

39º Encontro Anual da Anpocs

SPG15 Políticas públicas, desenvolvimento e meio ambiente

**A GESTÃO DOS RESÍDUOS SÓLIDOS NO BRASIL: OS DESAFIOS DO ENTE
MUNICIPAL À LUZ DA LEI 12.305/2010**

Raquel Maria da Costa Silveira

**Caxambu/MG
2015**

Resumo

A discussão em torno da gestão dos resíduos sólidos no Brasil passa pelo estudo do Estado na consecução dos interesses coletivos por meio das políticas públicas. Nesse sentido, é importante afirmar que, de acordo com a lei 12.305/2010, que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos, a gestão dos resíduos sólidos domiciliares no Brasil é atribuição do ente municipal. O presente estudo objetiva refletir acerca do papel dos municípios na gestão dos resíduos sólidos no Brasil após a instituição da referida lei. Para tanto, realizou-se uma reflexão em torno do referencial acerca das políticas públicas, um estudo da legislação ambiental brasileira e de julgados de tribunais nacionais quanto às atribuições dos municípios na concretização dos termos da lei 12.305/2010. No caso estudado, para que seja efetiva, demonstra-se que a descentralização necessitará de elementos como o papel indutor do Governo Federal, a disponibilidade de recursos financeiros e técnicos, além de um desenho institucional diferenciado, a fim de que a atribuição dada aos municípios não gere um passivo ambiental ainda maior em função da errônea disposição dos rejeitos.

Palavras chave: Políticas públicas. Política Nacional de Resíduos Sólidos. Descentralização. Gestão dos resíduos sólidos.

INTRODUÇÃO

A discussão em torno da gestão dos resíduos sólidos no Brasil pressupõe a compreensão do papel dos gestores locais na consecução dos interesses coletivos por meio das políticas públicas. Para tanto, o presente estudo objetiva refletir acerca do papel dos municípios na gestão dos resíduos sólidos, no Brasil, após a instituição da lei 12.305/2010 – Política Nacional de Resíduos Sólidos, destacando-se os desafios impostos ao ente local no processo de planejamento e na gestão dos resíduos sólidos a partir da vigência da referida norma.

Será destacada a complexidade envolvida no desenho de uma política municipal diante da descentralização iniciada após a Constituição de 1988, demonstrando-se a ocorrência de uma alteração na natureza das relações intergovernamentais e no desenho de novas bases do Estado federativo no Brasil, com a transformação dos municípios em entes autônomos com capacidade de gestão.

Nesse contexto, a administração pública passou a enfrentar diversos desafios para a consecução de seus fins, tornando-se necessário que aspectos internos da própria administração sejam revistos, a fim de readequar a capacidade estatal de resposta aos problemas coletivos. Entretanto, analisar o papel que vem sendo desempenhado pelos governos locais no que tange à formulação e implementação de políticas públicas não é tarefa fácil em função da diversidade de contextos existentes nos municípios brasileiros (SOUZA, 2005).

O fato é que, apesar da configuração de um contexto institucional em que é exigida maior capacidade dos municípios, não foram dadas as garantias para que as administrações atuem adequadamente nessas demandas. Diante disso, os aspectos econômicos, políticos e técnicos deverão ser reestruturados em nível local para que as diversas atribuições municipais sejam adequadamente concretizadas.

No tocante à temática dos resíduos sólidos, tem-se agora uma atribuição explícita ao município nas ações relacionadas à gestão desses materiais, o que, longe de ser uma simples providência do ente local, deverá basear-se em princípios e diretrizes esboçadas na legislação nacional (Lei 12.305/2010 - PNRS). De tal modo, a partir da vigência da lei estudada, o ente local deve cercar-se de providências efetivas para a transformação de um cenário histórico de descaso com a gestão dos resíduos.

Após a decorrência de cinco anos de vigência da norma, muitas realidades dissonantes dos preceitos da PNRS se mantiveram no Brasil, sendo necessária a interferência do Poder Judiciário, por meio de suas decisões, para reafirmar o papel do município na concretização dessa política ambiental, estabelecendo as consequências práticas do descumprimento dos termos da lei.

Nesse sentido, partindo da compreensão de que parte das realidades que se apresentavam em desacordo com a PNRS passaram a compor conflitos que foram levados ao Poder Judiciário em forma de ações judiciais, aponta-se, aqui, que as decisões emanadas de processos relacionados a tal temática representam uma importante fonte de pesquisa para o estudo da gestão municipal dos resíduos sólidos no Brasil. Assim, por meio do estudo do conteúdo judicializado após a lei 12.305/2010 foi possível demonstrar que aspectos, como a falta de capacidade técnica e financeira, acabam por dificultar a implementação da lei em nível municipal.

A fim de transpor a discussão para o plano empírico, realizou-se um estudo da legislação ambiental brasileira referente à temática dos resíduos sólidos e dos julgados oriundos de tribunais nacionais no que se refere às atribuições dos municípios na concretização dos termos da lei 12.305/2010, especificamente no que tange à erradicação de lixões e à destinação adequada dos materiais descartados. A pesquisa se pautou na análise do conteúdo de decisões oriundas de Tribunais Federais e Estaduais do Brasil. A busca foi realizada no site dos cinco Tribunais Regionais Federais e dos vinte e sete Tribunais de Justiça estaduais. Foram analisadas sessenta decisões de segunda instância, destacando-se as discussões daquelas que demonstram a tendência de julgamento das ações relacionadas à adequação da disposição final dos resíduos.

Ao final, demonstrou-se a necessidade de que os municípios desenvolvam elementos relacionados à sua capacidade fiscal e técnica a fim de alcançar os objetivos das políticas a ele transferidas, dentre elas, a gestão integrada dos resíduos sólidos urbanos.

O ESTADO E A CONCEPÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

As políticas públicas podem ser conceituadas como ações formuladas pelo Estado para responder às demandas da sociedade e que, normalmente, envolvem o dispêndio de

recursos públicos. Em Deubel (2002, p. 19) é possível perceber o Estado enquanto uma instituição que formaliza as regras do jogo, sendo as políticas públicas a realização concreta de decisões por meio deste agente específico – o Estado:

El Estado es una institución que formaliza unas reglas de juego en ámbitos que pretende regular. Lo hace por medio de la promulgación de textos jurídicos y administrativos, de la creación de organizaciones y redes de interacción que sirven de enlace (relais) (Crozier, Friedberg, 1977: 166ss) entre la organización y el entorno pertinente en el cual desea desarrollar su acción. De modo que se consideran las leyes, el derecho en general, e las instituciones estatales como un intento formal de modificación, en un cierto sentido, de las reglas de juego en los ámbitos escogidos. Las políticas públicas, entendidas como programas de acciones, representan la realización concreta de decisiones, el medio usado por un actor en particular llamado Estado, en su voluntad de modificar comportamientos mediante el cambio de las reglas de juego operantes hasta entonces.

A atuação do Estado envolverá, portanto, a tomada de decisões, que priorizarão certas opções de ações em detrimento de outras. Assim, sempre existirão possibilidades diversas para o tratamento de um problema. Além disso, sempre existirão múltiplos atores envolvidos na formulação de uma política, seja direta ou indiretamente. Tais atores buscarão influir nesse processo como forma de confirmar seus interesses no tocante à política discutida. Assim, “La decisión es el fruto de un largo y complejo proceso” (DEUBEL, 2002, p. 73), que deve ser analisado de acordo com cada problema a ser solucionado por meio de uma política. Por tal motivo, a formulação de uma política pública, no que tange à tomada de decisão, está intimamente relacionada à atividade política. Para Deubel (2002, p. 74) “Por lo general la selección es el resultado de una actividad política en la cual los actores entran en conflicto, amenazan, buscan aliados, chantajejan, negocian acuerdos, juegan con sus capacidades comunicativas, de propaganda, de movilización, de información, etc”.

Tal afirmação encontra correspondência direta com as idéias defendidas por Frey (2000), quando o autor, ao explicitar a abordagem da “Policy analysis”, diferencia três dimensões da política: os conceitos de “polity”, para as instituições políticas, “politics” para os processos políticos e “policy” para o conteúdo da política, afirmando-se que, embora distintas no que tange à conceituação, essas dimensões são entrelaçadas e se influenciam na prática da elaboração de uma política pública.

Os aspectos referidos – diversidade de atores e interferência da política na formulação das políticas públicas – são mais bem compreendidos quando escolhemos um modelo de análise e estudamos as políticas públicas de forma detida. Como observou Souza (2005), alguns modelos tentaram explicar as ações dos governos no âmbito das políticas públicas, estudando a motivação do governo em tomar determinada decisão.

