



ESCOLA DA MAGISTRATURA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

A EXTENSÃO DOS EFEITOS DA ADOÇÃO DE MEDIDAS MITIGADORAS
RELACIONADAS À MELHORIA DAS CONDIÇÕES DA GESTÃO DOS RESÍDUOS
SÓLIDOS URBANOS NAS ÁREAS DE TRANSBORDO NO MUNICÍPIO DO RIO DE
JANEIRO

Cecilia Pinto Homsy Pacheco

Rio de Janeiro

2017

Cecilia Pinto Homsy Pacheco

A EXTENSÃO DOS EFEITOS DA ADOÇÃO DE MEDIDAS MITIGADORAS
RELACIONADAS À MELHORIA DAS CONDIÇÕES DA GESTÃO DOS RESÍDUOS
SÓLIDOS URBANOS NAS ÁREAS DE TRANSBORDO NO MUNICÍPIO DO RIO DE
JANEIRO

Artigo apresentado como exigência de
conclusão de Curso de Pós-Graduação
Lato Sensu da Escola da Magistratura do
Estado do Rio de Janeiro. Professora
Orientadora: Maria Carolina Amorim.

Rio de Janeiro

2017

A EXTENSÃO DOS EFEITOS DA ADOÇÃO DE MEDIDAS MITIGADORAS
RELACIONADAS À MELHORIA DAS CONDIÇÕES DA GESTÃO DOS RESÍDUOS
SÓLIDOS URBANOS NAS ÁREAS DE TRANSBORDO NO MUNICÍPIO DO RIO DE
JANEIRO.

Cecilia Pinto Homsy Pacheco

Graduada pela Faculdade Candido
Mendes. Advogada. Pós graduada pela
Escola da Magistratura do Estado do Rio
de Janeiro.

Resumo – As operações que envolvem o tratamento e a destinação de resíduos, notadamente em estações de transbordo e aterros sanitários, podem gerar impactos sobre o meio ambiente, não só em decorrência de acidentes ou falhas/irregularidades na operação ou, mesmo, em razão de uma atuação simplesmente despreocupada em relação aos fatores que o afetam, como também em razão dos impactos ambientais previsíveis e inerentes à própria atividade. A adoção das medidas precaucionais exigidas pela legislação ambiental deve sempre pautar essas atividades, que embora sejam lícitas, caracterizam-se por serem lesivas ao meio ambiente. Nada obstante e diante da incerteza científica dos possíveis danos ambientais inerentes a essas operações, o presente trabalho objetiva abordar, se os efeitos da adoção de medidas mitigadoras e de redução dos riscos pelo Poder Público, notadamente pela Companhia Municipal de Limpeza Urbana – Comlurb, produzem resultados positivos na gestão mais adequada do meio ambiente.

Palavras-chave – Resíduos Sólidos. Princípios. Política Nacional de Resíduos Sólidos. Instrumentos de Controle Ambiental. Medidas Mitigadoras. Efeitos.

Sumário – Introdução. 1. Definição das competências constitucionais e a Política Nacional de Resíduos Sólidos. 2. Princípios da Política Nacional de Resíduos Sólidos e suas interferências na gestão local realizada pela Companhia Municipal de Limpeza Urbana – Comlurb, Titular do Serviço de Gestão dos Resíduos Sólidos no Município do Rio de Janeiro. 3. Análise da extensão dos efeitos da adoção de medidas mitigadoras pela Companhia Municipal de Limpeza Urbana, Comlurb, na operação das Estações de Transferência de Resíduos Sólidos. Conclusão. Referências.

INTRODUÇÃO

Os serviços relacionados à limpeza urbana no Brasil envolvem a coleta, transporte, tratamento e destinação final de resíduos sólidos. A regulamentação destas atividades está abrangida pelas exigências contidas na Política Nacional de Resíduos Sólidos e na Política Nacional do Meio Ambiente, em consonância com o comando normativo constitucional, previsto no artigo 225, da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB/88), dentre outras normas infraconstitucionais.

Nesse cenário, as operações que envolvem o tratamento e a destinação de resíduos, notadamente em estações de transbordo e aterros sanitários, podem gerar impactos sobre o meio ambiente, não só em decorrência de acidentes ou falhas/irregularidades na operação ou, mesmo, em razão de uma atuação simplesmente

despreocupada em relação aos fatores que o afetam, como também em razão dos impactos ambientais previsíveis e inerentes à própria atividade.

A adoção das medidas precaucionais exigidas pela legislação ambiental deve sempre pautar as atividades lícitas, embora lesivas ao meio ambiente, de forma a evitar a existência de um nexo de causalidade que possa ser estabelecido entre a conduta comissiva ou omissiva do agente poluidor e o resultado danoso, que poderia ter sido evitado ou ao menos mitigado.

Dessa forma, diante da incerteza científica dos possíveis danos ambientais, indaga-se: De que forma as medidas mitigadoras e de redução dos riscos que envolvem uma atividade lícita, porém lesiva ao meio ambiente, devem ser definidas, de modo que se possa garantir ao titular da gestão de resíduos sólidos a segurança de sua atividade, inclusive de eventual responsabilidade pelo dano ambiental? Essas medidas poderão vir a produzir efeitos positivos na gestão mais adequada do meio ambiente?

