



IMPACTOS AMBIENTAIS CAUSADOS PELOS CEMITÉRIOS - COMPETÊNCIA CONSTITUCIONAL AMBIENTAL, AUSÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO E RESPONSABILIDADE CIVIL

Tatiana de Souza Gomes.

Graduada pela Universidade Estácio de Sá.
Advogada.

Resumo – a proteção do meio ambiente é tema corriqueiro no mundo como um todo, a fim de preservar a vida e garantir as futuras gerações. A falta de conhecimento dos danos causados pelas necrópoles, ausência de debates sobre o tema e de fiscalização efetiva, gera cada vez mais degradação ambiental, portanto, é necessário que os Municípios criem políticas efetivas de controle e fiscalização, nas quais possam se valer, para reafirmar a sua posição como ente federativo e agente essencial à defesa do meio ambiente ecologicamente equilibrado e na ausência dessa fiscalização sejam devidamente responsabilizados pelos danos causados.

Palavras-chave – Direito Ambiental; Direito Constitucional; Direito Administrativo; Cemitério; Fiscalização; Responsabilidade Civil.

Sumário – Introdução. 1. Os danos ambientais causados pelos cemitérios. 2. As competências constitucionais e atuação municipal para a tutela do meio ambiente. 3. A fiscalização e a responsabilidade civil devido a inobservância das normas ambientais. Conclusão. Referências.

INTRODUÇÃO

A presente pesquisa científica discute a degradação ambiental, os danos à saúde pública causados pelos cemitérios, a legislação aplicável ao caso e a responsabilidade civil ambiental diante da inércia do Poder Público em fiscalizar e combater a poluição.

O tema é de fundamental relevância, uma vez que se discute questões atinentes à saúde pública e aos impactos ambientais; os quais são de interesse de toda a humanidade, tanto das gerações presentes quanto das vindouras, tendo em vista que o meio ambiente equilibrado é o espaço que permite a existência da humanidade e a extração da matéria prima que proporciona o desenvolvimento e a manutenção da vida. Há uma premente necessidade de implantação medidas necessárias e urgentes para conter a degradação da principal vítima da sociedade: o meio ambiente.

O primeiro capítulo do presente trabalho trata sobre os danos que os cemitérios causam ao planeta como a contaminação dos lençóis freáticos localizados nas regiões, a relação dessas contaminações com a saúde pública e a mudança de paradigma entre antropocentrismo e o ecocentrismo, o que causa uma perspectiva mais protecionista ao meio ambiente.

O segundo capítulo visa analisar repartição de competências constitucionais para legislar e administrar as necrópoles o licenciamento ambiental desses ambientes, que foram regulados apenas em 2003, com a Resolução do Conama nº 335 de 3 de abril de 2003.

Já o terceiro capítulo propõe uma análise sobre a ausência de fiscalização na implantação e licenciamento desses ambientes prejudiciais a humanidade e da responsabilidade civil ambiental do Fazenda Pública, enquanto prestadora de serviço direito e de sua responsabilidade enquanto concedente de tais atividades.

Cabe salientar que todas as teses aqui defendidas estarão em consonância com o texto constitucional e legal, bem como apresentando a melhor doutrina para o assunto, a fim de refletir sobre a jurisprudência emanada dos Tribunais Superiores. No tocante ao procedimento metodológico, convém dizer que se estabeleceu uma pesquisa pelo método hipotético-dedutivo, já que o pesquisador identificou proposições hipotéticas que funcionam como premissas para analisar a questão jurídica aqui apresentada. Já a abordagem dessa pesquisa será qualitativa, tendo em vista a ampla investigação bibliográfica e jurisprudencial para sustentar os argumentos que melhor se coadunam com a tese.

1. OS DANOS AMBIENTAIS CAUSADOS PELOS CEMITÉRIOS

A República Federativa do Brasil, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como um de seus principais fundamentos a dignidade da pessoa humana, conforme disposto no art. 1º, inciso III da CRFB/88¹, e por meio desse princípio advém muitos outros como a liberdade de escolha e o direito à informação. Os cemitérios sempre estiveram presentes na sociedade desde os primórdios da civilização, tanto por um aspecto cultural quanto como um local em que se despede dos entes queridos e os enterra depois da morte. Todavia, tais locais são causadores de graves impactos ambientais e à saúde pública.

Após a morte o corpo entra em estado de decomposição tal que alterações abióticas e bióticas produzem uma série de transformações, até se transformarem em gases, líquidos e sais. As primeiras fases da decomposição humana consistem em coloração e gasosa sendo conhecida como autólise e inicia-se com mancha verde na fossa ilíaca direita -parte inicial do intestino grosso-, expande-se pelo abdômen, cabeça e membros. Os gases do interior do cadáver espalham-se pelo corpo gerando um inchaço e ruptura das paredes abdominais, que geram ruído

¹ BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em: 18 jun. 2022.

conhecido como o estouro do cadáver. Nesta fase um corpo pode liberar até 24 litros de gases diferentes, dentre eles os mais significativos são: gás sulfídrico, mercaptano, metano, dióxido de carbono, amônia e fosfina.

A emissão de tais gases gera poluição atmosférica: o Gás Sulfídrico gera odor nos cemitérios, afeta as mucosas respiratórias e oculares provocando fortes irritações, além de comprometer a saúde do seres humanos; o Dióxido de Carbono ocasiona o efeito estufa; o Metano causa asfixia, parada cardíaca, inconsciência e até mesmo danos no sistema nervoso central, além de participar da formação e agravamento do efeito estufa; a Amônia causa irritação nas vias respiratórias, boca, garganta e estômago e sua inalação pode causar dificuldades respiratórias, inflamação aguda do sistema respiratório.