Um dos modelos detalhados pela autora e que será aqui explorado é o “ciclo das políticas públicas”, por meio do qual essas são percebidas como um circuito formado por diversos estágios, tais como definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, implementação e avaliação.

Conforme Frey (2000), são várias as propostas quanto às fases do ciclo das políticas públicas, mas todas elas encontram em comum a formulação, implementação e avaliação. Frey (2000) adota as seguintes fases: percepção e definição de problemas, agenda-setting, elaboração de programas e decisão, implementação de políticas e, finalmente, a avaliação de políticas e a eventual correção da ação. Quanto à primeira fase, percepção e definição de problemas, o autor aponta como algumas temáticas se destacam, podendo ser percebidas pelos mais diversos grupos de atores e tendo relevância atribuída geralmente pela mídia. Mas é na fase da “agenda-setting” que se decide se um tema deve ser inserido ou excluído da agenda, isso levando-se em conta os custos e benefícios dessas opções. Na fase seguinte da elaboração de programas e decisão, deve-se escolher dentre as várias alternativas de ações para dado problema. No que se refere à análise do processo de implementação, o autor cita as abordagens que enfocam a qualidade material e técnica da ação, e ainda enfoques que visam às estruturas político administrativas e os atores envolvidos. Por fim, na avaliação, analisam-se os impactos efetivos da política, levando à conclusão ou reinício de um novo ciclo.

A compreensão do ciclo de políticas públicas enquanto modelo de análise dessas ações estatais torna possível vislumbrar os diversos fatores envolvidos nesses processos. Por consequência da complexidade desses processos, os desafios impostos ao Estado se tornam tão maiores quanto se constituem, dentre outros, os problemas, os interesses dos atores envolvidos, a amplitude do público alvo. Nesse sentido, pode-se afirmar que não foi delegada ao Estado uma tarefa fácil, qual seja, a solução dos problemas públicos, mas sim a gestão de uma complexa engrenagem que depende de aspectos múltiplos para seu efetivo funcionamento.

O trabalho com as políticas, quaisquer que sejam elas, impõe um saber complexo e um trabalho multidisciplinar, que envolve não apenas a necessidade de conhecer a área específica em que se desenvolverá a política pública, mas também um conjunto de saberes acerca do desenho, implementação e avaliação de uma ação estatal.

Entretanto, nem sempre a administração pública consegue dar respostas adequadas aos problemas públicos, tornando-se necessário que aspectos internos da própria administração sejam revistos, a fim de readequar a capacidade estatal de resposta aos problemas coletivos.

No Brasil, a partir de 1988, os municípios passaram a ter maiores responsabilidades, necessitando atender a marcos regulatórios e ter capacidade política, financeira e técnica para formular, implementar, monitorar e fiscalizar as políticas, o que remete à necessidade de conhecer e colocar em prática cada elemento necessário ao ciclo de uma política. Conforme será a seguir apresentado, a Constituição Federal de 1988 consolidou a tendência descentralizadora, definindo um novo arranjo federativo para o país, transferindo funções, poder decisório e recursos para o ente municipal. Com isso, ocorreram mudanças significativas na gestão pública, sendo os municípios revalorizados politicamente como espaços legítimos de governo, entes políticos importantes para uma maior eficácia e eficiência das políticas, o que requer que a gestão pública local esteja preparada para assumir os encargos a ela transferidos.

A REFORMA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E A CENTRALIDADE DO ENTE MUNICIPAL NO BRASIL

A partir da década de 1970, inicia-se uma fase de discussões de ampla abrangência em torno da prosperidade da intervenção estatal diante dos problemas que se apresentavam no plano prático. Nessa conjectura, passaram a ser discutidos os meios para a consecução dos fins públicos. Para enfrentar todos esses aspectos e críticas, era preciso que se firmasse um Estado mais ágil e flexível, o que dependeria da construção de uma nova burocracia. Somados a esses elementos, pode-se citar um clima intelectual favorável a essas transformações, em função da existência de teorias como o neoliberalismo.

Destaque-se, ainda, que uma das principais discussões em torno da reforma do Estado dizia respeito à descentralização. Conforme Arretche (1996), havia um consenso acerca dos aspectos positivos da transferência de responsabilidades ao ente municipal de Estado, em função das potencialidades no que diz respeito à democratização e eficiência das políticas públicas, ao passo que a centralização foi associada às práticas não democráticas de decisão, à ausência de transparência, à impossibilidade de controle sobre as ações de governo e à ineficácia das políticas públicas (ANDRADE, 1996).

Passados alguns anos do início das reformas descentralizadoras, questionamentos são levantados a fim de problematizar o consenso existente em torno das expectativas relacionadas às virtudes potenciais da descentralização como indutora de maior democratização e eficiência das políticas públicas.

Nesse sentido, Arretche (1996) analisa os principais argumentos em torno dos quais tal consenso foi construído no Brasil. O primeiro deles é o aprofundamento do processo democrático por meio de práticas descentralizadoras. Segundo a autora, a descentralização é apontada como condição para a realização do ideal democrático. Essa concepção propõe que a escala ou o âmbito no qual se processam as decisões políticas viabilizam a realização de determinados conteúdos do ideal democrático. Por sua vez, Arretche (1996) argumenta que a realização do ideal democrático depende mais da possibilidade de que determinados princípios possam se traduzir em instituições políticas concretas do que da escala ou âmbito de abrangência de tais instituições. Ao que expõe, não é suficiente que seja reformada apenas a escala ou âmbito da esfera responsável pela decisão a ser tomada, sendo essencial que sejam construídas instituições cuja natureza e cujas formas específicas de funcionamento sejam compatíveis com os princípios democráticos que norteiam os resultados que se espera produzir. Conforme Arretche (1996, p. 50):

A centralização significa a concentração de recursos e/ou competências e/ou poder decisório nas mãos de entidades específicas no “centro” (governo central, agência central etc.). Descentralizar é deslocar esses recursos do “centro” e colocá-los em outras entidades específicas (os entes descentralizados). A primeira tem sido identificada como antidemocrática, na medida em que ensejaria a possibilidade de dominação política. Contudo, não existe uma garantia prévia - intrínseca ao mecanismo da descentralização de que o deslocamento desses recursos implique a abolição da dominação. Deslocar recursos do “centro” para subsistemas mais autônomos pode evitar a dominação

pelo “centro”, mas pode permitir essa dominação ao interior desse subsistema.

Outro argumento favorável à descentralização e que é analisado por Arretche (1996) diz respeito à maior possibilidade de accountability, aumentando a resposta dos governos às demandas da população. No contexto da reforma do Estado, a descentralização possibilitaria a diminuição do clientelismo. A esse respeito, a autora afirma que, em sentido contrário, tais práticas parecem depender menos da escala da prestação de serviços e mais da natureza das instituições deles encarregadas. Para ela, não há uma relação necessária entre determinada escala de prestação de serviços públicos e o grau de apropriação privada ou patronagem política que a prestação de tais serviços pode viabilizar. Verdadeiramente, para evitar abusos de poder por parte da burocracia e, por extensão, do próprio Estado, o ideal é a formação de instituições que permitam aos cidadãos controlar as ações do governo.

A formulação e a implementação de políticas adequadas às necessidades dos cidadãos depende mais do desenho de instituições que criem incentivos ao comportamento responsável por parte dos governos do que do nível de governo por elas responsável. Arretche (1996) não afirma que a proximidade não seja um elemento apto a propiciar incentivos, mas sim que ela não é uma condição suficiente para tanto.

Assim, como bem afirmaram Filgueiras e Andrade (2010), a forte expansão da agenda municipal ocorrida nas últimas décadas esconde potencialidades e riscos. Isso porque, como explicita Abrucio (1998), reformar o Estado, longe de ser algo simples, requer a conjugação de aspectos relacionados à cidadania com a introdução de um novo modelo organizacional para o setor público.

A partir da promulgação da Constituição de 1988, foram criadas no Brasil novas institucionalidades no que se refere à esfera local. Nos anos 1990, diversas políticas foram transferidas para a esfera municipal com base nas diretrizes constitucionais. A Constituição Federal de 1988 enfatizou as competências comuns ou concorrentes entre os três entes federativos (SOUZA, 2005), outras competências foram atribuídas exclusivamente aos municípios. Assim, a Constituição Federal ampliou as atribuições dos municípios, conferindo-lhes responsabilidades nas mais diversas áreas, como saúde, educação, assistência social, e urbanismo, fixando, ainda, um significativo aumento da participação do ente local nas receitas tributárias. Porém, esse aumento foi módico frente

aos novos encargos transferidos. Posteriormente, importantes normativas jurídicas, atribuíram outras responsabilidades ao ente municipal que, somadas às demais políticas, constituem uma larga carga de tarefas a ser cumpridas.

