

**FACULDADES INTEGRADAS
“ANTÔNIO EUFRÁSIO DE TOLEDO”**

FACULDADE DE DIREITO DE PRESIDENTE PRUDENTE

**O PAPEL JURÍDICO DO MUNICÍPIO NO TRATAMENTO DOS
RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS**

Ariela Cristina Zitelli Dassie

Presidente Prudente/SP
2005

**FACULDADES INTEGRADAS
“ANTÔNIO EUFRÁSIO DE TOLEDO”**

FACULDADE DE DIREITO DE PRESIDENTE PRUDENTE

**O PAPEL JURÍDICO DO MUNICÍPIO NO TRATAMENTO DOS
RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS**

Ariela Cristina Zitelli Dassie

Monografia apresentada como requisito parcial de Conclusão de Curso para obtenção do Grau de Bacharel em Direito, sob orientação do Prof. Luís Roberto Gomes.

Presidente Prudente/SP
2005

O PAPEL JURÍDICO DO MUNICÍPIO NO TRATAMENTO DOS RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS

Trabalho de Conclusão de Curso aprovado
como requisito parcial para obtenção do
Grau de Bacharel em Direito.

Luís Roberto Gomes
Orientador

Gilberto Notário Ligerio
Examinador

Elvis Chicalé Garcia
Examinador

Presidente Prudente/SP, 25 de novembro de 2005

Dedico esta pesquisa aos meus pais, José Mario e Sandra, pela compreensão, dedicação, amizade, preocupação, companheirismo, por todo amor dedicado a minha educação e por serem a luz da minha vida.

A Javé pertence a terra e tudo o que ela contém,
O mundo e os que nele habitam.

Salmo 24

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, fonte de amor e misericórdia, por ter me iluminado em todos os momentos que dediquei para a elaboração deste trabalho, dando-me sabedoria, capacidade de compreensão, disposição para suportar tantas horas de leitura e forças para não desistir diante das dificuldades pelas quais passei durante o decorrer desse ano.

Aos meus pais, José Mario e Sandra, por todos os sacrifícios que fizeram para que eu tivesse a oportunidade de cursar esta faculdade, por terem acompanhado de perto os meus estudos e todo o desenvolvimento deste trabalho, compartilhando das minhas angústias, tristezas, ansiedades, preocupações, fortalecendo-me nos momentos difíceis e das minhas alegrias, quando alcançava meus objetivos.

Ao meu noivo Anderson, pessoa maravilhosa, por todas as horas que passou ao meu lado, acompanhando de perto minhas pesquisas e ajudando no que podia, sempre dedicado e amoroso.

A minha irmã Priscila, que com sua irreverência e alegria contagiante, jeito de menina travessa, despertava em mim a alegria de viver e o bem-estar para seguir em frente a cada novo dia.

Aos meus avós maternos, Walter e Ivanilde, que acompanharam toda a minha trajetória durante esses cinco anos, recebendo-me todas as manhãs com amor, carinho e um pacotinho de bolacha e na hora do almoço, quando retornava das aulas.

A minha tia e madrinha Cássia, ao meu tio Hélcio e aos meus primos Vanessa e Ricardo, que ganharam meu amor, respeito e admiração pelo afeto que demonstram por mim.

Aos meus avós paternos, Mário e Leonilia, pois sempre demonstraram preocupação com meus estudos e com minha formação.

As minhas amigas Ana Paula, Camilla e Melina, pela amizade verdadeira que construímos nesta longa jornada, pelas alegrias que compartilhamos e pelos momentos que choramos juntas até mesmo durante as aulas.

Aos meus professores, que contribuíram para minha formação profissional com ensinamentos a serem seguidos por toda minha carreira jurídica.

Em especial, ao meu orientador, Luís Roberto Gomes, pelo notável saber jurídico que demonstrou durante nossos encontros e pela maravilhosa orientação que resultou neste trabalho.

Por fim, agradeço aos examinadores Gilberto Notário Ligerio e Élviz Chicalé Garcia, por terem aceitado meu convite com amizade e dedicação.

RESUMO

O presente trabalho procurou abordar o papel jurídico do Município no tratamento dos resíduos sólidos urbanos, por meio de sua competência legislativa e instrumentos normativos aplicáveis no âmbito municipal, visando a proteção do meio ambiente através de alternativas ao seu depósito irregular. Seu objetivo é salientar a relevância da correta destinação do lixo urbano, focando a possibilidade de controle jurisdicional em caso de omissão administrativa do Município, no sentido de obrigar a Administração a tomar medidas indispensáveis à preservação do meio ambiente. Buscando maiores informações a respeito do tema, com a utilização dos métodos bibliográfico e documental, pela leitura de doutrinas, obras, artigos de jornais e revistas, ficou demonstrado que a preocupação com a proteção dos recursos naturais que compõem o ambiente ainda é muito recente em nossa história e o interesse no tratamento dos resíduos sólidos produzidos diariamente nos centros urbanos, está sendo despertado na atualidade, diante da concretização de graves danos ambientais. No entanto, seja por despreparo, comodidade, ignorância ou alegação de falta de recursos, muitos Municípios continuam depositando seu lixo a céu aberto, sem qualquer tratamento prévio, mantendo-se omissos na sua responsabilidade em implantar alternativas de tratamento dos resíduos sólidos. Diante de tal omissão, faz-se necessária a adoção de medidas judiciais para compelir o Poder Público municipal a tratar o lixo de forma adequada, conquanto não seja lícito impor-lhe esta ou aquela forma específica de tratamento. Podemos concluir então, que a ação civil pública é um excelente instrumento jurídico de invocação da tutela jurisdicional, apto a alcançar a proibição de condutas omissivas do Município e lesivas ao interesse difuso da proteção ambiental, obrigando-o a tratar corretamente o lixo urbano.

Palavras-chave: Meio ambiente. Resíduos sólidos urbanos. Município. Ação civil pública.

ABSTRACT

This paper will discuss the legal roll of local administration on solid urban residues, through its legislative ability and locally applied normative instruments, aiming the protection of the environment by using alternatives to its irregular storage. The main objective is to show the relevance of the correct destination for urban residues, focusing the possibility for a jurisdictional control in case of omission by the local administration, in a sense to compel the local administration to take care of the problem and protect the environment. Searching for more information about the subject, by using bibliographic material, through doctrines, papers, newspapers and magazines, it was demonstrated that the worries about natural resources are very recent on our history and the interest on solid urban residues, produced daily by cities, and are becoming more frequent nowadays because of severe environment damage. However, either by unpreparedness, confort, ignorance or allegation of lack of resources, many cities are still dumping their waste on opened dumpsters, without any type of treatment, by being omissive to their responsibility to create alternatives to treat their residues. Because of such omission, it's necessary the use of legal measures to force the local administration to treat the waste on an adequate way, as it's not legal to specify the form of treatment. We may conclude that the public legal action is an excellent instrument to invoke jurisdictional guardianship to compel ommissive conducts from the local administration and harmful to the interest of environment protection, obligating it to correctly treat the urban waste.

Keywords: Environment. Urban Solid Residues. Local Administration. Public legal action.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	09
1 O MEIO AMBIENTE	12
1.1 Breve histórico.....	12
1.2 Desastres ambientais na atualidade	15
1.3 Conceito de meio ambiente	18
1.4 Classificação	19
2 RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS	21
2.1 Conceito	21
2.2 Classificação	22
2.3 O interesse público na coleta dos resíduos sólidos urbanos	25
2.4 Alternativas para a destinação dos resíduos sólidos urbanos	27
2.4.1 Coleta seletiva	28
2.4.2 Reciclagem	29
2.4.3 Incineração	32
2.4.4 Compostagem	33
2.4.5 Aterro Sanitário	34
3 O MUNICÍPIO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988	36
3.1 O Município na Constituição Federal de 1988	36
3.2 Autonomia municipal	38
3.2.1 Autonomia política	39
3.2.2 Autonomia financeira	40
3.2.3 Autonomia legislativa	41
3.2.4 Autonomia administrativa	43
3.3 Distribuição de competências	44
3.4 Competência legislativa em matéria ambiental	47
4 O PAPEL JURÍDICO DO MUNICÍPIO NO TRATAMENTO DOS RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS	50
4.1 A competência legislativa do município na proteção do meio ambiente	50
4.2 O exercício da autonomia administrativa na destinação dos resíduos sólidos urbanos	55
4.3 O município e a tutela administrativa do meio ambiente	56
4.4 Instrumentos normativos aplicáveis no âmbito municipal	59
4.4.1 Estatuto da cidade	59
4.4.2 Plano diretor	63
4.4.3 Agenda 21 local	69
4.5 As conseqüências da omissão do Município no exercício de seu papel no tratamento dos resíduos sólidos urbanos	71
4.5.1 Inquérito civil	73
4.5.2 Ação civil pública	76
5 CONCLUSÃO	81
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	84

INTRODUÇÃO

Durante muitos séculos, o ser humano utilizou os recursos naturais e minerais que o meio ambiente oferecia, visando saciar suas necessidades essenciais. A natureza era generosa, dando ao homem tudo de que precisava para sobreviver, sem lhe cobrar nada em troca.

No entanto, esse mesmo homem não conseguiu conter sua ganância diante de tantos recursos naturais dos quais ele podia usufruir não apenas para suas necessidades básicas, mas também para alcançar o progresso.

A cada década, o ser humano evoluía em seus pensamentos e invenções, passando a utilizar as matérias-primas extraídas da natureza de forma indiscriminada, causando enormes danos ambientais.

No desenvolvimento das atividades cotidianas do ser humano, não existia uma consciência ambiental, no sentido de utilizar apenas o necessário dos recursos naturais, que não são infinito; não existia também consciência de que não deveria poluir o solo, o ar, os rios.

Essa consciência só teve seu despertar quando a natureza começou a reagir à agressão que vinha sofrendo, mostrando toda sua força e poder com a ocorrência de fenômenos naturais, como furacões, maremotos, terremotos, que afetaram essencialmente o ser humano, levando consigo muitas vidas.

Em nosso ordenamento jurídico, o despertar dessa consciência só foi refletido na Constituição Federal de 1988 que trouxe, pela primeira vez, um capítulo destinado à proteção do meio ambiente.

No artigo 225, garantiu-se a todos um meio ambiente ecologicamente equilibrado, classificando-o como bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, consagrando uma série de princípios constitucionais de proteção ambiental.

Para que o meio ambiente permaneça em perfeito equilíbrio, todos os seus elementos devem estar protegidos da poluição e da degradação provocada pelo depósito irregular dos resíduos sólidos urbanos em terrenos baldios, pelo despejo de esgotos residencial e industrial nos rios, matando os peixes e demais seres que nele habitam.

Os resíduos sólidos urbanos são todos os materiais resultantes das atividades desempenhadas pelos seres humanos em seu dia-a-dia, que não

podem ser reaproveitados. Podem ser resíduos hospitalares, residenciais, industriais, provenientes da varrição das vias públicas, entre outros.

A limpeza pública urbana e a destinação desses resíduos sólidos produzidos diariamente pela população da zona urbana são questões de grande relevância na sociedade moderna, devido ao intenso crescimento dos centros urbanos e aos irreversíveis danos ambientais que podem ser causados pelo depósito irregular do lixo e pelo seu inadequado tratamento.

Por ser um assunto de predominante interesse local, compete à administração pública municipal a adoção de políticas públicas tendentes a disciplinar de forma específica o tratamento desses resíduos, implantando em seu território uma alternativa saudável para destinação do lixo.

Exercendo sua competência legislativa em matéria ambiental, o Município deve editar leis que proíbam o depósito de lixo pela população em terrenos baldios, em seus quintais, às margens de avenidas e rodovias ou que impõem a obrigação da prestação do serviço de limpeza pública urbana para a coleta adequada dos resíduos sólidos.

Esse serviço de limpeza pública pode ser prestado direta ou indiretamente pelo Poder Público municipal, ou por empresas privadas, por meio de concessão ou permissão, cabendo ao Município tal decisão, pela autonomia administrativa que a Constituição Federal lhe conferiu.

No exercício do poder de polícia, a administração deve praticar atos visando conservar os ecossistemas, disciplinar o desenvolvimento das atividades econômicas que possam causar degradação ambiental e que necessitam de licença do Poder Público.

Seguindo as diretrizes gerais estabelecidas na lei federal nº 10.257 de 10 de julho de 2001, denominada Estatuto da Cidade, entre as quais está a preservação do meio ambiente, compete também ao Município elaborar o plano diretor, um planejamento municipal, com normas obrigatórias e políticas públicas que devem ser adotadas para que a cidade alcance um desenvolvimento saudável.

Naturalmente, o tratamento do lixo urbano é um assunto de deve estar previsto no plano diretor, pois, para que as cidades possam se desenvolver de forma saudável, é necessário que o meio ambiente que as cerca esteja protegido

da degradação causada pelo descaso da municipalidade com esse agente poluidor.

Embora os Municípios tenham a competência e o dever de preservar o meio ambiente e de tratar os resíduos sólidos urbanos, a maioria ainda deposita seu lixo a céu aberto, sem qualquer tratamento prévio, provocando a poluição do solo, dos rios, dos lençóis freáticos, do ar atmosférico, degradando de forma covarde o meio ambiente.

Diante dessa total omissão dos Municípios, faz-se necessária a intervenção do Poder Judiciário para conter a discricionariedade do administrador, que não o autoriza a agir em desconformidade com a lei e princípios constitucionais de proteção ambiental.

Um meio idôneo para compelir o Poder Público municipal a tratar o lixo de forma adequada, evitando a degradação ambiental pelo seu depósito irregular, é a ação civil pública.

Contudo, não cabe ao Judiciário, por meio desse instrumento jurídico, impor ao Município a adoção desta ou daquela forma específica de tratamento, obrigando-o a instalar uma usina de reciclagem, por exemplo, ou um aterro sanitário, pois esta escolha depende do órgão da administração.

1 O MEIO AMBIENTE

1.1 Breve histórico

A expressão “meio ambiente”, hoje já consagrada pelo nosso ordenamento jurídico, foi escrita pela primeira vez no ano de 1835, na obra denominada “Millien Ambient” (Estudos Progressivos de um Naturalismo), de autoria do escritor francês Gloffroy de Saint Hilaire.

No entanto, naquela época, a consciência de preservação do meio ambiente ainda não existia, pois a única preocupação que o homem possuía era utilizar ao máximo os recursos que a natureza oferecia para alcançar o desenvolvimento.

Enquanto o homem explorava sem cessar os recursos provenientes do meio ambiente, a natureza permanecia calada e sem reações perante a degradação e os abusos advindos da exploração humana.

Até que na década de 50, a natureza reagiu pela primeira vez à brutalidade humana e Londres, o centro da Revolução Industrial, foi a primeira cidade a sentir sua força.

No ano de 1952, um inverno muito rigoroso atingiu Londres e para conseguirem suportar as baixas temperaturas, indústrias e residências passaram a queimar maiores quantidades de carvão, única fonte de energia e calor utilizada na época, aumentando a cada dia a emissão de poluentes.

Em contrapartida, uma camada de ar quente formou-se na atmosfera superior, impedindo a subida da camada de ar mais fria que conduzia os poluentes e o material particulado proveniente da queima do carvão, que foram se acumulando na camada de ar que cobre a superfície, formando um grande bolsão.

O ar ficou totalmente poluído e cerca de 8.000 (oito mil) pessoas faleceram de doenças relacionadas ao sistema respiratório, como bronquite, enfisema pulmonar, gripe, pneumonia e ataques cardíacos.

Esta inversão térmica ficou conhecida como “smog” e foi a primeira resposta da natureza contra os seres humanos, protestando por sua degradação.

Diante de tal acontecimento, a partir da década de 60, a situação de descaso com a natureza começou a mudar e os ingleses passaram a atribuir maior valor a alguns recursos naturais, visando evitar seu esgotamento.

A primeira providência que tomaram foi iniciar um processo de descontaminação do Rio Tamisa, com intensos esforços para a melhoria do ar de Londres.

Nesta mesma década, desenvolveu-se entre os cientistas uma literatura ambientalista e embora ainda não houvesse uma verdadeira consciência ecológica, despertou em muitos a atenção para a questão ambiental.

A bióloga Rachel Carson publicou em livro de grande repercussão, intitulado “Silent Spring” (Primavera Silenciosa), onde descreveu como seria a primavera sem o canto dos pássaros que teriam sido exterminados pelo uso do famoso DDT (dicloro difenil tricloroetano). (MOURA, 2002, p. 03)

Referida obra tinha por base um estudo realizado pela bióloga sobre o uso do DDT, até então conhecido como o grande benfeitor da humanidade por ter salvado milhões de vidas durante a guerra, evitando surtos de tifo e malária entre as tropas aliadas e a população. (MOURA, 2002, p. 03)

Neste estudo, a bióloga descobriu que o DDT afetava o metabolismo do cálcio, principal componente das cascas dos ovos das aves, deixando-as frágeis e quebradiças, o que provocaria a extinção de todos os pássaros do planeta. (MOURA, 2002, p. 03)

Outro cientista chamado Jones Lovelock realizou o primeiro estudo ambiental e desenvolveu a Hipótese Gaia, apresentando a idéia de que nosso planeta é um superorganismo que está totalmente interligado, de modo que todos os danos causados ao meio ambiente em um local específico, seria capaz de afetar todo o planeta, pois os elementos da natureza, como a água, o ar, e todos os organismos naturais, interagem entre si e não respeitam as fronteiras delimitadas pelo homem. (MOURA, 2002, p. 03)

Muito embora esses estudos tenham despertado uma visão ecológica no mundo da ciência, a década de 70 iniciou-se com a contaminação da Baía de Minamata, no Japão, que teve sérias repercussões.

As indústrias fabricantes de alumínio despejavam metais pesados, principalmente, mercúrio, na Baía, que foram absorvidos por ostras e pequenos peixes e, através de um processo de bio-acumulação, contaminaram peixes

maiores que, ao serem pescados e consumidos por seres humanos, provocavam tonteiras, paralisias, cegueira, deformações físicas e morte.

O denominado “mal de minamata” causou 50 mortes e cerca de 2.200 pessoas foram vítimas de envenenamento.

Diante de tantas tragédias que causaram a perda de muitas vidas humanas e a contaminação do meio ambiente, na década de 70 também aumentaram as atividades de regulamentação e controle ambiental.

Em 1972, ocorreu a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente, em Estocolmo, com a participação de 113 países. Nessa Conferência, uma discussão se formou entre o primeiro e o terceiro mundo, pois os países desenvolvidos defendiam a adoção de controles internacionais rígidos para reduzir a poluição que já alcançava níveis alarmantes, enquanto os países subdesenvolvidos não aceitavam esse controle, pois entendiam ser este uma barreira para o desenvolvimento.

Esta posição era a também defendida pelo Brasil que, ao final da Conferência, passou a entender a importância da preservação do meio ambiente e a utilização dos recursos naturais de forma inteligente para se desenvolver sem degradar a natureza.

