

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO

**CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO MESTRADO
E DOUTORADO**

**RESÍDUOS SÓLIDOS E MEIO AMBIENTE: A SISTEMATIZAÇÃO DO
LIXO NO DIREITO BRASILEIRO**

Ana Cecília Toscano Vieira Pinto.

Dissertação apresentada ao Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal de Pernambuco, para concorrer ao Título de Mestre, pelo curso de Pós-Graduação em Direito –Área de concentração:Direito Público.

RECIFE

2004

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO

**CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO MESTRADO
E DOUTORADO**

**RESÍDUOS SÓLIDOS E MEIO AMBIENTE: A SISTEMATIZAÇÃO DO
LIXO NO DIREITO BRASILEIRO**

Ana Cecília Toscano Vieira Pinto .

Dissertação apresentada ao Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal de Pernambuco, para concorrer ao Título de Mestre, pelo curso de Pós-Graduação em Direito –Área de concentração: Direito Público.

Orientador: Prof. Dr. Andreas Krell.

RECIFE

2004

Data da Defesa: ___/___/___

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Raimundo Juliano.

Julgamento:_____. Assinatura:_____

Prof. Dr. Gustavo Ferreira

Julgamento:_____. Assinatura:_____

Prof^a. Dra. Fabíola Albuquerque.

Julgamento:_____. Assinatura:_____

Aos meus pais, pela fertilidade com que semearam o meu caminho.

Ao meu avô, Severino Toscano e ao meu tio, Antonio Carlos Toscano, pelo cuidado, exemplo e amizade.

Às minhas irmãs, pelo riso farto e alegria de existirem.

A Alex Demóstenes, pelo amor e sintonia em todos os momentos.

AGRADECIMENTOS

Aos amigos Télia Gaspar e Heráclito Maximiano dos Santos Filho pelo apoio e incentivos constantes.

À amiga Fabiana Santos Dantas, pela ajuda inestimável.

À amiga-irmã Edda Eva de Siqueira Lira pela cumplicidade e alegria.

Ao meu orientador, Professor Dr. Andreas Krell, pelo apoio, paciência e compreensão nos momentos mais críticos.

À Dra. Regina Coeli Campos de Meneses pela liberdade e exemplo, durante os cinco anos em que trabalhei como assessora em seu gabinete, a qual me permitiu cursar o mestrado, incentivando-me nas horas mais duras e sufocantes, não me deixando desistir.

À Faculdade de Direito do Recife, em especial ao setor de pós-graduação, por ter me permitido voltar à Casa de Tobias, local ao qual devo a minha formação acadêmica.

“Fedro recordou uma frase de Thoreau: ‘ Você jamais ganha alguma coisa a menos que tenha perdido alguma coisa’. E então começou a ver, pela primeira vez, a incrível magnitude do que o homem, quando adquiriu poder para compreender e governar o mundo em termos de verdades dialéticas, tinha perdido. Tinha construído impérios de capacidade científica para manipular os fenômenos da natureza e transformá-los em enormes manifestações de seus próprios sonhos de poder e riqueza – mas, para isso, preterira um império de compreensão de igual magnitude: uma compreensão do que significa ser uma parte integrante do mundo, e não um inimigo dele.”

Robert Pirsig

(“ Zen e a arte da Manutenção de Motocicletas”)

“ No entanto, não está em nosso papel dominar todas as mares do mundo, mas fazer o que nos cabe para a ajuda daqueles anos em que estamos situados, erradicando o mal dos campos que conhecemos, para que aqueles que vierem depois possam ter uma terra limpa para lavrar. Que tempo terão, não nos cabe governar.”

Tolkien

(“O regresso do rei”)

RESUMO

PINTO, Ana Cecília T.V. **Resíduos sólidos e meio ambiente: a sistematização do lixo no Direito Brasileiro**. 2004. Dissertação Mestrado – Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal de Pernambuco, Recife.

Os resíduos sólidos conhecidos vulgarmente como “lixo”, é um problema que afeta todos os setores da sociedade, encontrando-se vinculado à degradação do meio ambiente. Apesar de estudado por outras áreas, principalmente a de Engenharia e a de Medicina, não recebeu da seara jurídica o devido enfoque, o que só aumenta a dramaticidade da questão. A presente dissertação possui como objetivo descrever a normatização relativa ao tratamento dos resíduos sólidos no Direito Brasileiro e analisar como ocorre a atuação dos órgãos competentes nessa seara, verificando a eficiência das políticas elaboradas para o setor. Para tanto, com base na pesquisa bibliográfica, trazida pela Doutrina nacional, principalmente artigos e livros, são estudados o sistema federativo brasileiro e a sua técnica de repartição de competência visando ao enquadramento normativo dos resíduos sólidos e seus principais tipos. É analisada a legislação referente aos resíduos sólidos, tanto a legislação específica quanto à legislação que trata sobre o meio ambiente, com enfoque na Lei da Política Nacional do Meio Ambiente. Conclui-se que a ausência de uma Política Nacional de Resíduos Sólidos faz falta ao setor, no entanto o disciplinamento fornecido pelos Estados e Município em relação ao assunto, acaso fosse observado e aplicado com mais rigor pelo Poder Público, evitaria a crise enfrentada pelo setor dos resíduos sólidos.

ABSTRACT

PINTO, Ana Cecília T. V. **Solid residues and environment: garbage systematization in Brazilian Law.** 2004. Dissertação Mestrado – Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal de Pernambuco, Recife.

Vulgarly known by "garbage", solid residues are a problem that affect the society as a whole, being directly linked to the environment debasement.

In despite of being studied by other areas, mainly by Engineering and Medicine, the garbage did not receive from juridical field the due attention, what turns bigger the matter in question.

The present dissertation has as aim to describe the normatization relative to the treatment of solid residues in Brazilian Law and to analyse how occur the performance of the competent organs in this field, verifying the efficiency of the politics worked out to the sector.

So as to, having as basis the bibliographic research brought by national doctrine, mainly by articles and books, it have been studied the Brazilian Federative System and its competence distribution technique with a view to a normative framing of solid residues and their mainly types.

It has been analysed the legislation concerned to the solid residues, as so as the specific legislation like the Environment Law, with a focus on the National Politics of Environment Law. It has been cocnludes that the absence of a National Politics of Solid Residues is a huge lack. Nevertheless, the conduct offered by the Brazilian States and municipalities to this subject, if were observed and applied with more rigour by the Government, would avoid the crises faced by the solid residues sector.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
IMPORTÂNCIA DO TEMA.....	14
METODOLOGIA UTILIZADA.....	15
ESTRUTURA DA OBRA.....	16
1 DIREITO E MEIO AMBIENTE (A MATRIZ DE UM MEIO AMBIENTE ECOLÓGICAMENTE EQUILIBRADO)	18
1.1 DIREITO À VIDA COMO TRONCO COMUM DO DIREITO AMBIENTAL.....	19
1.2 CONCEITO DE MEIO AMBIENTE.....	20
1.3 BENS AMBIENTAIS.....	20
2 PRINCÍPIOS AMBIENTAIS	21
2.1 CONSTITUIÇÃO COMO SISTEMA DE NORMAS E PRINCÍPIOS.....	21
2.2 PRINCÍPIOS.....	21
2.3 PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS.....	22
2.4 DIFERENCIAÇÃO ENTRE REGRAS E PRINCÍPIOS.....	23
2.5 PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS DO DIREITO AMBIENTAL.....	24
2.5.1 Princípio da prevenção.....	24
2.5.2 Princípio do poluidor-pagador.....	26
2.5.3 Princípio da cooperação.....	27
2.5.4 Princípio do desenvolvimento sustentável.....	29
3 COMPETÊNCIAS CONSTITUCIONAIS	30
3.1 FEDERALISMO.....	30
3.1.1 Conceito e características.....	32
3.2 FEDERALISMO BRASILEIRO.....	32
3.2.1 Constituição Federal de 1988.....	34
3.3 TÉCNICAS DE REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS.....	35
3.3.1 Repartição de competências no Brasil.....	37
3.3.2 Competências municipais.....	39
3.3.2.1 Competência material.....	40
3.3.2.2 Competência legislativa.....	41
3.3.2.3 Interesse local.....	42
3.4 COMPETÊNCIA SUPLEMENTAR.....	44

3.5 COMPETÊNCIA PARA LEGISLAR SOBRE MEIO AMBIENTE.....	45
3.5.1 Política Nacional do Meio Ambiente.....	50
4 RESÍDUOS SÓLIDOS.....	52
4.1 AGENDA 21.....	52
4.2 RESÍDUOS SÓLIDOS NA AMÉRICA LATINA.....	56
4.3 RESÍDUOS SÓLIDOS E SAÚDE PÚBLICA.....	58
4.4 A SITUAÇÃO DOS RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS NO PAÍS.....	60
4.4.1 Histórico.....	61
4.5 BRASIL – DADOS DO IBGE.....	62
4.6 LEGISLAÇÃO.....	64
4.7 RESÍDUOS SÓLIDOS E O DIREITO BRASILEIRO.....	66
4.7.1 Conceito de resíduos sólidos.....	66
4.7.2 Conceito técnico da NBR 10004/97 da ABNT.....	68
4.7.3 Resoluções do CONAMA.....	70
5 SERVIÇO PÚBLICO E OS SERVIÇOS DE LIMPEZA URBANA.....	71
5.1 CONCEITO DE SERVIÇOS PÚBLICOS.....	72
5.2 COMPETÊNCIA.....	76
5.3 ESTADOS, MUNICÍPIOS E RESÍDUOS SÓLIDOS.....	78
5.3.1 Regiões metropolitanas.....	79
5.4 LIMPEZA PÚBLICA URBANA.....	82
6 RESÍDUOS DE SAÚDE.....	84
6.1 COMPETÊNCIA.....	87
6.2 PLANO DE GERENCIAMENTO DE RESÍDUOS SÓLIDOS DE SAÚDE.....	87
6.3 RESOLUÇÃO RDC 33, DE 25 DE FEVEREIRO DE 2003 DA ANVISA.....	89
6.4 CONFLITO ENTRE A RESOLUÇÃO N.º 283, DE 2001 DO CONAMA E A RESOLUÇÃO RDC 33, DE 2003 DA ANVISA.....	91
7 O PROBLEMA AMBIENTAL DA DESTINAÇÃO FINAL DAS EMBALAGENS VAZIAS DE AGROTÓXICOS.....	94
7.1 COMPETÊNCIA.....	95
7.2 PROGRAMA NACIONAL DE ANÁLISES DE RESÍDUOS DE AGROTÓXICOS EM ALIMENTOS – PARA.....	95
7.3 RESPONSABILIDADE PELAS EMBALAGENS.....	97