Nesse sentido, analisar o papel que vem sendo desempenhado pelos governos locais no que tange à formulação e implementação de políticas públicas não é tarefa fácil em função da diversidade de contextos existentes nos municípios brasileiros. Conforme Souza (2005, p. 120):

Apesar da existência de grandes heterogeneidades entre os municípios, evidências empíricas mostram que, no agregado, os governos locais estão de fato substituindo o governo federal em algumas funções, enquanto outras se encontram em uma espécie de vazio governamental, seja por causa da política federal de ajuste fiscal ou porque o desenho da política a ser municipalizada não contemplou incentivos capazes de estimular a adesão dos municípios.

Para Filgueiras e Andrade (2010), a fragilidade financeira e a precariedade da máquina administrativa dos governos municipais estão entre os elementos que prejudicam a gestão local. O sistema tributário e fiscal brasileiros desenhados com a Constituição de 1988 instituiu um sistema de repartição de receitas que diminuiu a capacidade de gasto do governo federal e aumentou as transferências de recursos para o nível municipal. Os municípios assumiram alguns impostos, o que lhes deu a possibilidade de aumentar a arrecadação. Contudo, tais mudanças geraram situações distintas entre os municípios, em razão do porte diferenciado e da respectiva capacidade de arrecadação. Conforme explicitam as autoras:

Os municípios de pequeno porte, em sua grande maioria, tiveram suas atribuições aumentadas, sem que tenha ocorrido, contudo, aumento na capacidade financeira. Por sua vez, com maior autonomia fiscal, alguns municípios de médio e grande porte tiveram oportunidades de adotar uma agenda de iniciativas e projetos com mais independência [...]. (FILGUEIRAS e ANDRADE, 2010, p. 125).

Essas dificuldades financeiras dos municípios se dão por motivos diversos, alguns deles nem mesmo apresentam cadastros atualizados ou profissionais aptos à cobrança de impostos, sendo essencial ao município contar com um bom quadro de profissional e mecanismos de cobrança. Além desses limites da descentralização já apresentados, soma-

se a ideia de que o grau de descentralização de uma política também é afetado pela dinâmica política e social interna de cada município, de forma que as pressões exercidas pela sociedade civil sobre o governo local e o próprio projeto político de cada gestão possuem lugar relevante no sucesso da descentralização (FARAH, 2001).

Pelo exposto, a descentralização de políticas no Brasil se mostra complexa, na medida em que depende de diversos fatores externos e internos à própria gestão municipal: “O processo de descentralização não ocorre em um vazio, ao contrário, requer uma complexa engenharia político-institucional” (FILGUEIRAS e ANDRADE, 2010, p. 126). Outro aspecto a ser estudado no que se refere à descentralização de políticas no pós-88 é o fato de que a transferência de responsabilidade pela provisão de serviços para o ente local dependeria não apenas da quantidade de recursos disponíveis e das determinações constitucionais, mas também do desenho institucional da política. Nesse sentido, o desenho institucional pode ser decisivo à descentralização, a depender do conjunto de estratégias indutivas pensadas para delegar a implementação de uma política a outro nível de governo.

A esse respeito, Souza (2005) afirma que, em aspectos quantitativos, a transferência das responsabilidades das políticas de saúde e educação no Brasil pode ser apontada como um caso de sucesso. Em oposição a essas experiências, as políticas de saneamento, habitação e de assistência social não alcançaram o mesmo resultado, visto que, dentre outros aspectos, não foram devidamente desenhados mecanismos de incentivos e sanções para que os municípios aderissem ou não à política. Para Souza (2005, p. 125):

[...] a experiência brasileira mostra que determinações constitucionais, normas, interesses de grupos ou capacidade gerencial e financeira, embora importantes, não foram suficientes para deslocar a implementação de políticas universais para as esferas locais. O desenho institucional da política, moldado em torno de mecanismos de recompensas e sanções, regras claras e universais e o apoio do Executivo federal na liberação regular dos recursos parecem ser as variáveis mais importantes para a transferência de responsabilidades de implementação para os governos locais. Esses resultados mostram que a descentralização/municipalização no Brasil não implicou na transferência de capacidade decisória para as esferas subnacionais, mas sim na delegação de responsabilidade sobre a implementação de algumas políticas sociais universais, o que não é tarefa fácil para milhares de municípios brasileiros.

Pelo que se percebe, diversos são os entraves relacionados à descentralização. Filgueiras e Andrade (2010) afirmam que os governos municipais precisam promover capacidades institucionais relacionadas ao âmbito político, programático e operacional. Ao analisarem a necessidade de criação de uma gestão metropolitana, as autoras afirmam ser igualmente necessário fortalecer a gestão local, isso porque é o governo municipal que desempenha função essencial na prestação de certos serviços como formulador/implementador de diversas outras políticas. Conforme expressam, “No modelo brasileiro, é o governo local que operacionaliza o acesso do cidadão aos bens e serviços urbanos e sociais aos quais ele tem direito” (FILGUEIRAS e ANDRADE, 2010, p. 123). Por isso, deficiências existentes nesse âmbito de governo podem gerar sérios problemas à consecução dos fins públicos.

É certo que o município, por se tratar de uma esfera local e mais próxima ao cidadão, pode se apresentar como menos burocrático, com uma estrutura organizacional menos dispendiosa sendo mais sensível na detecção dos problemas públicos e ágeis em sua resolução. Além do fato de que, em função da proximidade com os cidadãos, a política municipal pode se tornar mais transparente e participativa. Contudo, nem sempre, nos municípios, é possível contar com recursos humanos, infraestrutura e recursos financeiros adequados à formulação e implementação de políticas eficientes, de maneira que os aspectos anteriormente citados que fundamentam as opiniões positivas em prol da descentralização quedam em elementos figurativos diante de cenários municipais estagnados, permeados, ainda, pelas gramáticas do clientelismo, patrimonialismo e corporativismo (NUNES, 1997). Tais gramáticas vigoram, no Brasil, em uma combinação sincrética de traços, que permeiam a sociedade de alto a baixo e estão presentes nas instituições formais, incluindo as instituições municipais, o que trava o desenvolvimento de políticas adequadas.

Assim, como anteriormente apresentado, diversos são os elementos que entram o avanço das políticas locais, devendo-se buscar um variado conjunto de soluções para que tais entraves não impeçam o desenvolvimento local. Conforme Filgueiras e Andrade (2010), para que os governos municipais cumpram seu papel na gestão das políticas públicas em um contexto de descentralização eles devem contar com robusta capacidade institucional.

Mais do que isso, os municípios brasileiros precisam investir no aprofundamento de suas quatro autonomias, quais sejam, normativa, de autogoverno, de auto-organização

e de autoadministração. Entretanto, para que essa autonomia seja efetiva, Andrade (1996) destaca ser necessários aspectos como: estrutura produtiva de certa envergadura capaz de garantir recursos próprios, estrutura técnico administrativa sólida e autonomia política, desenvolvendo-se seus aspectos técnico, político e fiscal como forma de possibilitar o desempenho de uma gestão apta a formular/implementar políticas públicas efetivas em um contexto de descentralização, visto que sem capacidade administrativa é impossível aos municípios assumirem plena responsabilidade e oferecer respostas eficazes às carências locais (ANDRADE, 1996).

A seguir, a presente discussão será transposta para a temática dos resíduos sólidos, demonstrando-se as dificuldades enfrentadas pelos entes locais na consecução do planejamento e da gestão.

A ATUAÇÃO DO ENTE MUNICIPAL NA GESTÃO INTEGRADA DE RESÍDUOS SÓLIDOS NO BRASIL: NOVAS ATRIBUIÇÕES E DESAFIOS A PARTIR DA LEI 12.3015/2010

Como exposto, com a descentralização de políticas ocorridas no Brasil a partir de 1988, altera-se a natureza das relações intergovernamentais, desenhando-se novas bases do Estado federativo brasileiro. No entanto, apesar de exigir-se maior capacidade dos municípios, não foram dadas as garantias para que as administrações atuassem adequadamente nessas demandas. Assim, discute-se a ocorrência da descentralização, apontando-se para a existência de um processo de desconcentração – transferência da capacidade decisória sem que se outorgue a autonomia para atuar – (ANDRADE, 1996), já que a descentralização implicaria atribuições totais com plena autonomia jurídica, funcional e financeira.