Adotando essa idéia, surgiu o conceito de “desenvolvimento sustentável”, que consiste na utilização dos recursos naturais necessários para a sobrevivência e para o desenvolvimento, permitindo uma boa qualidade de vida, mas sem comprometer a utilização desses mesmos recursos pelas gerações futuras.

Na década de 80, embora já houvesse uma maior consciência ecológica, sérios acidentes ocorreram, com grande impacto, sobre o meio ambiente.

Entre eles, podemos destacar o acidente com o Petroleiro Exxon Valdez, no Alasca, que ao se chocar com blocos de gelo, provocou um intenso vazamento de óleo no mar; o acidente em Bhopal, na Índia, onde ocorreu um vazamento acidental de metil isocianato, que causou a morte de 2500 pessoas.

Em 1986, ocorreu um acidente na usina nuclear de Tchernobyl, na então União Soviética, quando um reator explodiu, rompendo o teto do edifício que o abrigava, provocando a morte direta de 31 pessoas e de muitas outras que foram contaminadas num raio de 30 km da usina.

Esses acidentes despertaram ainda mais a atenção do mundo e tornaram globalizada a preocupação com a preservação do meio ambiente.

Um indicativo dessa globalização foi o Relatório da Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, também conhecido como Relatório Brundtland, publicado em 1987, com o título de “Nosso Futuro Comum”, que contribuiu significativamente para disseminar o conceito de desenvolvimento sustentável. (MOURA, 2002, p. 10)

Já nos anos 90, houve um grande impulso com relação à consciência ambiental. O evento mais importante foi a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, conhecido também como Rio 92 ou Eco 92, realizado na cidade do Rio de Janeiro, que contou com a participação de 170 países.

Nesta Conferência, o principal assunto discutido foi a mútua dependência existente entre o desenvolvimento e o meio ambiente ecologicamente equilibrado, observando-se a necessidade da preservação dos recursos naturais para as gerações futuras.

Visando a esta preservação, foi criada a “Agenda 21”, um importante documento que propõe o uso racional de matérias-primas e de energia para a produção de bens e serviços, motivando a visão do desenvolvimento sustentável para não eliminar todos os recursos de que as gerações futuras iriam necessitar.

Outro documento elaborado também na Conferência foi a “Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento”, orientando os governos a seguirem procedimentos recomendáveis na preservação do meio ambiente.

Assim, diante do surgimento da consciência da necessidade da preservação do meio ambiente, nosso ordenamento jurídico também passou a protegê-lo.

1.2 Desastres ambientais na atualidade

Se observarmos nossa realidade atual, perceberemos que todas as pessoas que hoje estão vivas são descendentes de sobreviventes das grandes catástrofes naturais que marcaram a evolução da humanidade.

Há 30.000 anos, o ser humano sobreviveu à era glacial, que extinguiu do planeta várias espécies de animais, como o Mamute e o Tigre-de-dente-de-sabre. Enfrentou, ainda, outras surpresas da natureza, como furações, vulcões,

terremotos, avalanches, enchentes, que evidenciaram a conhecida fragilidade do homem e o imensurável poder e supremacia da natureza.

No entanto, mesmo consciente dessa força, o homem continua a desafiar a natureza, fazendo queimadas, desmatando florestas inteiras, poluindo mares e rios, praticando caça e pesca ilegal, desequilibrando os ecossistemas e eliminando vários recursos naturais e minerais que certamente inviabilizará a sobrevivência das futuras gerações.

E, muito embora o ser humano tenha superado todas as provações e adversidades impostas pelo ambiente em que vivemos, os fenômenos naturais que têm atingido nosso planeta nas últimas décadas, deixam enormes rastros de morte e destruição, como se a natureza estivesse eliminando aos poucos a espécie humana, na proporção em que esta a destrói.

Na atualidade, enfrentamos vários problemas ambientais, capazes de trazer inúmeros prejuízos às pessoas, assim como para as futuras gerações.

O Efeito Estufa é um desses problemas. Segundo Luiz Antônio Abdala de Moura (2002), os raios solares incidem sobre o solo, oceanos, etc. e uma parte razoável da energia (cerca de 30%) é refletida na faixa infravermelha, de volta para o espaço pelo solo, mares, nuvens. Porém, a outra parte dessa energia é retida nos gases existentes na atmosfera, sobretudo pelo CO₂ (gás carbônico) (responsável por 85%).

Devido a grande concentração de CO₂ existente na atmosfera, está ocorrendo um superaquecimento global, chamado de Efeito Estufa que, por consequência, provoca o derretimento das calotas polares, aumentando o volume de água nos oceanos e causando enchentes onde antes esse fenômeno não ocorria.

No dia 26 de dezembro de 2004, outro fenômeno natural comoveu todos os países. Foram as Tsunamis, ondas gigantes provocadas por um maremoto que atingiu 09 (nove) graus na escala Richter, ocorrido no Oceano Índico, na costa oeste da ilha de Sumatra, na Indonésia.

Esse maremoto foi provocado pela brusca movimentação de placas tectônicas que formam a crosta terrestre, ocorrido a 04 (quatro) quilômetros de profundidade, provocando o deslocamento de grande volume de água que formou ondas gigantes, que se dirigiram ao continente.

Com a profundidade cada vez menor, as ondas ganharam tamanho, chegando ao continente com até 10 (dez) metros de altura.

A primeira praia a ser atingida foi a Ilha de Sumatra e a Província da Aceh, na Indonésia, região mais próxima ao epicentro do abalo. As ilhas menores que circundam Sumatra chegaram a ser deslocadas em até 30 (trinta) centímetros na direção sudoeste, pela força das ondas.

As tsunamis avançaram a uma velocidade de 800 (oitocentos) quilômetros por hora e, em uma hora, atingiram a costa da Malásia, o sudeste da Tailândia, onde fica o balneário de Puket e as Ilhas Nicobar e Andaman. Em mais uma hora, chegaram ao litoral leste do Sri Lanka.

Logo depois, invadiram o sudeste da Índia, o sul de Mianmar e o arquipélago das Maldivas, onde 37 (trinta e sete) ilhas foram cobertas pelas águas.

Seis horas depois do tremor, atingiram a costa nordeste da Somália, na África, localizada a uma distância de 4,8 mil quilômetros do epicentro do terremoto.

Seguindo esse caminho, as tsunamis invadiram o litoral desses países de forma devastadora, arrasando casas, prédios, praias, vila de pescadores e hotéis de luxo, cuja maioria dos hóspedes eram turistas estrangeiros.

Não bastasse toda a destruição, a força da natureza é tão implacável que o abalo deslocou o eixo de rotação da terra, em dois milésimos de segundo, o que equivale a seis centímetros em linha reta.

Na Indonésia, numa única cidade no norte do país, Meulaboh, 10 (dez) mil pessoas morreram e em Banda Aceh, 09 (nove) mil. O resultado final foi de 156 (cento e cinqüenta e seis) mil mortos, dos quais 50 (cinqüenta) mil eram crianças, 01 (um) milhão de desabrigados e milhares de órfãos.

Diante dessa lastimável tragédia, o homem se viu mais uma vez impotente contra a força da natureza, sendo incapaz de salvar suas próprias vidas e de recuperar-se do trauma que ela provocou.

Segundo um estudo da universidade do Arizona, no início da década de 60 ocorriam no mundo, 100 (cem) desastres naturais com vítimas por ano. Na década atual, são 500 (quinhentos) por ano, o que significa que os desastres naturais que ocorrem na atualidade vitimam cinco vezes mais pessoas do que há 40 (quarenta) anos.

Se hoje perdemos várias vidas pela fúria da natureza, num futuro não muito distante, o homem não terá mais a capacidade de superar os desastres ambientais que a natureza ainda nos reserva, podendo ocorrer o fim da espécie humana.

1.3 Conceito de meio ambiente

O conceito da expressão “Meio Ambiente” surgiu apenas com a publicação da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938/81) que, em seu artigo 3º, inciso I, estabeleceu que meio ambiente é o “conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas”.

No entanto, tal conceito apresentou-se de forma muito restrita, pois o legislador tomou por base apenas os aspectos físicos, químicos e biológicos que o compõe, como a água, o ar, o solo, a flora e a fauna, sem considerar a interação desses elementos naturais com os seres humanos.

Isto porque o meio ambiente é o local em que habitam os seres humanos, numa relação direta e constante com o meio físico que o circunda, já que sua sobrevivência depende incessantemente dos elementos abióticos que integram a natureza.

Diante desse conceito apresentado por nosso ordenamento jurídico, muitos doutrinadores insurgiram-se em seu desfavor, pois já desenvolviam um pensamento amplo com relação a esse conceito, dando grande ênfase aos elementos culturais e artificiais que também o compõem.

Entendiam que esse conceito deveria ser o mais abrangente possível, englobando os fatores físicos, químicos e biológicos, os elementos artificiais e todas as demais formas de manifestação cultural do homem, como os patrimônios históricos, artísticos, paisagístico e arqueológico.

Entre esses referidos doutrinadores, podemos mencionar José Afonso da Silva (2001), que afirmou que “a expressão meio ambiente indica interação do conjunto de elementos naturais, artificiais e culturais que propiciem o desenvolvimento equilibrado da vida em todas as suas formas”.

Ademais, conforme salienta José Rubens Morato Leite, a interdependência entre o homem e a natureza é incontestável, pois a sobrevivência do homem está diretamente ligada a fatores da natureza (LEITE, pg. 73, 2000).

Outra questão que foi suscitada pelos doutrinadores diz respeito a redundância da expressão “meio ambiente”.

No dicionário da Língua Portuguesa, *ambiente* significa aquilo “que cerca ou envolve os seres vivos e as coisas”, podendo ser considerado, no sentido vulgar, como o lugar, o recinto, o espaço físico e o meio que envolve os seres bióticos e abióticos. Já a palavra *meio* apresenta como significado “o lugar em que se vive, ambiente”.

Analisando esses dois conceitos, concluímos que os doutrinadores falam com razão na redundância da expressão, pois o conceito de *ambiente* já engloba o conceito de *meio*. Contudo, a expressão “meio ambiente” foi consagrada pela Língua Portuguesa e utilizada pacificamente pelas leis, doutrina e jurisprudência.

1.4 Classificação

Diante do posicionamento doutrinário dominante, de que a expressão “meio ambiente” deve ser a mais globalizante possível, abrangendo os elementos da natureza propriamente ditos, bem como o meio artificial e os bens culturais, podemos analisá-la e classificá-la sob três aspectos:

a) *Meio Ambiente Natural ou Físico*: é aquele composto pelos elementos químicos, físicos e biológicos, como o solo, a água, o ar, a flora e a fauna e sua inter-relação, totalmente independente e separado do ser humano.

Seu fundamento é trazido pelo artigo 3º, inciso I da Lei 6.938/81, que estabelece um conceito apenas com base nesses elementos.

b) *Meio ambiente Artificial ou humano*: é o resultado da interação do ser humano com a natureza, representado pelo espaço urbano construído no qual vivemos. Esse ambiente artificial é constituído pelo espaço urbano aberto, formado pelos chamados equipamentos públicos, como ruas, praças, áreas verdes e espaços livres em geral e pelo espaço urbano fechado, consubstanciado num conjunto de edificações, como prédios, residências, estações de trem, de metro, comércio, etc.

Tal classificação está prevista nos artigos 183 e 184 da Constituição Federal de 1988, que trata da política de desenvolvimento urbano. Referidos artigos tutelam o meio ambiente artificial, objeto principal de nossa pesquisa no sentido de compelir o Poder Público Municipal a tratar corretamente o lixo urbano para melhor desenvolvimento dos centros urbanos, sem causar agressão ao meio ambiente natural.

c) *Meio Ambiente Cultural*: nada mais é do que aquele ambiente artificial com um valor muito especial que lhe foi atribuído, sendo constituído pelos patrimônios arqueológicos, artísticos, turísticos, paisagísticos e históricos, desenvolvidos pelo homem, com a utilização de sua capacidade intelectual.

Nossa Carta Magna também tutela esse meio ambiente nos artigos 215 e 216, ao tratar dos Direitos Culturais e dos Bens que constituem o patrimônio cultural brasileiro, trazendo ainda o tombamento como meio jurídico mais eficaz na sua proteção.

2 RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS.

2.1 Conceito.

Buscando um conceito para a expressão “resíduo sólido”, podemos nos reportar primeiro, a um dicionário da língua portuguesa, no qual encontraremos a seguinte definição para a primeira palavra: “*Resíduo: Substantivo Masculino. O que resta de qualquer substância: resto*”.

Verificando agora o conceito da palavra “sólido”, trazido pelo dicionário, encontramos:

Adjetivo. 1. Que não é vazio ou oco. 2. que não é fluído nem líquido; espesso. 3. forte, firme. 4. que tem fundamento real; substancial. 5. Que não se altera ou afeta facilmente. Substantivo Masculino. 6. Qualquer corpo sólido.

Analisando e unificando ambos os conceitos, podemos perceber que “resíduo sólido” nada mais é do que o lixo, o que resta de qualquer substância sólida, difícil de ser alterada. A norma brasileira NBR 10004/87, trouxe a definição oficial da expressão “resíduos sólidos”, a qual trazemos a seguir:

Aqueles resíduos em estado sólido e semi-sólido que resultam de atividades da comunidade de origem: industrial, doméstica, hospitalar, comercial, agrícola, de serviços e de varrição. Ficam incluídos nesta definição os lodos provenientes de sistemas de tratamento de água, aqueles gerados em equipamentos e instalações de controle de poluição, bem como determinados líquidos cujas particularidades tornem inviáveis seu lançamento na rede pública de esgoto ou corpos de água, ou exijam para isso soluções técnicas e economicamente inviáveis em face a melhor tecnologia disponível.

Este conceito adotado pela ABNT se mostra muito amplo ao incluir determinados líquidos na concepção de resíduos sólidos. No entanto, é muito completo e correto ao trazer a idéia central de produção do lixo pelas atividades diárias desempenhadas pelo homem, em sua vida em sociedade, como a industrial, doméstica, agrícola, comercial, etc.

O doutrinador Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, apresenta dois conceitos distintos de lixo. O primeiro, baseado em uma concepção social, define o lixo

como “um conjunto de resíduos materiais sólidos, líquidos e/ou pastoso, impróprio para uso” (FERNANDES, 2001, p. 02).

É um conceito simples e genérico, mas reflete a concepção cultural de sociedade como um todo. Do homem que realiza suas atividades cotidianamente e que ao final de cada dia, elimina tudo que não lhe serve mais.

O segundo conceito apresentado pelo autor possui como fundamento o saneamento e a higiene ambiental e apresenta-se na seguinte frase:

Lixo constitui um conjunto de elementos matérias e/ou orgânico, sem utilidade direta, resultante da atividade humana ou da natureza, que deve ser coletado, tratado, depositado e controlada a fim de preservar a saúde e o bem-estar da sociedade. (FERNANDES, 2001, p. 03-04).

Nesta definição, o doutrinador traz a mesma idéia da inutilidade do que é considerado lixo pelo ser humano, acrescentando o aspecto da preocupação com o meio ambiente, ao ressaltar a necessidade de seu tratamento para preservar a saúde e o bem-estar de toda a população.

Assim, podemos concluir que resíduo sólido é todo lixo produzido diariamente pelo ser humano, no desempenho de suas atividades e de sua vida em sociedade.

2.2 Classificação.

Os resíduos sólidos são classificados de acordo com a atividade desenvolvida pelo ser humano, da qual ele se origina como uma dos resultados finais.

A Resolução nº 259, aprovado pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), traz a seguinte classificação:

- a) Resíduos Urbanos;
- b) Resíduos Industriais;
- c) Resíduos de Serviço de Saúde;
- d) Resíduos de Atividades Rurais;
- e) Resíduos de Serviços de Transporte e de Rejeitos Radioativos.

A primeira espécie de resíduos, os urbanos, são formados por todo o lixo proveniente das atividades domésticas, do comércio e da limpeza pública urbana nas ruas, nas praças e jardins, nas galerias e bocas de lobo, etc.

Esses resíduos compreendem o lixo domiciliar que, por sua vez, é composto por aproximadamente 60% (sessenta por cento) de matéria orgânica, como restos de comida e outros alimentos que são eliminados pelas donas de casa, por estarem em fase de deterioração e, ainda, por outros elementos, como embalagens plásticas, latas, vidros, roupas velhas, brinquedos estragados e tudo mais que não possui utilidade na residência.

O lixo comercial também está inserido no conceito de resíduos urbanos e varia de acordo com a atividade desempenhada pelo estabelecimento comercial, como, por exemplo, no caso de escritórios, o lixo predominante é o papel; em bares e restaurantes, predomina o lixo orgânico e assim por diante.

Outro resíduo urbano é o lixo público, que são os provenientes da limpeza pública urbana realizada por varredores de rua, jardineiros das praças, composto por terra, areia, folhas de árvores e todos os demais rejeitos jogados pela população na via pública.

A segunda espécie de resíduo são os denominados industriais, provenientes das atividades produtivas de industrialização. Em razão de suas características peculiares, merecem cuidados redobrados com seu acondicionamento, sendo considerado um lixo especial.

Ademais, alguns desses resíduos são classificados como perigosos, pois apresentam periculosidade efetiva ou potencial à saúde humana e ao meio ambiente.

Os resíduos provenientes de serviços de saúde são definidos pela Resolução nº 283/01 do CONAMA e compreende o lixo resultante de qualquer unidade que execute atividades de natureza médico-hospitalar, centros cirúrgicos, entre outros.

Referida Resolução divide esses resíduos em quatro grupos, que são:

Grupo A: resíduos que apresentam risco devido à presença de agentes biológicos. Estão neste grupo: o sangue, animais usados em experimentação, excreções, secreções, líquidos orgânicos, objetos perfurantes e cortantes, vacina vencida ou inutilizada, etc;

Grupo B: resíduos que apresentam riscos devido as suas características físicas, químicas e físico-químicas. São exemplos: drogas quimioterápicas, medicamentos vencidos, antimicrobianos, hormônios sintéticos, etc;

Grupo C: resíduos radioativos, que são materiais radioativos ou contaminados com radionuclídeos, provenientes de laboratórios de análises clínicas, serviços de medicina nuclear e radioterapia;

Grupo D: resíduos comuns, que nada mais é do que o lixo proveniente da atividade de varrição e limpeza da unidade de saúde, restos de alimentos, que não tiveram contato com os pacientes, etc. No entanto, esses resíduos podem ser tratados da mesma forma que os resíduos domiciliares, pois não oferecem nenhum tipo de risco adicional à saúde pública, desde que não sejam misturados com os resíduos infectados.

Tratando de outra espécie de resíduo sólido, temos os provenientes de atividades rurais, que são todos aqueles produzidos no desempenho da atividade de lavoura e pecuária, sendo constituídos por embalagens de sementes, de agrotóxicos, de ração animal, que também necessitam de um cuidado especial.