7.4 INSTITUTO NACIONAL DE PROCESSAMENTO DE EMBALAGENS VAZIAS – INPEV.....	98
7.5 CRIMES TIPIFICADOS NA LEI DOS AGROTÓXICOS, EM DECORRÊNCIA DO DESCARTE INADEQUADO DAS EMBALAGENS VAZIAS.....	99
7.5.1 Propaganda de agrotóxicos.....	100
8 RESÍDUOS INDUSTRIAIS.....	101
8.1 CONCEITO.....	102
8.2 RESPONSABILIDADE PELOS RESÍDUOS.....	102
8.3 POLÍTICA DE GESTÃO DE RESÍDUOS.....	103
8.4 TRATAMENTO E DESTINAÇÃO FINAL.....	105
9 RESÍDUOS RADIOATIVOS.....	106
9.1 CONCEITO.....	107
9.2 DIREITO INTERNACIONAL.....	108
9.3 REJEITOS RADIOATIVOS NO DIREITO BRASILEIRO.....	110
9.4 CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E REJEITOS RADIOATIVOS.....	111
9.4.1 Legislação infraconstitucional.....	112
9.4.1.1 Lei n.º 10.308, de 20 de novembro de 2001.....	113
9.4.1.1.1 Responsabilidade da Comissão Nacional de Energia Nacional.....	113
9.4.1.1.2 Depósitos.....	115
9.4.1.1.3 Outras fontes.....	116
9.4.1.1.4 Responsabilidade civil.....	116
9.4.1.1.5 Localização dos depósitos.....	118
10 SISTEMA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS.....	120
10.1 A FALTA DE UMA POLÍTICA EFICAZ.....	120
10.2 ANÁLISE DOS PRINCIPAIS ASPECTOS DO PROJETO QUE TRATA DA POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS EM TRAMITAÇÃO NO CONGRESSO NACIONAL.....	123
10.2.1 Princípios- Artigo 6º.....	124
11 CONCLUSÃO.....	126
12 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	132

Introdução- Resíduos sólidos: o calcanhar de Aquiles do progresso.

As preocupações ambientais, neste último século que passou, ganharam relevos fundamentais. A intensidade da degradação do meio ambiente atingiu os seres humanos de maneira incontornável, trazendo para o seio da sociedade a discussão acerca da necessidade de um novo modelo de desenvolvimento.

Na área rural, a contaminação do solo por agrotóxicos, que acabam por contaminar os nutrientes do solo e da água, bem como a utilização de técnicas agrícolas impróprias ao cultivo, a degradação das pastagens, a erosão, o assoreamento dos rios ocasionado pela redução da cobertura vegetal nos revelam um panorama que atinge toda a cadeia de seres vivos que se vinculam à região afetada.

Na questão urbana, a degradação natural, originada praticamente do crescimento exagerado e sem planejamento das cidades, torna o quadro preocupante exigindo do poder público medidas positivas e urgentes. Esgotos, impermeabilização dos solos, enchentes, lixo, contaminação dos mananciais, poluição, falta d'água são apenas alguns dos problemas que atingem a população urbana.

Esses problemas se tornam mais agudos quando se tem conhecimento que os Municípios brasileiros são extremamente contrastantes, marcados por profundas desigualdades, ligadas, basicamente, aos padrões de qualidade de vida da população. O fosso entre as diversas regiões do País, ocasionado pelo nosso modelo de desenvolvimento, reflete-se na enorme distância sócio-econômica entre os diversos Municípios integrantes das respectivas regiões. Não se pode desprezar o fluxo migratório para as grandes metrópoles que ocasiona ao mesmo tempo, o inchaço dos centros regionais e o esvaziamento das pequenas cidades.

Nesse quadro acima delineado, a questão dos resíduos sólidos despontou de forma tardia, mas sem dúvida alguma, é uma das mais importantes. Os resíduos sólidos, conhecidos vulgarmente como lixo, passaram a ser o centro das atenções por parte de estudiosos de todas as áreas com eles relacionadas como engenheiros, biólogos, médicos sanitaristas e, apenas agora, de forma tímida, dos operadores jurídicos. A prova maior da pouca importância conferida aos resíduos

sólidos por parte da área jurídica reflete-se diretamente na quase que total ausência de trabalhos jurídicos que enfrentem a questão. Em virtude de ser um problema ligado à saúde da população, mais precisamente uma questão de saúde pública, verifica-se que o mesmo é tratado em vários seminários, congressos e artigos, relacionados às áreas de engenharia e da medicina.

Não se pode, todavia, deixar de ressaltar que o Brasil, por ser um país em desenvolvimento, ainda não possui grandes problemas em relação aos resíduos sólidos compostos por substâncias tóxicas e perigosas. O lixo brasileiro é basicamente constituído por matéria orgânica; pouco contaminado, em contraposição ao lixo produzido nos países mais desenvolvidos, como Canadá, Estados Unidos, Inglaterra, apenas para citar alguns. Esse quadro fornece uma vantagem para o Brasil, pois o mesmo não possui grandes áreas contaminadas, por antigos aterros industriais, compostos por substâncias tóxicas, no entanto, é preciso enfrentar a questão de frente sob pena de se ter o “apagão do lixo”, conforme vem sendo noticiado pela imprensa na cidade de São Paulo, a qual, dentro de pouco tempo, terá seus principais aterros sanitários esgotados.

O volume de resíduos sólidos gerados na sociedade representa o termômetro da economia de um determinado país. Quanto mais desenvolvida a sociedade, maior a quantidade de lixo produzida.

Na cidade de São Paulo, tomada como exemplo por ser a maior cidade brasileira e uma das mais ricas da federação, a quantidade de lixo cresceu depois da implantação do plano Real e da redução da inflação. As mudanças de hábitos de consumo implicaram num aumento do lixo produzido, uma vez que a população passou a consumir mais e a ter acesso a bens que nunca tiveram. As facilidades do dia a dia ocasionaram mudanças em diversos setores, dentre os quais podemos destacar o setor de refrigerantes que trocou as embalagens reaproveitáveis de vidro pelas embalagens de plástico, as famosas PET. Essas se transformaram num problema ambiental, em virtude do descarte inadequado, ocasionando entupimentos de galerias, poluição dos recursos hídricos e uma série de outros. Hodiernamente, verifica-se que até as embalagens de vidro das cervejas são descartadas com um único uso, não existindo mais a política de troca das embalagens vazias pelas cheias.

São interessantes esses exemplos, pois foram feitos na contramão de toda e qualquer política ambiental que possua como objetivo a preservação dos recursos.

A destinação final dos resíduos sólidos gerados na sociedade é um problema que se encontra em discussão em vários países, dentre os quais podemos elencar, a França, Estados Unidos e Japão. Os aterros se apresentam como a opção mais economicamente viável para aqueles países que possuem áreas suficientes para a sua construção. Outros países não dispõem de espaço físico para o armazenamento dos resíduos, exportando-os para outros países como é o caso do Japão, que não possui aterros em seu território e, exporta o seu lixo, através de barcos, para países vizinhos que são remunerados pelo serviço. Os aterros envolvem uma série de outros problemas, principalmente a ojeriza da população local em ter um aterro em sua localidade. Essas áreas ficam desvalorizadas e surgem em seu entorno, um imenso contingente de pessoas marginalizadas que sobrevivem da catação e das sobras do lixo.

A cidade de São Paulo possui sete aterros dos quais cinco já foram fechados em decorrência de terem atingido a capacidade máxima de armazenamento. Dos dois que restaram, o aterro do Bandeirantes, situado na zona oeste e o aterro São João localizado na zona leste, o prazo de esgotamento dos mesmos é calculado em três e cinco anos respectivamente. É a famosa crise que a imprensa paulistana denominou de “apagão do lixo”, dada a situação dramática vivida pela cidade. (Editorial da Veja São Paulo, de 2 de abril de 2003 – “Toneladas de problemas”)

É óbvio que a crise vivida no setor de resíduos sólidos não atinge apenas a cidade de São Paulo, como se verá no decorrer da presente dissertação. É um problema que afeta os pequenos, médios e grandes Municípios, ganhando contornos específicos às peculiaridades locais.