No tocante à gestão dos resíduos sólidos, tem-se agora uma atribuição explícita ao município das ações relacionadas à gestão desses materiais. Longe de ser uma simples providência, o ente local deverá basear-se em certos princípios e diretrizes esboçadas na legislação nacional (Lei 12.305/2010 – Política Nacional de Resíduos Sólidos – PNRS) tanto para o planejamento quanto para a gestão dos materiais descartados.

Nesse sentido, desde agosto de 2010, quando foi publicada a PNRS, todos os municípios brasileiros foram reafirmados como responsáveis pela gestão dos resíduos sólidos gerados em seus territórios. Além disso, devem erradicar todas as formas de

disposição final inadequada de resíduos e elaborar seus planos de gestão integrada, caso queiram acessar recursos federais. Entretanto, como bem destacaram Abramovay, Speranza e Petitgand (2013, p. 23):

A PNRS prevê que Estados e municípios elaborem e publiquem suas orientações gerais e os mecanismos pelos quais apoiarão a gestão integrada de resíduos sólidos. É óbvio que existem dificuldades imensas na elaboração desses planos, pela falta de capacitação técnica de pequenos municípios e, sobretudo, pela inércia a que conduz o vínculo entre as prefeituras e as formas já consolidadas (mesmo que pouco eficientes) de coleta e destinação dos materiais. Até julho de 2013 pouco mais de 10% dos municípios brasileiros encaminharam seus planos de gestão de resíduos ao governo federal. Cria-se, assim, um círculo vicioso em que eles não recebem recursos para melhorar essa gestão, o que acaba por perpetuar a gestão ineficiente.

De início é importante frisar a proeminência dada ao poder público pela PNRS, isso porque, apesar de instituir a responsabilidade compartilhada dos resíduos sólidos¹, abrangendo comerciantes, fabricantes, distribuidores, importadores, consumidores e titulares de serviço público de limpeza urbana e manejo de resíduos, a legislação deu destaque à administração pública, atribuindo especificamente ao ente local diversas responsabilidades como a elaboração de planos municipais de gestão integrada de resíduos; implantação da coleta seletiva de materiais recicláveis; instituição de programas e ações de educação ambiental que promovam a não geração, a redução, a reutilização e a reciclagem de resíduos sólidos; criação de programas e ações para a participação das cooperativas ou outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis formadas por pessoas físicas de baixa renda; erradicação de lixões, entre outros.

Porém a leitura da legislação atualmente em vigor no Brasil não confere a compreensão do desafio imposto ao Estado, o que só pode ser compreendido quando são apresentados dados acerca da temática. De acordo com Waldman (2012, p. 2):

Forçosamente, esse panorama coloca o Poder Público diante de uma problemática de acintosa grandeza. Para focarmos apenas as questões

¹ Art. 30. É instituída a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos, a ser implementada de forma individualizada e encadeada, abrangendo os fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes, os consumidores e os titulares dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, consoante as atribuições e procedimentos previstos nesta Seção.

relacionadas à massa e natureza dos refugos brasileiros, é importante sublinhar que conquanto corresponda a 3,06% da população mundial e 3,5% do PIB global, o país seria, por outro lado, origem de um montante estipulado entre 5,5 a 6,9% do total mundial de resíduos sólidos urbanos. Outra exemplificação dessa discrepância seria a capital paulista. A metrópole é a 3ª maior cidade do planeta em descarte de lixo, perdendo apenas para Nova York e Tóquio. Mas, em termos de PIB urbano, ela corresponde, na dependência da fonte, à 11ª ou 12ª cidade global. [...] Indiscutivelmente, a participação brasileira no ranking mundial de detritos tem se ampliado sem cessar. Uma clara demonstração dessa assertiva é que apesar da população brasileira ter aumentado 15,6% entre 1991-2000, neste mesmo período o lixo domiciliar expandiu-se 49%, três vezes o índice demográfico. Mais recentemente, um relatório técnico elaborado pela ABRELPE, constata para 2009 um crescimento de 6,6% na geração per capita de resíduos sólidos urbanos – RSU – com relação a 2008, sendo que no mesmo período o crescimento populacional foi de somente 1%.

A exposição do autor é útil à demonstração das incoerências que envolvem a gestão dos resíduos no Brasil, sendo consequência disso as inúmeras contradições a ser enfrentadas pelo poder público. Para Waldman (2012, p. 8), o desafio para uma gestão de excelência dos resíduos sólidos urbanos, no Brasil, relaciona-se com “a revisão do papel do Estado brasileiro, da sua atuação, e das formas de relacionamento com ele”. Nesse sentido, torna-se essencial o estudo dos reflexos da ação do Estado na formulação de políticas públicas efetivas, a fim de compreender as implicações de sua atuação na gestão dos resíduos nos municípios brasileiros.

O fato é que a Política Nacional de Resíduos Sólidos estabeleceu aos municípios brasileiros diversas obrigações, as quais se relacionam à tendência descentralizadora das ações públicas e à necessidade de mudança nos padrões de consumo e tratamento dos resíduos para fins de proteção do meio ambiente.

Se, anteriormente a essa lei, no cenário de destinação dos resíduos sólidos brasileiros, prevalecia a existência de lixões a céu aberto, sem tratamento adequado e com presença de animais e catadores na área de despejo, passa a ser imperativo legal a erradicação desses vazadouros e a implantação da coleta seletiva de materiais e da destinação ambientalmente correta dos rejeitos.

A lei em vigor, igualmente, tratou de estabelecer um conjunto de sanções relacionadas ao descumprimento das normas ambientais presentes em seu texto. O não cumprimento de algumas das determinações expressas na PNRS corresponde a

implicações diretas para os responsáveis. Tais punições vão desde a aplicação de multas até o enquadramento do ato ou da omissão na lei de crimes ambientais.

A título de exemplo, o artigo 54 da Política Nacional de Resíduos Sólidos estabeleceu um prazo de quatro anos, contados da data da publicação da lei, para a criação da disposição ambientalmente adequada em todos os municípios brasileiros, sendo expressamente proibida a destinação ou disposição final de resíduos sólidos ou rejeitos *in natura* a céu aberto (art. 47, II, PNRS).

A leitura desses artigos deve ser feita de forma conjunta com outros diplomas que buscam a preservação ambiental no Brasil. Assim, a manutenção de lixões para a disposição final dos resíduos pode ser considerada crime, no país, desde 1998, ano em que a lei nº 9.605/98 (Lei de Crimes Ambientais) passou a prever, em seu artigo 54, a tipificação de um ilícito penal na conduta de causar poluição em desacordo com as normas que disciplinam a temática. Frise-se que o decreto 6.514/08, em seus artigos 61 e 62, determina a cominação de multa para a conduta de causar poluição que possa resultar em danos à saúde humana ou ao meio ambiente.

O fato é que a Política Nacional de Resíduos Sólidos, ao mesmo tempo em que expressou um avanço na proteção ambiental, trouxe inúmeros desafios para os municípios brasileiros, principalmente quando se constata que, ao longo dos anos, a gestão adequada dos resíduos não foi prioridade da maior parte dos entes municipais. No Brasil, de acordo com dados do IBGE (PNSB, 2008), em 2008, 1.092 municípios brasileiros contavam com uma disposição final ambientalmente adequada para os seus rejeitos. Em pesquisa realizada em 2013, o Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS, 2015) constatou a existência de 702 aterros sanitários, 652 aterros controlados e 1.196 lixões dentre os 3.572 municípios brasileiros que enviaram as informações ao sistema.

Diante desse contexto e a despeito de todas as outras atribuições estabelecidas aos municípios pela nova lei, aqui, será enfatizada a obrigatoriedade de encerramento dos lixões como forma de estudar de que maneira vem se delineando os efeitos da PNRS em relação ao ente municipal. Tal escolha se deve não apenas em razão da importância dessa determinação, mas, igualmente, por reconhecer que ela exigirá dos municípios inúmeras capacidades para contornar os desafios de desativar a área que recebia os resíduos, isolá-la e recuperá-la ambientalmente, além promover o encaminhamento dos catadores que

anteriormente retiravam seu sustento de dentro da área do lixão para novas formas de trabalho.

