

**KÁTIA MARY DA SILVA**

**DIREITOS E DEVERES DO MUNICÍPIO NA GESTÃO AMBIENTAL  
EQUILIBRADA**

Monografia apresentada ao curso de Direito da Universidade Presidente Antônio Carlos - UNIPAC, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito.

Área de Concentração: Direito Ambiental

Orientador: José Rufino de Souza Júnior

**JUIZ DE FORA  
2011**

**KÁTIA MARY DA SILVA**

**DIREITOS E DEVERES DO MUNICÍPIO NA GESTÃO AMBIENTAL  
EQUILIBRADA**

Monografia apresentada à Universidade Presidente Antônio Carlos – UNIPAC,  
como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Direito.

**BANCA EXAMINADORA**

Professor: Edson Nunes Ferranzi  
Universidade Presidente Antônio Carlos – UNIPAC

Professor: José Rufino de Souza Júnior  
Universidade Presidente Antônio Carlos – UNIPAC

Professor: Francisco de Assis Belgo  
Universidade Presidente Antônio Carlos – UNIPAC

Aprovada em \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

## **AGRADECIMENTO**

Agradeço aos meus professores e meu marido por terem ajudado na construção deste trabalho.

Agradeço ao Professor Orientador José Rufino de Souza Júnior pela paciente e competente orientação.

Aos Professores Edson e Belgo, componentes da Banca Examinadora, pelas importantes observações apresentadas.

Dedico aos meus pais e ao meu marido;  
Vivos: minhas desculpas por qualquer  
erro ou omissão;  
Aos que já se foram: minhas  
homenagens e saudades.

## RESUMO

### Introdução

“ Quanto + tenho + quero + busco desenvolvimento + degrado o meio ambiente “

### Meio Ambiente – Direitos e Deveres

“ Responsabilidade Comum da Humanidade “

O direito de cada individuo viver em um ambiente de qualidade corresponde o dever de sua conservação continua.

### Responsabilidade do Município na Qualidade Ambiental

União – estados – Distrito Federal e Municípios são autônomos e compõe a Republica Federativa do Brasil .

Atividades locais → refletem no contexto social

Atribuições do Município → garantem direitos fundamentais.

Destaque : Defesa e preservação do meio ambiente para presentes e futuras gerações.

Inicio do problema → poder de policia

Infrações ambientais.

Papel do Ministério publico na preservação ambiental.

Instrumentos de gestão ambiental. : Política Nacional Urbana:

- Plano Diretor:

### Problemas que inviabilizam a Gestão Ambiental Equilibrada

- Dificuldade de acesso a recursos financeiros e técnicos
- Ausência Política de Meio Ambiente
- Destino final dos resíduos sólidos urbanos

### Alternativas viáveis para solução do problema

- Definir uma Política Municipal de Meio Ambiente
- Resíduos descartados com tratamento
- Terceirização dos serviços
- Desburocratização dos Órgãos Ambientais e reformulação
- Capacitação do MP sobre Administração Municipal
- Melhor uso do TAC

### A experiência do Município de Mar de Espanha – MG

**UNIPAC**

**MONOGRAFIA**

Direitos e Deveres do Município na Gestão Ambiental Equilibrada

**Faculdade de Direito**

**Aluna : Kátia Mary da Silva**

**Professor Orientador : José Rufino de Souza Junior**

## Sumário

<b>Introdução</b> -----	<b>8</b>
<b>1- Meio Ambiente: Direitos e Deveres</b> -----	<b>9</b>
1.1- Meio Ambiente - Responsabilidade Comum da Humanidade -----	10
1.2- Meio ambiente equilibrado – direito do cidadão -----	13
1.3 -. O Dano Ambiental -----	14
<b>2- Responsabilidades do Município na qualidade ambiental</b> -----	<b>15</b>
2.1 – Competências Legais e Autonomia Municipal -----	15
2.2- Infrações Ambientais – Responsabilidade Cumulativa -----	16
2.3 - O Poder de Polícia Ambiental -----	17
2.4 – Papel do Ministério Público na preservação ambiental -----	19
2.5 - O TAC como medida de prevenção ao Meio Ambiente-----	21
2.6 - Instrumentos de Gestão Ambiental nos Municípios -----	28
<b>3- Principais Problemas que inviabilizam uma Gestão Ambiental Equilibrada no Município</b> -----	<b>31</b>
3.1 - Dificuldade de acesso aos órgãos competentes e a recursos para o desenvolvimento da política municipal de Meio Ambiente -----	31
3.2 – Ausência de uma política de meio ambiente -----	31
3.3 – Falta de estrutura legal nos municípios -----	31
3.4 – O Destino final dos resíduos sólidos urbanos-----	32
3.5 - A experiência do município de Mar de Espanha na busca pela gestão ambiental equilibrada -----	33
<b>4 - Alternativas viáveis para solução do problema</b> -----	<b>37</b>
4.1 - Definição de uma política municipal de meio ambiente -----	37
4.2 - Resíduo descartado com tratamento -----	37
4.3 - A terceirização dos Serviço -----	41
4.4- Educação Ambiental -----	44
<b>Conclusão</b> -----	<b>46</b>
<b>Bibliografia</b> -----	<b>49</b>

**Introdução:**

A despeito dos progressos éticos e jurídicos em relação à proteção da natureza e dos elementos naturais, a proscricção total das degradações e poluições é algo que pertence apenas ao imaginário, a uma visão quimérica do mundo. O homem não renunciará à tecnologia, à técnica, à ciência, enfim, ao desenvolvimento, e de forma alguma deveria fazê-lo, sob pena de colocar em perigo sua própria existência.

O direito ao desenvolvimento tem como conseqüência a satisfação das necessidades humanas básicas como, por exemplo, a alimentação, a saúde, a moradia, a educação; a pobreza socioeconômica é a privação de tais necessidades fundamentais. O direito ao meio ambiente deve, por sua vez, engajar, a proteção dos espaços, espécies e elementos naturais dentro do respeito do valor intrínseco de cada um deles, no interesse finalístico do bem-estar do próprio homem.

Em cada sociedade, a intensidade dos problemas ambientais ocorre em função da singularidade da relação entre os diversos contextos que a caracterizam. Os fatores econômicos, sociais, políticos, culturais, demográficos não devem ser considerados isoladamente, pois, da mesma forma que o equilíbrio ambiental, o desequilíbrio ecológico é fruto de interdependências.

Tentar individualizar as quotas de degradação/poluição de cada sociedade ou, imputar a um único desses fatores todos os impactos negativos infligidos ao meio ambiente consiste em uma visão extremamente reduzida da relação complexa entre as ações do homem e as reações da natureza.

Contudo, considerando que a busca do progresso econômico está no cerne da problemática ambiental, pode-se conhecer, pelo mesmo método utilizado para a classificação do cálculo do Produto Interno Bruto de cada país, parte importante das contribuições nacionais às deteriorações ambientais, levando-se unicamente em consideração a falta ou insuficiência, ou ao contrário, o excesso ou a suficiência de desenvolvimento.

O processo de expansão e difusão da economia – também chamado de globalização – tem negligenciado o uso racional das matérias primas que sustentam a base mesma da prosperidade. Tentar denunciar as conseqüências das atitudes "ecocidas" de alguns países no passado ou estabelecer inventários das responsabilidades nacionais atuais na deterioração do ambiente, sem atacar as verdadeiras causas desses comportamentos negativos, são medidas paliativas.

Diga-se de passagem, a tomada da consciência para os graves problemas ambientais modernos partiu da elevada degradação do meio ambiente urbano, embora já existissem, e se acumulassem aceleradamente, problemas gravíssimos com o meio natural, notadamente a flora e a fauna, solo e recursos hídricos. A cidade, por conseguinte, passou a ser a grande caixa de ressonância dos problemas ambientais, tomados em seu conjunto. A política ambiental teve, de início, uma fisionomia predominantemente urbana.

A crescente conscientização dos direitos e garantias individuais, fruto das inovações trazidas pela Constituição Federal de 1988, acarretou no crescimento das demandas levadas ao Judiciário e na tutela dos interesses coletivos que restavam inócuos ante a impossibilidade material dos exercícios destes direitos em juízo ou fora dele. O papel do Ministério Público nesse processo é de fundamental importância, pois com o advento da atual Carta Magna ampliou-se o campo de suas atribuições, incluindo expressamente a defesa dos interesses meta individuais indisponíveis.

É nesta ótica que se insere o compromisso de ajustamento de conduta. Visa transacionar alguns tópicos da pretensão resistida para se tutelar adequadamente o bem que reclama proteção, acelerando a reparação do dano, contendo o dano etc.

## **1 - Meio Ambiente: Direitos e Deveres**

### **1.1- Meio Ambiente - Responsabilidade Comum da Humanidade**

#### **O princípio da equidade intergeracional**

O princípio da equidade intergeracional traduz um desejo comum de justiça entre as gerações atuais e as gerações futuras. Tal justiça corresponderia, entre outros aspectos, à igualdade de oportunidade de desenvolvimento socioeconômico no futuro, graças à prática da responsabilidade no usufruto do meio ambiente e de seus elementos no presente. Para que a oportunidade de utilização equitativa da natureza pelas gerações possa durar, é condição indispensável que os legados naturais estejam bem conservados.

Edith Brown Weiss, autora da teoria da equidade intergeracional, afirma que: "Em qualquer momento, cada geração é ao mesmo tempo guardiã ou depositária da terra e sua usufrutuária: beneficiária de seus frutos. Isto nos impõe a obrigação de cuidar do planeta e nos garante certos direitos de explorá-lo".

Ao reconhecimento do direito de cada indivíduo de viver em um ambiente de qualidade corresponde o dever de sua conservação contínua. É o que consta do Princípio 1 da Declaração de Estocolmo de 1972, a saber:

"O homem tem o direito fundamental à liberdade, à igualdade e a condições de vida satisfatórias em um ambiente cuja qualidade lhe permita viver com dignidade e bem-estar. Ele tem o dever solene de proteger e melhorar o meio ambiente para as gerações presentes e futuras...".

Mesmo que uma preocupação de justiça entre as gerações fique evidenciada no dispositivo precedente, é o Princípio 3 da Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992, que formulará com toda a clareza o Princípio de Equidade Intergeracional. Assim:

"O direito ao desenvolvimento deve ser realizado de maneira a satisfazer equitativamente as necessidades relativas ao desenvolvimento e ao meio ambiente das gerações presentes e futuras".

Esses direitos e deveres gravitam em torno do interesse humano em continuar - no tempo - seu "desabrochar" físico, intelectual, cultural, moral, espiritual e material em um - espaço (ambiente) - o mais sadio possível.

Urge que nos coloquemos em um plano de igualdade, respeito, fraternidade com as gerações futuras e de responsabilidade com o meio ambiente, que um dia elas herdarão, e, se não houver possibilidade de se reformular por completo os atuais padrões comportamentais, pelo menos que se busque mitigar o consumo excessivo, a penúria, a divisão injusta dos frutos do desenvolvimento e a exploração desigual dos bens da natureza: só a busca do desenvolvimento sustentável permitiria essa transformação.