O “apagão do lixo” é quase que uma cantilena anunciada pelos especialistas do setor. A ausência de uma política específica para a área, conjugada pela descontinuidade das políticas iniciadas na gestão de um governante e interrompida na do outro levou ao atual quadro caótico. Um exemplo interessante é mais uma vez o caso da cidade de São Paulo. Na gestão da então Prefeita Luiza Erundina, nos anos 90, foi implementado um programa de reciclagem que foi interrompido pelos sucessores Paulo Maluf e Celso Pitta. Na mesma época, as cidades de Paris, Tóquio e Nova York implementaram programas semelhantes relacionados à reciclagem e que não foram interrompidos, atingindo referidas cidades

excelentes índices de reciclagem em relação aos seus resíduos sólidos. (Editorial da Veja São Paulo, de 2 de abril de 2003 – “Toneladas de problemas”)

É válido verificar que apesar do quadro caótico delineado linhas acima, a sociedade e a classe política parecem que não acordaram para o problema pois apenas de forma tímida, surgem algumas iniciativas na área, geralmente relacionadas à reciclagem, reaproveitamento de materiais e projetos de gestão de resíduos sólidos.

A ausência de uma Política Nacional de Resíduos Sólidos é um empecilho para o setor, pois coloca a questão apenas na seara estadual e municipal, dificultando a integração e o combate conjunto dos problemas. O projeto de lei de uma Política Nacional de Resíduos Sólidos encontra-se em discussão no Congresso Nacional, mas até a presente data, não se tem notícia otimista em sua tramitação, que foi paralisada desde o ano passado, com as eleições parlamentares.

Importância do tema.

De acordo com o que foi até então explanado, verifica-se que tanto a sociedade como o Poder Público não podem mais “fechar os olhos” para a questão dos resíduos sólidos.

Um debate profundo com todos os setores da sociedade, oportunidade que pode ser otimizada por ocasião da discussão do projeto de lei em tramitação no Congresso Nacional e que trata de formular as bases para a implementação de uma Política Nacional dos Resíduos Sólidos.

É preciso ressaltar a necessidade do mundo jurídico preocupar-se com a questão dando-lhe um tratamento adequado, trazendo-se a discussão e o problema para a seara jurídica, o que apenas, de forma tímida, começa a acontecer, vinculado principalmente à área de atuação do Ministério Público, através das diversas ações civis públicas ajuizadas relacionadas, especificamente a lixões a céu aberto de responsabilidade das diversas Prefeituras, depósitos de lixões irregulares junto a mananciais e vegetação de preservação permanente, ausência de licenciamento ambiental na implantação dos aterros controlados e sanitários, só para citar as irregularidades/ilegalidades mais comuns cometidas pelo próprio Poder Público.

Os objetivos da presente pesquisa são descrever a normatização relativa ao tratamento dos resíduos sólidos no Direito Brasileiro e analisar como ocorre a atuação dos órgãos competentes nessa seara, verificando a eficiência das políticas elaboradas para o setor. Para tanto, deve-se responder a pergunta de como os resíduos sólidos são disciplinados e gerenciados no Direito Brasileiro, pelas três entidades da Federação, União, Estados-membros e Municípios.

Metodologia utilizada

A metodologia utilizada, no tocante a pesquisa foi a teórico descritiva e baseou-se na análise do ordenamento jurídico brasileiro sobre a matéria, principalmente em relação à legislação federal e as resoluções do CONAMA, bem como na Doutrina nacional que trata do assunto, procedendo-se uma pesquisa bibliográfica de livros, artigos, relatórios de órgãos públicos. É válido, contudo ressaltar, que no aspecto específico dos resíduos sólidos a doutrina jurídica não é vasta, carecendo o assunto de trabalhos doutrinários que enfoquem o assunto com maior profundidade.

Na redação da presente dissertação utilizou-se o sistema autor-data, de acordo com as estipulações trazidas nas normas da ABNT, utilizando-se os rodapés apenas na forma explicativa.

Foram tratados na presente dissertação da problemática dos resíduos sólidos domiciliares e urbanos e dos resíduos sólidos perigosos, restringindo o estudo desses aos resíduos dos serviços de saúde, dos resíduos provenientes dos agrotóxicos, consubstanciados em suas embalagens, dos resíduos industriais e dos rejeitos radioativos, por serem, na opinião da Autora, os mais importantes, seja em relação à quantidade do volume gerado relativo aos dois primeiros, seja em relação ao grau de toxicidade apresentado em sua composição, dada a presença de metais pesados e elementos contaminados, extremamente nocivos à saúde humana e ao meio ambiente representados pelo demais. É válido, ainda, ressaltar a impossibilidade de na presente dissertação serem tratados sobre todos os tipos de resíduos sólidos produzidos pela sociedade, o que acarretaria uma dissertação longa e pouco específica, fugindo, portanto, ao objetivo pretendido.

Estrutura da obra.

Para uma melhor sistematização do assunto tratado, a dissertação encontra-se dividida em 10 capítulos, assim distribuídos:

No primeiro capítulo, será analisada a importância e a vinculação existente entre o Direito e o meio ambiente e o tratamento da questão do direito à vida como tronco comum do Direito Ambiental, bem como é fornecido o conceito de meio ambiente e de bens ambientais.

No segundo capítulo, aborda-se a questão dos princípios ambientais fazendo-se necessário para tanto promover a diferenciação entre regras e princípios, a definição de princípios e de princípios constitucionais, culminando com a análise dos princípios mais importantes do Direito Ambiental, quais sejam, os princípios da prevenção, do poluidor-pagador, da cooperação e do desenvolvimento sustentável, explicando em cada um deles a maneira como os mesmos encontram-se presentes na questão dos resíduos sólidos.

No terceiro capítulo são tratadas as competências constitucionais, ponto fundamental no tocante aos resíduos sólidos. Estudou-se, então, o federalismo, seu conceito e características, o federalismo brasileiro e a posição dos Municípios delineados na Constituição Federal de 1988. São analisadas as técnicas de repartição de competências, base de todo o sistema federalista, com ênfase nas competências municipais, para tratar de assuntos relacionados ao interesse local e meio ambiente, uma vez que a questão dos resíduos sólidos encontra-se inserida nesse binômio.

No quarto capítulo é enfrentada a questão principal da presente dissertação que são os resíduos sólidos. É traçado um panorama dos resíduos sólidos na América Latina e o seu disciplinamento na Agenda 21, bem como a forma como estão intimamente ligados à saúde pública. É trazida a situação dos resíduos sólidos urbanos no Brasil, baseando-se para tanto nos dados fornecidos na pesquisa realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. É enfocada a legislação sobre o tema e a forma como os resíduos sólidos são tratados no Direito Brasileiro desde o seu conceito comum e técnico até o disciplinamento feito através das Resoluções do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA.

No quinto capítulo é tratada a questão dos Estados e Municípios relacionados aos resíduos sólidos e ao serviço público de limpeza urbana.

A competência das entidades federativas relacionadas aos resíduos sólidos é analisada de maneira mais específica, inclusive no tocante as regiões metropolitanas.

No sexto capítulo analisa-se os resíduos dos serviços de saúde, a competência para o seu disciplinamento e gestão e algumas questões específicas a esse tipo de resíduo como o plano de gerenciamento dos resíduos dos serviços de saúde e o conflito entre as resoluções da ANVISA e do CONAMA no tratamento do assunto.

No sétimo capítulo estuda-se o problema ambiental ocasionado pela destinação final das embalagens vazias de agrotóxicos, a forma como a legislação disciplinou a questão e a maneira como o setor de agrotóxicos organizou-se para cumprir as normas postas pelo Poder Público.

No oitavo capítulo são analisados os resíduos industriais, seu conceito e responsabilidade pelo gerenciamento adequado dos mesmos, relacionados diretamente à questão do seu tratamento e destinação final.

No nono capítulo são tratados os rejeitos radioativos, tanto no Direito Internacional como no Direito Brasileiro, de maneira mais específica. É detalhado o disciplinamento da questão na Constituição Federal de 1988 e na legislação infraconstitucional, principalmente em relação aos principais aspectos da Lei n.º 10.308, de 20 de novembro de 2001.

No décimo capítulo estuda-se a ausência de um sistema nacional de resíduos sólidos, bem como se analisa os principais aspectos do projeto que trata da Política Nacional de Resíduos Sólidos, atualmente em tramitação no Congresso Nacional.

1- Direito e meio ambiente: a matriz de um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

O tema Direito Ambiental, acerca do qual se circunscreve a presente análise dos resíduos sólidos, tomou enorme vulto, tanto na seara internacional, na qual a Conferência de Estocolmo, realizada em 1972 serviu como marco inicial, como na seara nacional, através da Constituição Federal de 1988, que em seu art. 225, previu o direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Não se pode falar em meio ambiente como direito fundamental, sem antes se tecer um breve histórico acerca desses direitos. (COSTA NETO, 2003, p. 15)

Os direitos e garantias fundamentais apareceram, de forma embrionária, em meados do século XIII. Como referencial importante podemos destacar a Magna Carta Inglesa, assinada em 1215 e que versava sobre a proteção dos barões e dos homens livres numa forma de garantir os seus privilégios contra as arbitrariedades do soberano. Consolidaram-se juntamente com o Estado Moderno, na tentativa de limitar o poder absoluto dos reis. Evoluíram gradualmente com o crescimento e a afirmação das instituições parlamentares e judiciais, ou seja, com o fortalecimento das democracias (SILVA, 1995, p.151)

Tomado, originalmente, como direito do homem individual, livre, frente ao Estado, os direitos fundamentais eram considerados direitos subjetivos. Estes entendidos na acepção de uma faculdade dada ao cidadão de agir ou não agir, na acepção de um atributo, uma pretensão da pessoa humana. Nessa fase temos que considerar os direitos e garantias fundamentais como um direito disponível do cidadão.