Por fim, temos ainda os resíduos de serviços de transporte e de rejeitos radioativos (excluídos os provenientes de serviço de saúde).

Nos portos, aeroportos, terminais rodoviários e ferroviários, circulam um número elevado de pessoas, especialmente nos aeroportos e rodoviárias, que são hoje os meios de transporte mais utilizados em nosso país.

Essas pessoas produzem uma enorme quantidade de lixo das mais variadas espécies, que devem receber um cuidado todo especial, para prevenir a proliferação de agentes causadores de doenças e epidemias, que podem se alastrar com grande facilidade com a saída das pessoas do local de contaminação, para vários destinos diferentes.

Ademais, a maioria das terminais rodoviários e aeroportos, possuem, em suas dependências, lanchonetes, bares e restaurantes instalados para oferecer mais conforto e facilidade na espera, o que provoca a produção de maiores quantidades de resíduos orgânicos.

Com relação aos materiais radioativos, os mais comumente descartados pela população, até mesmo em meio ao lixo orgânico, são as pilhas e baterias, que são compostas por várias espécies de metais e não se decompõem pela

ação pela ação da natureza. A disposição destes resíduos está regulada pelas Resoluções nº 257 e 258 do CONAMA.

Diante dessa classificação ora apresentada, verificamos que são várias as espécies de resíduos sólidos que são produzidos, a cada dia, em maior quantidade, devido ao processo de urbanização e o adensamento da população, o que já está inviabilizando o depósito ordenado do lixo, fator que causa intensa degradação ambiental.

Neste trabalho, será dado maior ênfase aos resíduos sólidos urbanos, por ser objeto deste estudo o interesse público e a proteção ambiental decorrente da correta destinação.

2.3 O interesse público na coleta dos resíduos sólidos urbanos.

Diariamente, todas as residências, estabelecimentos comerciais, hotéis, restaurantes, empresas prestadoras de serviço e repartições públicas produzem uma crescente quantidade de lixo que, normalmente, é ensacado, colocado em uma lixeira para que seja recolhido pelos agentes que realizam o serviço de limpeza pública.

Esse lixo urbano é composto pelas mais variadas espécies de resíduos sólidos, com já afirmamos. Entre eles, podemos citar, como exemplo, papéis, embalagens plásticas, vidros, restos de comida, sujeira, folhas de árvores, brinquedos quebrados, roupas velhas, panos rasgados, pilhas, baterias, objetos antigos, e tudo mais que não possui utilidade.

Na maioria dos Municípios de nosso país, existe um serviço público de coleta do lixo urbano, geralmente vinculado às Secretarias de Serviços Públicos, executado pelos chamados “lixeiros”, que circulam em todos os bairros com um caminhão coletor, recolhendo os lixos já ensacados pela população.

Esse serviço de coleta e depósito do lixo produzido diariamente nos centros urbanos é de total interesse público, para evitar a transmissão de doenças, a proliferação de bactérias nas residências e a convivência com o mau cheiro, preservando a saúde e a qualidade de vida das pessoas.

A quantidade de resíduos produzidos diariamente aumentou e continua a aumentar com o elevado consumo de produtos práticos e totalmente descartáveis, em especial, o plástico.

Na atualidade, é imensurável a gama de objetos construídos com matérias plásticas, desde os mais vitais à nossa sobrevivência até os bens mais supérfluos e dispensáveis. Também porque esses objetos plásticos estão presentes em todos os setores da economia.

No setor primário, podemos encontrá-lo na pesca, na agricultura, na mineração; no setor secundário, o plástico faz parte de peças de automóveis, de eletrodomésticos, dos calçados, de tintas, de embalagens, entre outros; e ainda, no setor terciário, é utilizado constantemente na prestação de serviços.

No entanto, esse plástico, que facilitou tanto a produção de bens e a vida das pessoas mais atarefadas, é um grande vilão para o meio ambiente, pois demora décadas para se decompor pela ação da natureza.

Celso Antônio Pacheco Fiorillo associa, de forma correta, o aumento da produção do lixo urbano ao consumo imoderado de produtos e bens pela sociedade mal estruturada pelo processo de urbanização e que utiliza, cada vez mais, as embalagens plásticas, relatando que:

Outrossim, lixo e consumo são fenômenos indissociáveis, porquanto o aumento da sociedade de consumo, associado ao desordenado processo de urbanização, proporciona maior acesso aos produtos (os quais tem sua produção impulsionada por técnicas avançadas). (FIORILLO, 2000, p. 136)

Analisando a crescente produção de lixo, é fácil percebermos que a população não quer e nem pode conviver com seu próprio lixo, deixando-o depositado nos quintais das casas ou nas ruas, por onde as pessoas circulam, o que causaria imenso transtorno a toda a população. Não somente pelo mau cheiro, causado pela decomposição dos resíduos, mas também pela ocupação das calçadas e ruas, impedindo o trânsito de veículos e pedestres, pela proliferação de doenças, devido o contato direto com insetos e animais, sem mencionarmos a sujeira, com a qual teríamos que conviver diariamente em todos os locais.

Tal situação seria insustentável, pois é certo que ninguém consegue viver bem e com o mínimo de qualidade de vida em meio a todo o lixo que produz. Por esse motivo é que todos consideram essencial o serviço de coleta de lixo.

Quando deixamos os ambientes em que vivemos limpos e livres de todo o lixo, ficamos com a consciência mais tranqüila, considerando-nos cidadãos responsáveis e satisfeitos pelo sentimento de dever cumprido.

No entanto, este sentimento é totalmente egoísta, individualista, pois demonstra que só nos preocupamos com o ambiente de forma restrita, na casa em que moramos, em nosso local de trabalho, sem pensarmos no meio ambiente como um todo, o ambiente natural no qual todos nós vivemos.

A maioria da população não se pergunta em qual local são depositados esses resíduos coletados em frente as nossas residências, pelo serviço de limpeza pública; qual o volume que ocupam; quais os impactos que trazem para o meio ambiente; quanto tempo demoram a se decompor ou se há alternativas para tratar e reaproveitar tudo aquilo que consideramos sem utilidade.

Desse modo, muito embora o serviço de coleta do lixo seja de total interesse público, também faz parte desse interesse a correta destinação desses resíduos sólidos, visando principalmente à proteção do meio ambiente e buscando alternativas para seu reaproveitamento, que serão analisadas no próximo tópico deste trabalho.

2.4 Alternativas para a destinação dos resíduos sólidos urbanos.

Como já enfatizada nos capítulos anteriores, a preocupação com a disposição do lixo urbano ainda é muito recente.

Tal fato torna-se mais evidente, quando constatamos que grande parte dos municípios brasileiros ainda deposita seu lixo a céu aberto, sem qualquer seleção ou tratamento prévio, muito embora já possua consciência de que esta atitude gera um imensurável dano ambiental e traz malefícios a própria espécie humana, que depende diretamente dos recursos naturais para sobreviver.

Quando depositado aleatoriamente, a matéria orgânica presente em meio aos resíduos urbanos inicia uma fase de decomposição, produzindo o chorume, líquido de odor desagradável, muito poluidor e de cor escura, que penetra no solo, contaminando as águas subterrâneas e superficiais, afetando a vida dos seres que dela se utilizam.

No solo degradado pelo lixo, desenvolvem-se fungos e bactérias causadores de doenças como o tétano, por exemplo, e a emissão de poeira, gases e mau cheiro que promovem a poluição do ar.

Além disso, o lixo é ainda ambiente propício para alimentação, reprodução e proliferação de moscas, ratos e baratas, responsáveis pela transmissão de várias doenças, como tifo, leptospirose, diarreia infecciosa e peste bubônica.

Essas são apenas algumas das conseqüências causadas pelo não tratamento do lixo resultante das mais diversas atividades humanas, através das quais verificamos que o ato de despejar o lixo em um terreno qualquer, distante de tudo e de todos, não nos protege das reações da natureza.

A disposição inadequada do lixo interfere na qualidade de vida da população, promovendo o aumento da taxa de mortalidade infantil e contribuindo para a diminuição da vida média dos indivíduos, que vivem em constante contato com esses resíduos.

O doutrinador Edis Milaré critica a manutenção dos chamados lixões, afirmando que:

O lixão é forma arcaica e prática condenável de disposição final, sendo os resíduos lançados ao solo, em área a tal destinada, sem qualquer estudo prévio, monitoramento ou tratamento. (MILARÉ, 2004, p. 188)

Assim, diante de tão grave situação, começaram a ser desenvolvidas algumas alternativas de destinação dos resíduos sólidos urbanos.

2.4.1 Coleta seletiva

A primeira delas é a coleta seletiva que, além de diminuir o volume do lixo a ser tratado posteriormente, preserva grande quantidade de matérias-primas pela reutilização dos materiais selecionados.

A coleta seletiva pressupõe a separação dos materiais recicláveis como papel, vidro, metais e plásticos, do restante do lixo, nas suas próprias fontes geradoras, ou seja, nas residências, escolas, repartições públicas, escritórios e demais estabelecimentos que produzem resíduos sólidos urbanos.

Portanto, para que a coleta seletiva realmente alcance resultados satisfatórios, faz-se necessária intensa participação da população, impulsionada por um processo de educação ambiental.

O município também deve possuir uma estrutura adequada para coletar e transportar os materiais recicláveis, pois a população não pode ser obrigada a acumular esses resíduos em suas casas, sem que ninguém os recolha. Necessário ainda, ter um local apropriado para realizar a triagem dos materiais e para armazená-los até que possam ser reaproveitados.

Essa coleta selecionada dos materiais representa um primeiro passo para que as demais alternativas sejam colocadas em prática, proporcionando uma destinação saudável e consciente ao lixo urbano.

2.4.2 Reciclagem

A reciclagem desses materiais selecionados pode ser o próximo passo. Ela consiste no reaproveitamento de vários rejeitos, que se inicia com a separação dos resíduos em orgânicos, como restos de comida e inorgânicos, como os materiais acima citados. Cada um desses materiais deve ser submetido a um processo adequado e específico para ser reaproveitado.

Entre os materiais que podem ser reciclados, está o papel e o papelão.

O processo de reciclagem desses materiais inicia-se com sua distribuição em dois grandes grupos, de características bem definidas: as asparas, compostas de todos os papéis descartados resultantes de cortes, acertos e refugo de gráficas e editoras, assim como as cartonagens; e os papéis usados, como caixas de papelão ondulado, sacos multifolhados (sacos de cimento), papéis produzidos como resíduos de escritório, de cores diversas, etc.

Depois, o papel e o papelão usados passam por um novo processo de fabricação, em que são colocados em uma centrífuga, misturados com água, tornando-se uma polpa, que é refinada e filtrada e submetida a um sistema de rolos compressores, que dão consistência a folha produzida. Em seguida, essas novas folhas passam por secadores, são cortadas e prensadas, surgindo então, um novo papel.

Esse novo material recebe o nome de papel maculada, e volta ao mercado consumidor, sendo utilizado nos açougues, por exemplo.

Uma vantagem apresentada por esse reaproveitamento do papel está na economia energética, que chega a 70% (setenta por cento), poupando óleo combustível e energia elétrica normalmente consumidos para a produção de celulose a partir da madeira ou de vegetais diversos.

Além disso, representa uma fonte de preservação do meio ambiente, com a diminuição de árvores derrubadas nas matas brasileiras, pois cada tonelada de papel fabricado com os restos desse material que iriam para o lixo, representa a não derrubada de 40 (quarenta) a 60 (sessenta) eucaliptos com 06 (seis) anos de idade.

Outro material que também pode ser reciclado é o plástico. Atualmente, ele se faz presente em todos os momentos de nossa vida, desde utensílios essenciais ao nosso cotidiano, até em peças de computadores, automóveis, aviões e satélites artificiais.

Milhares de fábricas no país produzem uma infinidade de materiais plásticos, utilizando como matéria-prima básica a resina sintética, material derivado do petróleo, produto de custo elevado e tão cobiçado no mundo moderno.

Essa dependência do petróleo e, por conseqüência, da capacidade produtiva da indústria petroquímica nacional são as principais dificuldades enfrentadas pelas indústrias de materiais plásticos.

Por essa razão, a reciclagem desse material vem se tornando cada vez mais atraente, sendo uma alternativa para a indústrias que fabricam ou se utilizam do plástico em sua linha de produção, preserva o meio ambiente e, principalmente, diminui a quantidade de petróleo utilizada, o que contribui para o não desperdício dessa matéria-prima e fonte de energia que hoje nos é indispensável.

O vidro é outro material reciclável, muito utilizado pelas indústrias de bebidas, para acondicionamento de vinhos, cervejas, refrigerantes, sucos, etc.

Seu reaproveitamento pode se dar de duas formas distintas: através da reutilização do recipiente usado para acondicionamento de novos produtos, até que o vasilhame se danifique, ou no caso de cacos de vidro, fundindo-o para a confecção de novos vasilhames.

No primeiro caso, estima-se que um recipiente possa ser reutilizado, em média, 25 (vinte e cinco) vezes, até que se torne frágil e corra o risco de quebrar-

se a qualquer pancada. Já no segundo caso, os cacos de vidro são separados por cor, depois moídos, fundidos e submetidos à extrusão e sopro, formando novas garrafas.

Um dado importante no reaproveitamento do vidro é que ele é 100% (cem por cento) reciclável, ou seja, 01 (uma) tonelada de embalagens de vidro pode ser moída como matéria-prima, produzindo novamente 01 (uma) tonelada de embalagens novas.

A reciclagem do vidro tem assim grande significado ambiental para economia energética, se comparada ao processo convencional, e para preservação dos recursos minerais necessários à sua fabricação.

Por fim, devemos ainda ressaltar a reciclagem dos metais, que tem se mostrado muito benéfica ao meio ambiente, pois, atualmente, o volume de sucata metálica gerada sob a forma de automóveis, latas, fios e outros utensílios domésticos é muito elevado, agravando ainda mais a poluição causada pelo lixo urbano.

Entre os benefícios trazidos por mais essa forma de reaproveitamento de materiais, podemos destacar a geração de fontes de emprego para a população mais humilde, na coleta, separação e preparação da sucata; a economia dos minérios utilizados em sua fabricação, uma vez que a sucata entra no processo industrial como fonte metálica; e a economia de fonte energética, pois a utilização da sucata proporciona a diminuição do consumo de energia utilizada na transformação dos minérios em metais ou ligas.

O doutrinador Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, ao comentar sobre o tema, considera a reciclagem como a forma mais adequada de tratamento dos resíduos sólidos urbanos, dissertando:

A reciclagem deve ser considerada, sob todos os aspectos um processo vantajoso à humanidade. É a forma mais adequada de tratamento de lixo, por razões ecológicas e também econômicas, pois retira do fluxo terminal os resíduos cujos destinos seriam os aterros, a incineração ou a compostagem: reintroduz o lixo no processo industrial. (FERNANDES, 2001, p. 94)

Assim, podemos concluir que a reciclagem, além de preservar o meio ambiente com a diminuição dos resíduos sólidos urbanos, também contribui para a conservação de alguns minerais e vegetais que são fontes de matérias-primas.

Já os materiais que não podem ser reciclados, devem ter outra destinação que não seja o lixão, visando também à proteção do meio em que vivemos.

2.4.3 Incineração

A incineração é uma opção para a destinação desses resíduos e talvez seja o tratamento mais eficaz a ser dado ao lixo urbano, pois o reduz em cerca de 90% (noventa por cento), tanto em volume, quanto em peso.

Ela se realiza através da queima a elevadas temperaturas (800 a 1000°C), de todos os tipos de lixo, como remédios, alimentos, utensílios domésticos, lixo hospitalar, tóxicos e outros, reduzindo-os a cinzas.

No entanto, essa incineração não pode ser realizada de forma descontrolada e rudimentar, empilhando os materiais em qualquer local e ateando fogo. Pois, se assim fosse feita, reduziria a poluição do solo, mas aumentaria a contaminação do ar atmosférico, devido a emissão de películas altamente perigosas produzidas pela combustão de materiais normalmente encontrados em meio ao lixo urbano.

Faz-se necessário que essa queima seja realizada nas Usinas de Incineração de lixo, em que os resíduos são queimados mediante um controle intenso, para que a combustão seja completa, com a oxidação dos gases emitidos, para que não poluam a atmosfera, e com a correta remoção da fuligem restante do material, para que não se espalhe por toda a cidade com o vento.

Deve seguir critérios rígidos em seu processamento, para evitar a liberação de dioxinas e não contribuir com o aumento da poluição.

Devido a todos esses cuidados que são necessários na queima do lixo urbano, a instalação de Usinas Incineradoras constitui uma alternativa dispendiosa sendo indicada apenas nas situações em que outras formas de destinação final do lixo sejam inviáveis, principalmente nas grandes cidades, em decorrência do grande volume de lixo a ser tratado e da ausência de áreas disponíveis.

No Brasil, apenas São Paulo utiliza a incineração como alternativo de tratamento do lixo urbano.

Para o lixo orgânico produzido em nossas residências, restaurantes, terminais rodoviários e demais estabelecimentos, apresentamos ainda uma destinação diferente, através de um processo denominado compostagem.

2.4.4 Compostagem

A compostagem é definida como um processo biológico aeróbico, de transformação da matéria orgânica do lixo em húmus, pela ação dos microorganismos existentes no próprio lixo, ou seja, é a transformação do lixo em composto orgânico, comumente conhecido por adubo ou fertilizante.

O processo biológico de produção do composto compreende duas fases distintas:

1º) Degradação ativa: processo de reviramento periódico da massa do lixo orgânico, realizado normalmente a céu aberto, em que ocorre a oxidação mais intensa da matéria orgânica e a eliminação da maioria dos microorganismos patogênicos;

2º) Maturação: processo de humificação que ocorre também a céu aberto, tendo como resultado final, o composto orgânico biologicamente estabilizado e apropriado para uso agrícola.

Em breve comentário sobre a compostagem, afirma Edis Milaré:

A usina de compostagem é a que possibilita maiores ganhos ambientais. Destina-se tão somente aos resíduos sólidos domésticos e compreende processo de transformação da matéria orgânica em composto, a ser utilizado como enriquecedor do solo em áreas agrícolas [...]. (MILARÉ, 2000, p.140)

Esta é uma forma inteligente de reaproveitamento dos dejetos orgânicos, trazendo como vantagens a redução dos espaços destinados aos aterros sanitários, o prolongamento da vida útil desses locais e a fabricação de adubos de preço reduzido, capazes de prevenir erosões, aumentar a umidade do solo e impedir sua acidificação.

2.4.5 Aterro sanitário

Por fim, temos ainda como alternativa de disposição do lixo urbano, o aterro sanitário.

Nesse sistema, chamado também de aterro controlado, o lixo é depositado diariamente em um terreno e, logo em seguida, é coberto por uma camada de terra, o que reduz o perigo à saúde e à segurança pública. Contudo, a vida útil do aterro está compreendida entre três a cinco anos, pois o terreno acaba ficando saturado com a deposição da terra sobre o lixo.

