obrigação formal preexistente para execução de obra ou serviço em andamento.

Por fim, quanto à multa fixada, é certo que o Juízo pode impor multa ao réu, em montante suficiente e compatível com a obrigação, fixando-lhe prazo para o cumprimento.

Considerando que a função da multa é conter a obstinação do devedor ao cumprimento da obrigação de fazer ou de não fazer, é possível sua execução de imediato, em conformidade com entendimento do STJ (REsp nº 699.495/RS, Rel. Min. Luiz Fux, DJ de 05.09.2005).

No mesmo sentido:

A *astreinte* deve, em consonância com as peculiaridades de cada caso, ser elevada o suficiente a inibir o devedor, que intenciona cumprir a obrigação, e sensibilizá-lo de que é muito mais vantajoso cumpri-la do que pagar a respectiva pena pecuniária (REsp nº 1.185.260, Rel. Min. Nancy Andrighi, 3ª Turma, DJ de 11.11.10).

Agravo de instrumento. [...]. Artigo 225 da CF. - A concessão da liminar, na hipótese, não afronta qualquer dispositivo das Leis nº 8.437/92 e nº 9.494/97, considerando-se o entendimento jurisprudencial já firmado no eg. Superior Tribunal de Justiça de que tais normas devem ser interpretadas restritivamente (AgRg no Ag nº 701.863/PE, Rel. Min. Gilson Dipp, DJ de 01.02.2006; AgRg no REsp nº 719.846/RS, Rel. Min. Félix Fischer, DJ de 01.07.2005). Outrossim, a concessão de liminar determinando a suspensão de todos os atos estaduais e municipais que tenham por objeto a aprovação do projeto de implantação de galpões industriais na área em questão não é invasão ou ingerência de poderes, na medida em que há sempre a possibilidade de revisão pelo Judiciário do ato administrativo lesivo, no caso, ao meio ambiente. A multa cominatória é igualmente devida e somente será exigida em caso de descumprimento da obrigação, inclusive em desfavor da Fazenda Pública. Precedentes. [...] Agravo de instrumento parcialmente provido. (TJSP - AI: 874067920118260000 SP 0087406-79.2011.8.26.0000, Relator: Eduardo Braga, j. em 20.10.2011, Câmara Reservada ao Meio Ambiente, p. em 25.10.2011.)

Assim, na espécie, o valor da multa fixada é proporcional e pertinente para evitar a propagação do dano ao meio ambiente e à própria população.

De resto, o Juízo de origem não escolheu o local para construção do aterro, mas, tão só, determinou o armazenamento de todo o lixo da cidade, de acordo com as normas ambientais e prévia aprovação do órgão competente.

Com essas razões, confirmo a sentença, em reexame necessário, prejudicado o apelo voluntário.
Sem custas.

Votaram de acordo com o Relator os DESEMBARGADORES CAETANO LEVI LOPES e MARCELO RODRIGUES.

Súmula - CONFIRMARAM A SENTENÇA, EM REEXAME NECESSÁRIO, PREJUDICADO O RECURSO VOLUNTÁRIO.

...