Não se pode olvidar, também, que a operação dos serviços de limpeza urbana revelam-se como serviços urbanos essenciais à população e de utilidade pública e que não podem ser paralisados.

A presente pesquisa objetiva, assim, tratar de um tema relacionado ao meio ambiente, que no mundo do Direito apresentam aspectos extremamente complexos e importantes que vêm gerando consequências que afetam a qualidade de vida de grande parcela das populações urbanas e colocam em cheque os gestores e seus representantes legais, notadamente no que concerne a sua responsabilidade diante das exigências previstas na Política Nacional de Resíduos Sólidos, pelos possíveis efeitos causados ao meio ambiente.

Por meio deste trabalho pretende-se discutir as possíveis adequações da legislação ambiental relacionadas à gestão dos serviços de limpeza urbana com a verificação das discrepâncias existentes entre as normas que regem essa operação, a fim de que sejam mitigados os efeitos das ações de maneira consequente, tanto do ponto de vista organizacional quanto institucional.

O primeiro capítulo da pesquisa cuida da definição das competências constitucionais e da Política Nacional de Resíduos Sólidos, traçando-se um panorama geral das principais normas contidas na lei, envolvendo a gestão dos resíduos sólidos.

Passo seguinte, com o segundo capítulo, segue-se com as análises das influências dos princípios e instrumentos da Política Nacional de Resíduos Sólidos na gestão local

realizada pela Companhia Municipal de Limpeza Urbana, que detém a titularidade do serviço de gestão dos Resíduos Sólidos no Município do Rio de Janeiro.

O terceiro capítulo destina-se ao exame dos efeitos da adoção das medidas mitigadoras pela Comlurb, notadamente quanto à produção de resultados positivos ou não na gestão mais adequada ao meio ambiente nas áreas de transbordo no Município do Rio de Janeiro.

A pesquisa é desenvolvida pelo método hipotético-dedutivo, uma vez que se pretende eleger um conjunto de proposições hipotéticas, as quais se acredita serem viáveis e adequadas para analisar o objeto da pesquisa, com a finalidade de demonstrá-las ou rejeitá-las argumentativamente. Com base em referências teóricas objetiva-se testar as circunstâncias nas quais os fenômenos a serem estudados são válidos ou não.

Para tanto, a abordagem do objeto desta pesquisa jurídica é necessariamente qualitativa, valendo-se da bibliografia pertinente à temática em foco – analisada e fichada na fase exploratória da pesquisa (legislação, doutrina e jurisprudência) – para sustentar a tese.

CAPÍTULO I – DEFINIÇÃO DE COMPETÊNCIAS CONSTITUCIONAIS E A POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS

A Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB/88), estabelece em seu artigo 30 que compete, privativamente, ao Município “legislar sobre assuntos de interesse local”(inciso I) e “organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial”(inciso V).

Afere-se, assim, da leitura da norma em foco que a coleta de resíduos sólidos compreende serviço de interesse manifestamente local.

Com o advento da Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei Federal nº 12.305/2010), a competência das municipalidades não mais se restringe aos serviços de limpeza urbana, mas absorve toda a atividade de gestão dos resíduos sólidos e a gestão integrada, estando, ademais, tais conceitos técnico-jurídicos expressamente definidos na referida lei.

Assevera-se, também, que a Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro, em simetria com a Constituição Federal, no desempenho da competência constitucional

privativa, estabelece que compete ao Município legislar sobre assuntos de interesse local, bem como suplementar a legislação federal e a estadual no que couber.¹

A Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB/88) prevê a competência concorrente da União e dos Estados-membros para instituir diretrizes para o saneamento básico (art. 21, XX, CF/88), proteger o meio ambiente e combater a poluição em todas as suas formas (art. 23, VI, CF/88) e promover a melhoria das condições de saneamento básico (art. 23, IX, CF/88).

Em seu artigo 24, notadamente, em seu parágrafo primeiro, a Carta Magna, ressalva que, no âmbito da competência legislativa concorrente, a União somente poderá expedir normas de caráter geral, prevalecendo as normas gerais estaduais quando ou enquanto norma federal não regular a matéria.

A doutrina, no entanto, reconhece o poder de auto-gestão conferido aos Municípios pela Lei Maior e a sua competência privativa para os assuntos de interesse local, e suplementar nas matérias que estejam sujeitas à competência concorrente:

Aos Municípios reconhece-se o poder de auto-gestão, o que significa reconhecer-lhes poder constituinte, expresso nas suas leis orgânicas, limitadas por princípios da Constituição Federal como da Constituição Estadual, nos termos do art. 29 da CF.

(...)

Sobre os temas de interesse local, os Municípios dispõem de competência privativa. Assim, é hostil à Constituição, por invadir competência municipal da lei do Estado que venha a dispor sobre distância entre farmácia em cada cidade.

(...)

A competência suplementar se exerce para regulamentar as normas legislativas federais e estaduais, inclusive as enumeradas no art. 24 da CF, a fim de atender, com melhor precisão, aos interesses surgidos das peculiaridades locais.²

A Lei Federal de Diretrizes de Saneamento Básico, promulgada em 11 de janeiro de 2007 elegeu a limpeza urbana e o manejo dos resíduos sólidos de modo adequado à saúde pública e ao meio ambiente, como princípios fundamentais.