Com a sua evolução, este caráter subjetivista foi se transformando em direito objetivo. Nessa nova concepção passaram a ser direitos indisponíveis e presentes nas constituições dos Estados. Com esse novo caráter, os direitos fundamentais adquiriram uma nova função e conseqüentemente um novo conceito. Passaram a ser considerados como direitos de defesa do cidadão frente ao Estado e frente aos demais cidadãos, na medida em que estes violarem os direitos e garantias fundamentais.

Essa transformação não ocorreu de forma imediata. Surgiu como uma evolução constitucional, cuja gênese retrata-se ao constitucionalismo de entre guerras, eclodindo com toda força a partir de 1945. O legislador percebeu que as relações entre os particulares (relações de direito privado) não poderiam ser feitas com uma autonomia total entre eles. Entendeu que precisava intervir no processo, regulando-o, como é o caso, por exemplo, das relações trabalhistas e do Direito Ambiental.

Encontra-se o Direito Ambiental justamente nesta fase, como Direito que possui dupla natureza: ao mesmo tempo em que é exigido do Estado, exige-se também dos particulares, o respeito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como uma das vertentes necessárias a uma saudável qualidade de vida.

1.1. Direito à vida como tronco comum do Direito Ambiental.

O direito à vida foi consagrado em nível internacional, através dos diversos tratados e convenções realizadas pela Organização das Nações Unidas – ONU, como direito humano fundamental, do qual todos os demais direitos humanos decorrem desse tronco comum.

Atualmente, o direito à vida comporta duas acepções diferentes, consubstanciados na forma negativa e positiva, assumido por ele. Em relação à forma positiva, cabe ao Estado tomar todas as providências necessárias, através das suas diversas formas de atuação, para a proteção da vida. No tocante à forma negativa, ninguém pode privar, de maneira arbitrária, da vida de nenhuma pessoa.

Em relação ao Direito Ambiental, esse ganha maior relevância, uma vez que se encontra diretamente ligado às diversas categorias de direitos humanos como o direito à vida, o direito à saúde, o direito ao desenvolvimento (sustentável). Não se pode conceber o Direito Ambiental como o direito ao meio ambiente sadio, tomado isoladamente. Ele permeia os demais ramos.

O direito à vida teve ampliado o seu sentido não se podendo mais compreendê-lo de maneira restritiva. É necessário que o Estado atue positivamente, adotando medidas para proteção da vida, essa entendida em todas as suas formas e, não somente, a vida humana.(TRINDADE,1993, p.81)

1.2. Conceito de meio ambiente.

Para alguns autores, a expressão meio ambiente é uma redundância, uma vez que *ambiente* indica a esfera em que vivemos, entendendo-se, então, que a palavra meio já se encontra em seu significado. Entretanto, podemos ressaltar que a referida expressão reforça o sentido do significado da expressão meio ambiente.

José Afonso da Silva (1998, p.2) conceitua o meio ambiente como

“a interação do conjunto de elementos naturais, artificiais e culturais que propiciem o desenvolvimento equilibrado da vida em todas as suas formas”. Entende o Autor que “o ambiente integra-se, realmente, de um conjunto de elementos naturais e culturais, cuja interação constitui e condiciona o *meio* em que se vive. Daí, por que a expressão *meio ambiente* se manifesta rica de sentido (como conexão de valores) do que a simples palavra *ambiente*. Esta exprime o conjunto de elementos; aquela expressa o resultado da interação desses elementos. O conceito de meio ambiente há de ser, pois, globalizante, abrangente de toda a natureza original e artificial, bem como os bens culturais correlatos, compreendendo, portanto, o solo, a água o ar, a flora, as belezas naturais, o patrimônio histórico, artístico, turístico, paisagístico e arqueológico.”

1.3. Bens ambientais.

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 225, consagra o meio ambiente ecologicamente equilibrado como “bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida”.

Como bem de uso comum do povo não pode ser apropriado por quem quer que seja. Integra a categoria de interesses difusos, protegidos constitucionalmente e garante aos cidadãos, os instrumentos hábeis para a sua defesa, através das garantias constitucionais. Instrumentos como a ação civil pública e a ação popular encontram-se a disposição dos cidadãos, a primeira com algumas exceções, permitindo à população a defesa do meio ambiente e, principalmente, a fiscalização e a cobrança na implementação de ações positivas por parte do Poder Público.

2. Princípios ambientais.

Os princípios ambientais, principalmente os mais importantes, encontram-se inseridos no texto da Constituição Federal de 1988, de forma implícita ou explícita e seu estudo é de fundamental importância, para toda dissertação que enfoque o meio ambiente em quaisquer de seus aspectos, pois os mesmos se irradiam pelo sistema normativo, orientando a legislação infraconstitucional.

2.1. Constituição como sistema de normas e princípios

A Constituição é composta por regras e princípios. Os princípios encontram-se presentes dentro do texto constitucional, em virtude da mesma não ser apenas um somatório de diversas regras jurídicas, desconectadas entre si, avulsas. É, ao contrário, um conjunto de regras que apresentam consistência e coerência. Quanto mais se harmonizarem, tanto melhor.

Logo, os princípios estão inseridos dentro de uma constituição, dela fazendo parte.

2.2- Princípios.

Princípio na definição de Celso Antonio Bandeira de Mello (1994, p. 450)

“é o mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas compondo-lhe o espírito e servindo de critério para a sua exata compreensão e inteligência, exatamente por definir a lógica e a racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido normativo.”

Segundo Luis Roberto Barroso (2003, p. 57) os princípios possuem maior grau de abstração do que as regras, que são aplicadas a um conjunto específico de situações; como consequência, os princípios podem ser aplicados a um conjunto indeterminado de situações, uma vez que não especificam as condutas a serem seguidas.

Esses princípios constantes no ordenamento jurídico de um sistema democrático, possuem bases políticas e morais e representam os anseios da comunidade, o que se encontra de mais importante em seus valores. Logo, é impossível se dissociar princípios de valores, em virtude dos mesmos representarem os valores e os interesses de uma determinada comunidade. A conotação axiológica é imprescindível e é ela quem definirá o que é um princípio.

É válido ressaltar que os princípios, definidos neste trabalho não possuem nenhuma identificação com os chamados princípios gerais do direito. Esses são entendidos principalmente, como mecanismos que devem ser usados nos casos de lacunas, compreendendo espécie de “sabedoria jurídica”. Tais princípios só são usados em situações ocasionais, como acessórios das lacunas legais.

Os princípios, aos quais aqui nos referimos são diferentes, representam uma importância fundamental em todo o sistema jurídico atual, principalmente nos países que adotaram o regime democrático.

São os mesmos, alicerces do Direito e horizonte do sistema, e não simplesmente supressores de lacunas jurídicas.

2.3. Princípios constitucionais

Os princípios, como integrantes do ordenamento jurídico apresentam-se em todos os ramos do Direito.

Em decorrência da própria forma de hierarquização de um ordenamento jurídico, de acordo com a estrutura piramidal desenvolvida por Kelsen, as normas constitucionais encontram-se no ápice do sistema. Como consequência direta desta visualização sistêmica, podemos dizer que os princípios constitucionais são os mais importantes dentre todos os demais. São princípios estruturadores do sistema jurídico, em virtude de todos os outros buscarem o seu fundamento de validade nos princípios constitucionais, bem como são os princípios norteadores dentro do sistema jurídico, base da própria estrutura do Estado.

George Browne Rego (1997, p.138) resume bem esse entendimento ao esclarecer que

“as considerações em torno do conceito de princípio deixaram claro que seu significado representa um papel de verdade fundante, bem como, que a existência de certos princípios constitucionais, denominados de princípios fundamentais, justifica material e

formalmente, a dependência hierárquica referida no parágrafo anterior, de modo que os mesmos se situam no vértice da estrutura hierárquico-normativa, constituindo, ao mesmo tempo, o ponto de partida e o ponto de chegada, de todo Sistema Constitucional.”

Esse fenômeno, de incorporar os princípios no próprio texto das Constituições, aconteceu depois do pós-guerra, quando as Constituições ocidentais consideraram esses princípios como estruturadores dos sistemas, alçando-os a qualidade de constitucionais. Passaram a estarem presentes no texto constitucional, logo no preâmbulo ou em seus primeiros artigos. A pioneira foi a Constituição Alemã pós-segunda guerra, que pela própria história do nazismo, dos imensos desrespeitos ocasionados a dignidade humana tomou o cuidado de elencar tais princípios no próprio texto constitucional. Aliás, traz também em seu texto, a idéia da desobediência civil, um marco no mundo ocidental. Contempla, portanto, a idéia de que nem os cidadãos, nem os operadores jurídicos devem obedecer leis, norma jurídica formal, que violem o princípio da dignidade humana.

No texto constitucional brasileiro é nítida a divisão das normas entre regras e princípios, ao mesmo tempo em que são extremamente importantes. De nada serviria uma Constituição que só contemplassem em seu texto as regras jurídicas, ou então, apenas os princípios. No caso da primeira, se engessaria o sistema, em virtude da aplicação única de regras não serem o bastante para acompanhar a complexa vida social. Uma norma, geralmente é feita, para regulamentar situações presentes do momento atual. Logo, havendo mudanças na sociedade, as normas não se adequam mais em sua totalidade. Neste contexto, a presença de princípios harmoniza-se com as normas, solucionando a questão. Os princípios dão fluidez e maleabilidade ao sistema, para que os conflitos sejam solucionados. Já um sistema que só consagrasse os princípios refletir-se-ia extremamente fluido e imprevisível, causando inseguranças e incertezas no mundo jurídico. Isto em decorrência dos princípios serem enunciados abertos, que comportam diversas interpretações, não possuindo conteúdo predeterminado.(BARROSO, 2003, p. 58)

2.4.-Diferenciação entre regras e princípios.