Em nova citação à teoria da equidade intergerações, ou seja, da teoria de um direito no tempo e não um direito temporário:

"Nesta qualidade de guardiães do planeta, temos certas obrigações morais para com as gerações futuras, que podemos transformar em normas jurídicas executórias. Nossos antepassados tinham as mesmas obrigações. Na qualidade de beneficiários dos legados transmitidos pelas gerações passadas, herdamos certos direitos de nos beneficiar dos frutos desse legado, bem como terão direito a essa herança as gerações futuras. Podemos considerar tais obrigações e direitos como planetários, a que qualificaremos como intergeracionais".

Nesse sentido, formam a base de um conjunto de deveres e direitos entre gerações os princípios de conservação: os deveres dizem respeito à proteção dos recursos; à sua utilização equitativa; o combate aos efeitos prejudiciais; a mitigação das catástrofes; o abrandamento das poluições e degradações, bem como o fornecimento de ajuda em situações de urgência e o dever de reparação em caso de degradação ambiental; os direitos dizem respeito à herança de um ambiente em bom estado de conservação – tanto em qualidade quanto em quantidade/diversidade – bem como o acesso aos recursos naturais e culturais, apanágio da humanidade.

### **Desenvolvimento Socioeconômico e Responsabilidade Ambiental Comum:**

Na ocasião da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano de 1972, foi clara e amplamente declarado que as responsabilidades dos problemas causados ao ambiente por um desenvolvimento econômico não preocupado com os critérios ecológicos

são diferentes para os países desenvolvidos e para os países em desenvolvimento e, que a miséria constitui-se na pior das poluições.

De acordo com o Relatório da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1987, Relatório Brundtland, a pobreza é em grande parte causa e consequência da deterioração ambiental. A riqueza, da mesma forma, compromete o equilíbrio da natureza.

O sistema econômico internacional hodierno não passa da consequência – ou da inconsequência? – lógica de uma herança de dependências e injustiças, não suprimindo de forma alguma a quota de responsabilidade individual de cada país, seja ele desenvolvido ou em desenvolvimento, na destruição ambiental.

As políticas agrícolas que privilegiam as monoculturas extensivas com a utilização intensiva de pesticidas e fertilizantes químicos; a pecuária em grande escala em terras aráveis e a prática de queimadas para os pastos subvencionados; a falta de reforma agrária provocando violências; o êxodo rural; o desmatamento; os processos de desertificação; a devastação das florestas nativas provocada por escolhas econômicas de lucro fácil; a corrida desenfreada para a exportação de matérias primas em troca de moeda estrangeira; o peso esmagador da dívida externa e a pobreza engendrada, aumentada e perpetuada por tais iniquidades, são alguns dos elementos característicos das sociedades ditas em via de desenvolvimento.

Numerosas dificuldades sanitárias e ambientais também acompanham a produção abundante nos países desenvolvidos. Apesar dos efeitos negativos criados pela superprodução de bens, de serviços e de capitais, continua-se a defender a idéia – cara aos defensores da modernidade abastada – que a riqueza não é problema, mas solução.

Se os países desenvolvidos têm um ativo econômico invejável, eles carregam um passivo ecológico pesado, estigmatizado pela produção sem limites e suas consequências nefastas: dejetos perigosos, tóxicos e radioativos acumulados em depósitos (quando com eles não se entope o terceiro mundo); o comprometimento das florestas, antigamente naturais e ricas em espécies da flora e da fauna; as terras empobrecidas; os rios intoxicados; os mares e os lagos envenenados; os solos esgotados; a excessiva produção de gases nocivos, provocando na esfera local as chuvas ácidas, e, contribuindo no âmbito global para a redução da camada de

ozônio e o aquecimento do clima; a contaminação dos lençóis freáticos por adubos agrícolas; os acidentes industriais provocando graves poluições..., apenas para darem-se alguns exemplos.

## **1.2- Meio ambiente equilibrado – Direito do cidadão**

### **O conceito de cidadania e sua evolução no Brasil**

Para muita gente, ser cidadão confunde-se com o direito de votar. Esse conceito, entretanto, se mostra ultrapassado, pois apenas o ato de votar não é suficiente para garantir a cidadania. Ser cidadão significa, em tese, ter direitos e deveres, e poder exercitá-los em sua plenitude.

A cidadania, nada mais é, do que o próprio direito à vida, com dignidade plena, e precisa ser construída, individual e coletivamente, através do atendimento de suas necessidades mínimas, básicas, essenciais, com a garantia de acesso aos chamados direitos fundamentais, tais como direitos civis, direitos políticos e direitos sociais.

Esses direitos são analisados individualmente, para melhor compreensão da formação do conceito de cidadania, mas é importante destacar que todos estão interligados entre si, não existindo cidadania plena, e, conseqüentemente, não pode ser almejada a dignidade da pessoa humana, se esses direitos não interagirem entre si, pois parece impossível o exercício dos direitos civis e sociais, sem a garantia dos direitos políticos, em sua plenitude, para a consolidação de um Estado Democrático de Direito.

### **Os direitos fundamentais e o exercício da cidadania**

Historicamente, os direitos são classificados em direitos de primeira, de segunda e de terceira geração.

São considerados de primeira geração os direitos fundamentais, também chamados de liberdades públicas, direitos individuais ou direitos civis e políticos. Nesse rol estão incluídos o direito à igualdade, à intimidade, à honra, à vida, à propriedade, às liberdades de expressão, de imprensa, de associação e de participação política.

Os direitos de segunda geração vêm para complementar os individuais, pois estes, por si só, não são suficientes para a formação de uma cidadania ativa. Entre os direitos de segunda geração, estão os direitos sociais, econômicos e culturais, que buscam garantir condições

sociais mínimas, razoáveis, para o homem poder exercer os direitos individuais, e que consistem na educação, no trabalho, na moradia, na segurança, na saúde, na seguridade social, no lazer, na assistência à infância, dentre outros.

Como direitos de terceira geração, estão os chamados direitos de solidariedade, que tiveram origem na Segunda Guerra Mundial, considerando-se para tal o direito à paz, ao desenvolvimento, ao meio ambiente equilibrado, ao patrimônio comum da humanidade, e cuja titularidade é sempre coletiva, ao contrário dos dois primeiros, que sempre são assegurados no plano individual.

O conceito amplo de cidadania compreende uma perfeita fruição entre todos os direitos fundamentais, pois somente com a convivência harmoniosa entre os direitos individuais, civis e políticos, os direitos sociais e os direitos de solidariedade, todos condensados num direito maior - os próprios Direitos Humanos - é que se criarão as condições objetivas, para a formação do alicerce basilar que propiciará o alcance da dignidade da pessoa humana.

### **1.3 - O Dano Ambiental**

O meio ambiente ecologicamente equilibrado é um direito assegurado, a todos, pela Constituição Federal (art. 25, caput). A questão ambiental e a questão urbana apresentam-se intrincadas de modo forte e o ordenamento dos espaços urbanos aparece, sem dúvida, como instrumento de política ambiental. A implantação de uma política urbana hoje não pode ignorar a questão ambiental, sobretudo nas cidades de grande porte, onde adquirem maior dimensão os problemas relativos ao meio ambiente, como por exemplo: poluição do ar, da água, sonora, visual, lixo, ausência de áreas verdes. No entanto é preciso não se esquecer que os municípios de pequeno e médio porte é que formam grande parte do país e nestes o problema existe da mesma forma, sem no entanto receber a devida atenção, é preciso considerar que cada problema ocorrido com o uso indevido do meio ambiente nestes municípios irão se somar e talvez respondão pelo maior parte do desequilíbrio ambiental, no país.

## **2 - Responsabilidade do Município na qualidade ambiental**

### **2.1 – Competências Legais e Autonomia Municipal**

E ao Município, que cabe a execução da Política Nacional Urbana. O art. 1º. da Constituição dispõe que a organização da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, *todos autônomos*. Essa norma expressa a aceitação dos Municípios como parte integrante e inseparável da Federação Brasileira, alcançando, conseqüentemente, o mesmo grau de importância atribuída, no contexto federativo, à União e aos Estados membros. A inovação constitucional contém uma abrangência principiológica de grande extensão e, por conseguinte, de força cogente, de eficácia plena, atingindo a ordem jurídica e a realidade fática com a densidade que se apresenta.

Erradicando o autoritarismo até então dominante e estabelecendo as condições essenciais para que se configure a efetivação de um processo democrático descentralizado, atribuiu-se aos Municípios um campo maior de responsabilidades institucionais e uma dosagem mais intensa de liberdade e autonomia, permitindo e garantindo que a Administração Pública se desenvolva de forma equilibrada e preencha as idéias e os sentimentos de seu povo, e as aspirações concretas das comunidades locais. Com efeito, foi dado um largo passo para permitir a integração das comunidades menores na organização político-administrativa do Brasil.

José Afonso da Silva ensina que a autonomia municipal está hoje assentada em quatro capacidades: “Nessas quatro capacidades, encontram-se caracterizadas a autonomia política (capacidade de auto-organização e de auto-governo), a autonomia normativa (capacidade de fazer leis próprias sobre matéria de sua competência), a autonomia administrativa (administração própria e organização dos serviços locais) e autonomia financeira (capacidade de decretação de seus tributos e aplicação de suas rendas, que é uma característica da auto-administração)”.

Com efeito, muito embora o Município desempenhe atividades de caráter local, os reflexos de suas decisões têm importância no contexto do desenvolvimento nacional e bem-estar geral.

Em conseqüência dessa autonomia, e considerando a diversidade da realidade local, o Município deve adotar, nos limites de seu território, políticas de desenvolvimento que tenham como base o primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça social.

Inúmeras, portanto, são as atribuições exigidas dos Municípios pela Constituição para assegurar os direitos fundamentais do homem, em especial aquelas contidas no Título VIII, Da Ordem Social. Por ser de interesse ao presente trabalho, ressalte-se entre elas, o dever de defender e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações.

Ainda, visando a assegurar a efetividade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e à sadia qualidade de vida, incumbem ao Poder Público (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) os deveres específicos arrolados no art. 225, § 1º, e incisos: I – preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas; II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do país e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético; III - definir espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos; IV - exigir estudo de impacto ambiental; V - promover o controle da produção, comercialização e o de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para o meio ambiente; VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino; VII- proteger a flora e a fauna. Outras obrigações estão explícitas ou implícitas nos demais parágrafos do art. 225, como a de prevenir danos ambientais ou de recuperar o meio ambiente (§§ 2º. e 3º.).

## **2.2- Infrações Ambientais – Responsabilidade Cumulativa**

Ao poluidor, nos termos da Constituição, aplicam-se medidas de caráter reparatório e punitivo.

Reza, com efeito, o art. 225, § 3º, que “as condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas e jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados”.

Como se vê, a danosidade ambiental, potencial ou efetiva, pode gerar uma tríplice reação do ordenamento jurídico, ou seja, um único ato pode detonar a imposição de sanções administrativas, penais e civis.

Em âmbito civil, a responsabilidade ambiental, isto é, o dever de reparar, exsurge com a simples presença do nexo causal entre a lesão e uma determinada atividade. Isto porque o art. 14, § 1º., da Lei 6.938/1981 adotou a teoria da responsabilidade civil objetiva, por força da qual não se exige a configuração do elemento subjetivo – dolo ou culpa - , tampouco da ilicitude do ato. Com isso, fugiu o legislador ambiental do regime geral da responsabilidade civil subjetiva, como previsto no art. 186 do novo Código Civil.