¹ Artigo 30 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 - Compete ao Município: I - legislar sobre assuntos de interesse local; II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; (...) IV - dispor sobre: a) plano plurianual de governo, plano diretor e planos locais e setoriais de desenvolvimento municipal; b) orçamento plurianual de investimentos, lei de diretrizes orçamentárias, orçamento anual, operações de crédito e dívida pública municipal; VI - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, entre outros, os seguintes serviços: (...) e) limpeza pública, coleta domiciliar, remoção de resíduos sólidos, combate a vetores, inclusive em áreas de ocupação irregular e encostas de morros, e destinação final do lixo.

² MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*, 2ª. edição, São Paulo: Saraiva, 2008, p. 820/822.

Nesse cenário, ressalta-se que a citada Lei Federal n. 12.305/2010, que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos, reforça em seu artigo 10º o poder de auto-gestão municipal, delegando à União e aos Estados apenas o poder de controle e fiscalização.

A Política Nacional de Resíduos Sólidos, Lei Federal nº 12.305 de 2 de agosto de 2010, dispõe sobre princípios, objetivos, instrumentos e diretrizes relativas à gestão integrada e ao gerenciamento de resíduos sólidos, incluídos os perigosos, às responsabilidades dos geradores e do poder público e aos instrumentos econômicos aplicáveis.

Não se pode olvidar a importância da existência de uma lei federal que trate da gestão dos resíduos sólidos, cujo objetivo destina-se à facilitação da aplicação das normas legais em prol da segurança jurídica.

Assim, a vigência da lei em questão, de âmbito nacional, busca proporcionar maior segurança jurídica, além de amparar um Sistema Nacional de Resíduos Sólidos, formalizando, assim, as relações entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios no que tange às políticas de resíduos sólidos, coadunando-se com o pacto federativo estabelecido pelo artigo 23 da CRFB, mais precisamente em seu inciso IX.

A nova lei, destinada à preservação do meio ambiente, aplica-se às pessoas físicas ou jurídicas, de direito público ou privado, responsáveis, direta ou indiretamente, pela geração de resíduos sólidos e as que desenvolvam ações relacionadas à gestão integrada ou ao gerenciamento dos resíduos.

Para a realização da gestão dos resíduos sólidos, os municípios, o DF e os Estados devem elaborar seus respectivos planos (art. 8º, I), estabelecendo soluções integradas para a coleta seletiva, a recuperação e a reciclagem, o tratamento e a destinação final dos resíduos sólidos urbanos (art. 8º, VI; art. 17, V e §3º; 19, XI e XIV; art. 36, II; 42, III; art. 44, I e II).

Frise-se que na forma do artigo 18 da Política Nacional de Resíduos Sólidos, a elaboração de plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos é condição para o Distrito Federal e os Municípios terem acesso a recursos da União, ou por ela controlados, destinados a empreendimentos e serviços relacionados à limpeza urbana e ao manejo de resíduos sólidos, ou para serem beneficiados por incentivos ou financiamentos de entidades federais de crédito ou fomento para tal finalidade.

O artigo 30 preconiza que a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos, deve 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.

Além disso, o diploma legal em foco valendo-se do conceito de logística reversa, que visa facilitar a coleta e a restituição dos resíduos sólidos aos seus geradores para que sejam tratados ou reaproveitados em novos produtos, na forma de novos insumos, em seu ciclo ou em outros ciclos produtivos, visando a não geração de rejeitos, acrescenta o dado da responsabilidade compartilhada.

Afere-se, assim, que todos os que participam do ciclo de vida dos produtos, sejam fabricantes, importadores, distribuidores, comerciantes e consumidores, têm o dever de minimizar o volume de resíduos sólidos e rejeitos gerados, a fim de reduzir os impactos causados à saúde humana e à qualidade ambiental. (art. 1º, §1º; art. 3º, XVI e XVII; art. 6º, VII).

CAPÍTULO 2 – PRINCÍPIOS DA POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS E SUAS INFLUÊNCIAS NA GESTÃO LOCAL, REALIZADA PELA COMPANHIA MUNICIPAL DE LIMPEZA URBANA - COMLURB.

Questão de grande relevância na matéria afeta aos resíduos tem relação com a necessidade do estabelecimento de rotinas de gerenciamento do passivo ambiental, pautadas nos Princípios Constitucionais que regem a ordem jurídica, sobretudo na área do Direito Ambiental.

Dentre os princípios que regem o Direito Ambiental, destacam-se os princípios da prevenção e da precaução.