Os cemitérios também poluem os solos com a presença de madeira dos caixões que utilizam metais pesados para sua conservação, porém os caixões feitos de madeira não tratada não causam essa contaminação, todavia, se decompõem mais rapidamente permitindo que os líquidos decorrentes da putrefação dos corpos tenham uma disseminação acelerada no solo.

Outro elemento contaminador do solo dos cemitérios é a radioatividade do corpo humano enterrados com próteses e marca-passos, que na maioria dos casos não são retirados antes do sepultamento. Estes são objetos de alto índice de poluição pelo acionamento de energia nuclear, que coloca em risco o meio ambiente, a vida dos seres humanos e demais seres vivos que têm contato com tais radiações.

A contaminação radioativa ocasiona: Escassez de solo, ar e água adequados para a agricultura e para a manutenção da vida nas áreas afetadas; Mutações genéticas de espécies de plantas, insetos e animais; Queimaduras; Alterações na produção do sangue; Diminuição da resistência imunológica; Surgimento de diversas doenças, como o câncer, alterações gastrintestinais, problemas na medula óssea; Infertilidade e má-formação dos órgãos reprodutores e de fetos submetidos à alta radiação².

Muitas pessoas se submetem a tratamentos realizados por aparelhos com emissão de radiação, tanto durante a vida, quanto depois da morte, e por isso existe a possibilidade de estarem contaminadas e liberarem radiação de forma direta ao solo quando submetidas ao sepultamento em um raio de até duzentos metros das sepulturas, por isso pessoas que fazem

² SILVA, Thamires Olimpia. Principais riscos da geração de energia nuclear para o meio ambiente. *Brasil Escola*. Disponível em: <https://brasilecola.uol.com.br/geografia/principais-riscos-geracao-energia-nuclear-para-meio-ambiente.htm>. Acesso em: 20 jun. 2022.

quaisquer tipos de tratamento radioativo, devem ser cremadas e suas cinzas dispostas como lixo atômico³.

Dos cemitérios, decorrem ainda, a contaminação da água com o período *coliquativo*, fase em que ocorre a dissolução das partes moles do cadáver pela ação da bactéria e fauna necrófaga, composta de germes putrefativos, larvas e insetos, o cadáver perde seu formato e forma o *necrochorume*, solução aquosa rica em sais minerais e substâncias orgânicas degradáveis, resultante do processo de decomposição de cadáveres nos cemitérios. Contendo aproximadamente 60% de água, 30% de sais minerais e 10% de substâncias orgânicas degradáveis é um líquido de cor acinzentada ou acastanhada, possuindo um odor forte e desagradável com grau variado de patogenicidade, porém são muito perigosos devido a existência de duas diaminas tóxicas (*cadaverina* e *putrescina*), resultantes do processo de putrefação. Estas não dispõem de antídotos eficientes e são consideradas venenos potentes.

Um cadáver libera em média 50% do peso do seu corpo em litros de *necrochorume* que é o principal contaminante na decomposição dos corpos e formam plumas de contaminação que podem se disseminar pelo solo saturado percorrendo vários quilômetros dependendo da formação geológica do solo. A presença de grandes árvores em cemitérios é bem imprudente, em virtude de suas raízes que podem quebrar os caixões enterrados em sua proximidade e causar o vazamento do *necrochorume* para o solo.

A água da chuva lava as sepulturas e transportam o *necrochorume* para o solo e subsolo. Em terrenos íngremes essas substâncias escoam facilmente para as cidades podendo percorrer quilômetros de distância e contaminar uma cidade inteira com seus vírus e bactérias que duram de 2 (dois) meses a 5 (cinco) anos, dependendo das condições de nutrição e temperatura.

As águas das chuvas causam inundação e pode elevar o nível do lençol freático que inundará as sepulturas, e ocasionará saponificação do cadáver, que ocorre pela hidrólise da gordura corporal e a liberação de ácidos graxos que se unem a minerais do organismo, o que inibe a atividade bacteriana putrefativa, preservando o cadáver que adquire consistência mole e aspecto de sabão. Esse mecanismo torna a decomposição cadavérica mais duradoura e mais contaminante.

As águas subterrâneas são as mais atingidas pela contaminação de vírus e bactérias através do escoamento do *necrochorume*. Os nascentes naturais e poços contaminados transmitem doenças como tétano, toxi-infecção alimentar, tuberculose, febre tifoide, febre

³ COSTA, Beatriz Souza; CUSTÓDIO, Maraluce Maria. *A Cultura da Morte no Brasil: Os Impactos Ambientais Causados Pelos Cemitérios ao Meio Ambiente e aos Seres Humanos*. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=a48f43f12770677c>> Acesso em: 20 jun. 2022.

paratifoide, vírus da hepatite A, entre outras. Dentre todas as contaminações ocasionadas pelos cemitérios as virais podem ser consideradas como agravantes, pois possuem uma enorme capacidade de sobrevivência, mobilidade, adaptação em diversos ambientes, mutação e permeação até mesmo em meios semipermeáveis. Inclusive, já foram encontrados vetores contaminantes de vírus em lençol freático há quilômetros de distância das necrópoles.

O problema se torna ainda pior, pois no Brasil 42% (quarenta e dois por cento) da população não possuem acesso ao saneamento básico e em muitas regiões não há, sequer tratamento do esgoto, o que aumenta demasiadamente a contaminação por doenças.