Assim, reafirma-se que as determinações legais geraram múltiplos desafios aos municípios, dentre eles, a eliminação dos lixões. Por um conjunto vasto de fatores, os entes locais ainda encontram entraves na realização de suas atribuições, o que resulta na judicialização de casos de omissão estatal que se delongam no tempo. Diante disso, a demora do executivo na concretização dos fins públicos passa a requerer a imposição das medidas por parte do Judiciário, motivo pelo qual o estudo das decisões judiciais representa uma rica fonte de informações para a análise da temática.

Partindo dessa premissa, o presente estudo pautou-se na apreciação do conteúdo de julgados oriundos de Tribunais Federais e Estaduais do Brasil. A busca foi realizada com a chave de pesquisa “Política Nacional de Resíduos Sólidos” no site dos cinco Tribunais Regionais Federais e dos vinte e sete Tribunais de Justiça estaduais. Foram analisadas sessenta decisões de segunda instância, sendo abaixo destacadas aquelas que demonstram a tendência de julgamento das ações relacionadas à adequação da disposição final dos resíduos em municípios brasileiros².

O objetivo era ressaltar os desafios criados pela lei e exigidos pelo Judiciário nesse novo contexto, a fim de refletir acerca do papel dos municípios na gestão dos resíduos sólidos no Brasil após a instituição da referida lei. Importante frisar que apenas foram consideradas decisões proferidas após o ano de 2010, em vista da finalidade de perceber o reflexo das obrigações estabelecidas pela lei 12.305/2010³ nos municípios brasileiros.

A pesquisa tornou possível confirmar a permanência de inúmeras realidades avessas aos impositivos da Lei 12.305/2010 no Brasil, sendo diversas as justificativas dos municípios para a manutenção de lixões mesmo após a PNRS proibir taxativamente a destinação de resíduos em tais espaços. De uma forma geral, alguns argumentos e discussões se apresentaram de modo recorrente durante a pesquisa. Dentre eles, mostrou-se usual a utilização do Princípio da Separação dos Poderes como forma de buscar afastar a imersão do Poder Judiciário na esfera que competia ao Executivo, alegando-se que a determinação de políticas públicas pelo Judiciário feriria tal preceito constitucional.

² Frise-se que nem todos os processos haviam chegado em sua fase final, cabendo recurso em determinados casos.

³ Optou-se pela exposição dos casos sem a necessária apresentação das ementas completas, as quais podem ser consultadas a partir dos dados de cada processo, os quais se encontram nas notas de rodapé.

Ainda, outro argumento bastante utilizado pelos municípios foi a ausência de recursos disponíveis para sanar o dano ambiental já causado e encaminhar corretamente os resíduos gerados em cada município a partir das novas determinações da PNRS. Assim, sob o amparo de uma construção teórica denominada “Reserva do Possível”, em muitos casos pesquisados, o poder público municipal justificou sua inércia em razão da ausência de recursos.

Tal argumento, ao que será possível demonstrar, foi afastado pelo Poder Judiciário por outras construções teóricas que fundamentaram suas decisões, a exemplo do Mínimo Existencial e da Proibição de Retrocesso. O primeiro diz respeito à existência de um conjunto de bens e utilidades mínimas imprescindíveis à concretização da Dignidade Humana, que não poderiam ser violados pela omissão do poder público. Já o segundo, por sua vez, se refere à busca pela coibição do retrocesso de direitos já garantidos.

Outras discussões também foram recorrentes nas decisões estudadas, a exemplo da viabilidade da condenação dos municípios em dano moral coletivo e da condenação pessoal de prefeitos e secretários municipais em multas por descumprimento das decisões judiciais. A seguir serão detalhadas as principais decisões estudadas, apresentando-se as discussões relevantes ao estudo dos reflexos das determinações da Lei 12.305/2010 para os municípios brasileiros.

O primeiro julgado analisado teve origem na 1ª Vara Federal do município de São Mateus/ES⁴. Neste, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis ajuizou ação contra o município de São Mateus em razão da manutenção de um lixão a céu aberto em área de Preservação Ambiental (Restinga) que se caracterizava, ainda, pela presença de alagados característicos de Preservação Permanente. Pelo que indicou o órgão, a área a que se destinavam os resíduos além de ser inadequada localizava-se em área urbana, estando rodeada por uma escola e residências. No local, ainda conviviam catadores e animais na busca por materiais e alimento. Em fevereiro de 2011, a Justiça Federal, em decisão de 1º grau, condenou o município a abster-se de depositar lixo na área do bairro Liberdade, recuperando a degradação independente do custo da operação, devendo, ainda, proceder a implantação do projeto ou programa que

⁴ TRF 2. Processo nº 2006.50.03.000136-3. Origem: 1ª Vara Federal do Município de São Mateus. Município de São Mateus - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis.

visasse a adequação do município à PNRS. Diante de eventual descumprimento, o Juízo fixou multa única de R\$ 600 mil reais.

Insatisfeito com a decisão, o município apelou da sentença, afirmando, em síntese, que a ordem judicial violava a separação de Poderes, devendo ser respeitada pelo Judiciário a conveniência e oportunidade administrativa na livre escolha da melhor forma de aplicar os escassos recursos públicos.

Em segunda instância, o Tribunal Regional Federal da 2ª região afirmou ser inequívoca e incontroversa a ilegalidade da conduta do município. Conforme apontou, a postura municipal pautou-se pela protelação da solução definitiva. Em razão de tal constatação, viu-se o Judiciário no papel de imiscuir-se nas políticas públicas visto que se tratava de caso excepcional, em que se tornam viáveis as interferências ponderadas de um Poder sobre o outro em questões ambientais. Nesse sentido, o Tribunal afastou o argumento de violação à Separação dos Poderes⁵.

Ao longo do processo, fora constatado que parte do objeto da ação havia sido cumprida pelo município, visto que fora fechado o lixão municipal. Entretanto, continuava pendente a recuperação da área degradada por anos de acúmulo de material. Por tal motivo, o Judiciário optou por confirmar em parte a decisão de 1º grau, impondo multa de R\$ 50 mil reais, exigível em 180 dias, ao Prefeito e Secretário responsável, caso não iniciassem as obras de requalificação da área atingida, com termo final coincidente com o fim do mandato do Prefeito, ficando determinado que o sucessor ao cargo do executivo permanecerá vinculado às obrigações estabelecidas⁶.

No mesmo sentido, afirmando-se a possibilidade de determinação por parte do Poder Judiciário em caso de inércia do Executivo, foram encontradas decisões proferidas pelo Tribunal Regional Federal da 5ª Região. Em um dos principais casos pesquisados neste Tribunal, analisou-se decisão proferida nos autos de ação civil pública ajuizada pelo IBAMA em desfavor dos municípios de São Miguel de Taipu e Pilar, no estado da

⁵ No mesmo sentido, afastou o argumento da Separação dos Poderes: TJRN Remessa Necessária nº 2010.015807-2. Ministério Público do Rio Grande do Norte - Município de Parnamirim e Município de Nísia Floresta.

⁶ Outras decisões no mesmo sentido foram encontradas durante a pesquisa, a exemplo de uma execução de título extrajudicial promovida pelo Ministério Público Federal em desfavor do município de Guaraqueçaba/PR. Em acórdão proferido pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região, decidiu-se pela fixação de multa no valor de R\$150.000,00 (cento e cinquenta mil reais). TRF 4. EXECUÇÃO DE TÍTULO EXTRAJUDICIAL Nº 5002592-22.2011.404.7008/PR – setembro de 2011.

Paraíba⁷. O órgão requeria a condenação dos municípios na apresentação de projeto para a instalação de aterro sanitário à Superintendência de Administração do Meio Ambiente - SUDEMA; bem como de projeto de recuperação de área degradada relacionados aos terrenos em que se localizavam os lixões municipais. Ambos os municípios, em sede de defesa, alegaram não possuir recursos próprios para a instalação dos aterros. A decisão de primeiro grau mostrou-se favorável à proteção ambiental e determinou a apresentação de ambos os projetos pelos municípios. Em julgamento à apelação interposta pelo município de São Miguel de Taipu, o Tribunal Regional Federal da 5ª Região, em abril de 2012, utilizando-se dos preceitos da Lei 12.305/2010 manteve a decisão de primeiro grau. Ainda, afirmou ser pacífico no Supremo Tribunal Federal o entendimento de que é possível ao Poder Judiciário determinar políticas públicas, quando a autoridade executiva se mantém inerte, não havendo, portanto, violação ao princípio da separação de Poderes.

