ASPECTOS JURÍDICOS DA LIMPEZA URBANA

MARCOS JURUENA VILLELA SOUTO*

1. Proteção ao meio ambiente. 2. Limpeza urbana como parte do meio ambiente. 3. Princípios do sistema de limpeza urbana. 4. Competência do município. 5. Diretrizes gerais da política de limpeza urbana.

A cada dia, a evolução tecnológica — a princípio infinita — vem encontrando na natureza o seu principal obstáculo, que vem a ser a crescente carência de matérias-primas, cada vez menos renováveis ante o massacre que o desenvolvimento desordenado causa, impedindo ou dificultando esse processo de instauração e renovação naturais (quando o mesmo é possível).

Ao se estabelecer na nova Lei Maior um conceito de desenvolvimento autosustentável, prevendo o direito das gerações futuras a um meio ambiente saudável e equilibrado, abriu-se um leque de opções para que, através do Direito Ambiental, sejam desenvolvidos comandos capazes de interromper o processo de degradação da natureza, outrora causados por uma atividade produtiva mal entrosada com essa nova preocupação.

Nessa linha de raciocínio, o inciso VII do § 1º do art. 225 da Lei Maior cometeu ao Poder Público — aí envolvendo União, estados e municípios — o dever de controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente.

Por "meio ambiente" há que se entender as suas duas manifestações, o equilíbrio ambiental urbano e o equilíbrio ambiental geral, daí as duas ramificações em Direito Urbanístico e Direito Ecológico, respectivamente, segundo

* Procurador do Estado do Rio de Janeiro.

a lição sempre atualizada de Diogo de Figueiredo Neto (*in Revista de Informação Legislativa* nº 111 — jul./set. — 1991).

Em se tratando de regular a atividade produtiva para preservar o equilíbrio ambiental das cidades, pouco tem se pensado, doutrinária e legislativamente, na questão da "limpeza urbana", que, tendo em vista a sua relevância e os graves riscos que podem advir à saúde e ao meio ambiente (em virtude de eventuais falhas de planejamento e funcionamento do sistema), merece um tratamento mais adequado, não podendo ficar apenas nos regulamentos dos serviços públicos.

A limpeza urbana é, assim, parte de um meio ambiente saudável e equilibrado, sendo direito de todos e dever de cada cidadão por ela zelar, cabendo ao Poder Público a execução (direta ou indireta) dos serviços de coleta de lixo e limpeza dos bens públicos.

Posta a questão nestes termos, trata-se de um serviço público de interesse primordialmente local, de caráter essencial e contínuo, cabendo ao município, nos termos dos arts. 30, I e V e 23, III, VI e XII, exercer sua parcela de competência legislativa no Direito Ambiental.

Essa legislação deve enfocar a questão sob um aspecto global, apontando soluções interligadas, envolvendo o Poder Público, a sociedade e as classes produtivas na luta contra a poluição ambiental e a degradação da natureza, pois somente com esforço concentrado e conscientização geral é que será alcançada uma maior qualidade de vida.

No âmbito das cidades, o fenômeno do tratamento do lixo — assim considerado como qualquer resíduo sólido — é uma linha de partida para uma maior contribuição da legislação municipal para o desenvolvimento sustentável. Isto porque é preciso que se veja o lixo de acordo com as novas possibilidades tecnológicas do mundo moderno, em que ele, muitas vezes, deixa de ser apenas um rejeito para tornar-se uma matéria-prima de extrema utilidade e por preço bastante acessível.

Pesquisas têm demonstrado, por exemplo, que cada tonelada de "apara" destinada à reciclagem substitui 60 eucaliptos adultos, além da economia de petróleo e da água consumida no processo produtivo, barateando a fabricação, reduzindo o lixo e a conseqüente ocupação de espaço nos aterros sanitários.

Surgiram, então, iniciativas isoladas de diversas empresas no sentido de promoverem a reciclagem de certos materiais; é o caso do alumínio das latas de refrigerante, dos papéis e vidros; até mesmo o material orgânico pode ser reaproveitado como adubo ou como fonte de energia (biogás). Tudo com um custo bem menor e sem recorrer à matéria-prima que ainda se encontra na natureza, que resta, assim, preservada.

Todavia, não bastam essas louváveis iniciativas isoladas (notadamente de cunho mercadológico). Provado está que o processo produtivo não depende

apenas dos recursos naturais, podendo ser encontrada uma solução alternativa que, evitando a degeneração do meio ambiente, atenda à Lei Maior, preservando o direito das gerações futuras a esse equilíbrio ecológico.

A reciclagem desses rejeitos sólidos deve ser priorizada, devendo se impor a separação do lixo na sua fonte produtora, de modo a permitir à sua coleta seletiva, para a qual deve se reestruturar e reequipar o Poder Público.

Daí sugerir-se a identificação da limpeza urbana como um "sistema", que exige atuação coordenada de todos e não apenas do Poder Público. Este, responsável pelo serviço de coleta de lixo, deverá estruturar-se para executá-lo em consonância com os seguintes princípios.