Em âmbito penal, o *crime* se configura com a presença de dois requisitos: tipicidade e antijuridicidade, conforme se deduz do teor dos arts. 1º e 23 do Código Penal. A culpa e o

dolo – isto é, o estado psicológico do agente – constituem os elementos subjetivos do tipo, tal como definidos no art. 18 do mesmo diploma legal. Com isso, positivou-se a natureza *subjetiva* da responsabilidade criminal. Para que incida a pena, exige-se, ainda o requisito da *culpabilidade*, que se desdobra em imputabilidade, exigibilidade de conduta diversa e potencial consciência de ilicitude.

Na esfera administrativa, o art. 70 da lei 9.605/1998, ao definir a infração administrativa ambiental, considerou como *ilícito administrativo* não só o comportamento típico, tal como ocorre em âmbito penal, mas foi mais abrangente, visando à punição de toda atividade contrária a quaisquer regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente.

A particularidade aqui é a inversão do ônus da prova, justificada pela presunção de legitimidade do auto de infração – desse modo, incumbe ao atuado a elisão desse atributo, que é inerente a qualquer ato administrativo.

### **2.3 - O Poder de Polícia Ambiental**

Segundo Celso Antônio Bandeira de MELLO, o poder de polícia administrativo é:

"A atividade da Administração Pública, expressa em atos normativos ou concretos, de condicionar, com fundamento em sua supremacia geral e na forma da lei, a liberdade e a propriedade dos indivíduos, mediante ação ora fiscalizadora, ora preventiva, ora repressiva, impondo coercitivamente aos particulares um dever de abstenção ("non facere") a fim de conformar-lhes os comportamentos aos interesses sociais consagrados no sistema normativo." (MELLO, 2000:675).

Já sob o ponto de vista legal, o único conceito encontrado no ordenamento jurídico brasileiro, é o expresso no Art. 78 do Código Tributário Nacional, da Lei Federal 5172/66:

Art. 78 – Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou a abstenção de fato, em razão do interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranqüilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.

Parágrafo único. Considera-se regular o exercício do poder de polícia quando desempenhado pelo órgão competente nos limites da lei aplicável, com observância do processo legal e, tratando-se de atividade que a lei tenha como discricionária, sem abuso ou desvio de poder.

Ou seja, tanto o conceito doutrinário como o conceito legal, apontam para o fato do poder de polícia ser um atributo da administração pública, limitador da liberdade e da propriedade, exercido com base no interesse público, expresso de diversas formas, sejam normativas ou executivas, auto-executório e, finalmente, limitado pela lei. Mesmo sendo de exercício discricionário, o poder de polícia é limitado pela legalidade e seus princípios correlatos <sup>(5)</sup>, pois como bem adverte o jurista gaúcho Juarez FREITAS, "*a liberdade é a regra e a intervenção da polícia administrativa a exceção, somente se justificando à medida que se revelar indispensável à coexistência ordenada das liberdades*" (FREITAS, 1997:57).

No campo do direito ambiental, Paulo Afonso Leme MACHADO, define o poder de polícia ambiental como:

"(...) 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 dependentes de concessão, autorização/permissão ou licença do Poder Público de cujas agressões possam decorrer poluição ou agressão à natureza." (MACHADO, 2002:296).

Como se vê, pouco diferem os conceitos de poder de polícia, ficando claro a privativa competência do poder público para o seu exercício:

"O Poder de Polícia é um poder administrativo, porque, conceitualmente, ele, que legitima o poder da polícia e a própria razão dela existir, é um conjunto de atribuições da Administração Pública, como poder público e indelegável aos entes particulares, embora possa estar ligado àquela, tendente ao controle dos direitos e liberdades das pessoas, naturais ou jurídicas, a ser inspirado nos ideais do bem comum, e incidente não só sobre elas, como também sobre seus bens e atividades." (LAZZARINI, 1997:168).

### **2.3.1-Os Municípios e o Poder de Polícia Ambiental**

É inegável que a Constituição Federal de 1988 inovou ao conduzir os Municípios à condição de membros formadores da Federação, elencando uma série de atribuições no art. 30. Dentre tais atribuições, ressaltamos duas em especial, a de legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, I), e a de suplementar as legislação Federal e Estadual no que couber (art. 30, II). Sendo assim, estes dois últimos dispositivos, combinados com o art. 23, VI, que confere aos Municípios competência comum com Estados, União e Distrito Federal para proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas, também permitem aos municípios criar mecanismos jurídicos de controle ambiental, fixando sanções e, inclusive, normas de licenciamento ambiental, mecanismo fundamental para a proteção do ambiente e o combate da poluição. Ora, se os Municípios podem legislar sobre matéria ambiental, suplementando a legislação federal e a estadual, e garantindo a preservação do interesse local, bem como exercer a ação repressiva de combate à poluição, obviamente, e não existem elementos materiais que contraditem tal afirmativa, podem perfeitamente exercer o licenciamento ambiental.

Ocorre que quando a Lei Federal n.º 938/81, que, entre outras coisas, cria em seu artigo décimo a figura do licenciamento ambiental, teve a sua redação atualizada em 1989, através da Lei Federal 7.804/89, não previu entre os entes competentes para exercer o licenciamento ambiental, os órgãos locais <sup>(9)</sup>. É somente a Resolução 237/97 do Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA, nove anos após a promulgação da constituição, que reconhecerá, no âmbito normativo federal, a competência dos Municípios para o exercício do Licenciamento Ambiental, um dos instrumentos mais importantes da polícia ambiental.

### **2.4 – Papel do Ministério Público na preservação ambiental.**

O Ministério Público foi alçado pela Constituição da República em defensor da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (art. 127, *caput*, da CF). Fixemos-nos na defesa dos interesses difusos e coletivos. Tais interesses são definidos pelo Código de Defesa do Consumidor (art. 81, parágrafo único, da Lei 8.078/90) e caracterizam-se pela titularidade metaindividual, o que faz com que estes interesses seja indisponíveis, posto não pertencerem ao legitimado a sua defesa em sua totalidade, embora pertença uma quota-parte.

Dispor significa poder dar, trocar, receber, ceder, acordar. Em sendo os interesses metaindividuais, pertencentes a toda a coletividade como o meio ambiente ou a uma classe de indivíduos, como um sindicato, poderia o Ministério Público dispor destes bens-interesses? A questão posta no título do presente trabalho visa problematizar os limites de disposição, isto é, se há limites é porque há poder de disposição. No mesmo sentido corrobora a maior parte da doutrina, assente em declarar o poder transaccional do Ministério Público em sede de interesses difusos e coletivos.

Fixadas estas premissas básicas, impõe, ainda, uma última palavra sobre como se dá esta disposição ou transação como preferem os doutos. A lei, ciente das novas exigências impostas por uma sociedade de massa, buscou munir alguns entes para manejar ações coletivas, as quais objetivam tornar mais eficaz a tutela jurisdiccional destes interesses, além de proporcionar a efetividade da tutela, que restaria impossível se fosse necessária a manifestação de todos os titulares do interesse difuso, e.g., o meio ambiente.

Foi, portanto, criado o termo ou compromisso de ajustamento de conduta, instrumento que possibilitou fixar os limites do poder de disposição pelo Ministério Público dos interesses difusos e coletivos.

O inquérito civil constitui procedimento administrativo exclusivo do Ministério Público. É dentro do inquérito civil que se pode promover o compromisso de ajustamento de conduta, previsto no art. 5º, § 6º, da Lei 7.347/85. Este instituto não é privativo dos órgãos do Ministério Público, mas de qualquer dos legitimados para a ação civil pública.

Segundo Paulo Affonso Leme Machado, "ajustar" tem diversas acepções, mas vale aqui mencionar "convencionar", "combinar", "estipular". (...) O termo "acordo" retrata melhor a finalidade do "compromisso de ajustamento de condutas" do que o termo "transação". (ii)

Certo, outrossim, que o compromisso de ajustamento de conduta traduz um *facere* ou um não *facere*. Paulo Affonso Leme Machado nos dá uma idéia de como se materializa tal compromisso, *verbis*: "Dispor ou renunciar às obrigações legais é inadmissível por parte do Ministério Público. "É vedada à dispensa, total ou parcial, das obrigações reclamadas para a efetiva satisfação do interesse lesado, devendo a convenção com o responsável restringir-se às condições de cumprimento das obrigações (modo, tempo, lugar etc.), bem como deverão ser estipuladas cominações para a hipótese de inadimplemento". (iv)

Restam demonstrado pelo festejado ambientalista os limites de disposição do Ministério Público quando celebrar ajustamento de condutas: não pode o *parquet*, em sede de inquérito civil renunciar ou desistir do direito em foco; deve, sempre, ter em mente o interesse público tutelado e as vantagens da celebração do ajuste; deve o compromisso não adentrar no campo material do direito, reservando-se questões procedimentais, como tempo, modo e lugar.

A atuação do Ministério Público não é livre, pois conta com a fiscalização do Conselho Superior do Ministério Público, além do controlo jurisdicional, posto que celebrado o compromisso em sede de inquérito civil, este forma um título extrajudicial que pode ser anulado como os demais atos jurídicos; e, se homologado pelo judiciário, quando realizado em juízo, cabe ação anulatória, visto que haverá a formação de sentença por homologação. (v)

Celebrado o compromisso no inquérito civil, o mesmo será submetido à apreciação do Conselho Superior do Ministério Público que apreciará se o bem-interesse encontra-se bem tutelado e, então, os autos do inquérito serão arquivados.

Cremos, portanto, que resta pacífico o entendimento segundo o qual não são amplos os poderes de disposição pelo Ministério Público dos interesses metaindividuais em sede de inquérito civil. Estão limitados ao interesse público, à vantagem advinda ao bem tutelado com a celebração do acordo e às condições de cumprimento, tais quais, modo, lugar, tempo etc. da obrigação.

## **2.5 - O TAC como medida de prevenção ao Meio Ambiente:**

### **2.5.1 - O que é o TAC e como se processa:**

Por compromisso de ajustamento, no âmbito da Lei 7.347/85, deve-se entender o ato jurídico processual ou extraprocessual em que a pessoa, física ou jurídica, que esteja a lesar os bens jurídicos tutelados por essa Lei assume perante um órgão público legitimado sua inequívoca vontade de ajustar-se às exigências estabelecidas em lei e de restabelecer o *status quo ante* afetado por ato comissivo ou omissivo considerado ilícito. (MORAES, 2005, p.607)

Introduzido pelo *Estatuto da Criança e do Adolescente* (Lei 8.069/90), o termo de ajustamento, dotado de eficácia de título executivo extrajudicial, foi posteriormente inserido no § 6º do art. 5º da Lei da Ação Civil Pública, por força do art. 113 do CDC, que dispõe que

os órgãos públicos legitimados podem, mediante cominações, tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais.