Por essa razão, embora seja a alternativa menos dispendiosa, podendo ser adotada até pelos municípios mais carentes em recursos financeiros, deve ser encarada como uma solução provisória, por ser ainda precário sob o aspecto ambiental.

Em razão de ser esse processo um verdadeiro aterro do lixo produzido pelas cidades, a escolha do local para sua implantação deverá ser rigorosamente avaliada, pois é necessário que seja em uma área afastada de cursos d'água, de lençóis freáticos e de locais habitados, principalmente de aeroportos, já que o lixo atrai aves, que podem provocar acidentes aéreos.

Importante ressaltarmos o comentário do doutrinador Edis Milaré sobre o aterro sanitário:

O aterro sanitário é uma das formas tecnicamente adequadas de disposição final e menos custosa de ser implantada. A instalação e operação dependem de um grande espaço físico, dentro do qual os resíduos são depositados, com observância de rigorosas posturas técnicas, que minoram ou, por vezes, evitam a ocorrência de danos ambientais. (MILARÉ, 2000, p. 188)

Entre os elementos essenciais que um aterro deve conter, podemos identificar:

1º) Jazida de material de recobrimento: no local destinado ao aterro, deve haver áreas de onde se possa retirar terra para o recobrimento diário do lixo;

2º) Sistema de drenagem de águas pluviais: para desviar a água das chuvas, para que não retirem a camada de terra colocada sobre o lixo;

3º) Impermeabilização da base e laterais do aterro: visa evitar a poluição dos lençóis freáticos pelo vazamento do chorume e gases;

4º) Sistema de tratamento dos efluentes líquidos do aterro: destinado à captação e tratamento do chorume, que possui um elevado potencial poluidor;

5º) Sistema de drenagem de gases: a decomposição biológica do lixo produz os gases conhecidos como dióxido de carbono e metano que, ao se misturarem com o ar, tornam-se altamente inflamáveis, podendo causar explosões e asfixia em ambientes fechados.

A adoção do aterro propicia a redução dos danos à saúde e segurança da população, evitando a proliferação de vetores de doenças e a prática de catação de lixo, que representa imenso risco a pessoas que vivem nos lixões.

Com todas essas alternativas apresentadas para a destinação dos resíduos sólidos urbanos, cada município terá a possibilidade de escolher qual será a mais viável para tratar o seu lixo, devendo levar em consideração a preservação do meio ambiente, a melhoria das condições sanitárias, a economia dos recursos minerais e vegetais com o reaproveitamento dos materiais, o desenvolvimento da agricultura com a aplicação do composto orgânico no solo, etc.

Ademais, o tratamento dos resíduos sólidos urbanos é uma exigência legal, que deve estar disciplinada no plano diretor dos municípios em respeito às normas estabelecidas no Estatuto da Cidade, tema do qual trataremos nos capítulos posteriores.

3 O MUNICÍPIO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

3.1 O município na constituição federal de 1988.

A Constituição Federal promulgada em 05 (cinco) de outubro de 1988 estabeleceu logo em seu artigo 1º, ser o Brasil uma República Federativa formada pela união indissolúvel dos Estados, Municípios e Distrito Federal.

Preceitua ainda o artigo 18 da Carta Magna, que “A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição”.

Pela interpretação dos referidos artigos, verificamos que o Brasil é um Estado Federado que se caracteriza pela descentralização político-administrativa estabelecida em âmbito constitucional.

Infere-se também da lei maior em vigor que os Municípios, tratados pela Constituição Federal anterior como simples unidades político-administrativas, passaram a fazer parte deste Estado Federado, na posição de entes da Federação, possuindo agora competência para criar sua Lei Orgânica.

Esta foi a grande inovação trazida pela Carta Magna de 1988, pois as Constituições anteriores, embora já dispusessem ser o Brasil uma Federação, não faziam referência expressa ao Município como componente desta união indissolúvel.

No entanto, muitos doutrinadores já consideravam o Município peça essencial do sistema federativo.

Hely Lopes Meirelles deve ser lembrado entre esses ilustres pensadores, que clamavam pelo reconhecimento do Município como componente do Estado Federal, desde que a Constituição Federal de 1946 o elevou à entidade estatal de terceiro grau, tendo criticado duramente os constituintes da época, por não terem relevado a posição ocupada pelos Municípios no sistema federativo:

Não é de se louvar a timidez de nossos constituintes, que, ao invés de declararem às claras a posição do Município brasileiro no novo conceito de federação que adotaram, valeram-se de eufemismo para disfarçar a inovação. Dessa redação dissimulada das nossas Constituições republicanas, no concernente à posição do Município no sistema federativo vigente, têm resultado erros de conceituação e a falsa idéia

de que o Município não integra a federação brasileira [...]. (MEIRELLES, 1981, p. 17).

Seguindo orientação diversa, o ilustre constitucionalista José Afonso da Silva (2001) sustenta ser tal tese equivocada, defendendo que não é porque o Município possui autonomia político-constitucional que deverá necessariamente integrar a entidade federativa. Afirmar ainda que, sendo os Municípios considerados posições políticas do território da União, os Estados ficariam sem territórios próprios, o que também tornaria Estados e Município entidades sobrepostas. E afirma:

Em que muda a federação brasileira com o incluir dos Municípios como um de seus componentes? Não muda nada. Passaram os Municípios a ser entidades federativas? Certamente que não, pois não temos uma Federação de Municípios. (SILVA, 200, p. 477).

Não obstante a presente divergência, fato é que o Município agora é reconhecido pela Constituição Federal de 1988 como ente federado, formando uma aliança rígida com os Estados e com o Distrito Federal para formar a União.

O termo “federalismo” tem sua origem na palavra latina “feudus”, que significa aliança, elo, liame, sendo que na Federação deve existir esse laço entre os entes que a compõem, visando alcançar objetivos comuns.

Trazendo tal concepção para nosso estudo, que busca a proteção legal do meio ambiente, realizada especialmente pelos Municípios, com a correta destinação dos resíduos sólidos urbanos, importante destacarmos um feliz comentário do mestre Paulo Afonso Leme Machado:

A União, portanto, deve existir e subsistir através da felicidade dos entes que dela fazem parte. Essa felicidade é constituída de vários elementos, entre os quais a implementação do direito de todos a um meio ambiente ecologicamente equilibrado e propício a uma sadia qualidade de vida (art. 225, caput, da C.F.). É óbvio, mas merece ser salientado: a existência da Federação não pode basear-se na felicidade de alguns Municípios, construído sobre a infelicidade de outros Municípios, isto é, o desenvolvimento de uma parte da Federação não pode ser conseguido à custa da poluição e da degradação da natureza da outra parte, ainda que seja do menor, do mais pobre e do mais distante dos Municípios. (MACHADO, 2002, p. 349)

Todos os Municípios são iguais perante a Constituição Federal de 1988 e importantes e necessários à formação da Federação, já que não há União sem Estados, nem Estados sem Municípios.

Portanto, os direitos e deveres de cada Município devem respeitar seus limites territoriais, de modo que um não interfira na auto-organização do outro, seja de forma benéfica ou maléfica.

3.2 – Autonomia municipal

Como ente federado que é, o Município possui total autonomia, que se revela no poder de auto-organização. Essa autonomia também é assegurada pela Constituição Federal de 1988, em vários dispositivos legais, entre os quais podemos destacar os artigos 18, 19 e 34, inciso VII, alínea c, da Carta Magna.

Segundo conceitua o doutrinador Joaquim Castro Aguiar:

Autonomia municipal é a faculdade que o Município tem assegurada pela Constituição da República, de auto-organizar-se politicamente através de lei própria, de autogovernar-se, de legislar, ordinária e supletivamente, sobre assuntos de interesse local e de auto-administrar-se, gerindo seus próprios negócios e dispondo livremente sobre eles, respeitando o sistema constitucional das competências e das restrições que a mesma Constituição lhe impõe. (AGUIAR, 1995, p.41)

Por tão brilhante conceito, verificamos que a autonomia conferida aos Municípios representa a atribuição de capacidades a esse ente, merecendo destaque:

- a) capacidade de auto-organização: com a elaboração de lei orgânica própria;
- b) capacidade de autogoverno: pela possibilidade de eleição de seus representantes;
- c) capacidade normativa própria ou de autolegislação: consistente na elaboração de leis municipais sobre matérias de sua competência, que vem determinada pela Constituição Federal de 1988;
- d) capacidade de auto-administração: para manter e prestar serviços de interesse local.

A capacidade primordial da autonomia municipal é a auto-organização. Como já destacado, esse poder de auto-organização dos Municípios revela-se pela faculdade de reger-se por uma Lei Orgânica própria, aprovada e promulgada

pela Câmara dos Vereadores, atendendo os princípios da Constituição Federal e também da Constituição Estadual.

A outorga dessa autonomia aos Municípios foi de fundamental importância para a definição de sua posição enquanto ente federado. Isto porque as Constituições anteriores remetiam aos Estados o poder de criar e organizar seus Municípios; porém, os Estados concediam-lhes apenas autonomia quanto à capacidade de auto-administração, autolegislação e autogoverno.

Não era conferida aos Municípios a autonomia política, de auto-organização, poder este exercido pelos Estados-membros, considerado superior na Federação.

No entanto, com a Constituição Federal de 1988, os Municípios detêm total autonomia assegurada pela Constituição Federal vigente, não sendo mais obrigados a submeterem-se às ingerências dos Estados em seus territórios, nem em assuntos de interesse local, já que agora estão no mesmo patamar na formação da Federação.

Destacável relevância possui o artigo 34, inciso VII, alínea c, da C.F./88, já citado anteriormente, ao determinar que a autonomia municipal não é apenas uma norma, mas um princípio constitucional.

Quando nos referimos a um mandamento legal como Princípio, devemos encará-lo como a origem, a base, o fundamento, o alicerce de todo o sistema normativo. A interpretação de todo e qualquer dispositivo constitucional deve respeitar primeiramente seus princípios, seus fundamentos.

O desrespeito da autonomia municipal pelos Estados-membros pode acarretar inclusive uma intervenção da União para assegurá-la.

Ademais, essa autonomia deve ser analisada sob vários aspectos, podendo inclusive ser subdividida da seguinte forma:

3.2.1 Autonomia política

Essa autonomia política caracteriza-se pelo poder da população municipal de eleger seus representantes do Poder Executivo e do Poder Legislativo, isto é, o Prefeito, o Vice-Prefeito e os Vereadores.

O doutrinador Joaquim Castro Aguiar, ao dissertar a respeito do tema referido, nos presenteia com um conceito cristalino, o qual merece destaque:

A autonomia política traduz-se na eletividade dos mandatários políticos do Município – Prefeito, Vice-Prefeito e Vereadores. Consiste em governo próprio, com representantes escolhidos livremente pelos munícipes, mediante pleito direto e secreto, realizado simultaneamente em todos os Municípios do país. (AGUIAR, 1995, p. 97)

Embora seja de competência de lei federal e não de lei orgânica municipal, ditar as regras a serem respeitadas pela eleição, cabe à população de cada Município, seguindo tais regras, eleger os representantes de cada cidade, para administrá-la de forma a atender as necessidades locais, proporcionando aos munícipes uma sadia qualidade de vida.

3.2.2 Autonomia financeira

A autonomia financeira revela-se na possibilidade dos Municípios instituírem e arrecadarem seus próprios tributos, bem como aplicarem seus rendimentos nos setores de que mais necessitarem, sem qualquer interferência dos demais entes federados.

Essa competência para instituir tributos foi conferida expressamente pela Constituição Federal, em seu artigo 30, inciso III, que dispõe:

Artigo 30: Compete aos Municípios;
III – instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei.

Ademais, a lei maior ainda determina em seu artigo 156 quais são os impostos que competem aos Municípios instituir, que são: 1) imposto sobre propriedade predial e territorial urbana (IPTU); 2) imposto de transmissão “inter vivos” de bens imóveis e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos à sua aquisição (ITCMD); 3) imposto sobre serviço de qualquer natureza (ISS).

Os Municípios poderão ainda criar Taxas, segundo preceitua o artigo 77, inciso II, da C.F./88, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos prestados ao contribuinte ou postos à sua disposição.

Por fim, possui competência também para instituir Contribuições de Melhoria, decorrente da valorização de imóveis vizinhos a uma obra pública, em decorrência de sua execução pelo Poder Público municipal.

Tais tributos serão instituídos por lei municipal, exclusivamente, que também deverá regular a aplicação das receitas arrecadadas pelo Município, sejam tributárias, patrimoniais, industriais ou derivadas dos demais entes federados.

3.2.3 Autonomia legislativa

Constitui um direito do Município de legislar sobre assuntos de seu interesse local e de suplementar a legislação federal e estadual, no âmbito da legislação concorrente.

Referida competência legislativa está prevista expressamente no artigo 30, incisos I e II, da C.F./88, que preceitua:

Artigo 30: Compete aos Municípios:
I – legislar sobre assuntos de interesse local;
II – suplementar a legislação federal e a estadual, no que couber;

Esse poder legislativo conferido aos Municípios é exercido pela Câmara dos Vereadores, órgão legislativo autêntico, que representa os munícipes na criação de leis, que visem atender principalmente as necessidades locais.

A Constituição Federal de 1969 determinava competir aos Municípios dispor sobre assuntos de seu peculiar interesse. Em outras palavras, já conferia aos Municípios a competência para criar suas próprias leis, mas não utilizou a expressão “legislar”, presente na redação do artigo 30, inciso I, da C.F./88.

Trazia também a expressão “peculiar interesse”, que foi substituída por “interesse local” no dispositivo legal da nova Carta Magna, termo este mais acessível aos leigos e mais fácil de ser interpretado, embora, em essência, possuam o mesmo significado, já que os assuntos de interesse local são exatamente aqueles de interesse peculiar dos Municípios.

Quando analisamos a expressão “interesse local”, não é correto relacioná-la com interesse exclusivo, privativo e que diz respeito unicamente àquele Município.

Isto porque, na maioria das situações, um assunto que atinge com maior amplitude a população de um Município pode produzir reflexos na população de todo um Estado ou até mesmo de toda a nação.

No entanto, esse assunto é classificado como de interesse local devido à predominância do interesse do Município sobre o do Estado ou da União.

Hely Lopes Meirelles, ao discorrer sobre o tema, embora em época em que estava em vigência a Constituição Federal de 1969, que falava em peculiar interesse, descreve a nítida distinção entre exclusividade e predominância do interesse.

Peculiar interesse não é interesse exclusivo do Município; não é interesse privativo da localidade; não é interesse único dos munícipes. Se se exigisse essa exclusividade, essa privatividade, essa unicidade, bem reduzido ficaria o âmbito da administração local, aniquilando-se a autonomia de que faz praça a Constituição. Mesmo porque, não há interesse municipal que não seja reflexamente da União e do Estado-membro, como também não há interesse regional ou nacional, que não ressoe nos Municípios, como partes integrantes da Federação Brasileira, através dos Estados a que pertencem. O que define e caracteriza o peculiar interesse, inscrito como dogma constitucional, é a predominância do interesse do Município sobre o do Estado ou da União. (MEIRELLES, 1981, p. 86)

Intimamente relacionada a essa autonomia legislativa, está a competência para criar leis que visem proteger o meio ambiente, através da adequada destinação dos resíduos sólidos urbanos. Os Municípios possuem predominante interesse na coleta, no transporte, no tratamento e na disposição final desses resíduos, o que torna referido assunto de interesse local.

Isto porque, para que um Município consiga se desenvolver, atraindo investidores e pessoas dispostas a construir suas vidas naquela localidade, é necessário que possa oferecer aos interessados uma sadia qualidade de vida.

Sem dúvida alguma, essa qualidade de vida já alcançada quase em sua totalidade, com um meio ambiente preservado, protegido das agressões praticadas pelos seres humanos.

O depósito irregular dos resíduos sólidos urbanos, como já estudado, é uma forma de agressão e degradação do meio ambiente em que a cidade se desenvolve.

A quantidade de resíduos produzidos principalmente pela população que reside nos grandes centros urbanos cresce cada dia mais, por conta da utilização

de produtos descartáveis em razão da mudança das necessidades de um cotidiano cheio de afazeres.

Portanto, sua destinação adequada é do interesse de todos, especialmente da população de cada Município, que não deseja e nem pode ser obrigada a conviver em meio ao lixo e num ambiente totalmente degradado.

Assim como, determinados assuntos que são de interesse nacional ou regional, podem vir a ser predominantemente municipal.

Por essas assertivas, verificamos que não existe um rol taxativo dos assuntos que são de interesse local.

Em cada momento histórico, em cada era política, em cada fase de desenvolvimento dos municípios, existem determinados e específicos interesses locais, que se modificam com o passar do tempo, o que confere grande mérito à expressão utilizada pela CF/88 e que não deve se tentar delimitar.

3.2.4 Autonomia administrativa.

Esta autonomia refere-se à auto-administração, à faculdade de gerir os assuntos de seu interesse, de organizar os seus serviços, os seus negócios, à capacidade do Município de administrar o que é seu.

Para Joaquim Castro Aguiar, “É a faculdade que o município tem de organizar os serviços públicos de interesse local e de prestá-los, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão” (AGUIAR, 1995, p.111).

Assim como as demais, esta autonomia também está expressa no artigo 30, inciso V, da C.F./88, que estabelece:

Art. 30: Compete aos Municípios:

V – organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído ou de transporte que tem caráter essencial.

Por serviços públicos devemos entender a prestação de qualquer atividade regida pelo direito público, como os serviços de saúde, transporte, de polícia, de planejamento urbano, iluminação pública, fornecimento de água, pavimentação e calçamento, saneamento básico, bem como de limpeza pública urbana e destinação final dos resíduos domiciliares, do qual trataremos adiante.

Cada Município possui autonomia para organizar e administrar a execução de todos esses serviços, dirigindo-os conforme as necessidades de cada localidade, a forma como serão postos à disposição da população e legislando sobre a administração municipal.

Como a maioria dos serviços públicos são prestados visando atender os interesses da população, que se concentram nos municípios, nada mais natural que ter o Município plena capacidade para organizá-los.

O Poder Público Municipal mantém um contato direto com a população que governa, possuindo facilidade em identificar quais os serviços mais necessários, em quais bairros são mais deficientes, qual a melhor forma de organizá-los para atenderem a um maior número de pessoas, etc.

Assim, de grande importância é essa autonomia para o Município e também para a população, que são os mais beneficiados com a prestação de serviços de qualidade.

3.3 Distribuição de competências

Antes de adentrarmos no tema tratado neste tópico, faz-se necessário que estabeleçamos uma relação evidente que existe entre a autonomia conferida pela Constituição Federal aos entes que compõem a Federação e a repartição de competências.

Isto porque, cada ente federado só poderá exercer sua autonomia política, administrativa, financeira e legislativa, em todas as suas esferas, se possuir competência para desenvolver sua atividade normativa.