O princípio da prevenção “aplica-se a impactos ambientais já conhecidos e dos quais se possa, com segurança, estabelecer um conjunto de nexos de causalidade que seja suficiente para a identificação dos impactos futuros mais prováveis.”³

Assevera-se, também, de acordo com o autor Paulo de Bessa Antunes que “a existência de danos ambientais originados por um empreendimento específico é avaliada em conjunto com os benefícios que são gerados pelo empreendimento e, a partir de uma

³ ANTUNES, Paulo de Bessa, *Direito Ambiental*, 13ª Edição, Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2011, pág. 50

análise balanceada de uns e outros, surge a opção política consubstanciada no deferimento ou indeferimento do licenciamento ambiental.”⁴

O princípio da precaução consiste em um dos princípios mais importantes no âmbito das políticas ambientais, tendo em vista que a sua essência está relacionada à função de evitar riscos e a ocorrência dos danos ambientais. Os eventuais danos ambientais constatados, devem ter seus autores identificados, a fim de responsabilizá-los pelos seus atos.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88), em seu artigo 225, definiu o meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito de todos, com natureza de bem comum do povo e no sentido de que é essencial à sadia qualidade de vida. Frise-se, também que a CRFB/88 impôs a corresponsabilidade do cidadão e do Poder Público pela sua defesa e preservação, além da expressa previsão da reparação dos danos causados ao meio ambiente.

Para assegurar a efetividade desse direito o § 1º do artigo 225, estabelece que caberá ao Poder Público exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio do impacto ambiental.

O princípio da precaução relaciona-se com a sustentabilidade ambiental das ações humanas e implica uma atuação antecedente à ocorrência do dano ambiental, como forma de ao menos tentar garantir o êxito das medidas ambientais a serem adotadas.

Do que se pode aferir, ao analisar esse princípio na Lei de Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938, de 31/08/1981), notadamente em seu artigo 4º, I e IV, é que deve-se buscar um equilíbrio entre o desenvolvimento econômico e a utilização dos recursos naturais de forma consciente, incluindo-se, também o dado da avaliação do impacto ambiental.

Assevera-se, também, que esses princípios se encontram inseridos em nosso ordenamento jurídico, não só na CRFB/88 e na Política Nacional do Meio Ambiente, mas também na Lei de Crimes Ambientais (lei 9.605/1998, art. 54, § 3º).

Em conformidade com o entendimento trazido pelo autor Paulo de Bessa Antunes⁵, ao tratar dos princípios norteadores do Direito Ambiental e notadamente do que dispõe o artigo 225 da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB/88), o

⁴ op cit, pág. 50

⁵ ANTUNES, Paulo de Bessa, *Direito Ambiental*, 13ª Edição, Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2011, p. 40

Jurista sustenta que o princípio da precaução consiste em um princípio setorial que não pode se sobrepor aos princípios constitucionais mais abrangentes, como aqueles previstos no artigo 1º da CRFB/88, devendo ser harmonizado com os demais princípios, tais como a ampla defesa, a isonomia e tantos outros.

Sob esse enfoque, depreende-se que o princípio da precaução não pode ser considerado como um instrumento de paralisação das atividades, ao revés, devem ser adotadas medidas de controle e fiscalização que possam monitorar uma determinada atividade, excepcionando àquelas situações em que haja real existência de danos concretos.

A Política Nacional de Resíduos Sólidos, por meio da Lei 12.305/2010, prevê expressamente, em seu artigo 6º, como um dos seus princípios, o princípio da precaução e ainda fornece elementos essenciais para a compreensão e delineamento de sua aplicabilidade, nos casos de gerenciamento de resíduos sólidos.

Revela-se pertinente, nesse momento, a compreensão da diferença entre perigo e risco. Gerd Winter *apud* Machado (2006) prevê que os perigos são geralmente proibidos, mas não pensa dessa forma, em relação aos riscos. Entende que as atividades lesivas ao meio ambiente podem ser mitigadas, notadamente, seus riscos podem ser reduzidos. O princípio da precaução, “requer a redução da extensão, da frequência ou da incerteza do dano”⁶.

Por meio da aplicação do princípio da precaução, o que se busca é uma adequada gestão do meio ambiente, conciliando o desenvolvimento sustentável e a minimização dos riscos, de forma que seja imposto tanto ao Poder Público, notadamente, o titular de serviços de limpeza e manejo de resíduos, como ao particular, o dever de agir, cauteloso diante da incerteza científica de uma atividade, para impedir a ocorrência de danos.

O art. 48 da PNRS estabelece proibições de determinadas atividades, nas áreas de destinação final dos resíduos, ou seja, áreas em que o perigo de proliferação de doenças e vetores, contaminação de pessoas ou animais são iminentes. O art. 49 proíbe “a importação de resíduos perigosos e rejeitos, bem como de resíduos sólidos cujas características causem dano ao meio ambiente, à saúde pública e animal e à sanidade vegetal, ainda que para tratamento, reforma, reuso, reutilização e recuperação.”

Da leitura da Lei 12.305/2010, afere-se em seu artigo 8º, inciso XVII, alínea “d” que dentre os instrumentos da Política Nacional de Resíduos estão inseridos também, no que couber, os instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), notadamente a “avaliação dos impactos ambientais”.

⁶ MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*, 14ª edição. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 62

Além disso, ressalta-se o disposto contido no artigo 19, inciso XVIII, que estabelece a obrigatoriedade quanto à previsão no plano municipal de resíduos sólidos da “identificação dos passivos ambientais relacionados aos resíduos sólidos, incluindo áreas contaminadas, e respectivas medidas saneadoras”.

O artigo 21, também define como conteúdo mínimo do plano de gerenciamento de resíduos sólidos: “VIII - medidas saneadoras dos passivos ambientais relacionados aos resíduos sólidos”.