Os cemitérios nunca foram incluídos nas listas de fontes tradicionais de contaminação ambiental, provavelmente por preconceito ou por não se acreditar que cadáveres humanos ou de animais possam trazer consequências desastrosas ao meio ambiente e à saúde pública, o que torna necessário o conhecimento de todos os aspectos deste tipo de atividade, principalmente quando o cadáver humano pode causar alterações ao meio ambiente e prejudicar a saúde dos vivos.

Cabe mencionar, que a humanidade possuía como viés filosófico a perspectiva do antropocentrismo sendo basicamente o Homem (ser-humano), o centro do universo, isto é, enquanto o homem estava no centro e todos os demais seres estavam a sua volta e viviam unicamente para satisfazê-lo. Por meio de tal perspectiva, os seres humanos cometeram incontáveis atrocidades ao meio ambiente, que causaram mudanças devastadoras ao planeta.

Por conta das degradações ambientais e crises ecológicas praticadas pelos seres humanos, surgiram novos valores e mudanças de compreensão, na qual foi constatado que o homem na verdade não é o centro do universo, mas sim a natureza que cria e recria os elementos da vida. O homem está inserido na natureza e esse movimento é conhecido como biocentrismo ou eco centrismo, em que toda vida importa. Logo a natureza deve ser protegida para as gerações presentes e futuras. Essa teoria é baseada na *pachamama*, que visa reconhecer a natureza como um ser de direitos, afastar o viés utilitarista da natureza e a transforma em um ser de direito individual para um ser direito difuso⁴.

A Constituição não considera a natureza como um ser de direitos, mas ela protege o meio ambiente com o objetivo de garantir o equilíbrio e a qualidade de vida para todas as

⁴FARIAS, Márcio de Almeida. *Fundamentos éticos-filosóficos para a proteção do meio-ambiente: relação homem-natureza, do antropocentrismo ao biocentrismo*. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/44550/fundamentos-eticos-filosoficos-para-a-protecao-do-meio-ambiente-relacao-homem-natureza-do-antropocentrismo-ao-biocentrismo-ecologia-profunda-deep-ecology#:~:text=Desse%20modo%2C%20podemos%20afirmar%20que,satisf%C3%A7%C3%A3o%20e%20progresso%20da%20humanidade.&text=O%20homem%20deixa%20de%20ser%20o%20centro.>> Acesso em: 05 jul. 2022.

gerações. Percebe-se, que o direito pátrio tanto na Constituição quanto nas normas infraconstitucionais tem um viés antropocentrista. Todavia, isso tem mudado significativamente e recentemente o STJ no *REsp* nº 1.797.175/SP, ao analisar a guarda de um animal não humano utilizou o direito comparado e declarou a teoria do *pachamama* como válida no ordenamento jurídico brasileiro, para conceder a guarda de um papagaio a uma mulher, considerando o animal não humano como um ser de direitos. O Superior Tribunal de Justiça, em decisão histórica acompanhou, ainda a tendência das decisões internacionais como a do Sistema Interamericano de Direitos Humanos, a Corte Interamericana, mediante a Opinião Consultiva OC-23/17, de 15 de novembro de 2017, “Meio ambiente e direitos humanos” e atribuiu personalidade jurídica e direitos próprios aos entes naturais -não apenas animais-, independente dos interesses humanos. Isto concede cada vez mais relevância a teoria da *Pachamama*⁵.

O enfoque holístico do meio ambiente é a humanidade viver em harmonia com a natureza, pois ela e o ser humano se completam, sendo o homem parte integrante daquela, logo, deve haver a proteção de ambos mutuamente, visto que a degradação ambiental é nociva ao meio ambiente e a própria humanidade.

Segundo a *Pachamama* a terra é sagrada e é obrigação do ser humano garantir seu equilíbrio que é fundamental para a sobrevivência das espécies. Outrossim, torna-se necessário, a criação de políticas públicas para assegurar a educação ambiental de toda a população, e conscientizá-la a respeito dos malefícios causados pelos cemitérios à humanidade. Com a finalidade de atuação conjunta entre o Estado e a sociedade na mudança de paradigma do ser humano lidar com a morte de forma consciente, sustentável e ecologicamente equilibrada, tendo em vista que a natureza é um sujeito de direitos e assim deve ser respeitada. Portanto, os Entes Públicos devem se unir para legislar de forma a estabelecer normas de adequação e fiscalização em prol de uma sociedade sadia e ambientalmente equilibrada.

2. AS COMPETÊNCIAS CONSTITUCIONAIS E ATUAÇÃO MUNICIPAL PARA A TUTELA DO MEIO AMBIENTE

O Brasil adotou o Federalismo como forma de estado, formado pela união dos entes políticos autônomos e independentes entre si dotados de personalidade jurídica própria. O

⁵ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Opinião Consultiva nº 23/2017*. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/sci/dados-da-atuacao/corte-idh/OpinioConsultiva23versofinal.pdf>> Acesso em: 05 jul. 2022.



federalismo nada mais é do que uma forma de organização de poder e distribuição de competência de cada Ente Federal, onde a existência de um governo central não impede que sejam divididas responsabilidades e competências entre ele e os demais Entes com a descentralização, autonomia político-administrativa e a repartição de competências fixada na Constituição Federal⁶.

Tal autonomia se desdobra em auto-organização, autogoverno e autoadministração, esta consiste na capacidade conferida aos entes federativos de gerir as competências constitucionais que lhe forem outorgadas, da forma que lhe parecer mais conveniente, desde que não ponha em risco o Pacto Federativo, ou seja, a execução fática das competências constitucionalmente atribuídas a cada Ente⁷.