Para o constitucionalista José Afonso da Silva:

A autonomia das entidades federativas pressupõe repartição de competências para o exercício e desenvolvimento de sua atividade normativa. Esta distribuição constitucional de poderes é o ponto nuclear da noção de Estado Federal [...]. (SILVA, 2001, p. 479)

O Município, como ente federado que é, também teve assegurada pela C.F./88, sua competência legislativa e material, na medida em que lhe foi atribuído poder e liberdade para legislar sobre matérias de interesse local.

Para realizar essa divisão da competência entre cada um dos entes, o legislador adotou como princípio geral o da predominância do interesse, segundo o qual a competência da União é determinada pelas matérias de interesse nacional, a dos Estados é delimitada aos assuntos de predominante interesse regional e a dos Municípios, sobre matérias de interesse local.

No entanto, como muitos assuntos não são apenas de interesse exclusivo de um único Estado ou mesmo de um só Município, ou ainda, não possuem interesse nacional, por não atingirem a União como um todo, a Carta Magna adotou uma técnica de enumeração dos poderes de cada ente.

Referida técnica contribuiu muito para a delimitação das competências.

O legislador enumerou os poderes da União e dos Municípios, conferiu poderes remanescentes aos Estados e atribuiu ao Distrito Federal as competências reservadas aos Estados e Municípios.

Ao ditar essas regras de competências, a C.F./88 não trata apenas da competência legislativa, mas estabelece hipóteses de competência material ou administrativa, atribuindo a cada um dos entes federados o poder-dever de praticar atos inerentes à sua auto-administração.

A proteção do meio ambiente como um todo é de competência administrativa comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, segundo determina o artigo 23 da Constituição Federal.

Merecem destaque os preceitos trazidos pelos incisos III, VI e VII do referido dispositivo constitucional, que visam proteger o meio ambiente cultural e natural.

É competência de todos os entes federados desempenhar certas atividades de cunho político, administrativo, econômico e social com o objetivo de proteger documentos, obras e bens de valor artístico, histórico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis, os sítios arqueológicos; proteger o meio ambiente, combatendo sua poluição, além de preservar as florestas, a fauna e a flora.

Para que os entes da Federação possam cumprir com efetividade suas competências materiais, com a prestação de serviços e demais atos administrativos, faz-se necessário que estes mesmos entes possuam capacidade para legislar sobre os respectivos assuntos.

Esta distribuição está disciplinada nos artigos 24, 25 e 30 da C.F./88, que não confere essa competência de forma exclusiva a apenas um dos entes, fazendo uma mescla de competências privativas, exclusivas e concorrentes.

Cada uma dessas espécies de competências é classificada levando em consideração a sua extensão, isto é, a participação de um ou mais entes Federativos na prática legislativa de regulamentação de determinadas matérias.

A competência é denominada exclusiva quando atribuída a apenas um dos entes, com exclusividade, ou seja, com a exclusão dos demais.

Privativa é aquela estabelecida como própria de um dos entes federados, havendo a possibilidade dessa competência ser delegada, ou seja, conferida a outro ente por aquele que a detém. Este ente que recebe esta delegação terá competência para suplementar a legislação existente sobre determinado assunto.

Já a competência concorrente revela-se na possibilidade de todos os entes legislarem simultaneamente sobre a mesma matéria, onde o exercício desta competência por um dos entes não exclui a capacidade dos demais para legislar.

Esta competência concorrente pode ainda ser subdividida em própria e imprópria. A primeira caracteriza-se pela indicação expressa do texto constitucional de que será exercida de forma simultânea e limitada por mais de um ente da Federação.

A segunda, por sua vez, surge da necessidade de se dar alicerce legislativo para o exercício de uma competência comum, não estando prevista expressamente no texto legal.

Importante trazer à colação a brilhante observação de Luiz Alberto David Araújo (2001), no sentido de que a divisão das competências concorrentes próprias, verifica-se nos três níveis da Federação: no Federal, no Estadual e no Municipal.

O autor abstrai esta interpretação do próprio texto constitucional, valendo destacar o artigo 24, parágrafos 1º e 2º da C.F./88, que conferem à União a prerrogativa de edição de normas gerais, ressalvando aos Estados-membros o direito à suplementação de tais normas, bem como o artigo 30, inciso II, que determina a expressa competência do Município de suplementar a legislação federal e estadual.

Assim, classificadas as diversas competências trazidas por nosso ordenamento jurídico, importante destacarmos agora a distribuição da competência legislativa em matéria ambiental.

3.4 A competência legislativa em matéria ambiental

Ao tecer comentários a respeito do presente tema, a doutrinadora Fernanda Dias Menezes de Almeida afirma que:

De fato, é na capacidade de estabelecer as leis que vão reger as suas próprias atividades, sem subordinação hierárquica e sem a intromissão das demais esferas de poder, que se traduz fundamentalmente a autonomia de cada uma dessas esferas. Autogovernar-se não significa outra coisa senão ditar as próprias regras. (ALMEIDA, 2000, p. 97)

Este comentário ressalta a importância da atribuição da competência legislativa a cada um dos entes, como ponto primordial para o exercício de sua autonomia.

Começando pela União, esta possui competência privativa e concorrente para legislar sobre o meio ambiente.

As competências privativas da União estão previstas de forma mais concentrada no artigo 22 da Constituição Federal, artigo que também elenca as matérias ambientais de sua competência.

A primeira matéria afeta à União é tratada no inciso IV do artigo 22, que estabelece ser de competência da União legislar sobre as águas, recurso natural indispensável à preservação do meio ambiente e à sobrevivência dos seres humanos, sendo um assunto de interesse internacional.

O inciso XII, atribui à União a competência para legislar sobre as jazidas, minas e outros recursos naturais. Esta competência é conferida a ela em razão do disposto no artigo 20, inciso IX da C.F./88, que determina serem bens da União os recursos minerais.

Por fim, compete ainda privativamente à União, legislar sobre atividades nucleares de qualquer natureza, conforme o inciso XXVI do artigo 22 da Carta Magna. Tal matéria está entre os interesses de predominância nacional, já que um acidente nuclear pode causar uma degradação ambiental que atinja proporções nacionais, prejudicando todo o planeta, já que o meio ambiente é

único, em que os agentes naturais e biológicos interagem entre si constantemente.

Sobre essas matérias, a União poderá editar leis sobre todos os aspectos, gerais e específicos.

Já com relação a sua competência concorrente, que está disciplinada no artigo 24 da C.F./88, a União pode editar apenas normas gerais, pois as normas específicas serão editadas pelos Estados, no que diz respeito aos interesses regionais e, pelos Municípios, no que concerne aos seus interesses locais, assim como pelo Distrito Federal, que possui competência para legislar no âmbito regional e local.

Esta regra está expressa no parágrafo 1º do artigo 24 da C.F./88, que estabelece que a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais no âmbito da legislação concorrente.

Em seus incisos VI, VII e VIII, o artigo 24 disciplina a competência concorrente em matéria ambiental, cabendo a todos os entes federados legislar sobre florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição, proteção do patrimônio histórico, cultural, turístico e paisagístico e sobre a responsabilidade por dano ao meio ambiente.

Ademais, importante ressaltar ainda que o parágrafo 2º do artigo 24 da C.F./88 determina a competência dos Estados, que também possuem competência concorrente para legislar sobre as matérias ambientais disciplinadas nos incisos deste artigo.

Interpretando na seqüência os parágrafos 3º e 4º do mesmo dispositivo legal, verificamos que os Estados-membros poderão exercer competência legislativa plena quando não existir lei federal que estabeleça normas gerais sobre a matéria.

No entanto, sobrevindo lei federal, a lei estadual, se contrária àquela, ficará com sua eficácia suspensa.

Além das competências suplementar e concorrente, o artigo 25, parágrafo 1º da C.F./88, ainda garante aos Estados, uma competência residual, trazendo o preceito de que são reservadas a este ente, as competências que não lhe sejam vedadas pela Constituição Federal.

Diante de tal redação, concluímos que competirá aos Estados legislar sobre todas as matérias não incluídas na competência enumerada da União e dos Municípios.

Retornando à análise do “caput” do artigo 24 da Constituição Federal, notamos que a competência concorrente é conferida apenas à União, aos Estados e ao Distrito Federal.

O Município não está incluído no texto legal, fato este que tem levado a conclusões precipitadas de que este ente não possui competência normativa em matéria ambiental.

Se realizarmos uma interpretação isolada deste dispositivo, realmente esta seria a conclusão mais acertada.

No entanto, como já destacado no estudo da autonomia legislativa municipal, sua competência para editar leis regulando e protegendo o meio ambiente está expressamente prevista no artigo 30, incisos I e II da Carta Magna.

Encerrando esta discussão, trazemos à colação a sábia conclusão do mestre Edis Milaré:

Se a Constituição conferiu-lhe poder para ‘proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas’ – competência administrativa -, é óbvio que para cumprir tal missão há que poder legislar sobre a matéria. Acrescente-se, ademais, que a Constituição Federal, entre as inúmeras competências conferidas aos Municípios, entregou-lhes a de, em seu território, legislar supletivamente à União e aos Estados sobre proteção do meio ambiente. (MILARÉ, 2000, p. 243)

Como a competência legislativa do Município em matéria ambiental é um tema que merece maior destaque e aprofundamento em nosso estudo, ele será melhor explorado no capítulo seguinte.

4 O PAPEL JURÍDICO DO MUNICÍPIO NO TRATAMENTO DOS RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS

4.1 Competência legislativa do município na proteção do meio ambiente

Como já vínhamos dissertando no tópico anterior, em que pese o “caput” do artigo 24 da C.F./88 não ter incluído o Município entre os entes federados detentores de competência legislativa concorrente em matéria ambiental, esta competência é a ele atribuída pelo artigo 30, incisos I e II de nossa Lei Maior.

Tecendo comentários sobre as competências legislativas municipais, o doutrinador Jair Eduardo Santana relata:

Afirmamos haver no âmbito municipal as competências ditas concorrentes, mesmo a despeito de não constar o Município no rol do artigo 24 da Constituição Federal, porque o próprio artigo 30, inciso II, dá a exata magnitude desse campo a ser explorado pelo referido ente. De fato, cabe ao Município complementar a legislação federal e estadual, no que couber. (SANTANA, 1997, p. 91)

Sendo a competência disposta no artigo 24, atribuída de forma concomitante aos Estados, ao Distrito Federal e à União, estando incluída entre essa capacidade, a de legislar sobre matéria ambiental, podemos então concluir que também o Município possui competência concorrente em matéria ambiental.

Nossa Constituição apresentou na redação do artigo 30, de forma conjunta, as competências legislativa e material, privativa e concorrente municipal, dispensando a boa técnica utilizada na delimitação das competências dos demais Entes, que apresenta de forma separada.

Em seu inciso I, trata da competência legislativa privativa do Município, bem como a competência material também privativa, que o Poder Público Municipal exercerá em relação aos assuntos de interesse local.

Já no inciso II, o legislador nos apresenta a competência legislativa concorrente, como atacado acima, cabendo-lhe complementar a legislação federal e estadual.

Outros incisos do artigo 30 também trazem caso de competência material privativa municipal, merecendo destaque o inciso V, que atribui ao Poder público

Municipal a competência político-administrativa para organizar a prestar serviços públicos locais.

Ao dispor a respeito da competência material privativa no inciso I, o legislador utilizou como critério para seu desenvolvimento, o interesse local. Não pretendeu em momento algum enumerar quais os serviços que os Municípios poderiam e deveriam prestar no exercício de sua autonomia administrativa.

Isto seria totalmente irracional, haja vista que a sociedade evolui a cada dia, trazendo novas descobertas, criando novos afazeres, o que traz por conseqüência, o surgimento da necessidade de novos serviços a serem prestados pela municipalidade, enquanto outros deixam de ser essenciais ao cotidiano.

Portanto, cada Município deverá desempenhar essa capacidade que o legislador lhe conferiu, em conformidade com os interesses locais.

Um serviço público, que sempre foi e ainda é considerado de grande interesse local e muito necessário à proteção do meio ambiente, é o serviço de limpeza pública urbana, pois desde os primórdios da civilização, as atividades desempenhadas pelo homem já geravam resíduos sólidos, que precisavam ser coletados.

Para realizar este serviço, assim como os demais, de forma regular e adequada, o Município precisa discipliná-lo com a criação de uma lei municipal, no exercício de sua competência legislativa.

Tal competência foi conferida ao Município pela Constituição Federal, em seu artigo 30, inciso I, que determina:

Artigo 30: Compete aos Municípios:
I – legislar sobre assuntos de interesse local;

Muito embora já tenhamos delineado um conceito de interesse local, definindo-o como aquele de interesse predominante do Município, mas não de interesse exclusivo deste ente, imprescindível agora demarcarmos os limites desse interesse.

Ao exercer sua atividade normativa, editando leis que digam respeito as matérias de interesse local, o Município não pode invadir a competência legislativa privativa dos demais entes federados.

Certo está que o Poder Público Municipal pode legislar sobre matérias de interesse local. Mas como definir quais são essas matérias?

A norma constitucional não catalogou as matérias que se inserem no âmbito da legislação que se efetiva com fundamento no interesse local. Em razão dessa abertura deixada pelo legislador, chegamos à conclusão de que o rol do artigo 30 da C.F./88 é meramente exemplificativo, podendo alcançar uma infinidade de assuntos.

Seria de interesse local de um Município, o fornecimento domiciliar de água potável, o serviço de coleta de lixo, a organização dos pontos de ônibus pelos bairros, o calçamento de ruas e avenidas, a organização do trânsito, a arrecadação dos tributos locais, etc.

No interesse local está ainda a proteção do meio ambiente, possuindo o Município competência legislativa plena para legislar sobre o tema. Nenhum outro ente da federação possui mais interesse em legislar sobre esta matéria do que o Município.

É neste conglomerado de pessoas chamado Município, que se tem maior contato com a natureza, com os recursos naturais, buscando sempre uma sadia qualidade de vida, mas onde também se realiza a maior quantidade de atividades poluidoras.

Na cidade é que se produz maior quantidade de resíduos sólidos de toda natureza, hospitalares, industriais, residenciais, entre outros.

A doutrinadora Sandra Krieger Gonçalves Silva, destaca em seus comentários sobre o tema, a nítida importância do Município e as matérias afetas ao interesse local, dissertando que:

Não se pode olvidar que a pirâmide do Estado Federado, a base, o bloco modular é o Município, pois é neste que reside a convivência obrigatória dos indivíduos. É nesta pequena célula, que as pessoas exercem os seus direitos e cumprem suas obrigações; é onde se resolvem os problemas individuais e coletivos. Está no Município a escola da democracia. É no Município que se cuida do meio ambiente; é nele que se removem os detritos individuais e hospitalares e se recolhe o lixo doméstico [...]. (SILVA, 2003, p. 107-108)

Além dessa competência plena que o Município possui para legislar sobre as matérias relacionadas à proteção ambiental que sejam de seu interesse local, possui também competência legislativa suplementar.

Tal competência é atribuída a este ente federado pelo artigo 30, inciso II, da Constituição Federal, que dispõe:

Artigo 30: Compete aos Municípios:
II– suplementar a legislação federal e estadual no que couber;

Como já explanado, a União e o Estado possuem competência concorrente para legislarem sobre meio ambiente, por força da redação do artigo 24 da Constituição vigente. Tal competência não foi outorgada ao Município por referido artigo.

Por outro lado, o legislador conferiu ao Município a capacidade para exercer sua atividade normativa, suplementando as normas já criadas pela União, pelos Estados e pelo Distrito Federal.

Em conseqüência dessa disposição legal, como a União, os Estados e o Distrito Federal possuem competência concorrente para criarem normas visando à proteção do meio ambiente, o Município também poderá legislar sobre o tema de forma suplementar.

Assim, o Município possui competência para legislar sobre as florestas, caça, pesca, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição, proteção do patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico e pela responsabilidade por danos causados ao meio ambiente.

Pode-se dizer com isso que o município está autorizado implicitamente pela norma constitucional a dispor legislativamente sobre matérias que originariamente são de competência concorrente dos demais ente federados.

Essa autorização concedida pelo legislador nada mais é do que um reflexo do interesse local, já que essa competência suplementar conferida ao Município possibilita exatamente que este ente supra as lacunas e as deficiências deixadas pelas leis federal e estadual, para atender ao seu interesse local.

Isto porque, como bem determina o parágrafo 1º do artigo 24 da Constituição Federal, no âmbito da legislação concorrente, compete à União editar apenas normas gerais.

Estas normas gerais trazidas pelas leis federais, como o próprio nome define, tratam dos assuntos de forma genérica, estabelecendo normas aplicáveis à generalidade, não dispendo de forma aprofundada sobre cada tema tratado.

Do mesmo modo, os Estados também disciplinam nas leis estaduais, no âmbito da competência concorrente, apenas matérias afetas ao interesse Estadual, não se reportando ao tratamento de assuntos que sejam de interesse predominante de apenas um dos Municípios que o compõe.

Diante desta situação, cada Município poderá suplementar essas legislações, complementando os assuntos sobre os quais tenham um interesse predominante, disciplinando essas matérias de acordo com as necessidades locais, para proporcionar uma melhor qualidade de vida à população de seu território.

Cada Município possui interesses específicos, de acordo com sua localização no território nacional, com sua atividade econômica, com sua densidade demográfica, com o nível de desigualdade social que apresenta, com as atividades desenvolvidas em seu pólo industrial, entre outros aspectos.

Um fator importante, que solidifica a possibilidade do Município legislar sobre normas ambientais, está na obrigação que possui de proteger o meio ambiente e combater a poluição em todas as suas formas.

Esta obrigação está entre sua competência material disposta no artigo 23, inciso VI da Carta Magna que só pode ser executada pelo Município se ele possuir a possibilidade de disciplinar a matéria, por meio de lei ordinária.

Merece destaque a conclusão trazida pelo doutrinador Jair Eduardo Santana, que reúne em uma única frase a competência legislativa municipal em matéria ambiental:

Concluindo, em princípio, não teria o Município competência legislativa para dispor sobre meio ambiente, matéria afeta à União, em termos genéricos, e aos Estados, em termos mais específicos. No entanto, sendo o caso do inciso II, do artigo 30 da Constituição Federal, e estando presente o interesse predominantemente local, está o Município autorizado a 'suplementar' as regras existentes, atendendo as suas peculiaridades [...]. (SANTANA, 1998, p. 143)

No exercício desta competência, o Município deve editar leis visando à proteção do meio ambiente, com a regulamentação da destinação dos resíduos sólidos produzidos diariamente nos centros urbanos.

Cabe ao Poder público municipal criar lei proibindo o depósito de lixo em terrenos baldios que se espalham no centro e nos bairros da cidade, às margens de rodovias e avenidas, que podem provocar sérias enchentes com o

entupimento dos bueiros, aumentando os riscos de transmissão de doenças a toda a população.

Pode também regulamentar a adoção de alternativas saudáveis de destinação desses resíduos, como a instalação de um aterro sanitário, de uma usina de compostagem, ou de reciclagem, entre outras.