Um argumento bastante destacado pelos municípios para justificar a ausência das ações questionadas nas demandas judiciais é o impacto econômico-financeiro que tais investimentos causariam às contas do município. Tal justificativa, invocada sob a denominação de “Reserva do Possível”, foi recorrentemente encontrada durante a pesquisa, sendo utilizada como tentativa de fundamentar a inércia do Executivo municipal.

Acerca desse argumento é necessário explicar que a consecução dos fins públicos encontra limitação na inexistência de recursos suficientes para tanto. Diante da necessidade de compatibilização entre recursos e problemas a ser solucionados pela ação do Estado, a administração pública, muitas vezes, invoca a ausência de recursos, sob denominação da Teoria da Reserva do Possível, enquanto elemento capaz de justificar a ausência de suas ações.

É fato que os recursos públicos sempre se apresentam como limitados frente ao amplo conjunto de necessidades, entretanto, o Judiciário já se posicionou no sentido de que tal constatação não pode servir para amparar o uso indiscriminado da “Reserva do Possível” quando não há a prestação mínima de um Direito Fundamental por parte do Estado. Assim, no tocante à indisponibilidade de recursos, ou seja, à discussão da cláusula de “Reserva do Possível” levantada pelos municípios, no processo em análise, o Judiciário afirmou a impossibilidade de utilização de tal argumento pelo poder público

⁷ TRF5. APELAÇÃO CÍVEL Nº 528749 PB (2007.82.00.009354-7). IBAMA e Município de São Miguel de Taipu e Pilar (PB). Origem: 3ª Vara Federal da Paraíba.

com o propósito de fraudar e de inviabilizar a implementação de políticas públicas definidas na Constituição Federal.

No referido caso, a ideia de existência de um mínimo existencial foi utilizada pelo julgador para contrapor a argumentação dos municípios frente à Reserva do Possível. O mínimo existencial se refere à obrigatoriedade de garantia, pelo poder público, de condições adequadas de existência digna aos cidadãos (SARLET E FIGUEIREDO, 2013), objetivando-se assegurar acesso efetivo ao direito geral de liberdade e a prestações positivas originárias do Estado, viabilizadoras da plena fruição de direitos sociais básicos. Ainda, no caso em estudo, em contraposição à indisponibilidade de recurso, o juiz de primeiro grau utilizou-se do argumento da “Proibição do Retrocesso Social” como obstáculo à frustração e ao inadimplemento de direitos prestacionais, impedindo-se que sejam desconstituídas as conquistas já alcançadas pelo cidadão mesmo diante do argumento de ausência de recursos. Nesse sentido, tal princípio, invocado na decisão, estabelece que o Estado, após haver reconhecido os direitos prestacionais, assume o dever não só de torná-los efetivos, mas, também, se obriga a preservá-los, abstendo-se de frustrar os direitos sociais já concretizados.

Em outro processo⁸, no mesmo sentido, ou seja, recusando-se o argumento de falta de previsão orçamentária alegada pelo município de São Caetano, Pernambuco, o Tribunal Regional Federal da 5ª Região afirmou, em maio de 2015, que não se justifica a mora do poder público na resolução do problema ambiental de destinação incorreta de resíduos em área de lixão a céu aberto, visto que a invocação da cláusula da Reserva do Possível desacompanhada de qualquer prova de impossibilidade de atendimento ao pleito banaliza a tese e assegura uma possível permissividade à conduta do poder municipal.

Entretanto, nesse mesmo processo, outra temática ganhou destaque, visto que o Tribunal entendeu pela impossibilidade de imposição de multa diária ao agente político, em razão da ausência de previsão legal que ampare tal cominação⁹. Ainda, eximiu o município do pagamento de dano moral coletivo sob o argumento de que tal imposição

⁸ TRF 5ª REGIÃO. Apelação Cível 579332-PE (0001384-25.2012.4.05.8302). IBAMA e Município de São Caetano – PE. 21 de maio de 2015.

⁹ No mesmo sentido, decisão de segundo grau proferida, maio de 2015, pelo TRF da 5ª Região, em processo ajuizado pelo IBAMA em desfavor do município de Prata, e decisão proferida, em junho de 2015, em processo ajuizado pelo mesmo órgão contra o município de São Sebastião do Umbuzeiro, ambos no estado da Paraíba, TRF 5ª REGIÃO. Apelação / Reexame Necessário 32144-PB (0000117-24.2012.4.05.8203) e TRF 5ª REGIÃO. Apelação / Reexame Necessário 32150-PB (0000026-94.2013.4.05.8203).

implicaria no comprometimento das contas do município, o que poderia prejudicar o andamento das obras do aterro municipal.

Tais pontos merecem destaque nos casos em estudo. Trata-se da controvérsia na condenação dos municípios ao pagamento de dano moral coletivo, em razão do dano ambiental causado à coletividade pelo descarte inapropriado de resíduos na natureza durante anos. Tal tipo de condenação vem sendo aplicada em razão do princípio da reparação integral do dano ambiental, o qual permite que o causador de um dano ambiental no Brasil seja condenado por todos os efeitos gerados por sua conduta lesiva.

Ao longo dos anos, mudanças no sentido da ampliação da proteção dos interesses coletivos foram essenciais para que fossem aceitas tais condenações em casos em que restassem atingidos os interesses fundamentais de uma coletividade. Em casos como o acima citado, o Judiciário entendeu ser inviável a condenação do ente municipal, visto que tal pagamento oneraria as contas do município, deixando de impor a obrigação do ente municipal ao pagamento de uma quantia em dinheiro, a título de indenização à coletividade pela degradação do ambiente.

Já em outras decisões, a exemplo de decisão proferida em ação do IBAMA em desfavor do município de Surubim¹⁰, Pernambuco, o Tribunal Regional Federal da 5ª Região modificou a decisão de primeiro grau e condenou o município ao pagamento de trinta mil reais a título de indenização por danos morais coletivos por ter o ente público mantido lixão a céu aberto como depósito irregular de resíduos, inclusive hospitalares, devendo o recurso ser destinado ao Fundo de Defesa dos Direitos Difusos.

Tal matéria vem proporcionando debate interessante e diversificado no Judiciário brasileiro, pois a imposição de uma indenização por dano moral gera reflexos ao patrimônio do poluidor, aqui revestido em um ente municipal, e, ao mesmo tempo, envolve a necessidade de reparação de um dano ambiental e a inibição de práticas nocivas ao meio ambiente.

Devem ser destacados, aqui, os posicionamentos que admitem a configuração de tal dano e que, nesse sentido, fundamentam as condenações ao pagamento de indenizações (DELGADO, 2008), tendo-se como um dos principais argumentos a necessidade de a reparação ambiental ser feita da forma mais completa possível, de maneira que a condenação em recuperar a área lesionada não exclui o dever de

¹⁰ TRF 5ª REGIÃO. Apelação / Reexame Necessário nº 30667 PE (0001385-10.2012.4.05.8302). IBAMA e Município de Surubim/PE.

indenizar¹¹. O relevo da temática se deve ao alcance do patrimônio público municipal, o qual se vê destinado ao pagamento de quantias em razão de uma omissão que perpassa diversas gestões.

Outro ponto que merece destaque, igualmente por vitimar as contas do ente municipal em razão da inexecução do cuidado com o meio ambiente, é a divergência em torno da possibilidade de condenação pessoal de prefeitos em multa diária em detrimento da condenação de pagamento pelo ente público. Apesar de algumas decisões apresentarem posicionamento favorável, a fim de impor maior agilidade ao cumprimento das determinações judiciais, de forma geral, vislumbrou-se que a maior parte dos tribunais, em atenção ao posicionamento do Superior Tribunal de Justiça, entende que a imposição e pagamento de multas por descumprimento de obrigações de fazer e não fazer deve ser direcionada exclusivamente contra o patrimônio público, e não particular. Tal interpretação se contrapõe aos que consideram não ser razoável ao ente público o pagamento de valores devidos pela ineficiência do agente público que o representa, visto que é deste que depende a consumação dos atos que concretizam os fins públicos. Por tal motivo, há quem condene a imposição de altos valores sem previsão orçamentária, que terminam ocasionando desajustes nas contas públicas, o que somente ocorre em razão da inadequada atuação dos agentes.

A despeito da divergência referida e da função da multa diária em compelir o ente público à consecução dos atos necessários ao fiel cumprimento do interesse público, a não aplicação de tal multa diretamente ao agente público, e sim ao erário, configura-se como outra forma de vitimar os recursos municipais, nos casos aqui em estudo. Assim, além de dispor de elevada quantia para a efetivação da determinação judicial, a possível demora no cumprimento desta ocasiona novas despesas aos municípios¹².