Em muitos casos, principalmente naqueles que envolvem a positivação de princípios torna-se difícil a distinção entre regras e princípios, porque

haverá a coexistência simultânea de normas, umas que encerram princípios e outras que encerram preceitos.

As normas em geral, inclusive as normas constantes no texto constitucional subdividem-se em duas categorias, quais sejam as regras e os princípios. As normas seriam o gênero e as regras e os princípios seriam espécies. (BARROSO, 2003, p. 56). A distinção e a qualificação, no entanto, na prática são complicadas, no sentido de se identificar o que é uma regra e o que é um princípio¹.

Canotilho é preciso ao esclarecer que os princípios são multifuncionais e, portanto, são normas jurídicas otimizadoras, passíveis de vários graus de concretização, enquanto que as regras são normas impositivas; o primeiro permite o balanceamento de valores e interesses e o segundo baseia-se na regra da validade, ou a mesma é válida ou então, é inválida. Esclarece que, em caso de conflito entre os mesmos, essa diferença torna-se fundamental. (1993, p.168)

2.5-. Princípios fundamentais do Direito Ambiental.

2.5.1. Princípio da prevenção.

O princípio da precaução ganhou maior reconhecimento internacional, na seara do direito ambiental ao ser incluído na Declaração do Rio, resultante da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente, mais precisamente como o princípio de n.º 5. Referido princípio estabelece que: “Com o fim de proteger o meio ambiente, os estados devem aplicar amplamente o critério da precaução conforme às suas capacidades. Quando haja perigo de dano grave ou irreversível, a falta de uma certeza absoluta deverá ser utilizada para postergar-se a adoção de medidas eficazes em função do custo para impedir a degradação do meio ambiente.”

Conhecido, também, como princípio da precaução ou da prudência encontra-se inserido, de forma implícita no art. 225 da Constituição Federal de 1988, quando esse prevê a criação de diversos instrumentos preventivos

¹ Segundo Barroso, em resumo podemos dizer que as regras são aplicadas sob a forma do tudo ou nada, ou ela é válida ou inválida, já os princípios, por conterem uma maior carga valorativa, são aplicadas mediante o critério da ponderação, ou seja, é feito o balanceamento de acordo com o caso concreto.

na área ambiental como, por exemplo, a obrigatoriedade de estudos prévios de impacto ambiental para as atividades que possam causar danos ou degradar o meio ambiente. A participação popular, principalmente nas audiências públicas significa um certo controle preventivo sobre as atividades potencialmente degradadoras do meio ambiente.

Em resumo, preconiza referido princípio, que a falta de certeza científica acerca da potencialidade e reversibilidade do dano impõe a adoção de medidas preventivas com a finalidade de impedir a concretização do dano.

É óbvio que o princípio da prevenção deve ser balanceado com os demais princípios, sob risco de ao se aplicá-lo ao extremo, impedir o desenvolvimento da sociedade, estagnando-a. É cediço que toda atividade humana repercute no meio ambiente, mas, deve o direito se preocupar com os danos inaceitáveis, não se tendo como evitar um mínimo de poluição e degradação, inclusive com o estabelecimento, pelo Poder Público, de índices toleráveis de poluição, fixados previamente.

De forma específica ao assunto tratado na presente dissertação, os princípios ambientais encontram-se relacionados diretamente com a questão dos resíduos sólidos. Em relação ao princípio da precaução, o mesmo se insere em diversas condutas e normas promanadas pelo Poder Público, de maneira direta, podemos citar como exemplo, os rejeitos radioativos e o problema do seu descarte, uma vez que envolvem materiais que continuam radioativos por milhares de anos. Paulo Affonso Leme Machado (2002, p. 54) é sucinto quando afirma que “não se trata infelizmente de um rejeito banal, que se degrada facilmente no meio ambiente ou que seja inócuo ao ser humano”. Logo, o princípio da precaução deve pautar toda a conduta referente à atividade nuclear e ao descarte dos rejeitos radioativos, uma vez que não se tem certeza científica sobre a irreversibilidade e a potencialidade do dano, acaso o mesmo aconteça.

A Constituição Federal de 1988, em relação às atividades nucleares previu em seu § 6º do art. 225 que “ as usinas que operem com reator nuclear deverão ter sua localização definida em lei federal, sem o que não poderão ser instaladas”. Da leitura do referido parágrafo chega-se a conclusão que o próprio legislador constituinte previu expressamente o princípio da precaução, uma vez que condicionou o desempenho dessa atividade à aprovação e fiscalização do Congresso Nacional.

2.5.2. Princípio do poluidor-pagador.

O princípio do poluidor-pagador elencado como princípio n.º 16 da Declaração do Rio 92 estipula que: “As autoridades nacionais devem assegurar a internalização dos custos ambientais e o uso de instrumentos econômicos, levando em conta o critério de que quem contamina deve, em princípio, arcar com os custos da contaminação, levando-se em conta o interesse público e sem distorcer o comércio e os investimentos internacionais.”

O princípio do poluidor-pagador pode, *a priori*, transmitir a idéia de que a pessoa que paga pode poluir, ou seja, seria uma faculdade do cidadão. Nada mais errado, uma vez que, em sua maioria, o causador do dano, além de pagar pelos estragos já ocasionados, é obrigado a recuperar o meio ambiente. Em razão disso, alguns autores, dentre os quais, José Afonso da Silva (1995, p.78), afirmam que referido princípio deveria ser chamado de princípio da responsabilização, por envolver, em sua essência, uma sanção.

Nelson de Freitas Porfírio Júnior (2002, p. 41) esclarece que “a denominação do princípio, embora já consagrada, não reflete exatamente todo o seu alcance, pois não se trata simplesmente de se admitir a poluição mediante o pagamento de um preço. Sua essência consiste em impor ao poluidor o dever de arcar – total ou parcialmente – com as despesas de prevenção, reparação e repressão da poluição”.

A Constituição Federal de 1988 dispõe sobre a reparação do dano ambiental no § 3º do art. 225 quando expressa 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”.

Verifica-se que é, portanto, um princípio que se encontra presente, de forma explícita, no texto constitucional.

Permeia a legislação infraconstitucional, basicamente a Lei n.º 6.938/81, que trata da Política Nacional do Meio Ambiente, em seu inc. VI do art. 4º e no § 1º do art. 14 que dispõe sobre a responsabilização objetiva.

Em relação aos geradores de resíduos sólidos, principalmente os de origem industrial e de saúde, verifica-se no Direito Brasileiro a

aplicação desse princípio, uma vez que é da responsabilidade dos geradores dos resíduos sólidos, o descarte adequado dos resíduos produzidos, subsistindo a responsabilidade dos mesmos, desde a coleta até a fase de destinação final, como será visto na parte específica da presente dissertação.

2.5.3. Princípio da cooperação.

O princípio da cooperação é também conhecido como o princípio da informação e da participação dos cidadãos. É fundamental, na questão do meio ambiente, o engajamento da população, tanto na preservação quanto no poder de denunciar ações lesivas ao meio ambiente. Parte-se da idéia de que a proteção ao meio ambiente é uma tarefa que compete tanto ao Estado, quanto aos cidadãos.

No art. 225 da Constituição Federal é possível identificar a presença do princípio da cooperação quando o legislador constituinte estabelece que é dever, tanto do poder público quanto da coletividade, a defesa e a preservação do meio ambiente.

A educação ambiental é um viés imprescindível deste princípio, uma vez que desenvolve nos cidadãos, a consciência ambiental. Encontra-se expresso no princípio 10 da Declaração do Rio/92 e estipula expressamente que: “trata-se melhor das questões ambientais com a participação de todos os cidadãos interessados, no nível pertinente. No nível nacional, cada indivíduo deve ter acesso adequado às informações relativas ao meio ambiente de que disponham as autoridades públicas, incluindo informações sobre matérias e atividades perigosas em suas comunidades, bem como a oportunidade de participar em processo de tomada de decisões. Os Estados devem facilitar e encorajar a participação e a conscientização do público disponibilizando amplamente as informações. Deve-se prover acesso efetivo a procedimentos judiciais e administrativos, que incluam compensação e reparação.”

Permite a participação ativa dos cidadãos, típico exemplo de democracia participativa e direta, uma vez que não precisam ser representados através de mandatários eleitos, em determinados assuntos na seara ambiental.

Como consequência direta desse princípio advém três direitos aos cidadãos para que o mesmo possa ser implementado, quais sejam, o

direito à informação, o direito à participação e o direito à negociação. Instrumentaliza-se no direito brasileiro através do instituto da iniciativa popular, expresso constitucionalmente.

A aplicação desse princípio, segundo Paulo Affonso Leme Machado (1993, p.39) deságua em três diretrizes: “a participação das pessoas nos conselhos ambientais; através de organizações não-governamentais (ONGs); a participação direta das pessoas e entidades nas fases de comentários e audiência pública durante o procedimento de Estudo de Impacto Ambiental; a participação em ações judiciais.”