Ademais, diante de sua autonomia administrativa concedida pela Constituição Federal de 1988, possui competência para disciplinar a prestação do serviço de limpeza pública urbana, que pode ser exercido direta ou indiretamente pelo município ou por meio de concessão ou permissão, como veremos em seguida.

4.2 O exercício da autonomia administrativa na destinação dos resíduos sólidos urbanos

Como já dito anteriormente, a Constituição Federal, em seu artigo 30, inciso V, atribuiu autonomia administrativa aos Municípios, antes da Federação.

Essa autonomia administrativa revela-se na organização e prestação dos serviços públicos locais, dentre os quais merece destaque a limpeza pública urbana, que compreende a coleta, tratamento e destinação dos resíduos sólidos urbanos, bem como do lixo resultante da varrição das vias públicas, a qual deve ser regulada e executada direta ou indiretamente pelo Poder Público municipal.

Referido serviço faz parte do conceito de interesse local, pois os munícipes possuem interesse predominante em ver seus municípios limpos, sem lixo acumulado em terrenos baldios, às margens das rodovias ou mesmo em seus quintais.

O Município pode executá-lo diretamente ou mediante concessão ou permissão, conforme dispõe o artigo 175¹ da Constituição Federal.

Na primeira hipótese, de prestação direta, esse serviço é realizado pelo próprio Município, através de suas secretarias, divisões ou departamentos, contratando os funcionários pelo regime da CLT ou mesmo estatutários, disponibilizando os veículos para a coleta do lixo e cuidando de seu tratamento final.

¹ Artigo 175: Incumbe ao poder público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

Comentando o assunto, o doutrinador Jorge Ulisses Jacoby Fernandes (2001) critica a execução direta do serviço de limpeza pública urbana, que atualmente é o mais utilizado pelos Municípios brasileiros, afirmando ser muito primitivo, só se justificando em caso de não haver empresas interessadas em realizar esse serviço.

Quando prestados por autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista ou fundações municipais, haverá prestação indireta. Esta, por sua vez, poderá ser exercida através de concessão ou permissão.

Na concessão do serviço de limpeza pública, o Poder Público municipal delega a uma pessoa jurídica ou consórcio de empresas, o encargo do recolhimento dos resíduos sólidos urbanos e de outras atividades a ela referentes, que serão realizados por sua conta e risco.

Quando a concessão se dá a uma empresa privada, estabelece-se uma relação jurídica entre o usuário e a concessionária, de modo que o usuário paga diretamente à concessionária pelos serviços prestados. A Administração Pública apenas regulamenta e fiscaliza a atividade da concessionária, estabelecendo-se uma relação bilateral.

Já na permissão, há uma relação unilateral entre o Município e a empresa que presta o serviço, sendo também um ato precário, haja vista que o permitente tem o poder de revogar a permissão a qualquer momento, sem que assista ao permissionário direito à indenização.

Seja por uma ou outra forma, o Município só pode conceder serviços cuja prestação esteja inserida em sua competência, como está a limpeza pública urbana.

4.3 O município e a tutela administrativa do meio ambiente

O meio ambiente é um bem de interesse difuso, ou seja, de interesse comum, de toda a coletividade, sendo também um bem jurídico que merece ser tutelado.

Ele possui uma destinação comum, isto é, atender todas as necessidades da população, para manter a sobrevivência e uma boa qualidade de vida em um ambiente saudável.

Possui também a exigência comum de ser preservado por todos, para manter o equilíbrio ecológico essencial e de não serem degradados os recursos naturais e minerais.

Por ser um bem comum jurídico de essencial importância para a sobrevivência de todo o planeta e ao mesmo tempo, muito frágil diante da degradação humana, o meio ambiente necessita de uma proteção especial, sendo tutelado pelo Poder Público, por se tratar de um patrimônio público.

É a lei que estabelece expressamente o sujeito, o objeto e o alcance das intervenções e ações ambientais, utilizando o poder de polícia administrativa que possuem os entes federados, para limitar os direitos individuais.

O doutrinador Jorge Ulisses Jacoby Fernandes traz uma definição do poder de polícia, afirmando:

Poder de polícia é, tradicionalmente, entendido como a atividade de poder público que condiciona o exercício da liberdade e a fruição da propriedade pelos indivíduos, ajustando-os aos interesses coletivos, nos termos da lei. (FERNANDES, 2001, p. 67)

Ajustando tal conceito à proteção de meio ambiente, entendemos que exercendo o poder de polícia, a Administração Pública deve praticar atos visando conservar os ecossistemas, disciplinar o desenvolvimento das atividades econômicas que possam causar degradação ambiental e que necessitam de licença do Poder Público.

Paulo Affonso Leme Machado faz essa adequação entre o poder de polícia e seu exercício na proteção de meio ambiente, afirmando:

Poder de polícia ambiental é a atividade da Administração Pública que limita ou disciplina direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou a abstenção de fato em razão de interesse público concernente à saúde da população, à conservação dos ecossistemas, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas ou de outras atividades dependentes de concessão, autorização/permissão ou licença do Poder Público de cujas atividades possam decorrer poluição ou agressão à natureza. (MACHADO, 2002, p. 296-297)

Esse poder de polícia é exercido por profissionais técnicos, capacitados para defender e preservar o meio ambiente, mantendo a qualidade ambiental e o

equilíbrio ecológico. Normalmente, o poder de polícia é exercido por meio de ações fiscalizadoras como, por exemplo, o licenciamento ambiental.

Segundo Edis Milaré (2004), o licenciamento ambiental visa preservar dos riscos de degradação a qualidade do meio ambiente e a saúde da população, que possam ser afetadas por qualquer atividade humana.

Como já visto anteriormente, todos os entes da Federação possuem competência comum para proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas, inclusive os Municípios, nos assuntos de predominante interesse local.

A lei 6.938/81, que dispõe sobre a política nacional do meio ambiente, atribui aos órgãos e entidades municipais a responsabilidade pelo controle e fiscalização, na esfera local, das atividades capazes de provocar danos ambientais.

Além disso, em seu artigo 6º, parágrafo 2º, conferiu também aos Municípios a competência para elaborarem normas supletivas e complementares às editadas pela União e pelos Estados.

Essa mesma lei infraconstitucional atribuiu ao CONAMA – Conselho Nacional do Meio Ambiente – a competência para estabelecer normas sobre licenciamento de atividades potencial ou afetivamente lesivas ao ambiente.

O CONAMA, por sua vez, no exercício dessa competência, editou a Resolução 237 de 1997, conferindo competência à União, aos Estados e aos Municípios para conceder ou não o licenciamento ambiental.

Segundo a doutrinadora Patrícia Azevedo da Silveira, o licenciamento ambiental:

Consiste em um procedimento administrativo pelo o qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras, ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental, considerando as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso. (SILVEIRA, 2003, p. 175-176)

Os Municípios terão capacidade para conceder ou não esse licenciamento ambiental, quando a atividade a ser desenvolvida possa gerar impactos ambientais locais.

Como o Município recebeu do legislador todas essas competências, é inquestionável que tenha o direito e o dever de exercer o poder de polícia em matéria ambiental, nos assuntos de seu interesse local.

Esse poder de polícia deve ser exercido tanto de forma preventiva, ou seja, evitando que uma atividade cause danos ao meio ambiente, quanto de forma repressiva, aplicando uma sanção àquele infrator que já degradou a natureza.

Nessas duas hipóteses, o Poder Público está agindo com o objetivo de impedir que um comportamento individual cause danos ao um bem jurídico de uso comum do povo, que é de interesse de toda a coletividade.

Como, atualmente, vivemos em um Estado moderno, em que a Administração Pública já não mais concentra exclusivamente em suas mãos a realização de todos os serviços públicos, também não só ela poderá exercer o poder de polícia.

A lei poderá atribuir expressamente a competência a empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações, para exercerem o poder de polícia, já que desenvolvem atividades de interesse público.

4.4 Instrumentos normativos aplicáveis no âmbito municipal

4.4.1 Estatuto da cidade

A Constituição Federal possui um capítulo intitulado “Da Política Urbana”, composto apenas pelos artigos 182 e 183, que criam uma ordem urbanística.

Essa política de desenvolvimento urbano, atribuída ao Poder Público Municipal, foi regulamentada pela Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, que entrou em vigor em 08 de outubro do mesmo ano, sendo denominada Estatuto da Cidade.

Referida lei surgiu para estabelecer as diretrizes gerais para o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e para contrastar com o Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/64), que surgiu para regulamentar as relações jurídicas referentes ao meio rural.

Dispõe também sobre os instrumentos de política urbana colocados à disposição da Administração Pública municipal para a efetivação das diretrizes gerais, discorrendo sobre instrumentos que até então não existiam em nosso

ordenamento jurídico ou que estavam previstos na Constituição Federal, ma exigiam regulamentação.

Entre esses instrumentos, podemos citar o parcelamento, edificação, desapropriação, etc.

Ao final, o Estatuto da Cidade traz um capítulo regulando a gestão democrática da cidade, com parâmetros para possibilitar a participação ativa da população no desenvolvimento da política urbana, bem como a fixação de prazo para a criação da lei, a aplicação da lei de improbidade administrativa e a responsabilidade dos Prefeitos municipais e do Governador do Distrito Federal, como forma de controle de seus atos.

Conforme explicitado acima, essa lei federal foi editada para regulamentar o artigo 182 da Constituição Federal, estabelecendo diretrizes gerais para o melhor desenvolvimento das cidades.

O desenvolvimento das funções sociais da cidade, como prevê o referido artigo, depende diretamente da forma como são utilizadas as propriedades privadas.

O direito de propriedade é uma garantia constitucional conferida a todos os cidadãos, pelo artigo 5º, inciso XXII, da C.F./88. No entanto, tal garantia não permite que o indivíduo utilize sua propriedade de maneira indiscriminada, sem limites e obrigações, atingindo os direitos dos demais cidadãos e degradando o meio ambiente.

Esse direito de propriedade, assim como os demais, não é absoluto e está delimitada pela própria Constituição Federal, que estabelece em seu artigo 170, inciso III, a função social da propriedade como um princípio que rege a ordem econômica do país.

Os proprietários de imóveis urbanos possuem não apenas o direito de usar, gozar, livremente dispor e reivindicar o bem de quem o detenha ilegalmente, mas também o dever de exercer todos esse direito em conformidade com o bem comum, com os interesses de toda a coletividade.

As restrições impostas pelas normas de direito de vizinhança, trazidas pelo Código Civil Brasileiro, e as leis municipais sobre o uso do solo, já representam a exigência do uso social da propriedade.

O Estatuto da cidade, por sua vez, é uma lei federal que atribui aos Municípios o poder-dever de fiscalizar o cumprimento dessa função social da

propriedade, delimitando os instrumentos que podem ser por ele utilizados para bem exercer tal função.

A Constituição Federal dispõe em seu artigo 182, parágrafo 2º, que a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende as exigências fundamentais de ordenação das cidades, expressas no plano diretor.

O plano diretor, elaborado pelos Municípios, deve seguir as diretrizes gerais trazidas pelo Estatuto da Cidade, para a execução da política urbana.

Dispõe o artigo 1º, “caput” e parágrafo único do Estatuto da cidade:

Artigo 1º: Na execução da política urbana, de que tratam os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, será aplicado o previsto nesta lei.
Parágrafo único: Para todos os efeitos, esta Lei, denominada Estatuto da Cidade, estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.

Esse equilíbrio ambiental citado no artigo, embora pareça apenas um acréscimo na letra da lei, é um elemento fundamental para o bem-estar dos cidadãos, que precisam viver em um meio ambiente saudável e harmônico.

Como o Estatuto da Cidade possui o objetivo de disciplinar a organização e o desenvolvimento dos centros urbanos, só atingirá tal objetivo se regular também questões ambientais.

Atualmente, não há como desprezar as questões ambientais ao criar e implantar políticas de desenvolvimento urbano, já que os problemas relacionados à degradação ambiental estão cada vez mais presentes, especialmente nas grandes cidades.

O artigo 2º da Lei estabelece as diretrizes gerais a serem utilizadas pelo Poder Público, visando alcançar o pleno desenvolvimento das funções sociais das cidades e das propriedades urbanas.

Dentre essas diretrizes, está a garantia a cidades sustentáveis, que segundo a própria lei, revela-se no direito à moradia, saneamento básico, aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações.

A primeira consideração a ser feita está relacionada à expressão “cidade sustentável”. O termo sustentável pode ser entendido como aquilo que pode manter-se sozinho, que possui uma base, um alicerce para se sustentar.

No entanto, o conceito de “cidade sustentável” é muito mais amplo, não se limitando à automanutenção, envolvendo também a idéia de um ambiente saudável, com saneamento ambiental, com a prestação de serviços públicos, para tornar a cidade um ambiente que desperte nos cidadãos um sentimento de bem-estar.

Essa sustentabilidade das cidades é alcançada por meio da preservação do meio ambiente, que pode ser realizada, dentre outros serviços, pela limpeza pública urbana.

Referido serviço, de competência dos Municípios, possui grande relevância na proteção do meio ambiente em face da inúmera quantidade de resíduos sólidos produzidos diariamente pela população.

Nos grandes centros urbanos a produção desses resíduos é ainda mais significativa, representando sérios riscos para a população, comprometendo seu bem-estar se não forem coletados corretamente.

Além disso, a disposição final desses resíduos não dever ser feita em um lixão, a céu aberto, em um terreno qualquer, sem um estudo ambiental e prévio tratamento.

Esses resíduos depositados irregularmente geram graves danos ambientais, poluindo o solo, o ar atmosférico, os lençóis freáticos, sem mencionar a proliferação de doenças pela concentração de insetos, sendo o lixo um ambiente propício para sua reprodução.

Como já vimos, existem várias alternativas para a destinação dos resíduos sólidos, que protegem o meio ambiente dos danos que eles podem causar, como o aterro sanitário, a reciclagem, a incineração, etc., que devem ser adotadas pelos Municípios com o objetivo de tornar as cidades mais saudáveis.

Essa proteção ao meio ambiente é uma das diretrizes gerais a serem adotadas pelos Municípios para o desenvolvimento das políticas urbanas, expressa no artigo 2º, inciso XII do Estatuto da Cidade, que estabelece:

Artigo 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

Inciso XII: proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico.

Portanto, o pleno desenvolvimento da função social das cidades está intimamente relacionado à preservação ambiental que, por sua vez, é de competência de todos os entes da Federação, conforme estabelecem os artigos 23 e 24 da Constituição Federal.

4.4.2 Plano diretor

O Município, também considerado um ente federado, recebeu da Constituição as autonomias administrativa, legislativa, financeira e política, bem como uma maior responsabilidade no desenvolvimento das políticas públicas e empreendimentos visando atender os mais peculiares interesses da população.

Relata o doutrinador Edis Milaré:

Em consequência dessa autonomia, e considerando a diversidade da realidade local, o Município deve adotar, nos limites de seu território, políticas de desenvolvimento que tenham por base o primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça social, por estar obrigado ao cumprimento do que determina o princípio contido no artigo 193 da Constituição Federal. (MILARÉ, 2004, p. 638)

Assim, em vista dessa competência administrativa e legislativa que lhe foi atribuída pela Constituição Federal e também pela autonomia que recebeu ao ser considerado ente federado, ao Município cabe adotar e executar a política de desenvolvimento urbano, seguindo as diretrizes gerais do Estatuto da Cidade, visando o bem-estar da população e fazendo com que a propriedade atinja sua função social.

O capítulo II do Estatuto da Cidade determina quais são os instrumentos que o Município deve utilizar no exercício dessa competência.

O mais importante desses instrumentos é o plano diretor, que segundo o artigo 40 da Lei, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

Esse instrumento está contemplado no artigo 182, parágrafo 1º, da Constituição Federal, bem como no artigo 4º, inciso III, alínea a, do Estatuto da Cidade, que trata especificamente do plano diretor nos artigos 39 a 42.

O doutrinador Paulo Affonso Leme Machado, ao dissertar sobre o assunto, traz um conceito que merece destaque.

Plano diretor é um conjunto de normas obrigatórias, elaborado por lei municipal específica, integrando o processo de planejamento municipal, que regula as atividades e os empreendimentos do Poder Público Municipal e das pessoas físicas ou jurídicas, de direito privado ou público, a serem levados a efeito no território municipal. (MACHADO, 2002, p. 356)

Esse plano é chamado diretor, porque é criado por lei, com o objetivo de dirigir o desenvolvimento das cidades, bem como as demais leis, decretos e portarias municipais, que devem a ele se adequar.

Entende José Afonso da Silva (1997) que o plano diretor possui objetivos gerais e específicos, sendo o primeiro, a organização do espaço habitável do Município e o segundo, irá depender do que será modificado em cada cidade.

Esses objetivos específicos podem ser os mais variados, dentre os quais podemos citar a construção de casas populares, construção de rede de esgoto, reurbanização de um bairro, escolha de um local apropriado para a implementação de um aterro sanitário, etc.

Segundo o artigo 39 da lei federal, o plano diretor deve atender as necessidades dos cidadãos, no tocante à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas.

Determina ainda a lei nº 10.257/01 que o plano diretor deve ser aprovado por lei municipal, exigência que decorre do artigo 182, “caput” da Constituição, em razão da importância desse instrumento, que delimita o direito de propriedade, assegurado pela Carta Magna.

Para Edis Milaré (2004, p. 641) o plano diretor “[...] estaria para a Lei Maior do Município assim como o Estatuto da Cidade está para a Constituição Federal”.

José Afonso da Silva (1997) traz à tona uma consideração pertinente, fundamentando a exigência de ser o plano diretor aprovado por lei no Princípio da Legalidade vigente em nosso ordenamento jurídico e previsto no artigo 5º, inciso II da C.F./88.

Segundo o Princípio da Legalidade, ninguém pode ser obrigado a fazer ou deixar de fazer algo, senão em virtude de lei.

Assim, como o plano diretor impõe restrições ao direito de propriedade, obrigando a população a deixar de praticar condutas que não atendam à função social da propriedade e das cidades, só poderá ser instituído por lei municipal.

A Lei Orgânica Municipal, considerada a lei maior do Município, deve estabelecer o processo de elaboração do projeto de lei, a ser submetido a votação na Câmara dos Vereadores, seu quorum de aprovação, as formalidades que deve apresentar, etc.

Seguindo a determinação do parágrafo 1º do artigo 40 do Estatuto da Cidade, o plano diretor integra o processo de planejamento municipal, devendo ser elaborado em consonância com o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual.

Isto porque, para que o Município desenvolva todas as atividades de política urbana, necessita de uma previsão orçamentária, de um planejamento das receitas e das despesas, para manter um equilíbrio fiscal.

Referidas previsões devem ser observadas também, nos Planos de Governo dos candidatos à Prefeitura Municipal, pois como a lei federal estabelece que o plano diretor deve ser revisto, pelo menos, a cada dez anos, haverá eleições em que ele estará em pleno vigor.