Para José Afonso da Silva as competências são conceituadas como: “as diversas modalidades de poder de que se servem os órgãos ou entidades estatais para realizar suas funções”⁸. Seguindo essa definição, repartição de competências é o fracionamento do poder geral em várias modalidades que são destinadas às entidades federativas, a fim de que essas possam desempenhar suas funções. Somente com essa divisão poder-se-á prestar serviços públicos eficientes, uma vez que a descentralização do poder propicia que as atuações estatais sejam mais objetivas e imediatas.

A Constituição Federal de 1988 determina quais as competências de cada Ente, sendo competência da União legislar sobre assuntos de interesse nacional ou predominantemente geral⁹, os Estados-membros detêm competências residuais para tratar de assuntos de interesse regional, na forma do art. 25, § 1º da CRFB/88¹⁰, o Distrito Federal, em razão da sua natureza híbrida, foi atribuído competência para tratar de assuntos ora local, ora regional, na forma do artigo 32, § 1º da CRFB/88¹¹, Enquanto que aos Municípios foi conferido, entre outras atribuições, competência para legislar sobre assuntos de interesse local, além de complementar, quando possível, a legislação federal e estadual, na forma do artigo 30, incisos I e II da Carta Magna. A Constituição define, ainda, que as fiscalizações dos Municípios sejam exercidas pelo Poder Legislativo municipal, em outras palavras, pelos Vereadores, além do controle interno do Poder Executivo municipal, conforme consta no artigo 31 da Constituição da República de 1988¹².

⁶ NOVELINO, Marcelo. *Curso de Direito Constitucional*. 15. ed. Salvador: JusPodivm, 2020, p. 600.

⁷ *Ibid.*, p. 602.

⁸ SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 479.

⁹ BRASIL, op. cit., nota 1.

¹⁰ *Ibidem*

¹¹ *Ibidem*

¹² *Ibidem*.

A Constituição enumerou competências próprias de cada Ente como privativas e exclusivas, assim como, trouxe competências comuns e concorrentes a todos os Entes, para que todos eles possam exercer determinada modalidade de Poder. Nos casos de competência concorrente, cabe à União legislar de forma geral sobre as matérias elencadas no art. 24 da CRFB/88¹³ e cabe aos demais Entes legislar de forma supletiva, porém se a União quedar-se inerte, os Estados e o Distrito Federal poderão legislar de forma geral e suplementar, exercendo competência plena. Já as competências comuns são àquelas de esfera administrativa estabelecidas no artigo 22 da CF¹⁴, em que os Entes atuam de forma simultânea.

No que tange à matéria ambiental, objeto da presente pesquisa, compete a todos os Entes Federados proteger ao meio ambiente sendo uma atribuição administrativa comum na forma do artigo 23, III, IV, VI, VII e XI da Constituição da República¹⁵.

Na prática essa cooperação ambiental entre os Entes Políticos por muito tempo foi meramente retórica pela ausência de LC para regulamentar o tema, especialmente no que concerne ao licenciamento ambiental de atividades lesivas ao meio ambiente. Mas em 09/12/2011 foi publicada a LC 140/2011¹⁶, que tratou sobre o tema com o objetivo de reduzir os conflitos de competências ambientais, principalmente quanto ao licenciamento ambiental, garantindo uma política ambiental uniforme (Política Nacional do Meio Ambiente; Políticas Estaduais do Meio Ambiente; Política do Meio Ambiente do Distrito Federal e Política Municipal do Meio Ambiente)¹⁷.

O STF, já se posicionou sobre a competência legislativa dos Municípios para editar normas na esfera de seu interesse local sobre proteção ambiental junto com a União e os Estados, na forma do RE 586.224, por isso, a competência legislativa para implementar e fiscalizar os cemitérios fica a cargo dos Municípios. A competência administrativa está exposta no art. 23, VI da CRFB/88 que dispõe sobre a competência comum dos Entes Federados para proteger o meio ambiente. Já pela leitura sistemática dos arts. 24 c/c 30 da CRFB/88, se depreende a competência concorrente da União, Estados, DF e Municípios para legislar sobre meio ambiente.

Portanto, é comum dos Entes Federados a proteção ao meio ambiente e o combate à poluição em qualquer de suas formas (art. 23, VI, da CRFB/88), regulamentado pela LC nº

¹³ BRASIL, op. cit., nota 1.

¹⁴ Ibidem.

¹⁵ Ibidem.

¹⁶ BRASIL. *Lei Complementar nº 140*. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp140.htm > Acesso em: 21 jul. 2022.

¹⁷ AMADO, Frederico. *Direito Ambiental*. Salvador: JusPodivm, 2020, p. 60-62.



140/2011, que em seu art. 9º, XIV, determinou a competência aos Municípios para a realização de licenciamento ambiental de cemitérios, sendo, excepcionalmente de competência supletiva dos Estados. Além disso, o art. 30, V da CRFB/88, concedeu aos municípios competência para organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços funerários.

É dever constitucional dos Municípios a ordenação e fiscalização ambiental com a observância de posturas e normas urbanísticas na ocupação do solo urbano, por meio do exercício do poder de polícia, bem como propor e executar políticas de planejamento urbanístico, nos termos do art. 182, caput, da CRFB/88. Destarte, cabe aos Municípios operar de forma regular seus cemitérios diretamente ou por terceiros.