Enfatiza-se que o compromisso de ajuste de conduta pode ser feito tanto na esfera judicial quanto na extrajudicial. É que, não fazendo a lei qualquer restrição, não cabe ao intérprete fazê-lo. (MORAES, 2005, p.607)

Uma vez firmado o ajuste no âmbito do inquérito civil ou em processo administrativo, surge como consequência jurídica o arquivamento dos instrumentos investigativos, razão pela qual deve o ajuste submeter-se à apreciação do Conselho Superior do Ministério Público, para que seja homologada ou rejeitada a promoção de arquivamento (art. 9º da LACP). Formalizado o ajuste perante o juiz da causa, os pressupostos legais de admissibilidade serão por ele avaliados. (MORAES, 2005, p.607-608)

Sobre a questão, assevera Mancuso: (1998, p.319-320)

*Com efeito, se a promoção de arquivamento do inquérito civil deve ser 'submetida a exame e deliberação do Conselho Superior do Ministério Público (Lei 7.347/85, art. 9º, § 3º), parece-nos que, com maior razão – e, quanto mais não fosse, por justificada cautela –, deve o promotor de justiça oficiante colher a prévia oitiva do Conselho quando se desenhe a virtualidade da transação nos autos da ação em curso; até porque, uma vez homologado, o acordo receberá a imutabilidade da coisa julgada (CPC, arts. 269, II; 584, III; 467).*

Em sentido diverso aponta a Súmula de Entendimento n. 25 do Conselho Superior do MP paulista, que dispõe não haver intervenção do CSMP quando a transação for promovida por promotor de justiça no curso de ação civil pública ou coletiva.

Quanto à legitimação ativa para a formalização do ajuste de conduta, este pode ser firmado perante o Ministério Público ou os órgãos públicos legitimados. Sobre a questão, Hugo Nigro Mazzilli aponta três categorias legitimadas: a) dos legitimados incontroversos: Ministério Público, União, Estados, Municípios, Distrito Federal e órgãos públicos, ainda que sem personalidade jurídica, especificamente destinados à defesa dos interesses metaindividuais; b) a dos legitimados que não podem, de forma alguma, firmar o ajuste: associações civis, sindicatos e fundações privadas; e c) a dos legitimados controversos, como as fundações públicas, autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista.

O termo de compromisso de ajustamento de conduta está intimamente relacionado à questão da indisponibilidade do direito vindicado em juízo. Isso porque, em regra, o objeto da ação civil envolve interesses que se encontram esparsos por toda a coletividade, de forma

indeterminada (interesses difusos) ou determinável (interesses coletivos propriamente ditos e individuais homogêneos).

Todavia, existe um espaço transacional no compromisso de ajuste de conduta que não abrange a parte substantiva da obrigação, mas somente os seus aspectos secundários, como tempo, lugar, modo e condições de cumprimento da obrigação. (MAZZILLI *in* MANCUSO, 2004, p.331-332)

Em verdade, o termo de ajustamento de conduta, instrumento preventivo e reparatório de lesões aos interesses e direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos, além de contribuir sobremaneira para a celeridade e obtenção de um resultado prático efetivo, ainda prestigia a autocomposição das partes, tão valorizada no atual processo civil de vanguarda.

De outra feita, não há como ignorar o movimento moderno de prestígio às soluções extrajudiciais das demandas, evitando-se com isso a sobrecarga que assola o Judiciário, a demora e os custos decorrentes do acionamento da máquina estatal, além da assunção dos riscos de um provimento jurisdicional desfavorável.

### **Natureza Jurídica**

É uma questão bastante controvertida na doutrina a que diz respeito à natureza jurídica do ajustamento de conduta.

Autores de alto gabarito como Hugo Nigro Mazzilli, Rodolfo de Camargo Mancuso, Edis Milaré, Nelson Nery Jr, dentre outros, afirmam ser o termo de ajustamento uma espécie de transação, não nos moldes tradicionais do direito civil, mas uma transação especial, tendo em vista a indisponibilidade característica dos direitos transindividuais e, ainda, considerando a grande variedade existente de legitimados para a sua celebração, bem como de titulares do direito material objeto do termo.

Para tais autores, a natureza transacional do termo é limitada somente aos aspectos secundários, ou seja, relativos às condições de tempo, modo e lugar de sua celebração, e jamais em relação ao direito material em si.

Em outra direção estão aqueles que afirmam ser o termo um ato jurídico diverso, alguns afirmando que consistiria num ato jurídico unilateral e outros aduzindo ser um negócio jurídico bilateral.

A doutrina define o ato jurídico como a simples manifestação de vontade, sem conteúdo negocial, que determina a produção de efeitos previstos na lei. Em obra de autoria de Pablo Stolze e Pamplona Filho, os autores aduzem que:

"nesse tipo de ato não existe propriamente uma declaração de

vontade manifestada com o propósito de atingir, dentro do campo da autonomia privada, os efeitos jurídicos pretendidos pelo agente (como no negócio jurídico), mas sim um simples comportamento humano deflagrador de efeitos previamente estabelecidos por lei".

A natureza do ajuste de conduta como sendo um ato jurídico unilateral se baseia no fato de representar o compromisso um ato unilateral de reconhecimento da prática de uma conduta ofensiva a direito transindividual e de comprometimento à adequação de tal conduta aos ditames legais (uma obrigação legal a cumprir).

Já para os que aduzem ser o ajuste de conduta uma espécie de negócio jurídico – e, como dito, GEISA RODRIGUES se encontra entre eles, a manifestação de vontade para a sua celebração torna específica a forma de incidência da norma no caso concreto, vinculando os pactuantes aos efeitos expressos no ajuste.

Feitas tais considerações, deve-se ressaltar a dificuldade em se enquadrar o ajuste de conduta em uma ou em outra categoria concebida pelo direito civil clássico, de caráter privado com nítido cunho patrimonial, para estabelecer a natureza jurídica de um instituto novo, não aplicado a tais tipos de relações, mas sim àquelas relativas a conflitos de massa - que envolvem considerável parcela da sociedade.

### **O objeto do Termo de Ajuste de Conduta**

O ajuste de conduta tem como objeto a conformação às exigências legais da lei vigente ao momento da ocorrência da ameaça ou violação do direito transindividual. O rol dos comportamentos lesivos a tais direitos que podem ser alvo do ajuste é bastante amplo. Inúmeros são os casos que poderiam ser elencados. Como não há nenhuma limitação expressa na norma, todos os tipos de direitos transindividuais podem ser objetos do termo de ajuste de conduta.

### **Legitimidade Ativa e Passiva**

O parágrafo sexto do caput do artigo 5º da Lei 7347/85 (lei da Ação Civil Pública) conferiu a legitimidade para celebrar o termo de ajustamento de conduta aos órgãos públicos legitimados para a ação civil pública.

De acordo com o artigo 5º da Lei 7.347/85 (Lei da Ação Civil Pública) são legitimados para a propositura da ação civil pública o Ministério Público, a União, os Estados e Município, além das autarquias, das empresas públicas, da fundação, da sociedade de economia mista e das associações.

Ressalta-se, ainda, no que pertine à legitimidade passiva, que todos têm legitimidade para figurar como obrigado no ajustamento de conduta: as pessoas naturais, as pessoas jurídicas de direito privado e as de direito público, bem como os órgãos públicos sem personalidade jurídica, e as pessoas morais, como o condomínio e a massa falida podem ter sua conduta ajustada às prescrições legais.

Podem ser compromissários porque podem praticar condutas que ameacem ou prejudiquem os direitos transindividuais, a Administração do Poder Judiciário e a própria Administração do Ministério Público, podendo ser partes passivas no ajuste. Tal pode se dar, por exemplo, no caso de um procedimento que investigue a adequação dos prédios onde funcionem esses órgãos ao acesso de deficientes físicos ou visuais, posto que nada impede que se celebre o ajuste para a adequação desses entes às exigências legais.

### **Vantagens do Termo de Ajustamento de Conduta**

São inúmeras as vantagens do termo de ajustamento de conduta em relação ao ajuizamento de uma ação judicial para os titulares do direito violado, para o violador da conduta (compromissário), para o Ministério Público e, conseqüentemente, para a sociedade em geral.

No que se refere aos titulares do direito violado – e para a sociedade em geral, o termo: a) garante a efetiva reparação do direito violado; b) evita que cada cidadão ingresse individualmente com uma ação judicial para a defesa dos seus direitos; c) promove, por conseguinte, o desafogamento da máquina jurisdicional (haja vista ser consistir uma solução pré-processual de conflitos); d) cria uma maior consciência na valorização e proteção dos direitos transindividuais; e) faz com que a sociedade se sinta mais protegida e inserida na atuação do Estado; f) promove uma valorização do Estado Social Democrático de Direito; g) garante o efetivo acesso à ordem jurídica justa.

Apesar de não ser instrumento de defesa do autor da conduta lesiva a direito transindividual, o termo trás inúmeros benefícios ao compromissário (violador da norma), tais como: a) não o obriga a celebrar o ajuste, podendo deixar de fazê-lo caso entenda excessivamente oneroso ou violador de direito particular; b) confere a oportunidade do compromissário corrigir a conduta praticada – ou se abster de praticá-la – antes que seja aplicada uma penalidade ou que seja ajuizada uma ação judicial; c) evita que figure como parte ré em um processo judicial, o que pode comprometer sua imagem perante a sociedade; d) consiste numa solução mais adequada, rápida, prática e menos onerosa, se comparada aos custos de um processo judicial (alto custo na contratação de advogado, pagamento de custas

processuais), por fim, pode-se afirmar que o fato de o violador da norma se disponibilizar em firmar o termo de ajuste denota um comprometimento seu em relação ao bem-estar social, em relação à saúde da população, ao meio ambiente, ao patrimônio público.

No que pertine ao compromitente (Ministério Público), o termo se mostra vantajoso por: a) conferir uma maior liberdade de atuação para a consecução dos seus fins institucionais (defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis); b) conferir uma maior valorização e maior visibilidade às ações promovidas pelo órgão, evidenciando sua relevância na promoção do Estado Social Democrático de Direito; c) ampliar os instrumentos de ação para a defesa dos direitos transindividuais.

Ressalte-se que as vantagens do termo de ajuste de conduta não se esgotam por aqui, aumentando à medida que se aprofunda no seu estudo e na sua prática cotidiana.

### **2.5.2 –TAC e meio ambiente.**

Avaliando a questão ambiental sob o foco da punibilidade, não parece coerente a utilização do poder judiciário como coadjuvante na intenção de retardar a solução do dano. As demandas não se configuram vantajosas para as empresas, órgãos ambientais, Ministério Público e, muito menos, para o meio ambiente. As discussões judiciais podem ser excessivamente longas e o dano poderá ser agravado com o decorrer do tempo, inviabilizando formas eficazes e seguras de recuperação. Por outro lado, na ampla maioria dos eventos poluidores, existe a necessidade de rever processos, criar controles e aderir a novas tecnologias. Economicamente é inviável uma empresa adquirir novas tecnologias ambientais, pagar integralmente a multa e recompor o meio ambiente de forma satisfatória sem padecer economicamente.

Neste exato ponto, vislumbra-se a importância do TAC – Termo de Ajustamento de Conduta, momento oportuno para o empreendedor se posicionar de forma serena e equilibrada. Claramente, será melhor optar por um acordo que patrocinar uma demanda interminável. Aliás, a intenção do legislador nos parece ter sido exatamente esta. Privilegiar a solução do problema em detrimento das longas discussões judiciais. Seguramente, entendeu o legislador que o ecossistema é uma engrenagem muito sensível, perfeita e cadenciada e, que não poderá ficar a mercê das decisões dos tribunais e do tempo expendido. Assim, as multas poderão figurar como o grande financiador de modernas tecnologias de mitigação de danos ambientais causados e o financiamento se realiza através do TAC, já que a empresa poluidora

poderá negociar com o órgão ambiental, assistido pelo Ministério Público, a redução de até 90% da multa, com o intuito de investir tecnologias mitigadoras e novos processos menos poluentes. Nesta hipótese, o caráter meramente punitivo é reduzido para 10% da multa, fazendo com que, a maior parte da penalidade seja convertida em investimentos em prol do meio ambiente.