Esta revisão que o Estatuto da Cidade exige no plano diretor é muito oportuna na atualidade, já que a realidade fática modifica-se rapidamente com o passar dos anos, surgindo novas necessidades e novos fatos que devem ser regulamentados.

Atendendo o mandamento constitucional, o Estatuto da Cidade determina a obrigatoriedade do plano diretor para as cidades com mais de vinte mil habitantes, pois a área urbana com essa densidade populacional necessita de uma organização, para que sua ocupação não cause danos ambientais.

As cidades integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas também estão obrigadas a criarem um plano diretor. A formação dessas regiões é de competência dos Estados, conforme dispõe o artigo 25, parágrafo 3º da Constituição, com o objetivo de integrar a organização, o planejamento e a execução das funções públicas de interesse comum.

Na realidade, essas regiões metropolitanas são criadas para otimizar os serviços públicos prestados por cada um dos Municípios que já possuem seus territórios unificados.

Mas para que a otimização produza bons resultados, é imprescindível que exista um planejamento urbanístico, de modo que, se o Município integra uma

região metropolitana, deverá ter um plano diretor, mesmo que não tenha mais de vinte mil habitantes.

Os Municípios que pretendem utilizar os instrumentos previstos no parágrafo 4º do artigo 182 da Constituição, ou seja, o parcelamento, a edificação compulsória, a desapropriação e a cobrança de imposto predial territorial urbano de forma progressiva, estão obrigados a instituir o plano diretor.

No entanto, entende o doutrinador Caramuru Afonso Francisco (2001) que esse dispositivo legal é totalmente dispensável, fundamentando seu posicionamento com a afirmação de que esses instrumentos não podem ser utilizados sem a existência do plano diretor, que vem efetivar a política urbana.

Seu posicionamento merece ser acolhido, pois a própria Constituição Federal determina que a propriedade urbana só atinge sua função social quando atende as exigências fundamentais da ordenação das cidades, que estão expressas no plano diretor.

Sem o plano diretor, não há como se analisar se as propriedades estão cumprindo sua função social, não podendo também o Município utilizar qualquer daqueles instrumentos.

Também precisam instituir o plano diretor os Municípios considerados área de interesse turístico.

Ao dissertar sobre “urbanismo e turismo”, José Afonso da Silva afirma:

O fenômeno turístico se manifesta pelo deslocamento de pessoas para lugares que lhes proporcionem especial atração de beleza, lazer, divertimento, comodidade e repouso. (SILVA, 1997, p. 352)

Como as áreas turísticas recebem grande número de visitantes, que muitas vezes chegam a dobrar o número de habitantes das cidades em determinadas épocas do ano, é necessário um planejamento.

O objetivo desse planejamento não é apenas recepcionar bem os visitantes, ampliando a prestação de serviços públicos para atender a todos de forma adequada, mas também para preservar o patrimônio cultural e natural existentes naquela localidade, ou seja, evitar a degradação do meio ambiente, seja ele natural, artificial ou cultural.

Por fim, o Estatuto da Cidade determina que as cidades que estejam inseridas em área de influência de empreendimento ou atividades com

significativo impacto ambiental regional ou nacional também elaborem um plano diretor.

Caramuru Afonso Francisco (2001) comenta que esta é uma medida promissora do Estatuto, exigindo que os Municípios adotem políticas preventivas e com o objetivo de mitigar os efeitos negativos que um empreendimento poderá trazer para a cidade.

Dentre esses empreendimentos, podemos destacar a construção de usinas hidrelétricas, que causa grande impacto ambiental em vários municípios, destruindo o habitat natural de vários animais com a inundação de grande extensão de terra e até de matas inteiras, com a formação dos lagos.

No artigo 42, o último que trata sobre o plano diretor no Estatuto, o legislador federal dispõe sobre seu conteúdo mínimo.

De acordo com o inciso I, o plano diretor deverá, em primeiro lugar, delimitar as áreas urbanas em que o Município poderá aplicar o parcelamento e a edificação ou utilização compulsória nas propriedades urbanas.

Essa delimitação deve ser realizada com base nas vias públicas já existentes e em conformidade com os dados registrados no Cartório de Registro de Imóveis, para que seja possível a qualquer pessoa identificar em qual área determinado imóvel urbano está localizado e se está sujeito a tais instrumentos.

O plano diretor deve conter ainda, seguindo o enunciado no inciso II do artigo 42, disposições relativas ao direito de preempção, outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso, operações urbanas consorciadas e transferência do direito de construir.

O direito de preempção é um instrumento jurídico colocado à disposição do Poder Público, consistente no direito de preferência que poderá ser atribuído ao Município pelo plano diretor, para a aquisição de imóveis urbanos.

Será também o plano diretor que determinará sobre quais imóveis urbanos o Município poderá exercer esse direito de preempção, em especial, nas áreas em que houver o desenvolvimento de programas habitacionais de interesse social, criação de áreas de lazer, ordenamento do crescimento das cidades, etc.

A outorga onerosa do direito de construir surge com o entendimento de que cada propriedade deve ser um instrumento para se alcançar o desenvolvimento social da cidade.

Como conseqüência, a construção de uma casa, de um condomínio, de um edifício residencial ou comercial e suas dimensões não é apenas um ato de vontade do proprietário, mas uma decisão política regulada pelo plano diretor, de acordo com a localização do imóvel.

Para melhor compreendermos esse instituto previsto no Estatuto da Cidade e que deve ser regulado pelo plano diretor, trazemos à colação a seguinte afirmação do doutrinador Caramuru Afonso Francisco:

É, portanto, a outorga onerosa uma exceção que o Poder Público permite a um particular de construir acima do coeficiente de aproveitamento previsto na área em que se situa o imóvel, desde que este particular, em contrapartida, faça uma prestação em prol do desenvolvimento das funções sociais da cidade e do bem-estar de seus habitantes. (FRANCISCO, 1997, p. 206)

A operação urbana consorciada é definida pelo artigo 32, parágrafo 1º do Estatuto da Cidade, como o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados.

Seu objetivo é transformar a estrutura urbanística de uma área, realizar melhorias sociais e a valorização ambiental.

A transferência do direito de construir poderá ocorrer em duas hipóteses: quando o proprietário exerce esse direito de construir que possui com relação a um imóvel, em outro imóvel do qual também é senhor e possuidor; ou por alienação, quando o proprietário aliena seu direito de construir a um terceiro, que irá exercer esse direito em outro imóvel.

Por fim, o plano diretor deve regular um sistema de controle e acompanhamento de sua execução, que poderá ser realizado por um órgão especializado, criado apenas para esse fim, ou por órgão da sociedade civil.

Deve também regular a forma de participação da população municipal na elaboração ou revisão do plano diretor, o modo de convocação para as audiências públicas, quando e onde estas serão realizadas, etc.

Tal exigência justifica-se pela redação do parágrafo 4º do artigo 40 do Estatuto da Cidade que determina a garantia de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações, a publicidade e o acesso de

qualquer interessado aos documentos e informações produzidos, no processo de elaboração do plano diretor.

Como narramos no início, o plano diretor deve ser elaborado pelo Município, seguindo as diretrizes gerais estabelecidas no Estatuto da Cidade, entre as quais está a preservação do meio ambiente natural, cultural e artificial.

Para que uma cidade alcance seu desenvolvimento saudável, como prevê a lei federal, não basta que as propriedades urbanas sejam utilizadas de forma a atender sua função social. É necessário também que o meio ambiente ao redor dessas propriedades seja preservado.

A coleta dos resíduos sólidos urbanos e sua correta destinação contribuem para a proteção do meio ambiente na zona urbana, evitando que a natureza seja degradada com seu depósito a céu aberto, que provoca a contaminação do solo, dos rios e do ar, colocando em risco a saúde da população que fica mais exposta à doença.

Assim, cada Município deve instituir em seu plano diretor, a forma mais adequada de destinação do lixo produzido diariamente em seu território.

4.4.3 Agenda 21 local

No ano de 1992, a cidade do Rio de Janeiro sediou a II Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento Humano, mais conhecida como Rio-92 ou Eco-92.

Durante a Conferência, considerada um dos maiores eventos sobre meio ambiente dos últimos tempos, os 179 países participantes estabelecerem acordos, convenções e protocolos, dentre os quais merece destaque a Agenda 21.

Essa Agenda 21, chamada de Global, é um programa que estabelece algumas ações que devem ser colocadas em prática por todos os países, na busca do desenvolvimento sustentável.

As atividades exercidas cotidianamente por um país, na busca de seu desenvolvimento, devem ser desenvolvidas de forma harmônica com a natureza, para que os recursos naturais existentes na atualidade e utilizados pelo homem, possam ser conservados para satisfazer as necessidades das gerações futuras.

A partir do surgimento da Agenda 21 Global, cada país assumiu o compromisso de elaborar e implantar uma Agenda 21 Nacional.

Seguindo esta orientação, no ano de 1997, foi criada no Brasil, por decreto do Presidente da República, a Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21.

O objetivo da elaboração dessa Agenda 21 Nacional é alcançar o desenvolvimento sustentável de acordo com as peculiaridades que cada país apresenta, em conformidade com suas características sócio-econômicas e com a diversidade natural de seu ambiente.

A Agenda 21 brasileira apresenta um diferencial, estabelecendo a criação da Agenda 21 Local por cada um dos Municípios que compõem a Federação, devida a sua considerável extensão territorial e as conseqüentes diferenças regionais.

Cada Município deve, portanto, criar a Agenda 21 local, contando com a participação da sociedade civil e aplicando as diretrizes das Agendas global e Nacional em sua realidade local.

A Agenda 21 Local é um instrumento de planejamento de políticas públicas que pode ser iniciado pela própria sociedade, buscando-se soluções para os problemas ambientais, sociais e econômicos, resultantes de debates e discussões públicas.

A participação da comunidade como um todo, das organizações não governamentais, de entidades de representação e também do Poder Público municipal, é de fundamental importância para elaboração e desenvolvimento desse planejamento.

A disposição final dos resíduos sólidos urbanos é um tema de fundamental importância que deve ser tratado na Agenda 21, sendo seu principal objetivo, possibilitar que os Municípios alcancem o desenvolvimento sustentável, com a preservação dos recursos naturais que as futuras gerações também irão precisar.

A reciclagem de alumínio, vidro, papel e de outros materiais contribuiu significativamente para a conservação dos recursos naturais, já que com seu reaproveitamento, muitas matérias-primas extraídas da natureza são menos utilizadas.

Uma matéria-prima que é conservada pela reciclagem do papel é a celulose, retirada das árvores para sua confecção.

Ademais, a instalação de aterros sanitários para o depósito dos materiais não recicláveis, contribui bastante para a diminuição da poluição do solo e dos rios, provocada pelos lixões.

A água doce é essencial para a sobrevivência dos seres humanos e dos animais que vivem no Planeta Terra. Sua correta utilização e a adoção de medidas eficazes no combate a sua contaminação pelos rejeitos sólidos é de fundamental interesse da cada Município e de todo o Planeta.

Assim, podemos concluir que a Agenda 21 Local também é um instrumento normativo aplicável no desenvolvimento aplicável no desenvolvimento do papel jurídico de cada Município no tratamento dos resíduos sólidos, com a preservação do meio ambiente.

4.5 As conseqüências da omissão do município no exercício de seu papel no tratamento dos resíduos sólidos urbanos

A Constituição Federal, ao tratar sobre meio ambiente no artigo 225, impõe ao Poder Público e à coletividade o dever de preservá-lo, na seguinte redação:

Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Essa imposição estende-se a todos os entes federados aos quais conferiu competência em matéria ambiental, inclusive aos Municípios.

No entanto, a realidade vivida por muitas cidades tem nos mostrado que em inúmeras situações, a Administração Pública municipal tem se omitido no cumprimento de seu dever, não adotando as medidas necessárias à proteção dos bens e recursos naturais.

Trata-se de uma omissão pura e simples, em que o administrador se mantém inerte diante de um fato de relevante interesse social, como a destinação dos resíduos sólidos, sem qualquer justificativa, sequer analisando a conveniência e a oportunidade da implementação de um tratamento adequado ao lixo.

Com essa omissão, muitas degradações ambientais se concretizam, com a contaminação dos rios pelo lançamento de esgotos urbanos e industriais e em

especial, com a poluição do solo pelo depósito e destinação final inadequados dos resíduos sólidos.

A preservação do solo é um princípio da Política Nacional do Meio Ambiente e sua utilização para a disposição final dos resíduos sólidos depende de um prévio tratamento e de estudos ambientais.

Diante dessa real situação, em que o Poder público mostra-se completamente omissos em seu papel, entendemos ser possível e necessário um controle jurisdicional, por intermédio de ação civil pública.

Muitos doutrinadores defendem o entendimento de que não se pode obter junto ao Poder Judiciário o cumprimento da adoção de medidas de proteção do meio ambiente, por ser um ato discricionário da administração, fundado nos critérios de conveniência e oportunidade.

Contudo, importante verificarmos que na maioria das questões relacionadas à proteção ambiental, como a destinação dos resíduos sólidos urbanos, a obrigatoriedade do tratamento do esgoto, entre outras, estão disciplinadas expressamente em leis federais e estaduais, não prevalecendo mais a liberdade do administrados na decisão do momento mais oportuno para adotar as medidas de proteção.

Ademais, segundo a norma constitucional, cabe também à coletividade o dever de preservar o meio ambiente, bem de uso comum do povo que possui o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

A iniciativa na utilização de instrumentos legais de preservação do meio ambiente não é mais privativa do Poder Público municipal, podendo a sociedade recorrer ao Poder Judiciário pela via da ação civil pública, representada pelo Ministério Público ou por organizações não governamentais ambientais.

O Poder Judiciário, por sua vez, ao impor à Administração a execução das políticas ambientais já estabelecidas na Constituição ou nas demais leis infraconstitucionais, não viola o princípio da separação dos poderes.

Ao contrário, efetiva o “sistema de freios e contrapesos” adotado por nosso ordenamento jurídico, controlando a atuação do Poder Executivo, sem, contudo, violar sua competência.

A propósito, vejamos o seguinte entendimento jurisprudencial:

Ação Civil Pública – Liminar – Concessão – Lixo do Município – Destinação de forma inadequada – Preservação pelo judiciário que não significa interferência no Executivo – Fixação do multa cominatória – Admissibilidade – Verificação dos requisitos exigidos à concessão – Decisão confirmada – Recurso não provido. (TJSP - 2ª Câmara Cível. AI n. 221.677-1 – j. em 7.3.1995 – rel. Vasconcellos Pereira)

Este é também o entendimento da doutrina, como comenta Luís Roberto Gomes:

Ora, a tutela jurisdicional supressiva da omissão administrativa não representa uma interferência indevida ao arripio do princípio da separação dos poderes, uma vez que a harmonia entre eles exige uma interdependência recíproca para que efetivamente funcione o mecanismo denominado *check and balances*, que justamente permite a ingerência de um poder noutro com o fim de se garantir o equilíbrio do Estado. (GOMES, 2003, p. 288)

Assim, diante da necessidade do controle da omissão do Poder Público municipal no exercício de seu dever de preservação do meio ambiente, o legislador criou uma nova modalidade de ação civil pública, especialmente destinada à tutela do meio ambiente, regulamentada pela Lei nº 7.347/85.

Referida lei institui também um procedimento preparatório para a ação civil pública, ou seja, o inquérito civil.

4.5.1 Inquérito civil

Nas palavras de Motauri Ciocchetti de Souza:

Inquérito civil é um procedimento administrativo de natureza inquisitiva, presidido pelo Ministério Público e que tem por finalidade a coleta de subsídios para a eventual propositura da ação civil pública pela Instituição. (SOUZA, 2001, p. 85)

O inquérito civil está previsto no artigo 8º da Lei nº 7.347/85, bem como no artigo 129, inciso III da Constituição Federal, como função institucional do Ministério Público.

Sua previsão constitucional estabelece ser ele um procedimento de competência exclusiva do Ministério Público, cabendo somente a ele instaurá-lo e presidi-lo.

No entanto, sua instauração não é obrigatória. Isto porque, sua principal finalidade é a colheita de provas, de elementos de convicção e informações que fundamentem a propositura da ação civil pública.

Caso o Ministério público possua informações e dados que demonstrem cabalmente a existência de dano, pode ajuizar a ação diretamente, não sendo necessária a instauração do inquérito civil.

Por ser um instrumento de investigação, é um procedimento de natureza meramente inquisitiva, não estando sujeito ao princípio do contraditório e da ampla defesa, já que não se destina a formal acusação e aplicação de qualquer pena ou sanção.

A jurisprudência dominante assim entende:

Ação civil pública – Inquérito civil – Peça meramente informativa, que serve de supedâneo para a instauração de ação – Inaplicabilidade do princípio do contraditório – Preliminar rejeitada.

O objeto do inquérito civil público é o da verificação dos elementos existentes e da sua pertinência para eventual ajuizamento da ação civil pública, inexistindo nessa fase oportunidade para contraditório. (TJSP – 1ª Câmara Direito Público – AI nº 10.159-5 – j. em 12.8.1997 – rel. Des. Nigro Conceição)

Para que o inquérito civil seja instaurado, faz-se necessária a existência de um fato determinado, do qual decorra ou possa decorrer um dano ambiental, sujeito a tutela do Ministério Público.

Sua instauração poderá ocorrer por intermédio de portaria, por despacho acolhendo representação, por determinação do Procurador-Geral de Justiça ou do Conselho Superior do Ministério Público.

A instauração por portaria é a forma mais comum, em que o Promotor de Justiça toma conhecimento do fato danoso de ofício ou por provocação, devendo tomar as providências para apurá-lo.

Essa portaria deverá conter a descrição do fato investigado, nome e qualificação da pessoa a quem o fato é atribuído, a forma pela qual o fato chegou ao seu conhecimento, as diligências a serem realizadas e a designação de pessoa idônea para exercer a função do secretário do inquérito civil.

Pode ser também instaurado por despacho, acolhendo representação, enviada ao Ministério Público por qualquer cidadão. Esta representação é um ato formal, devendo preencher alguns requisitos, dentre os quais está o nome, a

qualificação e o endereço do representante, inexistindo, portanto, representação anônima. Possui também caráter sigiloso, que será mantido mesmo sendo rejeitada.

A determinação da instauração do inquérito civil pelo Procurador-Geral de Justiça ocorre quando este vier a delegar a sua atribuição originária a outro órgão do Ministério Público.

Já o Conselho Superior do Ministério Público poderá determinar sua instauração apenas quando der provimento ao recurso interposto contra a decisão que indefira representação para instauração de inquérito civil.

Como bem observa Motauri Ciochetti de Souza (2001), sendo a independência funcional um dos princípios institucionais do Ministério Público, assegurado pelo artigo 127, parágrafo 1º da Constituição Federal, essa obrigatoriedade de instauração de inquérito civil pelo Procurador-Geral de Justiça e pelo Conselho Superior do Ministério Público só pode ser admitida em casos excepcionais.