Verifica-se a aplicação do princípio da cooperação, de forma ativa, na elaboração do substitutivo final do projeto de lei n.º 203/91, em discussão na Câmara dos Deputados e que possuía como relator, o Deputado Federal Emerson Kapaz. Referido projeto de lei, que trata da elaboração da “ Política Nacional dos Resíduos Sólidos”, teve a participação ampla de diversos setores da sociedade, principalmente das ong’s militantes no setor, das associações de catadores de resíduos, do setor industrial diretamente interessado na elaboração dessa política, conforme se constata das diversas audiências públicas realizadas para a discussão da questão dos resíduos sólidos na Câmara dos Deputados, realizadas no ano de 2001².

É válido, ainda, ressaltar a existência do Fórum Nacional de Lixo e Cidadania composto por representantes dos diversos setores da sociedade e do Poder Público, e que, de maneira detalhista possui desdobramentos em vários Estados e Municípios brasileiros, através dos Fóruns estaduais e municipais de Lixo e Cidadania.

Nesses Fóruns, são discutidas as diversas questões que envolvem o lixo, como processo de reciclagem de materiais, redução na geração dos resíduos, bem como a participação dos diversos atores sociais envolvidos na seara dos resíduos sólidos dentre os quais os catadores e suas associações, permitindo uma participação efetiva da sociedade na discussão do referido assunto.

² Audiência pública, 2001, Brasília. Debate acerca da política nacional de saneamento básico e dos recursos hídricos. Brasília: Câmara dos Deputados, jun. 2001./ Audiência pública, 2001. Exposição dos convidados, seguidas de debates com Parlamentares, sobre o acondicionamento, a coleta, o tratamento, o transporte e a destinação dos resíduos de serviço de saúde. Brasília: Câmara dos Deputados, ago., 2001.

2.5.4. Princípio do desenvolvimento sustentável.

Presente no relatório “Nosso futuro comum” foi formatado na Conferência de Estocolmo em 1972. Permeia a Agenda 21 em diversos capítulos e princípios, estando presente no texto da Declaração do Rio/92, de forma contundente, nos princípios 1 e 3, os quais transcrevo a seguir: “Princípio 1. Os seres humanos estão no centro das preocupações para o desenvolvimento sustentável. Eles têm direito a uma vida saudável e produtiva em harmonia com a Natureza (...) Princípio 3. O direito ao desenvolvimento deve ser exercido de modo a atender equitativamente às necessidades de desenvolvimento das gerações presentes e futuras.”

Podemos observar a preocupação com as “futuras gerações”, de modo que o desenvolvimento, principalmente econômico da sociedade, não comprometa o futuro das gerações que estão por vir.

Existem autores, como Cristiane Derani (1997, p.174) que não entendem o desenvolvimento sustentável como princípio e sim, como doutrina ou como um verdadeiro “direito ao desenvolvimento sustentável”, norteador do Direito Econômico, uma vez que visa a utilização dos recursos naturais de forma sustentável.

Foi agasalhado pelo art. 225 da Constituição Federal quando preconiza que é dever do Poder Público e da coletividade a preservação do meio ambiente para as presentes e futuras gerações. É focado no uso racional dos recursos ambientais, de uma maneira que não comprometa, nem as presentes, nem futuras gerações.

O art. 225 tem que ser interpretado em conjunto com o inc. VI do art. 170 da Constituição Federal. A compatibilização de ambos, permite a conjunção do exercício das atividades da iniciativa privada com a direito das presentes e futuras gerações de desfrutarem do meio ambiente ecologicamente equilibrado.

O princípio do desenvolvimento sustentável encontra-se diretamente vinculado a questão dos resíduos sólidos, de forma específica ao descarte dos mesmos no meio ambiente. A preocupação com as áreas contaminadas por resíduos perigosos, principalmente os oriundos do setor industrial, que apresentam um maior grau de toxicidade, refletem-se nas diversas Resoluções do

CONAMA, dentre as quais, podemos destacar a resolução n.º 313/2002 que dispõe sobre o inventário nacional de resíduos sólidos industriais, que se propõe a conhecer e localizar os principais tipos de resíduos industriais produzidos no Brasil e a sua forma de descarte no meio ambiente.

A Lei de Agrotóxicos (Lei Federal n.º 7.802/1989) que trata em uma de suas seções acerca do descarte adequado das embalagens vazias, traz em seu bojo a preocupação com o princípio do desenvolvimento sustentável, uma vez que fixa a responsabilidade dos produtores, usuários e comerciantes com o descarte de tais embalagens evitando, na medida do possível, a contaminação dos mananciais, do solo e do ar com restos de agrotóxicos.

3- Competências constitucionais.

3.1. Federalismo.

O Federalismo, como forma de organização política do Estado, surgiu nos Estados Unidos da América, com a constituição dos Estados Unidos da América em 1787, e possuía como finalidade principal, manter a força e o poder de cada uma das treze Colônias americanas e ao mesmo tempo, reuni-las numa forma de organização que as protegessem do perigo externo, mais especificamente da Inglaterra.

O sistema da Confederação Americana não havia dado certo, em virtude do pouco poder conferido à União. Os Estados americanos eram soberanos, sobrando um inexpressivo espaço de atuação para a União, desde o fato de somente poder legislar para os Estados e não para os cidadãos, passando pelo provisionamento dos recursos que ficavam dependentes dos Estados, que muitas vezes, ignoravam as resoluções do governo central, até a inexistência de uma Suprema Corte apta para solucionar os conflitos ocasionados pelas diferentes legislações constantes nos Estados e que dificultavam ou geravam conflitos no seio da Confederação. Esses foram os principais problemas pelo qual a Confederação norte-americana não deu certo no plano interno, agravada pela situação no plano externo, representado pela ameaça inglesa de retomada de suas colônias.(ALMEIDA, 2000, p. 22-23)

Outro ponto discordante da Confederação americana refere-se ao fato de qualquer decisão importante tomada pela Confederação necessitar da aquiescência das 13 Colônias americanas, o que impedia ou mesmo emperrava o processo, pois bastava uma das Colônias insurgir-se contra a medida, para que a mesma não pudesse ser implementada.

O modelo federal americano desde antes do seu surgimento foi sendo formatado pelas discussões que envolviam as deficiências do modelo confederativo. Os debates travados em diversos artigos, veiculados na imprensa envolvendo os “pais do federalismo” quais sejam, Alexander Hamilton, James Madison e John Jay, condensados depois na famosa obra “o Federalista” teve o objetivo de apontar os principais erros do sistema confederativo e exigir um outro modelo de Estado, com maior força de ligação entre as Colônias. (ALMEIDA, 2000, p.21)

As linhas básicas do federalismo começaram a ser traçadas. Passou a ser implementado, praticamente em países que possuíam uma grande extensão territorial, nada impedindo, todavia, que pudesse ser adotado por pequenos países.

Aduz Paulo Lobo (2002, p.2), de forma contundente, que:

“nos dois séculos de sua experiência, o Federalismo surgiu como solução de organização política de povos com identidades próprias e, atualmente, como modo de otimização da democracia (...) No contexto mundial, de aproximadamente duzentos estados nacionais, os estados federais são minoria numérica e aqueles que se constituíram de modo artificial, sem unidade cultural, tendem a desaparecer, como sucedeu com a União Soviética e a Iugoslávia.”

Celso Ribeiro Bastos (1995, p.246) aduz que o federalismo foi uma fórmula criada para conjugar a autonomia dos Estados juntamente com as vantagens da existência de um poder central. Logo, afirma que esse quadro apesar de não existir mais, não desconfigurou o sistema federativo, que se atualizou sob novos fundamentos, diferentes do que lhe deu origem.

É, ainda, interessante ressaltar a íntima conexão entre federalismo e democracia, uma vez que a descentralização do poder, idéia básica do sistema federativo, é um instrumento direto para o exercício da democracia. Nas palavras de Celso Ribeiro Bastos (1995, p.249) “quanto mais perto estiver a sede do poder decisório daqueles que a ele estão sujeitos, mais probabilidade existe de o poder ser democrático”.

3.1.1. Conceito e características

Nas classificações tradicionais temos, basicamente, três formas de Estado. O Estado Unitário que possui um poder central que concentra as decisões políticas, sendo ao mesmo tempo o núcleo e a cúpula do poder político; o Estado Federal que possui núcleos autônomos de poder político descentralizados, que serão detalhadamente analisados neste trabalho e o Estado Regional que se situa no meio do caminho entre as duas formas anteriores, podendo ser definido como um Estado unitário que apresenta um certo grau de descentralização, não podendo contudo, ser considerado uma Federação.

O Federalismo pode ser definido, de forma impecável, nas palavras de José Nilo de Castro (1996, p.6) quando leciona que: “a noção de Federação (latim: *foedus, eris*, aliança, associação, ou pacto) vincula-se à idéia de união, de modo permanente, de dois ou mais Estados em um só, o Estado federal.” A Constituição Federal é a responsável por materializar a união entre as entidades integrantes da Federação, quais sejam, a União e os Estados-membros.

José Maurício Conti (2001, p.10), de forma resumida, elenca algumas características básicas do Federalismo, presentes em todos os Estados que adotaram essa forma de organização política. São elas:

“a) existência de, ao menos, duas esferas de governo; b) autonomia das entidades descentralizadas, que compreende as autonomias políticas, administrativa e financeira; c) organização do Estado expressa em uma Constituição; d) repartição de competências entre as entidades descentralizadas; e) participação das entidades descentralizadas na formação da vontade nacional; f) indissolubilidade”.