A doutrina e a jurisprudência já se posicionaram, quanto à competência municipal para legislar sobre matérias atinentes a cemitérios. O Rio de Janeiro, apresenta na Resolução da Secretária Municipal do Meio Ambiente- SMAC- nº 569 de 22 de agosto de 2014, que transmite a competência ao Município do Rio de Janeiro, por meio da sua Secretaria Municipal do Meio Ambiente para conceder o licenciamento ambiental¹⁸.

Por ser uma atividade altamente prejudicial ao meio ambiente para o seu funcionamento é necessário licença ambiental, que um ato discricionário, *sui generis*¹⁹, ou seja, pode ter regime jurídico similar ou idêntico à autorização administrativa. O licenciamento ambiental é um procedimento administrativo em que o Poder Público competente impõe a empreendedores que usem ou impactem os recursos naturais a cumprir algumas obrigações de fazer ou não fazer, assim como tolerar ações do próprio Poder Público. O licenciamento ambiental foi criado pela Política Nacional do Meio Ambiente (PANAMA), sendo definido no art. 1º, inciso I da Resolução do Conama nº 237/97²⁰.

O licenciamento ambiental é um procedimento administrativo de alta complexidade objeto de importante instrumento de gestão do meio ambiente, posto que a administração pública exerce o controle das atividades humanas que interferem no meio ambiente com o objetivo de conciliar o desenvolvimento econômico com a conservação do meio ambiente, além de protegê-lo e preservá-lo por ser necessário para a existência de uma humanidade sadia e digna. A relevante importância do licenciamento ambiental faz com que seu processo de concessão seja dividido em três fases, que são: 1) licença prévia (LP) concedida

¹⁸ RIO DE JANEIRO. Secretária Municipal do Meio Ambiente. *Resolução nº 569*. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=274026>> Acesso em: 1 ago. 2022.

¹⁹ FIORILLO, Celso Antonio Pacheco, *Curso de Direito Ambiental*. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 92.

²⁰ BRASIL. Conselho Nacional do Meio Ambiente. *Resolução nº 237*. Disponível em: <<http://www2.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html>> Acesso em: 13 ago. 2022.

preliminarmente, aprovando o projeto, atestando sua viabilidade ambiental, bem como os requisitos básicos para a próxima fase; 2) licença de instalação (LI), que autoriza a instalação do empreendimento, impondo condicionantes que deverão ser observadas; 3) licença de operação (LO), permitindo o início da atividade, nos moldes do projeto aprovado, ressaltando as medidas ambientais de controle as condicionantes.

No decorrer de cada fase do licenciamento haverá a realização de estudo prévio de impacto ambiental com a elaboração de relatório, o que ocasionará em alguns casos a realização de audiência pública para possibilitar a participação e consulta da sociedade interessada. A previsão a respeito da necessidade/obrigação de se realizar prévio estudo para minimizar os impactos ambientais está disciplinada no art. 3º da Resolução 237/97²¹.

O licenciamento ambiental é um importante instrumento para a consecução da Política Nacional do Meio Ambiente, listado no inciso IV, do artigo 9º, da Lei 6.938/1981²², sendo corolário de determinação constitucional direcionada ao Poder Público para controlar a poluição, na forma do artigo 225, § 1º, inciso V da CRFB/88²³. Conforme amplamente salientado no capítulo 1, os danos causados pelos cemitérios são gravíssimos, portanto, para sua implantação é necessário que se realize o devido licenciamento ambiental para compatibilizar o desenvolvimento econômico e social com a preservação do meio ambiente do equilíbrio ecológico.

Todavia, a previsão de licenciamento ambiental das necrópoles é recente, foi disciplinada pela primeira vez no ano de 2003, o que causa insegurança. Haja vista que tais locais existem desde os primórdios da civilização. Todavia, a sociedade e o Poder Público não direcionaram sua atenção para os cemitérios, porque os compreendem apenas pelo prisma religioso e sagrado. No entanto, tais locais vão muito além dessa ótica, haja vista que se não forem devidamente implantados, observando todas as normas de licenciamento e proteção ambiental e fiscalizados podem causar a destruição da humanidade.

Outrossim, tais informações deveriam ser amplamente divulgadas por todos os meios de comunicação, por meio de políticas públicas efetivas para conscientizar toda a sociedade dos danos ocasionados pelos cemitérios irregulares. Não obstante, essas políticas públicas de educação ambiental e acesso à informação não ocorrem, pois, muitos cemitérios são constituídos como relevantes empreendimentos, altamente rentáveis tanto na esfera do Poder

²¹ Ibidem.

²² BRASIL. *Lei nº 6.938*, de 31 de agosto de 1981. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6938.htm> Acesso em: 13 ago. 2022.

²³ BRASIL, op. cit., nota 1.



Público quanto privado, ou seja, administrados por prefeituras, empresas ou entidades religiosas.

Ressalta-se, que a primeira legislação que versou sobre o licenciamento ambiental no Brasil foi a Resolução do Conama nº 335/03, porém a maioria dos cemitérios brasileiros foram construídos muito antes de 2003, o que causa grave instabilidade e insegurança, quanto a adequação de tais locais as normas ambientais e efetiva fiscalização e aplicação de sanção eficaz na ausência do enquadramento das diretrizes ambientais.