Nestes dois casos, a instauração deverá ser materializada por meio de portaria.

Depois de instaurado o inquérito civil, temos a fase instrutória, com a efetiva coleta de provas e demais elementos de convicção.

Ao Ministério Público são conferidos alguns poderes instrutórios, como a notificação, consistente em determinação para que a pessoa notificada compareça perante o Promotor de Justiça e preste seu depoimento. É o instrumento adequado para a coleta de prova oral.

Pode também o Ministério Público fazer a requisição, endereçada a qualquer pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, para que apresente informações, documentos, exames e perícias.

Inspeções, vistorias e diligências investigativas podem ainda ser realizadas pelo Promotor de Justiça, para melhor instruírem o inquérito civil.

Ao final, realizada toda a instrução, temos a fase de conclusão do inquérito, em que o Ministério Público poderá determinar seu arquivamento, ajuizar a ação civil pública, ou ainda, realizar um ajustamento de conduta com o interessado.

O Ministério Público não requisita o arquivamento, ele o determina, estando essa decisão sujeita ao reexame necessário pelo Conselho Superior, nos termos do artigo 9º, parágrafo 3º da LACP.

Esse arquivamento só poderá ser determinado, caso tenha ficado demonstrada nas investigações a inexistência de fundamento para o ajuizamento da ação civil pública. Sua determinação deve ser motivada.

No entanto, ficando efetivamente demonstrada a ocorrência de um dano ambiental, embora os interesses difusos sejam considerados indisponíveis, pode o Ministério Público celebrar um Compromisso de Ajuste de conduta com o responsável pelo dano.

Mas tal compromisso só poderá ser realizado quando o agente causador do dano esteja disposto a adequar-se à lei ou a reparar o dano ambiental que já causou.

Esse compromisso está estabelecido no artigo 5º, parágrafo 6º, da Lei nº 7.347/85, que dispõe:

Os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados, compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, mediante cominações, que terá eficácia de título executivo extrajudicial.

O objeto desse compromisso é o mesmo da ação civil pública que deixou de ser instaurada, ou seja, a reparação integral do dano ambiental.

Cumpridas todas as obrigações acordadas com a reparação do dano, os legitimados para a ação civil pública não possuirão mais interesse de agir.

No entanto, não estando o agente causador do dano disposto a repará-lo e adequar-se à legislação ambiental, concluindo o inquérito civil, o Ministério Público ajuizará a ação civil pública.

4.5.2 Ação civil pública

A lei nº 7.347/85 disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente e aos demais interesses difusos e coletivos tutelados por nosso ordenamento jurídico.

Edis Milaré, ao dissertar sobre o tema, relata:

A Lei 7.347/85 significou, sem dúvida, uma 'revolução' na ordem jurídica brasileira, já que o processo judicial deixou de ser visto como mero instrumento de defesa de interesses individuais, para servir de efetivo mecanismo de participação da sociedade na tutela de situações fático-jurídicas de diferente natureza, vale dizer, daqueles conflitos que

envolvem interesses supra-individuais – difusos, coletivos e individuais homogêneos. (MILARÉ, 2004, p. 849)

A ação civil pública para a proteção do meio ambiente surgiu pela primeira vez no ordenamento jurídico brasileiro na lei nº 6938/81, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente e que concedeu ao Ministério Público a legitimidade para promover ação de responsabilidade civil em face do agente causador de danos ambientais.

A lei que regulamentou a ação civil pública, por sua vez, disciplinou todo o seu procedimento, definindo a legitimidade, o foro competente, a forma de interposição, os documentos que devem instruir a petição inicial, etc.

O artigo 5º da Lei 7.347/85 estabelece que são legitimados para propor a ação civil pública a União, os Estados, os Municípios, autarquias, fundações, sociedades de economia mista e associações.

O Ministério público ocupa posição de destaque entre esses legitimados, pois é o único que estará sempre presente na ação, seja como parte ou como fiscal da lei, além de ser o único autorizado a instaurar o inquérito civil para realizar investigações.

Ademais, as representações feitas por cidadãos interessados na preservação do meio ambiente, visando coibir ações danosas, são encaminhadas ao Ministério Público, que possui a competência para recebê-las, recusá-las ou arquivá-las mediante controle interno da própria instituição.

Pode ainda o Ministério Público assumir a titularidade de uma ação civil pública já em curso, no caso de desistência ou abandono praticado por qualquer dos demais legitimados.

Na defesa do meio ambiente, o Ministério Público poderá representar toda a sociedade, demandando contra a omissão do Poder Público municipal, no tratamento dos resíduos sólidos urbanos.

Mesmo porque, a pessoa física não possui legitimidade ativa para promover esta ação, exigindo do Município o cumprimento das políticas de proteção do meio ambiente.

Para Luís Roberto Gomes, essa representação da sociedade pelo Ministério Público possibilita um maior equilíbrio entre as partes na relação processual, afirmando que:

[...] o ajuizamento da ação civil pública pelo Ministério Público proporciona superação da desigualdade natural existente entre o indivíduo isolado e o poderoso Estado, quando se enfrentam numa batalha judicial. A defesa coletiva, por envolver grande número de pessoas, às vezes até indeterminado, incorpora um componente psicológico que equilibra a correlação de força entre as partes, mormente quando presente o Ministério Público como legitimado ativo, até porque a instituição é estruturada pela legislação de forma que lhe dá algumas prerrogativas para bem conduzir, sem ônus para os mandatários, demandas dessa natureza. (GOMES, 2003, p. 264-265)

Por intermédio do Ministério Público, a população, de um modo geral, pode exigir que o Município estabeleça coleta de lixo periódica por todos os bairros, com a utilização de caminhões adequados, a realização de coleta seletiva dos resíduos sólidos e a construção de uma usina de reciclagem, ou ainda, a instalação de aterro sanitário controlado, para o depósito dos resíduos sólidos orgânicos, etc.

No pólo passivo dessa ação estará o poluidor, definido pelo artigo 3º, inciso IV da Lei 6938/81, como sendo pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável direta ou indiretamente por atividade causadora de degradação ambiental.

Neste conceito de poluidor, está também incluída a Administração Pública municipal que pode ser responsável por ter causado dano ambiental diretamente, por ação de seus agentes, por omissão no seu dever de desenvolvimento de políticas de proteção do ambiente ou por omissão no dever de fiscalização, não impedindo a ocorrência dos danos ambientais.

Quanto ao foro competente para a propositura da ação civil pública em defesa do meio ambiente, segundo o disposto no artigo 2º da lei, será o do local onde ocorreu ou esteja na iminência de ocorrer o dano ambiental.

Assim, se a degradação ao ambiente está ocorrendo em um determinado Município, que deposita os resíduos sólidos produzidos na área urbana em um terreno baldio, num lixão a céu aberto, com a conseqüente contaminação dos recursos naturais, a ação civil pública deverá ser proposta naquele Município.

Por fim, um ponto importante a ser ressaltado sobre essa ação, diz respeito aos efeitos da sentença. O artigo 16 da Lei 7.347/85 estabelece:

A sentença civil fará coisa julgada erga omnes, nos limites da competência territorial do órgão prolator, exceto se o pedido for julgado improcedente por insuficiência de provas, hipótese em que qualquer

legitimado poderá intentar outra ação com idêntico fundamento, valendo-se de nova prova.

Pela regra geral do processo civil, a sentença faz coisa julgada apenas entre as partes. No entanto, como o interesse tutelado na ação civil pública é um interesse coletivo que, de modo geral, pertence a todos, a sentença dessa ação produzirá efeitos erga omnes.

Assim, sendo a sentença procedente ou improcedente quanto ao seu mérito, fará coisa julgada erga omnes, estendendo seus efeitos a toda a sociedade.

No entanto, sendo julgada improcedente por insuficiência de provas, a ação poderá ser renovada, desde que surjam novas provas.

Estando totalmente disciplinada pela Lei nº 7.347/85 quanto a seu procedimento e prevista na Lei de Política Nacional do Meio Ambiente, ação civil pública é o instrumento jurídico adequado para pôr fim à omissão da Administração Pública municipal no seu dever de proteger o meio ambiente, adotando políticas de desenvolvimento visando coibir e reparar os danos ambientais.

Vejamos a seguir o entendimento do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo:

Ação civil pública – Meio ambiente – Degradação – Comprovação – Alegação de impossibilidade financeira do Município para regular destinação final de lixo urbanos – Irrelevância – Aterro instalado sem observância das medidas devidas - art. 225, § 1º, IV, da Constituição Federal e Decreto Estadual nº 8468/76 – Prioridade social da Administração Pública – Recurso não provido. (TJSP – 7ª Câmara Cível – Ap. Cível nº 229.105-1/3 – j. em 8.9.1995 – rel. Des. Leite Cintra)

Diante de tal decisão, verificamos que a ação civil pública é também o instrumento jurídico adequado para impor à municipalidade, a cessação de atividades nocivas ao meio ambiente, com o depósito do lixo urbano em local adequado, bem como a adoção de alternativas menos poluidoras de destinação dos resíduos sólidos urbanos.

Ao exercer esse controle jurisdicional de supressão da omissão administrativa municipal por meio da ação civil pública, o Poder Judiciário não possui capacidade para impor ao Município a adoção de uma medida específica de tratamento do lixo urbano.

Trata-se de um ato discricionário, fundados nos critérios de conveniência e oportunidade de colocar em prática uma das alternativas para o tratamento do lixo, de acordo com sua realidade financeira.

Assim, diante das várias alternativas possíveis de serem adotadas, cada Município deverá dar prioridade à concretização de uma delas, podendo instalar um aterro sanitário, uma usina de compostagem ou de reciclagem, visando a proteção do meio ambiente, bem jurídico tutelado pela Constituição Federal.

5 CONCLUSÃO

Por esse longo estudo, verificamos que o papel do Município no tratamento dos resíduos sólidos urbanos é de fundamental importância para a preservação do meio ambiente.

A natureza mostra-se cada vez mais implacável com o ser humano, dando-lhe uma resposta dolorosa a toda degradação que sofreu calada durante vários séculos.

No decorrer de apenas um ano, nos deparamos com a ocorrência de terremotos, furacões, tsunamis e outros tantos fenômenos naturais que provocaram imensuráveis tragédias.

Milhares de vidas foram varridas da superfície terrestre, assim como cidade inteiras, despertando um sentimento de dor e inconformismo na população de todo o mundo.

A degradação ambiental provocada pelo depósito irregular do lixo urbano não é a única causa dessa revolta da natureza, mas unida às outras agressões, torna-se um fator que agrava ainda mais essa devastação.

No verão, estação do ano muito chuvosa em nosso país, a população dos grandes centros urbanos se depara com constantes enchentes, que destroem carros, casas, móveis, facilitam a transmissão de doenças, causando até mortes por afogamento e soterramento.

A chuva é um fenômeno natural, mas essas enchentes são resultado da degradação ambiental causada pelo próprio ser humano, que deposita o lixo pelas ruas, causando o entupimento dos bueiros e o conseqüente acúmulo de água que não pode ser escoada.

É o homem que está sofrendo pela sua irresponsabilidade e descaso com o meio ambiente.

Em razão disso, deve ser despertada na população a consciência de proteção do ambiente em que vivemos, para que tenhamos uma sadia qualidade de vida.

Cada cidadão possui seu papel nessa batalha pela preservação das riquezas naturais do nosso planeta, assim como cada um dos Municípios da Federação.

O bem-estar da população de uma cidade é do interesse da Administração Pública municipal, mas só pode ser alcançado se essas pessoas possuírem um ar limpo para respirarem, água potável para saciarem a sede e um solo fértil para plantarem os alimentos que dão sustento à vida.

Os resíduos sólidos urbanos são muito nocivos a todos esses elementos naturais quando não são devidamente tratados, sendo apenas depositados a céu aberto, em um terreno longe dos olhos de todos.

O solo e os lençóis freáticos são contaminados pelo chorume, líquido fétido e escuro resultante da decomposição da matéria orgânica existente entre o lixo. O ar atmosférico é poluído pelos gases provenientes dessa composição e esses resíduos tornam-se um ambiente perfeito para a procriação de insetos transmissores de doenças.

Isso nos mostra que o descaso com o lixo pode causar graves danos ao meio ambiente e, em conseqüência, atingir seriamente o ser humano com o surgimento de epidemias e desastres naturais.

Por essa razão, é necessário que cada Município trate adequadamente os resíduos que produz, utilizando sua competência material, com a prestação do serviço de limpeza pública urbana, no exercício de sua autonomia administrativa, sua competência legislativa, com a edição de leis visando proteger o meio ambiente dessa agressão, bem como, dos instrumentos normativos de que dispõe, que são o plano diretor e a agenda 21 local.

Deve ainda exercer seu poder de polícia fiscalizando as atividades desenvolvidas pelo homem, com o objetivo de evitar que um dano ambiental aconteça e aplicando sanções àquele infrator que já degradou o ambiente.

O não cumprimento de seu dever na proteção do meio ambiente pode gerar uma intervenção jurisdicional nos atos da Administração pública municipal, por meio de ação civil pública, instituída pela Lei nº 7.347/85 com a finalidade específica de proteger esse interesse difuso.

Prestando essa tutela jurisdicional, o poder Judiciário pode obrigar o Município a tratar de forma adequada os resíduos sólidos urbanos.

No entanto, não possui a capacidade para definir qual o método de tratamento, como por exemplo, pela instalação de uma usina de reciclagem ou de um aterro sanitário, decisão que está inserida no poder discricionário do administrador.

Assim, diante de nossa triste realidade e da tutela constitucional concedida ao meio ambiente, é papel do Município proporcionar ao cidadão um ambiente ecologicamente equilibrado e uma sadia qualidade de vida, realizando o tratamento dos resíduos sólidos urbanos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGUIAR, Joaquim Castro. **Competência e autonomia dos municípios na nova constituição**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1995.

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Competências na constituição federal de 1988**. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2000.

ARAÚJO, Luiz Alberto David; NUNES JUNIOR, Vidal Serrano. **Curso de direito constitucional**. 5ª ed. revista e atual. São Paulo: Saraiva, 2001.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: Promulgada em 5 de outubro de 1988. Organização do texto por Juarez de Oliveira. São Paulo: Saraiva, 2004. (Série Legislação Brasileira)

BRASIL. Lei nº 6.938 de 31 de Agosto de 1981. **Dispõe sobre a Política Nacional do Meio ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6938org.htm>. Acesso em: 01 nov. 2004.

BRASIL. Lei nº 7.347 de 24 de Julho de 1985. **Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico e dá outras providências**. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 20 ago 2005.

BRASIL. Lei nº 10.257 de 10 de Julho de 2001. **Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências**. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 20 ago 2005.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Agenda 21 local: iniciativas regionais, estaduais e municipais de agenda 21**. Brasília, DF, [s.d.]. Disponível em <http://www.mma.gov.br/?id_estrutura=18&id_conteudo=1081>. Acesso em: 05 out. 2005.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Conselho Nacional do Meio Ambiente. **Resolução nº 001**, Brasília, DF, 1986. Disponível em <<http://www.lei.adv.br/conama>>. Acesso em 31 out. 2004.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Conselho Nacional do Meio Ambiente. **Resolução nº 005**, Brasília, DF, 1988. Disponível em <<http://www.lei.adv.br/conama>>. Acesso em 31 out. 2004.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Conselho Nacional do Meio Ambiente. **Resolução nº 006**, Brasília, DF, 1988. Disponível em <<http://www.lei.adv.br/conama>>. Acesso em 31 out. 2004.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Conselho Nacional do Meio Ambiente. **Resolução nº 005**, Brasília, DF, 1993. Disponível em <<http://www.lei.adv.br/conama>>. Acesso em 31 out. 2004.

CAMPOS, Jayme de Oliveira; BRAGA, Roberto; CARVALHO, Pompeu Figueiredo de. **Manejo de resíduos: pressuposto para a gestão ambiental**. Rio Claro: Laboratório de Planejamento Municipal – Deplan – IGCE Unesp, 2002.

DALLARI, Adilson Abreu. Et Al. **Estatuto da cidade: comentários à lei federal 10.257/2001**. 1ª ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 15ª ed. São Paulo: Atlas, 2003.

FACULDADES INTEGRADAS “ANTÔNIO EUFRÁSIO DE TOLEDO”. Coordenação de pesquisa. **Normalização para apresentação de monografia e trabalhos de conclusão de curso da Toledo de Presidente Prudente**. 5ª ed. Presidente Prudente, 2005.

FEAM. Fundação Estadual do Meio Ambiente. **Como destinar os resíduos sólidos urbanos**. Belo Horizonte, 2002.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Lixo: limpeza pública urbana. Gestão de resíduos sólidos sob o enfoque do direito administrativo**. 1ª ed; Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2000.

FRANCISCO, Caramuru Afonso. **Estatuto da cidade comentado**. 1ª ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001.

FREITAS, Vladimir Passos de. **A constituição federal e a efetivação das normas ambientais**. 2ª ed. revista. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 10ª ed. revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Malheiros, 2002.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 4ª ed. refundida e atualizada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1981.

MILARÉ, Edis. **Direito do ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário**. 3ª ed. revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

MORAES, Alexandre de. **Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional**. 1ª ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MOURA, Luiz Antônio Abdalla de. **Qualidade e gestão ambiental**. 3ª ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002.

PROSAB. Programa de Pesquisa em Saneamento Básico. **Lixo: metodologia e técnicas de minimização, reciclagem e reutilização de resíduos sólidos urbanos**. Rio de Janeiro: 1999.

ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. **Estudo sobre concessão e permissão dos serviços públicos no direito brasileiro**. 1ª ed. São Paulo: Saraiva, 1996.

RODRIGUES, Ruben Tedeschi. **Comentários ao estatuto da cidade**. 1ª ed. Campinas: Millennium, 2002.

SÃO PAULO. Prefeitura municipal de São Paulo. Secretaria do Meio Ambiente. **Planejamento e educação ambiental: Agenda 21 local**. São Paulo: [s.d.].

Disponível em:

<http://www.portal.prefeitura.sp.gov.br/secretarias/meio_ambiente/qualidade_ambiental/00006>. Acesso em: 05 out. 2005.

SILVA, Américo Luis Martins da. **Direito do meio ambiente e dos recursos naturais**. 1ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional**. 3ª ed, revista e atualizada. São Paulo: Malheiros, 2000.

_____. **Direito urbanístico brasileiro**. 2ª ed. revista e atualizada. São Paulo: Malheiros, 1997.

SILVA, Sandra Krieger Gonçalves. **O município na constituição federal de 1988: autonomia, competência legislativa e interesse local**. 1ª ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2003.

SOUZA, Okky de. **Homem x natureza**. Veja, São Paulo, n. 1887, p. 72-75, jan. 2005.

WAINER, Ann Helen. **Legislação ambiental brasileira: subsídios para a história do direito ambiental**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Revista Forense, 1999.