3.2-. Federalismo brasileiro.

O Federalismo, como forma de Estado, foi adotado no Brasil com a Constituição de 1891. Surgiu como escolha política dessa Carta, reproduzindo o Federalismo adotado pelos Estados Unidos, ou seja, o modelo dual.

Parte da doutrina entende que no Brasil, em decorrência de ter sido uma escolha política da Constituição de 1891, contrariando a tradição

vigente em nosso País, o federalismo não se adaptou de imediato, trazendo essa inadaptação conseqüências até hoje.

O próprio sistema de organização brasileiro, a forma de colonização e povoamento, com grandes extensões territoriais e núcleos isolados de tomadas de decisões, ligados às vilas, aos barões e coronéis, favoreceram em nossa sociedade, o descrédito do sistema, pelo poder e desmandos locais.

Verifica-se que o federalismo surgiu como uma imposição e não como um consenso entre os Estados membros, principalmente quando se verifica que o Brasil era um Estado unitário durante o Império. Esse sentimento impregnou-se em nosso sistema, tanto que a federação brasileira é uma das mais concentradas, possuindo a União uma ampla gama de competências nos mais variados assuntos, em detrimento dos Estados membros.

Torna-se, claro, pela história brasileira que o Brasil não possui grandes tradições federativas, no entanto organizou-se como uma federação desde a repartição de competências juntamente com a autonomia dos entes locais à despeito do fortalecimento do poder central. (BASTOS, 1995, p. 257)

A centralização por parte da União sempre foi uma constante no Brasil, em decorrência da própria formação do Estado nacional. A este respeito, Paulo Lobo²⁰⁰², p.4) afirma que:

“Os abusos já referidos da República Velha deixaram marcas muito profundas, na consciência jurídica nacional, de rejeição às competências estaduais sobre matérias que, em outras Federações, são delas exclusivas. Partiu-se, então para o extremo oposto, é dizer, da vedação completa aos Estados de editarem legislações próprias sobre as mais importantes matérias pertinentes às relações jurídicas dos cidadãos, a exemplo do direito processual, concentrando-se em códigos únicos aplicáveis a todo o país sem contemplação das peculiaridades locais ou regionais, A competência concorrente, dialeticamente, intenta uma síntese mais razoável, atribuindo à União a edição de normas gerais, uniformizando os elementos básicos e estruturais e delegando aos Estados a regulação das diferenças ou das diversidades.”

Diferentemente, vozes ressonantes do meio político sempre almejaram, mesmo durante o Império, que o Brasil adotasse a forma federativa. É célebre a frase de Rui Barbosa quando diz que foi federalista antes de o ser republicano.

Nas Constituições posteriores a de 1891, a forma federativa sempre esteve presente, mesmo na Constituição de 1937, que chegou a aboli-la, ficou consagrado em seu art. 3º que o Brasil era um Estado Federal.

Gradativamente foi havendo uma modificação no tipo de federalismo adotado pelo Brasil. Inicialmente, até por se tratar de uma cópia do modelo americano, o nosso federalismo foi o do tipo dual. Aos poucos, com o próprio amadurecimento deste tipo de forma de Estado em solo brasileiro, foi-se passando a partir da Constituição de 1934 para o modelo cooperativo até que a Constituição Federal de 1988, de maneira avançada e inovadora, consagrou uma junção entre os tipos cooperativo e dual desaguando numa forma mista de federalismo (ALMEIDA, 2000, p.42)

3.2.1.-Constituição Federal de 1988.

O art. 1º da Carta Magna de 1988 consagrou, de forma expressa, o sistema federativo adotado pela República Brasileira consubstanciado na “união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal.”

Adotou uma forma mista de federalismo, com competências expressamente definidas para a União, bem como nos art.s 23 e 24 consagrou-se a competência legislativa concorrente e a competência para a execução comum de políticas públicas, o que representou um avanço em nosso sistema. O quadro da excessiva centralização dos poderes da União, no dizer de Fernanda Dias de Almeida (2000, p.44) é “ quase um Estado unitário redivivo” Foi o que se colocou para o legislador constituinte de 1988 trabalhar e chegar a uma nova composição de forças entre os integrantes da Federação, o que determinou a escolha pelo sistema cooperativo de repartição de competências, numa forma de privilegiar a competência comum e concorrente. Contudo, mais de dez anos após a promulgação da Constituição, verifica-se que a concentração de poder no âmbito da União ainda é uma constante. A hipertrofia do poder central predomina, de forma cristalina. O papel do Poder Judiciário juntamente com o “despreparo” das assembleias legislativas dos Estados-membros mostram o pouco avanço que o federalismo cooperativo alcançou em nosso sistema.

O Poder Judiciário, em várias decisões, ampliam o alcance das denominadas “normas gerais” que são de competência legislativa da União,

invadindo, em muitos casos, campos específicos da seara estadual, como se pode perceber da leitura da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal quando interpreta casos que envolvem o art. 24 da Constituição Federal de 1988.

Essa visão, de certa forma estreita, guarda sintonia com o desenvolvimento e construção do modelo federatista no Brasil. O papel do Poder Judiciário, em concentrar o poder da União, ao tratar de preenchimento de vazios legislativos, em detrimento dos Estados-membros, acabou por relegar a estes, apenas competência para o tratamento de assuntos administrativos, dentre os quais, os impostos específicos e alguns assuntos residuais.

São famosas as decisões do Supremo Tribunal Federal ³, antes da Constituição Federal de 1988, que julgou a inconstitucionalidade das leis estaduais, promulgadas por alguns Estados da Federação que limitavam e controlavam o uso de agrotóxicos em seus territórios. Ora, nada mais vinculado ao interesse local, do Estado –Membro do que a preservação e a saúde das suas populações, no entanto, de maneira contrária, o STF entendeu que a regulamentação do uso de agrotóxico seria da competência legislativa da União, como podemos constatar da repartição constitucional de competências, a serem analisadas.

São exemplos que demonstram que, apesar do avanço da Constituição Federal de 1988, ao consagrar no Brasil a forma mista de federalismo, a sua aplicação vem sendo implementada de maneira tímida por parte dos Estados-Membros, refletindo na hipertrofia da União.

3.3. Técnicas de repartição de competências.

A divisão e a distribuição de competências, entre os diversos entes que compõem a Federação, originou diversos modelos de federalismo. As três formas mais usuais são as da competência residual ou reservada; competências expressamente fixadas ou taxativas e competências concorrente ou cooperativa. Tais formas de federalismos apresentam, todavia, problemas específicos que serão analisados a seguir.

³ STF – Rp 1246/PR, Relator: Min. Rafael Mayer, DJ, 12/09/86, p. 16421; Rp. 1247/MS, Relator Min Francisco Rezek, DJ, 14/3/86, p. 3384; Rp. 1242/BA, Relator Min Octávio Gallotti, DJ, 13./6.86, p. 10448.

Em decorrência da finalidade para o qual foi criado, o federalismo americano foi do tipo DUAL (competência residual ou reservada). Nesta forma, definiam-se expressamente as competências da União e as que restassem, seriam dos Estados-membros. A idéia básica era proteger os Estados-membros do arbítrio do poder central (União). Na prática, contudo, verificou-se a hegemonia da União, em decorrência de razões históricas e políticas. O próprio Poder Judiciário Federal, através de suas decisões, fez predominar a competência da União em detrimento dos Estados-membros.

Na forma federativa de competências taxativas, tanto para a União como para os Estados federados, são fixados, *a priori*, um conjunto definido de poderes. Buscou-se evitar conflitos entre o poder central e os Estados-membros com a definição expressa das competências de cada um. Os problemas advindos desta forma de federalismo relacionam-se com os assuntos que não se encontram elencados como sendo da União ou dos Estados-membros. Na realidade, quando não se tem uma competência definida sobre um determinado assunto, ou seja, quando se tem um vazio de matérias não listadas, atribui-se essa competência residual para a União, bem como as decisões judiciais tendem a um favorecimento do poder central nos casos de conflitos de competência. A Índia é o país que adotou essa forma de federalismo, tida por inovadora, por diferentes razões principalmente as relacionadas à grande extensão territorial, diferentes etnias e religiões (ALMEIDA, 2000, p. 51) .

No federalismo cooperativo ou de competência concorrente busca-se estabelecer uma ligação entre a União e os Estados-membros, a primeira legislando sobre normas gerais, deixando a aplicação e a regulamentação das mesmas às peculiaridades locais. Confere-se uma margem de discricionariedade aos Estados-membros.

O problema que se verifica na prática, em tal modelo de federalismo, liga-se a definição do que seriam normas gerais. Não se pode olvidar que a definição do conceito de normas gerais é importante, uma vez que serve de limite constitucional a União. A Alemanha é o exemplo mais importante desta forma de federalismo, uma vez que na sua Constituição foi conferido aos Estados membros, na repartição das competências legislativas, uma maior participação, pois além das competências remanescentes, foi dado um amplo campo de atuação em decorrência da competência concorrente. (ALMEIDA, 2000, p.53).

Como afirma Paulo Lobo (2002, p.3):

“Hamilton, uma dos clássicos do federalismo americano do século dezenove, disse que a legislação concorrente resultava da divisão do poder soberano, isto é, de esferas de poder, privativas da União e dos Estados federados. A acepção atual é de competências sobre matérias comuns, embora com limites de forma e conteúdo recíprocos. A saber, cabe à União fixar as normas gerais e aos Estados federados as normas específicas.”