Depreende-se, na forma dos ensinamentos de José Afonso da Silva⁷ que os instrumentos da PNMA nada mais são do que: “[...] medidas, meios e procedimentos pelos quais o Poder Público executa a Política Ambiental tendo em vista a realização concreta de seu objeto, ou seja, a preservação, melhoria e recuperação do meio ambiente e do equilíbrio ecológico”.

Tais instrumentos encontram-se previstos no art. 9º da Lei 6.938/81, entretanto, nem todos eles possuem uma previsão legal detalhada, sendo alguns aplicados de maneira esparsa em ações de gestão ambiental⁸. José Afonso da Silva (p.216) leciona que tais instrumentos podem ser classificados em três categorias distintas dependendo do seu perfil, quais sejam:

a) Os instrumentos de intervenção ambiental: mecanismos normativos por meio dos quais o Poder Público interfere no meio ambiente, para regular a atuação do particular e do próprio poder público, para se atingir os objetivos da PNMA, como por exemplo, o zoneamento ambiental;

b) Os instrumentos de controle repressivo: correção dos descompassos da legalidade ambiental, através da aplicação de sanções cíveis e penais;

c) Os instrumentos de controle ambiental: atos e medidas que visam assegurar a observância das normas e planos destinados à preservação e recuperação ambiental, podendo ocorrer antes da ação potencialmente causadora de dano, que seria o chamado controle prévio (Estudo de Impacto Ambiental e o licenciamento ambiental prévio, por exemplo); durante a ação potencialmente causadora de dano ambiental, chamado de controle concomitante (inspeções e fiscalizações, por exemplo) e também podem ocorrer depois da ação potencialmente danosa ao meio ambiente, chamado de controle “a

⁷ SILVA, José Afonso da. *Direito Ambiental Constitucional*. 3ª edição. São Paulo:Malheiros, 2000. pág. 216

⁸ SILVA, José Afonso da *apud* MILARÉ, Édis. *Direito do Ambiente e a Gestão Ambiental em Foco*. 5ª edição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007. pág. 310.

posteriori”, que busca verificar se tal ação adequou-se às normas de proteção ambiental, realizado por vistorias e exames.

A influência dos princípios e instrumentos da PNRS revelam-se de suma importância na gestão local, notadamente em relação aos passivos ambientais existentes que precedem à edição da lei.

No âmbito do Município do Rio de Janeiro, cuja gestão do sistema de limpeza urbana é atribuída à Companhia Municipal de Limpeza Urbana – Comlurb, o advento da PNRS representou um grande marco nas atividades desempenhadas por essa empresa, sobretudo, tendo em vista a forma de operação da disposição final de resíduos.

As operações em aterros sanitários, não obstante a existência de impactos ambientais previsíveis e inerentes à própria atividade, podem gerar impactos sobre o meio ambiente em decorrência de acidentes ou falhas/irregularidades na operação ou, mesmo, em razão de uma atuação simplesmente despreocupada em relação aos fatores que o afetam.

Frise-se que após mais de 35 (trinta e cinco) anos de operação, o Aterro Metropolitano de Jardim Gramacho, de responsabilidade da Comlurb, chegou ao limite de sua capacidade técnica, de modo que não era mais possível o recebimento e tratamento de resíduos sólidos gerados nos municípios da região metropolitana.

Não havia, pois, mais nenhuma possibilidade material de renovação do licenciamento ambiental, que veio a encerrar-se, de fato, em 5 de junho de 2012.

O mencionado aterro, portanto, não se prestava mais as suas finalidades ambientais e sanitárias, restando, porém, a necessidade de operação de pós-encerramento do Aterro, englobando todas as obras e serviços necessários ao acabamento geral da área e sua recuperação e, principalmente, a implantação dos serviços de aproveitamento do biogás produzido com a decomposição da matéria orgânica contida nos resíduos ali depositados ao longo de todos esses anos.

Daí a contratação, anos antes, de uma empresa a quem seria outorgada a concessão desses serviços.

O contrato de concessão firmado com a empresa Novo Gramacho Energia Ambiental S/A, contempla medidas cujo propósito era mitigar os efeitos decorrentes do encerramento das atividades operacionais do aterro.

Além do fechamento do Aterro de Gramacho, o CTR Gericinó também foi encerrado, tendo em vista o esgotamento de sua vida útil.

Como qualquer outro passivo contábil, o passivo ambiental também deve ser administrado e contabilizado, com o objetivo de recuperar as áreas onde haja a identificação de algum passivo ambiental e a adoção de medidas corretivas.

No âmbito do Município do Rio de Janeiro, deve-se atentar para a observância do mencionado Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, respeitando-se, no entanto, o conteúdo mínimo previsto nos incisos I/IXI do caput do artigo 19 da PNRS.

No Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos da Cidade do Rio de Janeiro⁹, há previsão quanto à obrigatoriedade de identificação dos eventuais passivos ambientais relacionados aos resíduos sólidos, por seus órgãos, até o final de 2016, além da proposta, após diagnóstico, das medidas saneadoras cabíveis a serem executadas pelo autor, quando identificado.