Na verdade, o TAC é um instrumento contratual, firmado pelo órgão ambiental, Ministério Público e o estabelecimento considerado poluidor, capaz de suspender a aplicação de grande parte da multa para viabilizar medidas que provoquem inequívoco investimento em tecnologias mitigadoras.

Neste termo, a empresa se compromete a por em prática uma série de medidas como a adequação de processos, aquisição de novos equipamentos, treinamento, mitigação dos danos causados e prevenção de outros. Além disso, é de relevância ímpar, deixar esclarecido que o TAC é um compromisso com força de título executivo, podendo ser cobrado caso as medidas transacionadas não sejam implementadas. Desta forma, enquanto não houver o adimplemento total das bases acordadas, este título executivo ficará suspenso, voltando a ser exigível caso as cláusulas não sejam materializadas no prazo acordado no termo. Uma vez cumpridas todas as cláusulas extingue-se a exigibilidade do título executivo.

Todavia, o empreendedor deverá empenhar-se em desenvolver medidas prévias que antecedam à assinatura do TAC e, quando possível, desenvolver estudos antes mesmo do evento poluidor. No primeiro deles, o empreendimento deve ter uma análise de riscos ambientais inerentes à sua atividade. Esta análise municia o investidor de informações técnicas sobre a possibilidade de eventos desagradáveis e indesejados, as formas de contingenciamento e o custo de um eventual acidente. Outra questão, não menos importante, é o e que chamaremos de perícia de conformidade legal e suplementar. O objetivo desta perícia é a certificação que o empreendimento está rigorosamente dentro dos ditames legais para àquela atividade e, que ainda, tenha adotado expedientes extralegais de forma suplementar à segurança legislativa.

Voltando ao Termo de Ajustamento de Conduta, antes de firmá-lo, será prudente que o empreendedor conheça os custos relacionados à assinatura deste pacto. Inadvertidamente ou no afã de se livrar das pesadas multas, empresas assinam o TAC sem possuir a dimensão exata dos custos inerentes. Medidas mitigadoras e/ou a mudança de tecnologia são onerosas e

precisam ser conhecidas. Simulações precisam ser construídas e devem ser trabalhadas exaustivamente para municiar os gestores das bases negociais. Os temas tratados no TAC podem ser muito amplos e prever itens como: comunicação ambiental, saúde pública, descontaminação, novas e tecnologias limpas, destinação de resíduos, e uma infinidade de outras condutas.

O ponto relevante será saber quais as tecnologias estão disponíveis, se podem ser aplicadas ao caso material e o custo da sua implementação. O que jamais poderá ser esquecido, caso seja necessário discutir a aplicação da sanção no judiciário, será conhecer a fragilidade legal do empreendimento.

## **2.6- Instrumentos de Gestão Ambiental nos Municípios:**

### **2.6.1-Instrumentos de gestão ambiental do Município e sua área de influência:**

A Política Nacional Urbana, além de ser instrumento eficiente, é ainda um processo contínuo voltado para a melhoria da qualidade de vida das nossas cidades. Todavia, a sua eficácia será alcançada apenas se os Municípios estiverem aparelhados para o desempenho das responsabilidades e dos encargos que a Constituição Federal e o Estatuto da Cidade lhes cometem.

As peculiaridades locais constituirão objeto do *planejamento municipal*, como explicita o inciso III do art. 4º. do Estatuto. No que concerne ao interesse da gestão ambiental, em particular, tomamos como principal referência o Plano Diretor e o zoneamento ambiental. O inciso IV, dos institutos tributários e financeiros, fala de “incentivos e benefícios fiscais e financeiros” que, sem dúvida, poderão ser propostos em benefício do meio ambiente urbano, além de outras destinações. Por fim, no inciso VI, ressalta a importância de dois instrumentos indispensáveis ao procedimento licenciatório: O Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EIA) e o Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança (EIV).

#### **a) Plano Diretor:**

É imperioso que o Plano Diretor tenha força de lei: a saber, seja elaborado como um texto legal – o que é mais complicado na teoria e na prática-, ou seja, aprovado por lei, o que vem indicado no art. 40, *caput*. É de sua natureza que ele constitua um desdobramento da Lei Orgânica: ele estaria para a Lei Maior do Município assim como o Estatuto da Cidade está para a Constituição Federal. Não seria de feito ideal o Plano Diretor descer a detalhes, até

porque ele engessaria normas que, de si, requerem adaptações constantes. Assim, observadas as disposições dos arts. 41 e 42 terá ele desdobramentos diversos, como a lei de uso e ocupação do solo, código de obras, defesa do patrimônio ambiental, saneamento e outros que se fizerem necessários, em consonância com as dimensões e as características do território e da população do Município.

O Plano Diretor deverá ser revisto periodicamente, a fim de conciliar o fato jurídico com o fato social; e é natural que essa revisão se verifique atendendo às necessidades concretas de cada municipalidade.

Após enumerar os casos em que ele é obrigatório (art. 41) e o seu conteúdo mínimo (art. 42), a Lei 10.257/2001 enfatiza o *sistema de acompanhamento e controle*: experiência inegável é que, sem esse mecanismo, as leis - assim como os planos, programas e projetos em geral - esgotam-se na boa vontade de quem as propôs; e mais, a falta da monitoração e cobrança dos resultados não permite aferir os erros e acertos das medidas e das políticas públicas e de governo. Não nos esqueçamos de que é a gestão ambiental municipal que está em jogo, não apenas um documento legal; daí a necessidade de severa vigilância sobre os rumos do Plano Diretor e a sua aplicação: este é um dos papéis da comunidade local.

#### **b) Zoneamento Ambiental:**

O zoneamento ambiental é um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, como reza o art. 9º. II, da lei 6.938/81. Segundo diz o próprio nome, trata-se em síntese, de um disciplinamento de ocupação e destinação de áreas geográficas para que elas atendam à sua vocação geoeconômica e ecológica.

Em sua concepção e na sua prática, zoneamento ambiental, seja em que escala for, requer sempre uma ação interdisciplinar e interinstitucional. O Poder Público local precisará estar atento a tais requisitos, ciente de que nem todos os Municípios contam com recursos humanos e tecnológicos para elaborar e implementar esse instrumento de gestão ambiental. Sem embargo, ele é necessário, não apenas, como prescrição legal, mas, sobretudo como uma exigência técnica e operacional para uma administração pública renovadora, para que as políticas nacionais alcancem o êxito almejado.

#### **c) Incentivos e Benefícios:**

Institutos tributários e financeiros estão no rol dos mecanismos de que o Poder Público local pode dispor, dentro dos critérios legais e administrativos, para subsidiar a sadia

qualidade de vida urbana e o meio ambiente ecologicamente equilibrado. Por isso, dentre eles, o Estatuto da Cidade menciona os incentivos e benefícios fiscais e financeiros.

Evidentemente, esses incentivos e benefícios poderão ser propostos pelo Poder Público ou por segmentos representativos da sociedade, mas, para todos os efeitos, deverão ser objeto de leis específicas.

#### **d) Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EIA) e Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV)**

Os estudos de impacto constituem uma aplicação dessa metodologia. Há regras e critérios metodológicos para a elaboração de tais estudos que, na salvaguarda da integridade ou da boa qualidade do meio em risco de ser afetado, devem ser *prévios*, em virtude do princípio da precaução. Trata-se de uma *avaliação a priori*, de cunho preventivo, destinada a antecipar de alguma forma os resultados ou efeitos de uma determinada intervenção e subsidiar o processo de tomada de decisão.

#### **e) Participação Cidadã:**

O exercício da cidadania não é apenas uma virtude social e política da pessoa humana; é também a sua força, aquele fator psicológico, social, e político que impulsiona a sociedade para frente, mediante o estabelecimento de foros de negociação e grupos de pressão autênticos e legítimos. Daí se constata a força dos movimentos sociais.

Se o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é um direito fundamental, que tem associado a si outros direitos e também deveres – como se repete na Constituição Federal e em outros instrumentos legais infraconstitucionais, o exercício da cidadania ambiental pode separar-se do meio ambiente urbano e da sua respectiva qualidade de vida.

Auspiciosamente, a Lei abre espaço para a iniciativa popular em projetos de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano, bem como através da exigência da criação dos Conselhos de Meio Ambiente e Fundos para financiamento da política para preservação do meio ambiente.

### **3 - Principais Problemas que inviabilizam uma Gestão Ambiental Equilibrada no Município:**

#### **3.1 - Dificuldade de acesso aos órgãos competentes e a recursos para o desenvolvimento da política municipal de Meio Ambiente.**

Apesar da existência atualmente de recursos que chegam ao município, sejam eles através de impostos ou transferências voluntárias, para execução de determinada ação, o acesso a estes muitas vezes é impossível, pois os tramites legais para se conseguir o recurso e a ausência muitas vezes de financiamento das ações básicas, pré requisito para o repasse ,bloqueiam o caminho.

Por exemplo: recebo ICMS ecológico se conseguir estruturar e colocar para funcionar uma usina de reciclagem e compostagem de lixo, no entanto não tenho recursos para comprar o terreno ou para pagar o profissional habilitado para elaboração do projeto, se não consigo executar os primeiros passos não obterei sucesso.

#### **3.2 - Ausência de uma Política de Meio Ambiente.**

A Política Municipal de Meio Ambiente que deveria ser orientada de forma a buscar a promoção do desenvolvimento integral do ser humano; a racionalização do uso dos recursos ambientais, naturais ou não; a proteção de áreas ameaçadas de degradação; o direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e a obrigação de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações; a função social e ambiental da propriedade; a obrigação de recuperar áreas degradadas e indenizar pelos danos causados ao meio ambiente; o que levaria o município a uma situação de equilíbrio ambiental , não acontece pois o desconhecimento sobre as questões ambientais principalmente por parte do gestor municipal , leva a maioria dos municípios a uma situação de total apatia com relação ao desenvolvimento destas políticas.

Na maioria das vezes os municípios só vão passar a discutir questões ambientais quando são multados pelos órgãos competentes ou se vêem obrigados a um termo de ajustamento de conduta por estar usando indevidamente o solo para depósitos irregulares de lixo, por estarem degradando as encostas com a retirada inconseqüente de saibro ou ainda.

#### **3.3 - Falta de Estrutura Legal**

Exercício da competência comum mediante a edição de leis próprias:

O problema mais grave no que se refere ao exercício da competência comum, em meu modo de ver, é a necessidade de que os municípios se equipem com uma legislação adequada,

com previsão dos tipos administrativos e das sanções a serem aplicadas em caso do descumprimento das normas da tutela ambiental, ou que, na inexistência dessas, exista, no mínimo, convênio específico. Muitas são as razões jurídicas que determinam que assim seja.

O fato de existir uma competência comum entre União, Estado e Município para proteger o meio ambiente não desonera o Município da obrigação de ter uma legislação própria para que possa fielmente desincumbir-se de suas obrigações constitucionais.

Assim, parece-me indiscutível o fato de que os municípios, *mediante a elaboração de normas próprias*, podem e devem exercer suas funções de, conjuntamente com outros entes políticos, combater a poluição e proteger o meio ambiente.

É indispensável, no âmbito municipal, a competência por cooperação com a União, Estado e outros Municípios, mediante convênio ou consórcio administrativo.