Vale ressaltar que qualquer que seja a forma de repartição de competências adotada pelo Estado federalista não pode haver confusão entre as normas que derivam deste e as normas que derivam dos Estados-membros.

3.3.1-Repartição de competências no Brasil

A repartição de competência num sistema federalista é fundamental, é a sua própria base, uma vez que é ele quem disciplina o espaço que cada entidade federativa (ordens sobrepostas) irá ocupar, de modo a não existir invasão de uma no espaço da outra. No sistema brasileiro a divisão se faz ainda mais complexa, em virtude dos Municípios serem entes da federação. Cada unidade federativa no caso brasileiro dispõe de autonomia administrativa e política.

No caso dos resíduos sólidos, a repartição de competências entre as entidades federativas é questão crucial exigindo um estudo específico da matéria.

Competência, na definição de José Afonso da Silva (1994, p.434) “consiste na esfera delimitada de poder que se outorga a um órgão ou entidade estatal, mediante a especificação de matérias sobre a qual se exerce o poder de governo.”

A Constituição Federal ao tratar da repartição de competência detalhou expressamente os poderes da União Federal e dos Municípios, findando os Estados-membros com os poderes remanescentes, que nada mais são do que tudo o que não foi listado para os dois primeiros. Todavia, na prática, a forma como as competências foram partilhadas na Carta Magna fundamenta um sistema bastante complexo.

Pela primeira vez, foi separada a competência material da competência legislativa. A competência material é a competência de cunho administrativo estipulando poderes e atividades para os entes públicos que não são

legislativas. A competência legislativa envolve o poder de produzir normas, atos legislativos dentro da esfera delimitada pela Constituição.

A competência material pode ser subdividida em duas formas: competência exclusiva prevista no art. 21 e competência comum ou paralela assentada no art. 23. Já a competência legislativa pode ser subdividida em quatro formas: competência exclusiva, elencada no art. 25, §§1º e 2º, competência privativa, prevista no art. 22, competência concorrente inserida no art. 24 e competência suplementar, prevista no art. 24, § 2º.

A competência material exclusiva é indelegável, é única da entidade federada que tem que exercitar de *per se*, o disposto constitucionalmente. Já na competência material comum são conferidos poderes às três ordens federadas para atuarem numa mesma área, no entanto, são fornecidas regras para que uma entidade não interfira na área de atuação da outra. Geralmente consistem na obrigatoriedade de prestação de serviços e atividades.

Por sua vez, a competência legislativa exclusiva refere-se à elaboração indelegável de Leis, enquanto que a privativa é a que permite a delegação na produção dos atos normativos. O art. 22 elenca uma extensa lista acerca da competência legislativa privativa da União Federal, no entanto, no parágrafo único é aberta a oportunidade para que os Estados-membros possam legislar a respeito das matérias listadas em referido artigo, mediante autorização fornecida por Lei complementar (MATTOS NETO, 1999, p. 238)

No art. 24 são elencadas as competências da União, dos Estados e do Distrito Federal para legislarem de forma concorrente sobre diversas matérias. É importante constatar que os Municípios não se encontram inseridos. A competência legislativa concorrente

“significa que as entidades federadas atuam sobre a mesma matéria, mas em campos diversos. Exercem concomitantemente a competência legiferante sobre determinados assuntos, com as reservas e limitações da Constituição Federal. Sua compreensão envolve as seguintes situações: a) a Constituição outorga poderes para os entes legislarem sobre a mesma matéria (art. 24, *caput*); ou, b) há primazia da União para legislar sobre normas gerais (art. 24 e § 2º)”. (MATTOS NETO, 1999, p. 238).

Na forma da competência legislativa concorrente cabe à União legislar sobre normas gerais, que estabelecem princípios fundamentais e aos Estados-membros compete o detalhamento e a especificação, uma vez que mais

próximos à realidade local. As normas gerais não devem descer a detalhes sob pena de invasão da área de atuação dos Estados-membros⁴.(LOBO, 1989, p.98)

Na realidade, no entanto, o que se verifica na prática é que a União, em diversos assuntos, legisla de forma detalhista e complexa, pouco espaço sobrando para os Estados membros “particularizarem” a questão. São exemplos, o Código de Defesa do Consumidor e a Lei n.º 8.666/93 que tratam respectivamente da defesa do consumidor e das licitações, leis federais extremamente detalhistas.

A competência suplementar encontra-se disposta no § 2º do art. 24 e é entendida de duas formas, tanto como o poder que o ente federado possui para detalhar ou complementar o que se encontra disposto numa norma geral ou num princípio, como para suprir uma omissão ou deficiência da norma. Não legislando a União sobre normas gerais poderão os Estados suprirem a lacuna, legislando sobre a matéria, apenas deve ser ressalvado que a superveniência de Lei federal, sobre normas geral, suspende a eficácia da Lei estadual, naquilo que lhe for contrário.

É válido frisar que dentro do campo de atuação de cada entidade federativa não existe qualquer relação de hierarquia formal entre as Leis produzidas pelas mesmas, não se podendo cogitar de supremacia das normas da União sobre as dos Estados ou da União e dos Estados sobre as dos Municípios.

A matéria que interessa no presente trabalho refere-se as competências municipais, legislativas e materiais, relacionadas ao meio ambiente. Para tanto, será preciso estudar as competências municipais fixadas pela Constituição Federal.

3.3.2-Competências municipais.

A Constituição Federal, através dos arts. 29 e 30, conferiu os contornos da autonomia municipal, através da fixação de competências próprias para Município, tanto para administrar os seus assuntos como para produzir suas próprias Leis. É interessante o esclarecimento de Fernanda Dias Menezes de Almeida (2000, p. 44) que vislumbra na competência reservada dos Municípios, uma parte composta

4 Distinção entre competência comum e competência concorrente – “em uma (competência concorrente), a tarefa é ‘legislar sobre’; em outra (competência comum), a tarefa é executar os encargos e objetivos comuns, sem limites específicos, preferencialmente de forma cooperativa”. (LOBO, 1989, p.99).

por competências enumeradas e a outra parte, composta por competências implícitas, cujo vetor será o interesse local.

O estudo das competências constitucionais é importante, uma vez que os resíduos sólidos, em virtude de serem uma vertente do setor de saneamento básico, encontram-se, na maioria das vezes, diretamente relacionados com o interesse local.

3.3.2.1-Competência material.

É oportuno o conceito de competência material trazido por Vladimir Passos de Freitas (2000, p.72) quando preconiza que é a “que atribui a uma esfera de poder o direito de fiscalizar e impor sanções em caso de descumprimento da Lei. É identificada pelo uso dos verbos ‘prover’, ‘editar’, ‘autorizar’, ‘promover’, ‘administrar’ e ‘organizar’.”

A competência material do Município, instituída no art. 23 da Lei Maior, refere-se a competência comum e apresenta como subitem importante, o poder de polícia administrativa. Não se pode, contudo, olvidar que várias atividades administrativas dos Municípios, principalmente em relação aos serviços públicos, encontram-se listadas no art. 30 da Constituição Federal, mais precisamente nos incs. V ao IX. É interessante verificar que ao compulsar os arts. 23 e 30 (incs. V ao IX) constata-se uma sobreposição de competências.

O art. 23 elenca uma série de tarefas que precisam, ser distribuídas e implementadas entre as três entidades federativas, além de outros serviços elencados de forma esparsa no texto constitucional. O art. 30, nos incs. V ao IIX, atribui expressamente alguns serviços públicos elencados no art. 23 às Prefeituras, o que tornaria imprescindível que a Lei complementar prevista no parágrafo único do art. 23

“ contemplasse também as tarefas locais exclusivamente mencionadas pelo artigo 3º, ou em outras partes do texto da Carta Federal, como a reforma agrária-, para chegar a um inventário realista dos encargos constitucionais, os respectivos deveres, os recursos necessários para a prestação efetiva dos serviços públicos, as formas de atuação conjunta, o nível federativo ‘ótimo’ de intervenção, etc.”(KRELL, 2003, p. 132)

Fornece o art. 23, uma lista ampla, na qual as três entidades federativas deverão e poderão atuar. No parágrafo único, como já foi supra-

mencionado, institui que a “Lei complementar fixará normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional”. Passados mais de quinze anos da promulgação da Constituição Federal, referida Lei complementar ainda não foi editada, o que gera um impasse na aplicação prática do art. 23.

É preciso delimitar, de forma precisa, o que compete a cada entidade federativa na execução dos serviços públicos, evitando-se a forma diluída na prestação do mesmo, o que acaba ocasionando a dificuldade em se relacionar a responsabilidade de cada entidade federativa.

Compete ao Município, a capacidade de auto-administração dos seus serviços, através da gestão para as atividades de interesse local.(SILVA, 1994, p.546)

Os serviços públicos de limpeza urbana são basicamente locais sendo, portanto, *a priori*, enquadrados na área de competência material dos Municípios, como será visto mais adiante.

3.3.2.2-Competência legislativa

Os Municípios reger-se-ão por Lei Orgânica, aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, de acordo com o estipulado no art. 29 da Constituição Federal de 1988, reafirmando, portanto, a autonomia municipal para reger os seus próprios assuntos, sem a interferência das demais entidades federativas. É a Lei Orgânica quem define as matérias de competência do Município, o que abre a oportunidade para que se preencha as particularidades locais, distribuindo as responsabilidades e focando na área de atuação daquele Município específico. Não se pode esquecer, todavia, que a maioria dos Municípios brasileiros são carentes financeiramente, vivendo, em sua maioria, dos repasses do Fundo de Pa