Os antigos aterros utilizados pelo Município para a disposição de resíduos sólidos a partir da década de 70 passaram por processos de desativação; por processos de remediação. Nas áreas em que os aterros de Gramacho e Gericinó se instalaram, afere-se a necessidade da adoção de ações de fiscalização pela Companhia do controle e monitoramento ambiental, além da identificação do passivo ambiental, se possível, para que se seja possível a efetivação de medidas saneadoras, com vistas a compensar os impactos à natureza.

Nesse cenário, diante da previsão legal da obrigatoriedade de identificação do passivo ambiental e adoção de medidas saneadoras, afere-se pertinente, também, a análise da atual gestão municipal envolvendo a operação do sistema de transferência e destinação final de resíduos sólidos, de forma a avaliar o cumprimento pela titular do sistema de limpeza urbana, das exigências contidas na PNRS, notadamente quanto aos seus princípios e atendimento das exigências contidas nos licenciamentos ambientais, sobretudo em relação as suas ações precaucionais e mitigadoras e dos resultados dessas ações.

⁹ Plano instituído pelo Decreto do Governo Municipal da Cidade do Rio de Janeiro número 37.775, de 10 de outubro de 2013.

CAPÍTULO 3 – ANÁLISE DA EXTENSÃO DOS EFEITOS DA ADOÇÃO DE MEDIDAS MITIGADORAS PELA COMPANHIA MUNICIPAL DE LIMPEZA URBANA DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO – COMLURB, NA OPERAÇÃO DAS ESTAÇÕES DE TRANSFERÊNCIA DE RESÍDUOS SÓLIDOS.

Para a adequada destinação final dos resíduos sólidos da Cidade, a Comlurb mantém contrato de concessão com a empresa Ciclus até o ano de 2026, renovável por mais cinco anos. O contrato em questão possui como objeto a implantação, operação e manutenção de transbordos (Estações de Transferência de Resíduos – ETRs) e do Centro de Tratamento de Resíduos – CTR-Rio, em Seropédica.

A concessionária recebe todos os resíduos sólidos urbanos a ela encaminhados pela Comlurb. Por força do licenciamento ambiental, a Ciclus também recebe o lixo dos municípios de Itaguaí e Seropédica, além de possuir contrato de prestação de serviços para receber resíduos de outras municipalidades como Mangaratiba, Queimados e Miguel Pereira.

Ressalta-se que 93,2% do fluxo de resíduos sólidos gerados na Cidade é destinado ao CTR-Rio, em Seropédica, após passar pelas Estações de Transferência de Resíduos - ETRs. Frise-se que para o CTR de Gericinó, seguem 6,3% de Resíduos da Construção Civil e o restante, 0,5%, compreende o fluxo da coleta seletiva.¹⁰

As Estações de Transferência de Resíduos são unidades instaladas próximas ao centro da massa de geração de resíduos, para que os caminhões da coleta regular possam descarregar os resíduos coletados e voltar rapidamente as suas atividades de coleta, já que são veículos projetados para esta função.

O contrato de concessão prevê 7 (sete) Estações de Transferências, sendo certo que já se encontram em funcionamento as ETR Caju, ETR Jacarepaguá, ETR Marechal Hermes, ETR Santa Cruz e ETR Bangu.

Não obstante os esforços da Comlurb e da contratada para adequar as suas atividades e desempenhá-las da forma menos agressiva ao meio ambiente, inclusive com a

¹⁰ FERREIRA, Cláudia Fróes. JUNIOR, Nelson Machado. SANT'ANNA, Elizabeth Mojon. SALIM, Julieta Calil. JARDIM, Paulo Roberto Nagib. *Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos da Cidade do Rio de Janeiro*. Secretaria Municipal de Meio Ambiente da Cidade do Rio de Janeiro – SMAC. Coordenadoria de Resíduos Sólidos. 1ª edição, Rio de Janeiro: Um modo Projetos Editoriais, 2016, p. 33.

garantia dos órgãos de controle ambiental que concedem as licenças pertinentes, aquelas ficam sujeitas à constante investigação do Ministério Público Federal e, principalmente, do Ministério Público Estadual, que mesmo cientes das autorizações dos órgãos competentes de controle ambiental concedidas à empresa, insiste em questioná-las, ajuizando demandas desnecessárias em face da Comlurb.

No que se refere às Estações de Transferência importante destacar que o Ministério Público Estadual ajuizou ações civis públicas em relação a três das Estações de Transferência, quais sejam: ETR Marechal Hermes, ETR Santa Cruz e ETR Bangu, apesar de todas essas estações terem sido submetidas ao processo de licenciamento ambiental.

Os órgãos de controle ambiental das três esferas de poder, a saber: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, Instituto Estadual do Ambiente – INEA e Secretaria Municipal de Meio Ambiente – SMAC consideram a atividade de transferência de resíduos como o de baixo impacto ambiental.

Dessa forma, reportando-me ao princípio da precaução, questiona-se: com que base técnica ou científica ou mesmo jurídica o Ministério Público Estadual considera a atividade de transferência de resíduos sólidos urbanos como sendo de elevado grau de risco ao meio ambiente e à saúde da população?