3. A FISCALIZAÇÃO E A RESPONSABILIDADE CIVIL DEVIDO A INOBSEVÂNCIA DAS NORMAS AMBIENTAIS

Os cemitérios são bens públicos de uso especial, como decidido pelo STJ, no Recurso Especial nº 747.871-RS²⁴, assim sendo podem ser utilizados diretamente ou mediante concessão de uso especial, na forma do Recurso Especial nº 747.871-RS²⁵. Neste último caso, os particulares exploram serviço de interesse público por meio de concessão e o poder concedente deve intervir na sua gestão motivado por interesse público, como julgado no Recurso Especial nº 622.101-RJ²⁶.

A partir da vigência da Resolução Conama nº 335/2003²⁷, os órgãos ambientais municipais passaram a ter obrigação de licenciar e fiscalizar a implantação de novos cemitérios, sendo que no caso de unidades mais antigas, foi homologada nova resolução do CONAMA, que estabeleceu prazo máximo até dezembro de 2010 para definição de critérios de adequação das unidades disponíveis antes de 2003. Ocorre que, a atividade funerária é altamente rentável, gera em torno de três bilhões de reais por ano. Visto que, além da aquisição e gestão de espaços, terrenos e imóveis, também há lucros com: Planos assistenciais e funerários; Aquisição e manutenção de jazigos; Homenagens com urnas especiais, artigos de recordação, flores e obras

²⁴ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça, *REsp* nº. 747.871-RS, Relator: Eliana Calmon. Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/2051082/recurso-especial-esp-747871/inteiro-teor-12227837>> Acesso em: 13 ago. 2022.

²⁵ Ibidem.

²⁶ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça, *REsp* nº. 622.101-RJ. Relator: Min. José Delgado. Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/7333229/recurso-especial-esp-622101-rj-2004-0007826-6/inteiro-teor-13021549>> Acesso em: 13 ago. 2022.

²⁷ BRASIL. Conselho Nacional do Meio Ambiente. *Resolução nº 335*. Disponível em: <<http://www.ipaam.am.gov.br/wp-content/uploads/2021/01/Conama-335-03-Cemit%C3%A9rios.pdf>> Acesso em: 13 ago. 2022.

de arte; Realização de sepultamentos e cremação; Infraestrutura para atendimento às famílias, com oferta de acomodações, estacionamento, restaurantes e espaços para cerimônias²⁸.

Destarte, muitos municípios ficam inertes quanto a regularização e fiscalização das Necrópoles, quedando-se omissos mesmo após o decurso de mais de uma década a da edição da Resolução 335 do CONAMA. Sequer realizaram a apresentação de requerimento de licença ambiental ou adotaram medidas minimamente necessárias à cessação e reparação dos danos, inclusive a identificação de novas áreas para a implantação de cemitérios sustentáveis. Diante da omissão de muitos Municípios, faz-se necessário identificar, remediar e prevenir os danos ambientais decorrentes do sepultamento de corpos humanos, bem como impedir a consolidação de novas irregularidades, impondo-se a regularização dos Cemitérios Municipais, através do licenciamento e adequação às normas existentes.

Na ausência de adequação as normas ambientais, os Entes devem ser responsabilizados civilmente na esfera ambiental, responsabilidade esta que advém de previsão constitucional, uma vez que as atividades lesivas ao meio ambiente impõem aos poluidores, pessoas físicas ou jurídicas, de direito público ou privado, responsável direta ou indiretamente pela atividade causadora da degradação ambiental (art. 3º, IV da Lei nº 6938/81²⁹), a sanções penais e administrativas, independente da sanção civil com o dever de reparar, na forma do art. 225, §3º da CRFB/88³⁰. Sendo certo que a responsabilidade civil é independente das responsabilidades criminal e administrativa, nos moldes do art. 935 do CC/02³¹, inexistindo *bis in idem*, na aplicação de sanções penais, administrativas e indenizatórias.

No caso dos cemitérios, quando o serviço for prestado diretamente pelo Ente Municipal, sem a observância das normas ambientais pertinentes, irá causar danos à saúde pública, ao meio ambiente, e conseqüentemente, a coletividade, portanto, sua responsabilidade civil será direta objetiva e imediata. Já quando o Ente Estatal fornece a concessão de uso do serviço ao particular e este não observa as normas de proteção ambiental e de funcionamento que culmina em conseqüente degradação ambiental, o Poder Público por sua omissão e ausência de fiscalização será considerado o poluidor indireto, há assim, dois responsáveis solidários pelos danos ambientais, o poluidor direto (concessionária) e poluidor indireto (Poder Concedente). Sendo

²⁸ BLOXS. *Investir em cemitérios pode ser muito mais lucrativo do que você imagina*. Disponível em: <<https://conteudos.bloxs.com.br/investir-em-cemiterios-pode-ser-muito-mais-lucrativo-do-que-voce-imagina/>> Acesso em: 13 ago. 2022.

²⁹ BRASIL, op. cit., nota 22.

³⁰ BRASIL, op. cit., nota 1.

³¹ BRASIL. *Código Civil*. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm> Acesso em: 13 ago. 2022.

certo, que o licenciamento da atividade poluidora, não enseja na exclusão da responsabilidade civil do poluidor indireto, haja vista que a responsabilidade civil não é sancionatória e sim reparatória.

A responsabilidade civil do poluidor por danos ambientais é objetiva, ou seja, independentemente da existência de culpa, conforme se depreende o art. 14, §1º da Lei nº 6.938/81, da mesma maneira que, é disciplinado na Teoria do Risco Integral, em que a responsabilidade civil não quebra o vínculo de causalidade por fato de terceiro, caso fortuito ou força maior, responsabilizando o degradador em decorrência do princípio do poluidor pagador.