Portanto, a compatibilização entre a competência constitucional dos Municípios para darem combate à poluição e proteger o meio ambiente com o princípio da legalidade somente ocorre com a existência de uma legislação municipal própria sobre o assunto e, principalmente, com a sua aplicação aos casos concretos.

### **3.4 – O Destino Final dos Resíduos Sólidos Urbanos.**

O colapso do saneamento ambiental no Brasil chegou a níveis insuportáveis. A falta de água potável e de esgotamento sanitário é responsável, hoje, por 80% das doenças e 65% das internações hospitalares. Além disso, 90% dos esgotos domésticos e industriais são despejados sem qualquer tratamento nos mananciais de água. Os lixões, muitos deles situados às margens de rios e lagoas, são outro foco de problemas. O debate sobre o tratamento e a disposição de resíduos sólidos urbanos ainda é bastante negligenciado pelo Poder Público. Lixo é todo e qualquer resíduo sólido resultante das atividades diárias do homem em sociedade. Pode encontrar-se nos estados sólido, líquido e gasoso. Como exemplo de lixo, temos as sobras de alimentos, embalagens, papéis, plásticos e outros. A definição de LIXO como material inservível e não aproveitável é, na atualidade, com o crescimento da indústria da reciclagem, considerada relativa, pois um resíduo poderá ser inútil para algumas pessoas e, ao mesmo tempo, considerado como aproveitável para outras.

- **Classificação do Resíduo sólido urbano:**

a) Segundo o critério de origem e produção, o lixo pode ser classificado da seguinte maneira:

- Doméstico: gerado basicamente em residências;
- Comercial: gerado pelo setor comercial e de serviços;
- Industrial: gerado por indústrias (classe I, II e III);
- Hospitalares: gerado por hospitais, farmácias, clínicas, etc.
- Especial: podas de jardins, entulhos de construções e animais mortos.

b) De acordo com a composição química, o lixo pode ser classificado em duas categorias:

- Orgânico
- Inorgânico.

- **Resíduo Descartado sem tratamento**

O Resíduo Descartado sem tratamento adequado, acarretará sérios danos ao meio ambiente, entre eles destacamos: em primeiro lugar a poluição do solo, que tendo alterada suas características físico-químicas, representará uma séria ameaça à saúde pública tornando-se ambiente propício ao desenvolvimento de transmissores de doenças, além do visual degradante associado aos montes de lixo.

Em segundo lugar a poluição da água, alterando assim as características do ambiente aquático, através da percolação do líquido gerado pela decomposição da matéria orgânica presente no lixo, associado com as águas pluviais e nascentes existentes nos locais de descarga dos resíduos.

Por fim a poluição do ar: provocando formação de gases naturais na massa de lixo, pela decomposição dos resíduos com e sem a presença de oxigênio no meio, originando riscos de migração de gás, explosões e até de doenças respiratórias, se em contato direto com os mesmos.

### **3.5 - A experiência do município de Mar de Espanha na busca pela gestão ambiental equilibrada.**

Para falarmos da experiência do município de Mar de Espanha com relação à gestão ambiental equilibrada, ou pelo menos uma tentativa de chegar a tanto, precisamos abordar sem sombra de dúvida a questão da competência de cada ente.

A competência do Município é meramente complementar à do Estado e da União, limitada, ademais, ao interesse local, é necessário destacar que na Constituição, a competência municipal que é complementar em relação aos Estados e a União, é a competência legislativa, e não a executiva. Na verdade, os Municípios são os agentes primários e principais no controle da poluição e da degradação ambiental, principalmente se considerarmos que todo impacto ambiental, primariamente, é impacto local. Somente de forma excepcional os impactos ambientais alargam-se fora da competência política da administração municipal, condição esta que obrigará a intervenção federal ou estadual, quando for o caso.

Este fato gera para a administração municipal todo o entrave na solução do problema ambiental conforme podemos observar no relato a seguir.

Na gestão administrativa 2001-2004, o município de Mar de Espanha possuía um sistema de coleta e destinação final de resíduos sólidos urbanos, nos moldes mais criticados, ou seja, coleta sem seleção, por veículos precários e destinação final em depósitos de lixo em terrenos alugados na zona rural sem qualquer procedimento para preservação ambiental, realizava-se apenas a cobertura do lixo com terra a cada mês, criando a falsa idéia de ambiente adequado. Fato este que no final deste período administrativo propiciou o primeiro termo de ajustamento de conduta (TAC), proposto pelo ministério público da comarca local.

O TAC em questão exigia a imediata suspensão do uso do lixão e propunha que o município num prazo de 02 anos desse a destinação final adequada aos resíduos sólidos urbanos, através da construção de uma usina de triagem e compostagem de lixo, sendo que num primeiro momento teríamos que fazer um aterro controlado.

Iniciou-se assim o drama do município que precisaria de em apenas 02 anos reverter um problema de décadas, sem qualquer orientação técnica disponível ou recurso para promover as atividades acordadas no TAC.

O trabalho teve início com a busca de um terreno que fosse aprovado pelos órgãos ambientais para localização de um aterro controlado, este fato levou aproximadamente 06 meses para ser ajustado e neste meio tempo um novo lixão acabou tendo que ser formado, pois a justiça não permitia o uso do depósito anterior e os órgãos ambientais não chegavam num acordo sobre o local ideal para um aterro controlado provisório, assim a alternativa da administração foi novamente incorrer em erro, pois a burocracia dos órgãos ambientais é tamanha que impedia uma solução rápida para o problema.

Por fim foi conseguido um terreno onde se estruturou o aterro controlado, porém o lixo ainda continuava a ser recolhido sem nenhum processo seletivo.

Paralelo a este trabalho o município precisou contratar com recursos próprios uma empresa especializada em meio ambiente para desenvolver o projeto de recuperação das áreas degradadas dos dois lixões e um projeto para construção de uma usina de reciclagem e compostagem de lixo para ser encaminhado ao ministério da saúde na busca de financiamento da obra, pois o custo da mesma por ser elevado não poderia ser realizado com recursos próprios.

Desenvolvidos os projetos, o primeiro começou a ser desenvolvido pelo município sob a supervisão do ministério público e o segundo, ou seja, de construção de uma usina de reciclagem e compostagem de lixo foi encaminhado ainda em 2004 para aprovação dos órgãos ambientais, em 2005 mudou a gestão e o projeto ainda não havia sido aprovado por estes órgãos, o que só ocorreu em 2006, concluída esta etapa encaminhamos então a proposta para financiamento esperamos durante vários meses e por fim nos informaram da ausência de recursos para financiar a obra em questão.

Surge então o impasse: ministério público exigindo cumprimento dos prazos, sem aceitar as justificativas da administração de não ser possível a realização das atividades devido a ausência de recursos externos que financiem a obra e o município sem recursos para cumprir as exigências legais.

Por fim foi conseguido uma prorrogação do prazo para o cumprimento do TAC, por mais 12 meses , porém já tínhamos conhecimento que o Ministério da Saúde não iria liberar recursos em 2007 para este tipo de obra , sendo assim foi necessário uma alternativa que já vinha sendo discutida porém sempre criticada pela assessoria jurídica que seria a terceirização dos serviços , inclusive a construção da usina .

Assim procedemos: como todo projeto já havia sido aprovado pelos órgãos ambientais optamos por abrir uma concorrência publica para concessão de serviços públicos para dar destino final aos resíduos sólidos urbanos, sendo que a empresa se responsabilizaria pela construção da Usina de Reciclagem e Compostagem de resíduos sólidos urbanos , dentro dos moldes aprovados pelos órgãos ambientais , em terreno cedido pela prefeitura por 30 anos .

O município para chegar a esta alternativa precisou, primeiro se manter como o responsável pela licença ambiental, para não caracterizar a terceirização de sua

responsabilidade, segundo precisou adquirir terreno aprovado pela FEAM para construção da Usina por desapropriação, e apenas ceder o mesmo pelo menos por 30 anos para que alguma empresa se interessa-se pela construção da Usina, visto que concluído período de concessão do terreno esta passa a ser de propriedade do município ou seja era necessário que viabilizássemos o lucro necessário para despertar o interesse neste investimento por parte da iniciativa privada o que se deu em função do pagamento pela execução do serviço de reciclagem, compostagem e destinação final dos resíduos sólidos urbanos, por kg de lixo por habitante, para a empresa vencedora do certame.

Para chegar a estes valores sem prejuízo para as partes consideramos o repasse do ICMS ecológico que aconteceria tão logo a usina estivesse construída e liberada para funcionamento.

Antes de avançar no relato do exemplo, é preciso lembrar que o fato do poder de polícia ambiental, historicamente, no seu aspecto executivo, ter sido transferido para membros da administração indireta como, por exemplo, autarquias, fundações e empresas públicas, responsáveis pelas liberações essenciais para a mudança do modelo de gestão do meio ambiente no município, acaba por gerar maiores entraves na solução dos problemas devido ao excesso de burocracia e a falta de apoio profissional especializado para capacitar a mão de obra local, como ficou bem claro no relato acima.

Hoje, o município não só realizou a construção da usina e cumpriu todo projeto de recuperação das áreas degradadas, como também criou um plano de educação ambiental que foi desenvolvido junto a população, como também já realiza a coleta seletiva em veículo adequados, encaminha o resíduo das empresas de confecção e serviços de saúde para o destino final correto conforme previsto na legislação ambiental, porém é preciso salientar que só alcançamos o equilíbrio na gestão ambiental com a participação da iniciativa privada no processo seja através de parcerias ou terceirização, em nenhum momento do processo o município pode contar com incentivos sejam eles financeiros ou não do Estado ou da União

O resultado desse processo, dada à falta de investimento público, foi a perda de legitimidade dos órgãos de execução da política ambiental e quase falência do modelo de gestão ambiental por meio da administração indireta, que em face do crescimento da consciência ambiental e das reclamações por parte da população, cada vez mais foi se mostrando lento e burocrático. Ou seja, enquanto cresce a demanda da população, pela ação

efetiva da administração pública na área ambiental, as escassas fontes orçamentárias mantêm a sua estrutura executiva estagnada.

#### **4 - Alternativas viáveis para solução do problema.**

##### **4.1 - Definição de uma Política Municipal de Meio Ambiente:**

A Política Municipal de Meio Ambiente ao ser definida deve levar em conta:

- Articulação e integração das ações e atividades ambientais desenvolvidas pelos diversos órgãos e entidades do Município entre si e com os órgãos federais e estaduais, inclusive favorecendo consórcios e outros instrumentos de cooperação;
- Identificar e caracterizar os ecossistemas do Município, definindo as funções específicas de seus componentes, as fragilidades, as ameaças, os riscos e os usos compatíveis;
- Compatibilizar o desenvolvimento econômico e social com a preservação ambiental, a qualidade de vida e o uso racional dos recursos ambientais, naturais ou não;
- Controlar a produção, extração, comercialização, transporte e o emprego de materiais, bens e serviços, métodos e técnicas que comportem risco para a vida ou comprometam a qualidade de vida e o meio ambiente;
- Estabelecer normas, critérios e padrões de emissão de efluentes e de qualidade ambiental, bem como normas relativas ao uso e manejo de recursos ambientais, naturais ou não, adequando-os permanentemente em face da lei e de inovações tecnológicas;
- Estimular a aplicação da melhor tecnologia disponível para a constante redução dos níveis de poluição;
- Preservar e conservar as áreas protegidas no Município;
- Viabilizar o desenvolvimento de pesquisas e uso adequado dos recursos ambientais, naturais ou não;
- Promover a educação ambiental na sociedade e especialmente na rede de ensino municipal;
- Promover o zoneamento ambiental.