¹¹ Entendimento do STJ vide RECURSO ESPECIAL Nº 1.410.698 - MG (2013/0346260-3). Data de julgamento: 23 de junho de 2015.

¹² Como exemplo de decisões em que foi imposta multa por descumprimento em desfavor do ente público: TJMG Processo nº 1.0431.11.005661-8/001. Ministério Público de MG e Município de Romaria. Data da Publicação: 18/05/2012;

TJPA. Processo nº 201130044344. Nº do Acórdão: 110597. Ministério Público Estadual e Município de São José do Guamá. Data de Publicação: 13/08/2012.

TJTO. Ação civil pública nº 5000079-37.2009.827.2721. Ministério Público Do Estado Do Tocantins e Município De Fortaleza do Tabocão-TO. Data de Julgamento: 23/11/2013.

TJSP. Agravo de instrumento nº 2207525-30.2014.8.26.0000. Ministério Público do estado de São Paulo e Município de Ribeirão dos Índios.

Justamente em razão deste efeito foram encontradas decisões em que, tendo em vista o dano ambiental já ocasionado e a previsão de dispêndio de recursos para a adequação dos municípios à Política Nacional de Resíduos Sólidos, o Judiciário considerou a tomada de providências iniciais pelos municípios como uma sinalização do atendimento das diretrizes legais, deixando de condenar o município mesmo que não houvesse sido extirpado o dano e solucionada a questão da disposição final dos resíduos. Esse foi o caso de ação ajuizada pelo município de Monteiro/PB em face de autuação efetuada pelo IBAMA¹³. Ao requerer a anulação do auto de infração lavrado, em maio de 2012¹⁴, e que impôs como sanção ao município o pagamento de multa no valor de 50 mil reais em função do lançamento de resíduos a céu aberto, o ente público teve seu pedido negado em primeiro grau, o que levaria ao comprometimento de recursos para o pagamento. Entretanto, ao recorrer, em decisão unânime prolatada em maio de 2015, o município de Monteiro obteve posicionamento favorável por parte do Tribunal Regional Federal da 5ª Região, sendo anulado o auto de infração com base no fato de que, à época da autuação, o município não se mantinha inerte no seu dever de instituir o Plano Municipal de Resíduos Sólidos. Nesse sentido, decidiu o Tribunal:

ADMINISTRATIVO. INFRAÇÃO AMBIENTAL. MUNICÍPIO DE MONTEIRO-PB. AUTUAÇÃO PELO IBAMA. LIXÃO. ATRASO NA IMPLANTAÇÃO DE ATERRO SANITÁRIO. AUSÊNCIA DE INÉRCIA DA URBE. AGRAVO DE INSTRUMENTO.1. Trata-se de apelação interposta contra sentença que julgou improcedente o pedido, qual seja, o de anulação do auto de infração nº 720660 D, lavrado pelo IBAMA contra o município autor por ter lançado resíduos sólidos ou rejeitos "in natura" a céu aberto, em área de lixão. (...) 3. "3. A sanção estatal quanto à utilização fática de lixão há de ser temperada, não podendo simplesmente ser aplicada de modo automático, imediato, contra toda e qualquer unidade da federação. Realmente, cumpre investigar se a entidade poluidora está tomando providências concretas no sentido de solucionar o problema, mirando-se sempre na

TJAL. Reexame Necessário n.º 0000228-69.2009.8.02.0020. 1ª Câmara Cível. CHESF - Companhia Hidroelétrica do São Francisco e Município de Maravilha.

TJRN. Reexame Necessário n.º 2010.015807-2. Ministério Público do Rio Grande do Norte - Município de Parnamirim e Município de Nísia Floresta.

TJSE. Reexame Necessário n.º 0191/2013. Processo n.º 2013218269. Ministério Público do Estado e Sergipe – Município de Laranjeiras.

¹³ Tribunal Regional Federal - 5ª Região. Apelação Cível - AC/PB. Número do Processo: 08000119220134058203. Data do Julgamento: 14/05/2015. Até o término do presente trabalho a ação não havia transitado em julgado.

¹⁴ Processo administrativo n.º 02016.000467/2012-58.

importância de não impactar negativamente outras necessidades e serviços públicos de relevante interesse da sociedade local. 4. O Município de Monteiro/PB comprova não estar quedando-se inerte diante dessa realidade, pois abriu o Pregão Presencial n.º 20/2013". (...) Apelação provida. (TRF5. Processo n.º: 0800011-92.2013.4.05.8203).

Quanto à imposição de multas por descumprimento, foram encontrados casos em que os Tribunais afirmaram a necessidade de encontrar outro mecanismo de efetivação da tutela jurisdicional. Esse foi o caso de recurso julgado pelo Tribunal de Justiça do Mato Grosso, em processo entre o Ministério Público estadual e o município de Campo Verde¹⁵. Acerca da temática, justificou-se que a aplicação de multa contra a Fazenda Pública municipal perfaz-se como inoportuna em função das consequências fáticas e das providências devidas ao município para a adequada disposição dos resíduos. Frisou-se ainda que o cumprimento de tal penalidade se dá com o dinheiro público, o que atinge não apenas o erário, mas toda a sociedade.

Conforme delineado, as providências impostas pela Lei 12.305/2010 aos municípios se estendem além do fechamento de lixões, alcançando a necessidade de reparação ambiental das áreas degradadas e também de inclusão social de catadores de materiais recicláveis nos municípios. Nesse sentido, diversas medidas passaram a ser adotadas por entes municipais com vias a retirar os catadores das condições degradantes de trabalho nos lixões e inseri-los em novas realidades laborais.

Acerca dessa temática merecem destaque ações ajuizadas por ex catadores do bairro Jardim Gramacho em desfavor do estado e do município do Rio de Janeiro, as quais ressaltam a possibilidade de criação de novos gastos. De acordo com as decisões analisadas¹⁶, os autores das ações pleitearam, perante a Justiça estadual, a majoração dos valores de cerca de quatorze mil reais recebidos por cada catador que deixou a atividade na área no antigo lixão do Jardim Gramacho por ocasião de seu fechamento determinado pela Lei 12.305/2010. Além disso, os catadores exigiam o pagamento de indenização por danos morais por parte dos entes públicos demandados em razão do abalo sofrido com a proibição de realização da catação no local.

No caso, as ações consistiam na tentativa de responsabilização civil dos entes estadual e municipal em razão do fechamento do lixão e da proibição de realização do

¹⁵ TJMT. Número do Protocolo: 124904/2009. Ministério Público Estadual e Município de Campo Verde.

¹⁶ TJRJ. Apelação Cível nº 0060433-48.2013.8.19.0021; Apelação Cível nº 0061985-48.2013.8.19.0021.

trabalho dos catadores, buscando-se a majoração do valor já pago pelo poder público, além da determinação de um valor a título de indenização por dano moral. Assim, em decorrência das determinações da lei, uma possível aceitação dos argumentos levantados pelos autores poderia resultar em novas despesas ao ente municipal, além dos recursos já despendidos, por exemplo, para a assistência aos catadores, a recuperação ambiental da área do antigo lixão e a destinação dos resíduos de forma adequada.

As decisões de primeiro e segundo grau proferidas nas ações analisadas consideraram indevida a demanda dos catadores, argumentando que as verbas anteriormente recebidas pelos catadores possuem caráter de benefício assistencial estabelecido por liberalidade dos entes públicos estadual e municipal. Na ocasião do fechamento do lixão, o valor de R\$ 23.827.870,62, fora dividido entre os indivíduos que exerciam a atividade, sendo impossível ao poder público cobrir as perdas financeiras de cada indivíduo. Além disso, responsabilizar os entes seria, em última análise, reconhecer uma relação de emprego supostamente extinta em razão do fechamento do lixão, vínculo que, obviamente, não existia. Nesse sentido, frisou-se em uma das decisões: “Daí por que reconhecer caráter indenizatório à determinada verba significaria (...) atribuir caráter vitalício e estável a uma atividade jamais reconhecida como trabalho, praticada por conta do lastimável estado de miséria dos que a exerciam o que o poder público apenas tolerava”.