A responsabilidade solidária do Estado, consiste no fato em possui o dever de agir para evitar o dano ambiental, no entanto se mantém inerte ou se comporta de forma negligente e deficiente, então, sua responsabilidade advém da omissão ilícita, quando por exemplo, necessita fiscalizar locais para averiguar a adequação as normas ambientais, mas permanece inerte ou deixa de adotar medidas preventivas pertinentes para impedir o dano pelo causador direto, como conceder licenciamento ambiental a quem não preencheu os requisitos.

Todavia, a responsabilidade da Administração Pública, na qualidade de poluidor indireto, por danos ao meio ambiente, decorrente da sua omissão no dever de fiscalização apesar de ser de caráter solidário é de execução subsidiária, conforme enunciado da súmula 652 do STJ³², ou seja, o dever de reparação deve ser direcionado ao poluidor direto, que somente será atribuído ao Ente em caso de impossibilidade total ou parcial do cumprimento da prestação judicial imposta ao efetivo causador do dano. E, após a reparação do dano o Ente Estatal deverá ingressar com ação de regresso em face do efetivo poluidor (art. 934 do CC/02)³³, e se necessário, utilizar o mecanismo desconsideração da personalidade jurídica pela teoria menor, evitando assim, injusta oneração da sociedade, que acaba respondendo pelo dano ambiental causado diretamente por agente privado.

Diante da relevância do dano ambiente é cabível ainda, a inversão do ônus da prova nas ações de responsabilidade civil ambiental, na forma enunciado jurisprudencial do verbete 618 do STJ³⁴, com fundamento no interesse público da reparação e no Princípio da Precaução, onde na dúvida sempre com a finalidade de proteger a natureza deverá prevalecer a escolha pela

³² BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Súmula n° 652*. A responsabilidade civil da Administração Pública por danos ao meio ambiente, decorrente de sua omissão no dever de fiscalização, é de caráter solidário, mas de execução subsidiária. Disponível em: <<https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?livre=652&b=SUMU&thesaurus=JURIDICO&p=true&tp=T>>. Acesso em: 13 ago. 2022.

³³ BRASIL, op. cit., nota 31.

³⁴ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Súmula n° 618*. A inversão do ônus da prova aplica-se às ações de degradação ambiental. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/docs_internet/VerbetesSTJ.pdf>. Acesso em: 13 ago. 2022.

medida que ofereça maior proteção ecossistema, pois poderá ser imputado ao responsável o ônus de comprovar a inexistência de dano ambiental a ser reparado.

A ocorrência de dano ambiental enseja na obrigação de reparar e indenizar, inclusive à título de compensação por danos extrapatrimoniais, pois é necessária uma reparação ambiental de forma completa, seja para reparar a área lesionada e/ou para indenizar pelo dano interino ou intermediário, bem como o dano moral coletivo e residual, conforme julgamento do REsp nº 1.114.893³⁵.

A proteção ao meio ambiente é um direito indisponível e o dano ambiental sempre terá uma vertente não patrimonial difusa, podendo por via reflexa, atingir o patrimônio material público ou privado das gerações presentes e futuras. Destarte, a pretensão reparatória ambiental imaterial não está sujeita a prazo prescricional, sendo também, irrelevante a licitude ou não da atividade causadora do dano, para ensejar a responsabilidade civil pública ambiental, pois não se discute a legalidade do ato.

Diante da omissão dos Municípios, faz-se necessário identificar, remediar e prevenir os danos ambientais decorrentes do sepultamento de corpos humanos, bem como impedir a consolidação de novas irregularidades, impondo-se a regularização e fiscalização dos cemitérios, por meio de licenciamento e adequação às normas existentes e aplicação de sanções efetivas, diante do descumprimento das normas, bem como, obrigação de recuperar o meio ambiente degradado.

CONCLUSÃO

Esta pesquisa constatou, como problemática essencial, a existência de um conflito de graves proporções jurídicas e sociais entre os danos ambientais e à saúde causados pelos cemitérios e a ausência de fiscalização e responsabilização do Ente Público competente para legislar e administrar tais locais.

Fruto das reflexões fundamentadas que se desenvolveram no decorrer da pesquisa, foi possível chegar à conclusão de que apesar dos graves danos causados, tais informações são omitidas da população, que desconhecem a existência de cemitérios irregulares e os danos que causam ao planeta. A questão é importante e mesmo assim é abandonada pelo Poder Público.

³⁵ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça, *REsp nº 1.114.893/SP*, 2ª Turma, Relator: Mininistro Herman Benjamin. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=930882&num_registro=200802431688&data=20120228&formato=PDF> Acesso em: 13 ago. 2022.



Prova disso, é que o ato de enterrar as pessoas em cemitérios está enraizada na cultura brasileira desde os primórdios e a primeira vez que o ordenamento jurídico brasileiro tratou do tema de regularização e licenciamento das necrópoles, ocorreu no ano de 2003 com a Resolução do Conama nº 335/03. Porém, apesar de atualmente já existir, no ordenamento jurídico pátrio, normas para o licenciamento ambiental, em 2003 já havia muitos cemitérios que funcionavam sem o cumprimento das normas ambientais e que permanecem em funcionamento até hoje sem cumprir as determinações de licenciamento ambiental.