##### **4.2 - Resíduo descartado com tratamento:**

- **Aterros sanitários (disposição no solo de resíduos domiciliares);**

Esclarecemos inicialmente que existe uma enorme diferença operacional, com reflexos ambientais imediatos, entre Lixão e Aterro Sanitário.

O Lixão representa o que há de mais primitivo em termos de disposição final de resíduos. Todo o lixo coletado é transportado para um local afastado e descarregado diretamente no solo, sem tratamento algum.

Assim, todos os efeitos negativos para a população e para o meio ambiente, vistos anteriormente, se manifestarão. Infelizmente, é dessa forma que a maioria das cidades brasileiras ainda "trata" os seus resíduos sólidos domiciliares.

O Aterro Sanitário é um tratamento baseado em técnicas sanitárias (impermeabilização do solo/compactação e cobertura diária das células de lixo/coleta e tratamento de gases/coleta e tratamento do chorume), entre outros procedimentos técnico-operacionais responsáveis em evitar os aspectos negativos da deposição final do lixo, ou seja, proliferação de ratos e moscas, exalação do mau cheiro, contaminação dos lençóis freáticos, surgimento de doenças e o transtorno do visual desolador por um local com toneladas de lixo amontoado.

Entretanto, apesar das vantagens, este método enfrenta limitações por causa do crescimento das cidades, associado ao aumento da quantidade de lixo produzido. O sistema de aterro sanitário precisa ser associado à coleta seletiva de lixo e à reciclagem, o que permitirá que sua vida útil seja bastante prolongada, além do aspecto altamente positivo de se implantar uma educação ambiental com resultados promissores na comunidade, desenvolvendo coletivamente uma consciência ecológica, cujo resultado é sempre uma maior participação da população na defesa e preservação do meio ambiente.

As áreas destinadas para implantação de aterros têm uma vida útil limitada e novas áreas são cada vez mais difíceis de serem encontradas próximas aos centros urbanos. Aperfeiçoam-se os critérios e requisitos analisados nas aprovações dos Estudos de Impacto Ambiental pelos órgãos de controle do meio ambiente; além do fato de que os gastos com a sua operação se elevam, com o seu distanciamento.

Devido a suas desvantagens, a instalação de Aterros Sanitários deve ser planejada sempre associada à implantação da coleta seletiva e de uma indústria de reciclagem, que ganha cada vez mais força.

- **Reciclagem energética (incineração ou queima de resíduos perigosos, com reaproveitamento e transformação da energia gerada).**

Este tratamento é baseado na combustão (queima) do lixo. É um processo que demanda custos bastante elevados e a necessidade de um super e rigoroso controle da emissão de gases poluentes gerados pela combustão.

O sistema de incineração do lixo vem sendo abandonado, pois além das despesas extraordinárias com a sua implantação e monitoramento da poluição gerada, implica também em relegar para segundo plano a coleta seletiva e a reciclagem, que são processos altamente educativos.

Não fossem essas desvantagens, a incineração seria um tratamento adequado para resíduos sólidos de alta periculosidade, como o lixo hospitalar, permitindo reduzir significativamente o volume do lixo tratado e não necessitar de grandes áreas quando comparada aos aterros sanitários; além da possibilidade do aproveitamento da energia gerada na combustão.

- **Reciclagem orgânica (compostagem da matéria orgânica);**

A compostagem é uma forma de tratamento biológico da parcela orgânica do lixo, permitindo uma redução de volume dos resíduos e a transformação destes em composto a ser utilizado na agricultura, como condicionante do solo. Trata-se de uma técnica importante em razão da composição do lixo urbano do Brasil.

Pode enfrentar dificuldades de comercialização dos compostos em razão do comprometimento dos mesmos por contaminantes, tais como metais pesados existentes no lixo urbano, e possíveis aspectos negativos de cheiro no pátio de cura.

- **Reciclagem industrial (reaproveitamento e transformação dos materiais recicláveis);**

### **Reciclagem, Reutilização e Redução do Lixo:**

A corrida desenfreada na produção de bens de consumo pelo ser humano associada à escassez de recursos não-renováveis e contaminação do meio ambiente, leva-o a ser o maior

predador do universo.

Este problema tem despertado no ser humano o pensar mais profundamente sobre a reciclagem e reutilização de produtos que simplesmente seriam considerados inservíveis.

A reciclagem e a reutilização estão sendo vistas como duas importantes alternativas para a redução de quantidade de lixo no futuro, criando com isso bons hábitos de preservação do meio ambiente. O que nos leva a economizar matéria-prima e energia.

Em países desenvolvidos, como o Japão, a reciclagem e reutilização já vêm sendo incentivadas e realizadas há vários anos, com resultados positivos.

No Brasil já temos grupos que estão atentos aos problemas mencionados e buscando alternativas para resolvê-los. Indústrias nacionais e subsidiárias estrangeiras já iniciaram programas de substituição de embalagens descartáveis, dando lugar a materiais recicláveis. As prefeituras das cidades de São Paulo e Curitiba já iniciaram programas de coleta seletiva do lixo contando para isto, com o apoio da população que já está sensível a estas questões.

Mesmo que a prefeitura de sua cidade não tenha instituído a coleta de lixo seletiva, separe em dois recipientes: os recicláveis (papel, jornal, plástico, vidros, ETC.) e os que não são.

### **Os três (3) Rs para controle do lixo:**

Os 3Rs para controle do lixo são REDUZIR, REUTILIZAR e RECICLAR. Reduzindo e reutilizando se evitará que maiores quantidades de produtos se transformem em lixo. Reciclando se prolonga a utilidade de recursos naturais, além de reduzir o volume de lixo.

**REDUZIR:** Reduzir o lixo em nossas casas, implica em reduzir o consumo de tudo o que não nos é realmente necessário. Isto significa rejeitar produtos com embalagens plásticas e isopor, preferindo as de papelão que são recicláveis que não poluem o ambiente e desperdiçam menos energia.

**REUTILIZAR:** Reutilizar significa usar um produto de várias maneiras. Como exemplos:

- a) reutilizar depósitos de plásticos ou vidro para outros fins, como plantar, fazer brinquedos;
- b) reutilizar envelopes, colocando etiquetas adesivas sobre o endereço do remetente e destinatário;
- c) aproveitar folhas de papel rasuradas para anotar telefones, lembretes, recados;
- d) instituir a Feira de Trocas para reciclar, aproveitando ao máximo os bens de consumo, como: roupas, discos, calçados, móveis.

**RECICLAR:** Reciclar é uma maneira de lidar com o lixo de forma a reduzir e reusar. Este processo consiste em fazer coisas novas a partir de coisas usadas. A reciclagem reduz o volume do lixo, o que contribui para diminuir a poluição e a contaminação, bem como na recuperação natural do meio ambiente, assim como economiza os materiais e a energia usada para fabricação de outros produtos.

### **4.3 - A Terceirização dos Serviços**

A terceirização é um fato que tem ajudado governos a governar. Nas esferas federal, estadual e municipal.

Embora a contratação de serviços pela administração pública já fosse praticada há muito mais tempo, a orientação favorável à transferência da execução de tarefas auxiliares para a iniciativa privada passou a constituir norma legal, no âmbito federal, apenas a partir da vigência do Decreto-Lei nº. 200, de 25 de fevereiro de 1967, cujo art. 10, § 7º, estabelece:

Art. 10. A execução das atividades da Administração Federal deverá ser amplamente descentralizada.

§ 7º Para melhor desincumbir-se das tarefas de planejamento, coordenação, supervisão e controle e com o objetivo de impedir o crescimento desmesurado da máquina administrativa, a Administração procurará desobrigar-se da realização material de tarefas executivas, recorrendo, sempre que possível, à execução indireta, mediante contrato, desde que exista, na área, iniciativa privada suficientemente desenvolvida e capacitada a desempenhar os encargos de execução.

A matéria foi regulamentada pelo Poder Executivo, nos termos do Decreto nº 2.271, de 7 de julho de 1997, que “dispõe sobre a contratação de serviços pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional e dá outras providências”. O art. 1º do

referido Decreto, em seu caput, admite a execução indireta de atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares, ao passo que seu parágrafo primeiro contém enumeração de atividades a serem preferencialmente executadas mediante contratação e seu parágrafo segundo, em oposição, exclui a execução indireta para as atividades inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou entidade.

É a seguinte a redação do dispositivo:

Art. 1º No âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional poderão ser objetos de execução indireta as atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituem área de competência legal do órgão ou entidade.

§ 1º As atividades de conservação, limpeza, segurança, vigilância, transportes, informática, copeiragem, recepção, reprografia, telecomunicações e manutenção de prédios, equipamentos e instalações serão, de preferência, objeto de execução indireta.

§ 2º Não poderão ser objeto de execução indireta as atividades inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou entidade, salvo expressa disposição legal em contrário ou quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de pessoal.

Ante a análise do trecho de norma exposto, constata-se a consonância entre o conteúdo deste dispositivo e o do inciso III do Enunciado 331 do TST, anteriormente transcrito. É inegável que, aqui, não só o rol das atividades consignadas no § 1º vai bem além da vigilância, conservação e limpeza, como também não traduz somente uma admissibilidade legal, mas sim uma preferência administrativa pela execução indireta das atividades listadas. Ainda assim, não há divergência entre o Decreto e o Enunciado 331. Em ambos, a execução indireta, mediante contratação de serviços de terceiros, fica restrita às atividades-meio. Outro ponto de convergência entre o entendimento da Justiça do Trabalho e o Decreto regulamentador da terceirização no serviço público federal pode ser identificado ao se atentar para os termos de seu art. 4º:

Art. 4º - É vedada à inclusão de disposições nos instrumentos contratuais que permitam:

I - indexações de preços por índices gerais, setoriais ou que reflitam a variação de custos;

II - caracterização exclusiva do objeto como fornecimento de mão-de-obra;

III - previsão de reembolso de salários pela contratante;

IV - subordinação dos empregados da contratada à administração da contratante;

Os incisos II e III, acima, correspondem a uma expressa vedação a contratos cujo objeto seja a mera intermediação de mão-de-obra, aderindo ao disposto no primeiro item do Enunciado 331. Já o inciso IV exclui a possibilidade de relação de subordinação, igualmente afastada pelo item III do enunciado trabalhista. Embora o Decreto não vincule as demais esferas de governo, a possibilidade de terceirização de suas atividades-meio está inscrita em outro diploma legal. De fato, a contratação de serviços de terceiros pelos órgãos e entidades da administração pública está subordinada ao disposto na Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que “regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências”, aplicável igualmente aos Estados, Distrito Federal e Municípios. A ampla possibilidade de contratação desses serviços é evidenciada pelo inciso II de seu art. 6º, que contém lista, de caráter exemplificativo, dos serviços cuja execução a administração pública deve preferencialmente transferir a terceiros, mediante contrato.