No mesmo sentido, processo relativo à inclusão dos catadores de Campo dos Goytacazes¹⁷. Os catadores retirados do ambiente do lixão em razão de seu fechamento pelo ente municipal buscaram provimento judicial para a determinação de assistência financeira mensal a cada catador por parte do município no valor de um salário mínimo. Tal requerimento foi negado em segundo grau, por entenderem os julgadores que a lei 12.305/2010 prevê a necessidade de assistência do poder público, providências que foram reconhecidas pelo Judiciário no que se refere ao município Réu. Entretanto, a decisão considerou que a lei não obriga o poder público ao pagamento de um salário mínimo a cada catador, existindo outros programas assistenciais em âmbito federal que poderiam amparar esses trabalhadores.

Considerando a análise das decisões apresentadas anteriormente, não se pode deixar de observar a existência da relação entre o cumprimento da Política Nacional de

¹⁷ TJRJ. Apelação Cível - Processo nº 0037144-44.2012.8.19.0014. Município De Campos Dos Goytacazes.

Resíduos Sólidos e o impacto nas finanças municipais. Além disso, em função da diversidade de assuntos discutidos nas decisões estudadas (a exemplo da separação dos poderes, da reserva do possível, do mínimo existencial, dos recursos públicos e do dano ambiental) confirma-se a abrangência do desafio imposto ao ente municipal.

Nos casos em análise, justamente por ser indispensável, conflituoso e dispendioso o cumprimento da lei pelos municípios, na ausência da atuação efetiva do ente local, cabe ao Judiciário determinar um conjunto de medidas direcionadas para o equacionamento da problemática. Todavia, o próprio cumprimento das decisões judiciais, muitas vezes, impôs a adoção de ações definitivas que causam impactos financeiros significativos ao erário público.

A realidade observada nas decisões pesquisadas demonstra que, nem sempre, os municípios dispõem de recursos orçamentários e financeiros para atender aos imperativos da lei ou da decisão judicial. Deve-se destacar que o cumprimento das imposições da PNRS representa um desafio de relevo por envolver ações de cunho ambiental, econômico e social, com atores e interesses diversos incluídos no ciclo dessa política pública.

Ao Judiciário, por sua vez, mesmo conhecendo as dificuldades financeiras dos municípios, cabe a imposição do cumprimento da norma, buscando na razoabilidade uma medida para que sejam cumpridos os prazos legais sem comprometimento desproporcional das contas públicas.

Importante frisar que, apesar do destaque conferido às decisões judiciais enquanto fonte de pesquisa para o estudo da temática, a intervenção do Judiciário não supre e nem substitui a urgência de uma mudança de postura dos municípios brasileiros quanto à necessidade de solução da degradação causada por lixões, bem como à criação de uma estrutura legal e institucional em nível local que possibilite a concretização do conteúdo da Política Nacional de Resíduos Sólidos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tendo-se discutido a literatura em torno das políticas públicas e as fases de composição do ciclo, bem como o consenso em torno da descentralização das políticas no Brasil, é preciso que se explicita que, no que se refere aos resíduos sólidos, tem-se um

nítido caso em que foram atribuídas ao ente local as responsabilidades em torno da gestão desses materiais. Tal transferência, como acima apresentado de forma geral, pauta-se na suposição de democratização, accountability e maior eficiência das políticas a ser formuladas. Entretanto, em função da grande heterogeneidade de contextos vivenciados nos municípios brasileiros, possivelmente, para ser efetiva, essa descentralização necessitará contar com o papel indutor do Governo Federal (ARRETCHE, 1996), a fim de que a atribuição dada aos municípios não seja esvaziada, gerando um passivo ambiental ainda maior em função da errônea disposição dos rejeitos.

O desenho institucional da política deverá, portanto, representar a compensação dos entraves encontrados em nível local, devendo ser moldado em torno de mecanismos de recompensas e sanções, regras claras e universais e o apoio do Executivo Federal na liberação regular dos recursos (FILGUEIRAS E ANDRADE, 2010; SOUZA, 2005) para que os municípios possam suprir o cenário de omissão e descaso com a destinação dos resíduos sólidos vislumbrado na pesquisa. Além disso, demonstrou-se ser essencial o investimento em capacidade técnica, a fim de que o ente local possa aplicar corretamente os recursos disponíveis, já que a temática dos resíduos sólidos requer ações voltadas às áreas ambiental e social de forma conjunta e integrada.

Desse modo, demonstrou-se ser essencial a pactuação entre os diversos entes da federação, a exemplo do Executivo Federal e Municipal, a fim de viabilizar uma abordagem multissetorial do planejamento e gestão das políticas públicas, conduzindo a soluções que apresentem maior eficiência, eficácia e efetividade.

Em linhas gerais, apresentou-se uma realidade que representa um importante e urgente desafio a ser superado pelo poder Executivo, a exemplo da quantidade de temáticas tratadas nas decisões destacadas. Entretanto, deve ser solucionado de forma articulada com os poderes Judiciário e Legislativo, sob o risco de agravamento não apenas de questões socioambientais, mas também financeiras nos municípios. Em algumas decisões aqui estudadas, por exemplo, a percepção do Judiciário acerca situação orçamentária municipal foi essencial para que fosse evitada a criação de um novo dispêndio com a aplicação de multas em realidades nas quais algumas ações já vinham sendo concretizadas pelo Executivo municipal.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, Ricardo; SPERANZA, Juliana Simões; PETITGAND, Cécile. **Lixo Zero. Gestão de resíduos sólidos para uma sociedade mais próspera.** São Paulo: Planeta Sustentável - Instituto Ethos, 2013.

ABRUCIO, F. L. **Os avanços e dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente.** In. BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. (org.). Reforma do Estado e administração pública gerencial. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 1998.

ANDRADE, Ilza. **Descentralização e poder municipal no Nordeste: os dois lados da nova moeda.** Trabalho apresentado ao GT de Políticas Públicas do XX Encontro Nacional da ANPOCS. Caxambu. 1996.

ARRETCHE, Marta T. S. **Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas?** Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 31, p. 44-66, jun. 1996.

DELGADO, José Augusto. **Responsabilidade Civil por Dano Moral Ambiental.** Informativo Jurídico da Biblioteca Oscar Saraiva. v. 19, n. 1, 2008. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/publicacaoinstitucional/index.php/informativo/article/viewArticle/57>>. Acesso em: 20 de julho de 2015.

DEUBEL, André Noel Roth. **Políticas Públicas: formulación, implementación y evaluación.** Bogotá: Ediciones Aurora, 2002.

FARAH, Marta F. S. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas. **Revista de Administração Pública**, v. 35, n. 1, Rio de Janeiro, 2001.

FILGUEIRAS, Cristina; ANDRADE, Luciana. Capacidades institucionais de governos municipais e governança metropolitana. In: CASTRO, Erika; WOJCIECHOWSKI, Maciej (Org.). **Inclusão, colaboração e governança urbana: perspectivas brasileiras.** Vancouver: The University of British Columbia; Rio de Janeiro: Observatório das Metrópoles; Belo Horizonte: PUC Minas, 2010. p. 121-140. Disponível em: <http://www.chs.ubc.ca/consortia/outputs3/3-Perspectivas_Brasilieras-text.pdf>. Acesso em: 20 de setembro de 2015.

FREY, Klaus. **Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil.** Planejamento e Políticas Públicas, n.21, 211-259, junho de 2000.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. 2008. **Pesquisa Nacional de Saneamento Básico.** Rio de Janeiro. Disponível em: http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaodevida/pnsb2008/PNSB_2008.pdf. Acesso em: 10 de julho de 2015.

NUNES, Edson. **A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1997.

SARLET, I.; FIGUEIREDO, M. **Reserva do Possível, mínimo existencial e direito à saúde: algumas aproximações**. In: TIMM, Luciano Benetti (org.) *Direitos Fundamentais – orçamento e “reserva do possível”*. 2ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013.

SISTEMA NACIONAL DE INFORMAÇÕES SOBRE SANEAMENTO: **diagnóstico do manejo de resíduos sólidos urbanos** – 2013. – Brasília: MCIDADES. SNSA, 2015.

SOUZA, Celina. **Sistema Brasileiro de Governança Local: Inovações Institucionais e Sustentabilidade**. In MELO, Marcus André; LUBAMBO, Catia e COÊLHO, Denílson Bandeira (orgs.). *Desenho Institucional e Participação Política – experiências no Brasil contemporâneo*. Petrópolis: Editora Vozes. 2005.

WALDMAN, Maurício. *Gestão do Lixo Domiciliar: Considerandos sobre a atuação do Estado*. Texto de subsídio para a Conferência “Ecologia Humana e Movimentos Sociais”, desenvolvida no Instituto de Biociências da Universidade de São Paulo. USP, 2012.