O campo da incerteza revela uma indefinição das medidas mitigadoras e de redução dos riscos que envolvem uma atividade lícita, porém lesiva ao meio ambiente, principalmente em que possa garantir ao titular da gestão de resíduos sólidos a segurança de sua atividade, inclusive de eventual responsabilidade pelo dano ambiental. Forçoso é reconhecer que talvez não seja possível aferir que as medidas adotadas produzirão efeitos positivos na gestão mais adequada do meio ambiente

Ressalta-se que todas as atividades antrópicas são impactantes sobre o meio ambiente e, conseqüentemente, promovem a degradação da qualidade ambiental, e é claro, existem atividades de maior impacto que outras, e merecem um controle mais rigoroso, assim como existem atividades cujo impacto é tão baixo que prescindem perfeitamente de controles rigorosos.

A Lei 11.445 de 2007 estabeleceu as Diretrizes da Política Nacional de Saneamento Básico, por meio de princípios gerais, de caráter amplo, mas com notável

preservação das peculiaridades regionais próprias da dimensão do território nacional e das diversidades que encerra, incluindo a implantação e operação do Centro de Tratamento de Resíduos Sólidos Urbanos entre os serviços essenciais de saneamento.

A Política Nacional de Resíduos Sólidos estabeleceu o princípio da visão sistêmica na gestão dos resíduos sólidos, em seu artigo 6º inciso III, que considera variáveis ambiental, social, cultural, econômica, tecnológica e de saúde pública, o respeito às diversidades locais e regionais e os da razoabilidade e a proporcionalidade.

Como se aferiu no capítulo anterior, da leitura do artigo 19 da PNRS, extrai-se o conteúdo mínimo dos planos municipais de gestão integrada de resíduos sólidos, destacando aqueles que dizem respeito à identificação de áreas favoráveis para a disposição final ambientalmente adequada de rejeitos, as regras de transporte e ações preventivas e corretivas a serem praticadas, incluindo programa de monitoramento, entre outros.

O Decreto Federal nº 7.404/2010, regulamentador da Lei 12.305/2010, definiu entre os instrumentos de sua implementação, àquele relacionado à coleta de resíduos desde a sua origem até a destinação, entre as quais encontram-se inseridas as fases de transporte e transbordo dos resíduos e, assim as Estações de Tratamento e Transferência de Resíduos.

A coleta dos chamados lixo domiciliar e lixo público representa aproximadamente 90% dos resíduos urbanos produzidos diariamente no Município do Rio de Janeiro e a paralisação das atividades de uma estação de transferência, implica em severos danos à coletividade nas regiões em que se encontram as demais estações. Se o objetivo do Ministério Público Estadual é a melhor relação entre a atividade desempenhada pelas ETRs e o meio ambiente, certamente a sua pretensão de simplesmente interromper a atividade prestada não me parece ser a melhor alternativa.

A Comlurb em sua operação vem implementando medidas de grande impacto promovendo enorme evolução em todo o sistema de gestão dos resíduos sólidos do Rio de Janeiro. Para se ter uma ideia das medidas que a Comlurb adota em suas estações de transferência, de forma a minimizar os impactos causados, cito como exemplo a Estação de Transferência de Jacarepaguá, objeto do inquérito civil MA 8346 perante o Ministério Público Estadual.

As instalações da ETR de Jacarepaguá foram implantadas em área apropriada as suas atividades, sendo anteriores à construção das residências na localidade, sendo certo que os moradores, autores da denúncia endereçada ao MPE, tinham ciência ao se mudarem para o condomínio, de que a Comlurb operava no local, com as atividades de manejo de resíduos sólidos.

Nada obstante, com a finalidade de eliminar as possíveis causas de reclamações no local, a Comlurb implementou medidas consubstanciadas nas seguintes ações que passa a expor:

A Comlurb proibiu o estacionamento de veículos compactadores no pátio da Usina, além de ter vedado o estacionamento de qualquer tipo de viatura na área dos fundos da usina, próxima ao muro do condomínio.

Destacam-se, também, as medidas abaixo discriminadas:

- I- Instalação de aspersores de desodorizantes e inibidores de odor na entrada do galpão;
- II- Implantação de cortina arbórea junto ao muro da divisa;
- III- Proibição do tráfego de veículos com destino à ETR, pela via interna da usina, próximo ao condomínio;
- IV- No período noturno, foi determinado o desligamento do aviso/apito de ré das máquinas e veículos de operação, eliminando os ruídos;
- V- Alteamento do muro de divisa na lateral da unidade;
- VI- Implantação de cortina arbórea junto ao muro da divisa;
- VII- Aplicação periódica de produtos para controle de vetores e roedores.

Nesse contexto, a Comlurb promove um constante processo de atualização de todo o sistema de transbordo de resíduos sólidos e modernização da infraestrutura das Estações de Transferência, de forma a minimizar eventuais incômodos decorrentes de suas atividades.

O art. 3º, XI, da Política Nacional de Resíduos Sólidos preceitua que: “conjunto de ações voltadas para a busca de soluções para os resíduos sólidos, de forma a considerar as dimensões política, econômica, ambiental, cultural e social e sob a premissa do desenvolvimento sustentável”.