O dispositivo tem a seguinte redação:

Art. 6.º - Para os fins desta Lei, considera-se:

II - Serviço - toda atividade destinada a obter determinada utilidade de interesse para a Administração, tais como: demolição, conserto, instalação, montagem, operação, conservação, reparação, adaptação, manutenção, transporte, locação de bens, publicidade, seguro ou trabalhos técnico-profissionais;

Assim, pode-se concluir que a terceirização de serviços pela administração, é viável e lícita quando diz respeito as atividades-meio dos entes públicos, não sendo cabível quando destinar-se ao exercício de atribuições próprias dos servidores de cargos efetivos próprios dos quadros do respectivo ente contratante, ou para o exercício de funções relativas ao poder de polícia administrativa ou prática de atos administrativos.

A responsabilidade da Administração Pública na terceirização é subsidiária, como os demais tomadores de serviços, ainda que tenha tentado esquivar-se por meio do § 1º do art. 71 da Lei 8.666/93. A Resolução 96/2000 do TST alterou o item IV do Enunciado 331 para fazer constar expressamente que a responsabilidade subsidiária estende-se *"inclusive quanto aos órgãos da administração direta, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista"*. Deve ser ressaltado que o § 2º do referido art.

71 prevê a **responsabilidade solidária** da Administração Pública pelos encargos previdenciários resultantes da execução dos contratos por ela firmados<sup>(13)</sup>.

Em casos de fraude à terceirização, como o desvirtuamento do instituto no intuito de esquivar-se de deveres próprios da Administração Pública, deve ser cogitada a responsabilidade solidária, principalmente diante do previsto no § 6º do art. 37, que adota a teoria do risco administrativo com a responsabilidade civil objetiva. Diz o preceito constitucional:

*Art. 37, § 6º - As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.*

Na terceirização, com a Administração Pública, a responsabilidade é subsidiária, como os demais tomadores de serviços. Mesmo ante o disposto no § 1º do art. 71 da Lei 8.666/93, a Resolução 96/2000 do TST alterou o item IV do Enunciado 331 para fazer constar expressamente que a responsabilidade subsidiária estende-se "*inclusive quanto aos órgãos da administração direta, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista*" (grifos nossos). Deve ser ressaltado que o § 2º do referido art. 71 prevê a responsabilidade solidária da Administração Pública pelos encargos previdenciários resultantes da execução dos contratos por ela firmados.

#### **4.4 - Educação Ambiental:**

A educação ambiental é uma ferramenta essencial para a melhoria da qualidade de vida da população. A partir dela, estimula-se o exercício pleno e consciente da cidadania (direitos e deveres) e fomenta-se o resgate e o surgimento de novos valores. Ter acesso às informações e conceitos ambientais significa ter condições para refletir sobre as causas e os efeitos da degradação, possibilitando a mudança de comportamento do cidadão e, conseqüentemente, atitudes que visem à sustentabilidade da Terra.

De acordo com a Conferência de Tbilisi, os princípios que devem nortear programas e projetos de trabalho em educação ambiental são:

- **Considerar** o ambiente em sua totalidade, ou seja, em seus aspectos naturais e artificiais, tecnológicos e sociais (econômico, político, técnico, histórico-cultural e estético).
- **Construir-se** num processo contínuo e permanente, iniciando na educação infantil e continuando por todas as fases do ensino formal e não formal.
- **Empregar** o enfoque interdisciplinar, aproveitando o conteúdo específico de cada disciplina, para que se adquira uma perspectiva global e equilibrada.
- **Examinar** as principais questões ambientais em escala pessoal, local, regional, nacional, internacional, de modo que os educandos tomem conhecimento das condições ambientais de outras regiões geográficas.
- **Concentrar-se** nas situações ambientais atuais e futuras, levando em conta também a perspectiva histórica.
- **Insistir** no valor e na necessidade de cooperação local, nacional e internacional para prevenir e resolver os problemas ambientais.
- **Considerar**, de maneira clara, os aspectos ambientais nos planos de desenvolvimento e crescimento.
- **Salientar** a complexidade dos problemas ambientais e, conseqüentemente, a necessidade de desenvolver o sentido crítico e as aptidões necessárias para resolvê-los.

## **Conclusão:**

Vivemos em um país onde presenciamos a realização incompleta dos ciclos dos direitos fundamentais, inclusive direitos de primeira geração, como o direito à vida, à igualdade (até mesmo formal), e à liberdade. Tal situação fica mais aguda quando tratamos dos direitos sociais de segunda, terceira e até quarta geração.

O desafio proposto à sociedade brasileira contemporânea de melhorar a qualidade de vida para a atual e para as futuras gerações necessita de um correto funcionamento das instituições e dos mecanismos de efetivação dos direitos fundamentais constitucionalmente consagrados, dentre os quais se inclui o de um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Ora, sendo o ambiente ecologicamente equilibrado um direito fundamental, obviamente possui uma dimensão de concretização que deve ser realizada. Neste aspecto, é fundamental a atuação eficaz de todos os atores responsáveis, dentre os quais estão incluídos os Municípios. A partir do momento em que a constituição atribuiu competências para as administrações municipais para o exercício de determinadas atividades, também lhes outorgou as obrigações, em especial o exercício do poder de polícia administrativo, combatendo a poluição, a degradação e os danos ambientais. Esta determinação constitucional não é uma faculdade, e sim uma obrigação das administrações municipais.

Contudo, de nada vale o exercício do poder de polícia ambiental, se não forem respeitados alguns princípios que regem a sua aplicação, em especial o democrático e o do equilíbrio. Não existe mais espaço no Brasil para a cultura do mandato-controle, tão utilizada nos períodos ditatoriais. A gestão ambiental atual, inclusive na aplicação do poder de polícia, exige a participação popular nos processos de definição, através das audiências públicas, e de construção de um novo modelo mais equilibrado de desenvolvimento, sustentável, com base nas premissas da Agenda 21.

Para tanto é necessário um alargamento da consciência ambiental e dos espaços de decisão. Neste aspecto, as administrações municipais têm ao longo dos anos se mostrado como mais efetivas, embora não imunes aos problemas da má administração. Criar empecilhos para o ingresso dos Municípios na esfera da gestão ambiental, sob o pretexto da fragilidade dos órgãos municipais, antes de uma precaução e um grave equívoco estratégico, que apenas serve de justificativa ideológica para a desídia dos prefeitos e dos administradores que não

demonstram interesse em ver efetivados os comandos constitucionais que obrigam a preservação ambiental. Cabe ao Ministério Público e à sociedade civil pressionar para que isto ocorra, não só politicamente, mas utilizando também dos mecanismos oferecidos pela Constituição Federal, como a ação popular e a ação civil pública.

A história colocou diante de nós a tarefa, cabe-nos, portanto, realizá-la.

Em síntese, há poder de disposição pelo Ministério Público em sede de inquérito civil, bem como em sede de ação civil pública de interesses metaindividuais. Tal inferência encontra respaldo na Constituição Federal quando atribui ao Ministério Público a defesa dos interesses difusos e coletivos. Defender não é só lutar para reparar, mas também fazer concessões que visem melhorar e acelerar a tutela que adviria com o provimento judicial. Para isto, recentes diplomas legislativos vêm prevendo o que se denominou compromisso de ajustamento de conduta, cujo objeto se manifesta num *facere* ou num não *facere*. A celebração desses acordos deve ser consentâneos com os princípios constitucionais da moralidade, publicidade e eficiência e devem ser submetidos sempre ao Conselho Superior do Ministério Público para acolhimento ou não.

O ajuste deve limitar-se ao *modos operandi* da prestação, nunca ao próprio direito material tutelado que não pertence ao Ministério Público, mas a toda a coletividade.

Havendo prejuízo decorrente da celebração do acordo, cumpre ao Conselho Superior do Ministério Público indeferi-lo, ou ao Judiciário recusar a homologação, ou ainda a qualquer do povo intentar ação popular visando à anulação do ato lesivo.

Do exposto, observa-se a importância do Ministério Público no desenvolvimento das questões democráticas e na defesa das instituições, mormente na defesa do meio ambiente, bem que, pelas características culturais de nosso povo, estaria fadado à depreciação e ao uso indiscriminado de seus recursos naturais, sem o correspondente benefício à comunidade.

Vale observar que os Estados e Municípios, em suas respectivas esferas e competências, *podem e devem* avançar ainda mais na gestão urbana, buscando complementar e suprir preceitos federais sempre que os interesses estaduais e os locais o exigirem. Daí resulta a importância crescente da gestão ambiental integrada para a ação dos entes federativos que, embora diversificados nos programas e nas necessidades específicas de cada

um, são solidários e convergentes na busca do meio ambiente ecologicamente equilibrado, direito fundamental do cidadão brasileiro e de todos os habitantes do planeta Terra.

Entendo ser inequívoco que tanto a União como os Estados e os Municípios são dotados de amplas competências ambientais, muito embora a prática judicial tenha reduzido muito a capacidade legislativa dos Estados e dos Municípios. Este fato é, em si próprio, bastante complexo, pois a prática tem demonstrado que os três níveis da administração pública não agem coordenadamente. Muito pelo contrário, é rotineira a tomada de medidas contraditórias e até mesmo antagônicas entre eles. Isto faz com que reine, entre empreendedores e a população em geral, a mais completa perplexidade.

Mecanismos originais e processos não habituais de cooperação intergovernamental, a saber, as trocas "dívida-natureza", a harmonização dos sistemas legislativos e fiscais em matéria de meio ambiente, especialmente no âmbito regional, poderiam constituir-se no futuro, em importantes instrumentos em benefício do meio ambiente, e, em consequência, do próprio homem.

O Ministério do Meio Ambiente, cujo âmbito de atuação tem grande tangência com o tema abordado, acredita que o poder local, o município, é a melhor instância para enfrentar os problemas da área, já que boa parte deles ocorrem nas cidades.

Como não poderia deixar de ser, o Ministério das Cidades também procura soluções e operacionaliza o Programa Resíduos Sólidos Urbanos, que incentiva a redução, reutilização e a reciclagem de resíduos sólidos das cidades.

A preocupação é geral, mas muitos municípios se queixam da falta de uma política governamental efetiva, que defina a forma de atuação em todas as fases do processo, inclusive e particularmente na gestão participativa com cidades vizinhas.

Por um lado, os problemas têm que ser solucionados, independentemente das diretrizes governamentais. A população cobra por soluções urgentes. Em contraposição, os recursos são escassos e as exigências legais entram em choque com esta escassez, bem como, com a burocracia que atravanca a solução do conflito.

## **BIBLIOGRAFIA:**

- 1- FREITAS, Vladimir e Gilberto Passos de. **Crimes Contra a Natureza de acordo com a 9.605/98**, lei 7ª edição, revista, atualizada e ampliada, Revista dos Tribunais, Editora.
- 2- José Emmanuel Burle Filho e Wallace Paiva Martins Júnior. **Compromisso de Ajustamento de Conduta**
- 3- MACHADO, Paulo Afonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro** 8ª ED. São Paulo: Malheiros 2000.
- 4- MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em Juízo** 14ª ED. Saraiva.
- 5- MEIRELLES, Hely Lopes. **Mandato de Segurança, Ação Popular, Ação Civil Pública, Mandato de Injunção e Habeas Data** 19ª ED. Atualizada por Arnaldo Wald. São Paulo: Malheiros 1998
- 6- **Reflexões sobre Direito Ambiental e Competência Municipal**. Revista da Associação dos Magistrados Brasileiros, Cidadania e Justiça, ano 4 n°. 9, 2º semestre 2000.
- 7- **Site Jus Navigand** – uol (textos diversos para complementação)