O art. 30 da CRFB/88, dispõe que é de competência dos Municípios legislar sobre os interesses locais. Como cada município tem seu cemitério, então é de competência dos municípios organizarem e prestarem serviço relacionados aos cemitérios. Todavia, nada dispõe sobre de quem é a competência para fiscalização e licenciamento ambiental. A Lei 3106/2010 criou a secretaria municipal do meio ambiente, mas foi silente quanto a competência desse órgão quanto a fiscalização dos cemitérios. Por analogia, o art. 1º, XXIX da Lei 3106/2010 se a secretária municipal do meio ambiente é responsável por fiscalizar os aterros sanitários, também é responsável por fiscalizar os cemitérios, tendo em vista que ambos causam contaminação ambiental muito parecidas. Ambos causam contaminação ao ar, ao solo e aos lençóis freáticos através do *necrochorume*, que pode causar doenças em uma cidade inteira, sobretudo as localidades mais carentes que não possuem saneamento básico.

Apesar disso, a realidade é bem diferente, pois a maioria dos municípios fornecem licenciamento ambiental indevido e não fiscalizam o seu funcionamento, portanto muitos desses ambientes continuam contaminando o meio ambiente e causando danos à saúde e funcionam normalmente, sem sofrer nenhuma penalidade por isso. Tendo em vista que, na maioria das vezes o proprietário do cemitério, é o próprio Município que também é o responsável pela fiscalização, destarte a confusão de proprietário e fiscal nas mãos da mesma pessoa acaba com sua imparcialidade e efetiva aplicação da responsabilidade civil ambiental.

REFERÊNCIAS

AMADO, Frederico. *Direito Ambiental*. 11. ed. rev., atual. e ampl. Salvador: JusPodivm, 2020.

BLOXS. *Investir em cemitérios pode ser muito mais lucrativo do que você imagina*. Disponível em: <<https://conteudos.bloxs.com.br/investir-em-cemiterios-pode-ser-muito-mais-lucrativo-do-que-voce-imagina/>> Acesso em: 13 de ago. 2022.

BRASIL. *Código Civil de 2002*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm> Acesso em: 13 ago. 2022.

_____. Conselho Nacional do Meio Ambiente. *Resolução n° 237*. Disponível em: <<http://www2.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html>> Acesso em: 13 ago. 2022.

_____. Conselho Nacional do Meio Ambiente. *Resolução n° 335*. Disponível em: <<http://www.ipaam.am.gov.br/wp-content/uploads/2021/01/Conama-335-03-Cemit%C3%A9rios.pdf>> Acesso em: 13 ago. 2022.

_____. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em: 18 jun. 2022.

_____. *Lei Complementar n° 140*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp140.htm> Acesso em: 21 jul. 2022.

_____. *Lei n° 6.938*, de 31 de agosto de 1981. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6938.htm> Acesso em: 13 ago. 2022.

_____. Superior Tribunal de Justiça, *REsp n° 622.101-RJ*. Relator: Min. José Delgado. Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/7333229/recurso-especial-resp-622101-rj-2004-0007826-6/inteiro-teor-13021549>> Acesso em: 13 ago. 2022.

_____. Superior Tribunal de Justiça, *REsp n° 747.871-RS*, Relator: Eliana Calmon. Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/2051082/recurso-especial-resp-747871/inteiro-teor-12227837>> Acesso em: 13 ago. 2022.

_____. Superior Tribunal de Justiça, *REsp n° 1.114.893/SP*. Relator: Ministro Herman Benjamin. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=930882&num_registro=200802431688&data=20120228&formato=PDF> Acesso em: 13 ago. 2022.

_____. Supremo Tribunal Justiça. *Súmula n° 618*. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/docs_internet/VerbetesSTJ.pdf>. Acesso em: 13 ago. 2022.

_____. Supremo Tribunal Justiça. *Súmula n° 652*. Disponível em: <<https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?livre=652&b=SUMU&thesaurus=JURIDICO&p=true&tp=T>>. Acesso em: 13 ago. 2022.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Opinião Consultiva n° 23/2017*. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/sci/dados-da-atuacao/corte-idh/OpiniaoConsultiva23versofinal.pdf>> Acesso em: 05 jul. 2022.

COSTA, Beatriz Souza; CUSTÓDIO, Maraluce Maria. *A Cultura da Morte no Brasil: Os Impactos Ambientais Causados Pelos Cemitérios ao Meio Ambiente e aos Seres Humanos*. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=a48f43f12770677c>> Acesso em: 20 jun. 2022.

FARIAS, Márcio de Almeida. *Fundamentos éticos-filosóficos para a proteção do meio-ambiente: relação homem-natureza, do antropocentrismo ao biocentrismo*. Disponível em:



<<https://jus.com.br/artigos/44550/fundamentos-eticos-filosoficos-para-a-protecao-do-meio-ambiente-relacao-homem-natureza-do-antropocentrismo-ao-biocentrismo-ecologia-profunda-deepecology#:~:text=Desse%20modo%2C%20podemos%20afirmar%20que,satisfa%C3%A7%C3%A3o%20e%20progresso%20da%20humanidade.&text=O%20homem%20deixa%20de%20ser%20o%20centro.>> Acesso em: 05 jul. 2022.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Curso de Direito Ambiental*. São Paulo: Saraiva, 2008.

NOVELINO, Marcelo. *Curso de Direito Constitucional*. Salvador: JusPodivm. 2020.

RIO DE JANEIRO. Secretária Municipal do Meio Ambiente. *Resolução n° 569*. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=274026>> Acesso em: 10 ago. 2022.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

SILVA, Thamires Olimpia. "*Principais riscos da geração de energia nuclear para o meio ambiente*"; Brasil Escola. Disponível em: <https://brasilecola.uol.com.br/geografia/principais-riscos-geracao-energia-nuclear-para-meio-ambiente.htm>. Acesso em: 20 jun. 2022.