Do que se pode aferir, assim, é que embora a Política Nacional de Resíduos Sólidos apresente um contexto de ações destinadas à minimização de riscos, baseada no princípio da precaução, leva-se em consideração a incerteza científica, no sentido de que serão coletados dados para estudo, avaliação, utilizando-se de métodos científicos, na busca de resultados precisos, o que torna frágil ou mesmo inviável a identificação da adequada medida preventiva a ser adotada pelo titular da gestão do sistema de limpeza urbana e manejo de resíduos, considerando a complexidade e natureza do tema.

CONCLUSÃO

O tratamento, o transbordo e a destinação adequada de resíduos sólidos, consistem em operações essenciais para a correta gestão dos resíduos sólidos e para a garantia do bem estar de toda a coletividade e sobretudo para a preservação e proteção do meio ambiente. No entanto, essas ações, executadas nas estações de transbordo e aterros sanitários, de fato, podem gerar impactos sobre o meio ambiente, não só em decorrência de acidentes ou falhas/irregularidades na operação ou, mesmo, em razão de uma atuação simplesmente despreocupada em relação aos fatores que o afetam, como também em razão dos impactos ambientais previsíveis e inerentes à própria atividade.

Assim, nada obstante a adoção de medidas precaucionais exigidas pela legislação ambiental, o que se afere é a dificuldade de identificação do grau de risco de lesão ao meio ambiente e das medidas mitigadoras.

Outro ponto que merece ser destacado relaciona-se com a atuação do Ministério Público nas questões que envolvem o tratamento e destinação de resíduos sólidos, no sentido de que o referido Órgão, seja na esfera estadual ou federal, mesmo ciente das autorizações dos órgãos competentes de controle ambiental concedidas às empresa, insiste em questioná-las, ajuizando demandas desnecessárias.

Apesar da existência dos grupos de apoio do Ministério Público, que visam suprir as deficiências técnicas dos *Parquet*, notadamente em razão da complexidade da operação que envolve o tratamento e a destinação de resíduos sólidos, principalmente nas áreas de transbordo, nota-se, no entanto, que para uma melhor compreensão do órgão ministerial, seria pertinente a avaliação da sua inclusão e participação no processo de licenciamento ambiental.

Com a inserção do Ministério Público no processo de licenciamento ambiental, a quantidade de demandas judiciais reduziria significativamente, evitando-se, assim, a judicialização de conflitos ambientais, os quais podem ser solucionados adequadamente por meio de Políticas Públicas, com o apoio do referido órgão.

A Política Nacional, ao definir a gestão integrada de resíduos sólidos, considerou a maior amplitude de possibilidades de impactos que a produção de resíduos sólidos poderá causar nas diversas esferas da sociedade, reconhecendo que os riscos ou possibilidades de impactos possuem várias dimensões difíceis de serem contornadas e amplamente conhecidas.

Assim, embora as empresas se empenhem em adotar as providências que entendam necessárias para a mitigação de danos ambientais e mesmo para a redução dos riscos de dano, forçoso é reconhecer que talvez não seja possível aferir que aquelas produzirão efeitos positivos na gestão mais adequada do meio ambiente.

Nesse contexto, afere-se que a Política Nacional de Resíduos Sólidos apresenta uma plano de ações destinado à minimização de riscos, baseada na precaução. Assim, a referida Política, ao levar em consideração a incerteza científica, no sentido de que serão coletados dados para estudo, avaliação, utilizando-se de métodos científicos, na busca de resultados precisos, é algo praticamente inatingível, considerando a grandiosidade do objeto a ser estudado e as transformações, constantemente, a ele acrescidas e que não mais seriam nem medidas preventivas e nem precautórias.

REFERÊNCIAS

_____. BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 20 nov. 2016.

_____. Lei 12.305, de 2 de agosto de 2010. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112305.htm Acesso em: 14 nov. 2016.

_____. Lei 11.445/2007, de 5 de janeiro de 2007. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111445.htm Acesso em: 14 fev. 2017.

_____. Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16938compilada.htm Acesso em: 26 out. 2016.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 2ª edição, São Paulo: Saraiva, 2008

ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*. Editora Lumen Juris. 2011. 13ª edição.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 14ª edição, revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Malheiros, 2006.

SILVA, José Afonso da. *Direito Ambiental Constitucional*. 3.ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

MILARÉ, Édis. *Direito do Ambiente e a Gestão Ambiental em foco*. 5. ed. São Paulo: Revista do Tribunais, 2007.

FREITAS, Vladimir Passos de & FREITAS, Gilberto Passos de. *Crimes Contra a Natureza: de acordo com a Lei 9.605/98*. 8ª. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo. Revista dos Tribunais, 2006.

FERREIRA, Cláudia Fróes. JUNIOR, Nelson Machado. SANT'ANNA, Elizabeth Mojon. SALIM, Julieta Calil. JARDIM, Paulo Roberto Nagib. *Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos da Cidade do Rio de Janeiro*. Secretaria Municipal de Meio Ambiente da Cidade do Rio de Janeiro – SMAC. Coordenadoria de Resíduos Sólidos. 1ª edição, Rio de Janeiro: Um modo Projetos Editoriais, 2016, p. 33.

_____. RIO DE JANEIRO. Decreto Municipal 37.775/2013 – Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos da Cidade do Rio de Janeiro. Disponível em <http://www.> Acesso em: 13 abr. 2017.