— prevenção da poluição ambiental causada por rejeitos sólidos, preservando as condições essenciais de higiene e saneamento da cidade;

— garantia da saúde da população contra tais riscos;

— coleta seletiva do lixo;

— promoção do reaproveitamento e da reciclagem dos rejeitos sólidos.

De nada adiantará a separação na origem se o Poder Público não se obrigar a manter equipamentos para selecionar o lixo conforme o destino. Igualmente, o tratamento final do lixo através da criação de usinas de reciclagem é um *must*, não devendo ser um favor ou uma fonte extra de recursos.

A par dessa coleta seletiva, com participação dos particulares na separação do lixo na origem, devem se desenvolver nas escolas, nas comunidades e nas empresas, programas educativos e informativos sobre a importância do reaproveitamento dos resíduos e da utilização de material reciclado como forma de evitar o desperdício e o massacre à natureza. Para tanto, o corpo docente dos estabelecimentos educacionais deve ser submetido a treinamento especial para o desempenho dessas tarefas.

É óbvio que a existência de normas só se torna efetiva se os comandos propostos vêm acompanhados de sanções para o seu descumprimento. Daí a necessidade de previsão de multas e penas como meios de coerção, compensados, contudo, pelos incentivos governamentais em troca da adesão à proposta.

O Poder Público, além de responsabilizar-se pelo serviço de coleta e tratamento do lixo urbano, atuará, ainda, como agente planejador da política urbana e incentivador dos mecanismos de aprimoramento do sistema de limpeza urbana, cabendo-lhe, também, o papel de agente informador e educativo da questão ambiental.

São as chamadas "sanções positivas" (no dizer de Norberto Bobbio), onde o Direito atua não apenas reprimindo pela norma jurídica descumprida, mas estimulando o seu cumprimento (através, por exemplo, de incentivos fiscais ao desenvolvimento de pesquisas, projetos, ciclos de qualidade nas empresas e es-

colas, que resultem em novas técnicas de reaproveitamento e reciclagem de lixo, ou na aquisição de equipamentos não poluidores, etc., sempre prevendo a transferência da tecnologia, com vistas à sua difusão).

Como agente incentivador, deverá fornecer infra-estrutura, materiais, espaços publicitários e recursos às associações e entidades sem fins lucrativos, de cunho científico, educacional, filantrópico ou assistencial, oficialmente reconhecidos, que desenvolvam programas de conscientização comunitária acerca da importância da limpeza urbana e do reaproveitamento do lixo. Frise-se que, em se tratando de um "sistema", a atuação de todos tem influência decisiva no resultado.

Relativamente à aquisição de material reciclado, deverá o Poder Público atribuir-lhe preferência nas licitações, como critério de desempate, bem como instituir condições diferenciadas de data, parcelamento no pagamento de tributos municipais, favorecendo aos particulares que o adquirirem em quantidades significativas.

Como agente fiscalizador, o licenciamento de localização de atividades que envolvam a produção e a comercialização de produtos descartáveis deverá ficar condicionado à apresentação de estudo de impacto local envolvendo, entre outros, alternativas como a obrigação de compra do material descartado, pagamento de taxas vinculadas ao serviço de coleta e de preservação ambiental, e a prestação de serviços acessórios de coleta e reaproveitamento do material. É que, muitas vezes, não dispõe o Poder Público Municipal de estrutura para a coleta de certos materiais, que, pela sua própria composição ou consistência, não se decompõem na natureza (os plásticos, por exemplo), devendo ser obrigatoriedade reaproveitadas (pelo produtor, de preferência), sob pena de atuar o princípio do poluidor-pagador" — não se fala, aqui dos rejeitos tóxicos e radioativos, objeto de legislação federal específica.

Como agente prestador do serviço, observadas as normas gerais de licitação e contratos administrativos mencionadas nos arts. 22, XXVII e 37, XXI da Constituição Federal, pode ser transferida para a iniciativa privada a execução de tarefas específicas de coleta de lixo selecionado, seu conseqüente reaproveitamento e reciclagem, bem como a contratação de equipamentos e transferência de tecnologia no exterior, inclusive sob a forma de consórcio (*joint venture*) com empresas privadas.

Os investimentos necessários ao atendimento ao disposto neste artigo poderão ter seu custeio repassado à população através da criação ou revisão das taxas municipais de coleta de lixo; a taxa, aliás, é o meio adequado para remunerar esse serviço público essencial, não cabendo imposição de tarifas por eventuais concessionárias (muito embora fale-se, para a revisão constitucional, na admissibilidade da criação de um imposto ambiental vinculado a essa finalidade).

Os servidores públicos incumbidos da tarefa de coleta de lixo deverão ser submetidos a programa especial de treinamento a ser definido pelo Poder Executivo, de modo a adaptarem-se a nova realidade estrutural.

A adaptação do serviço pode abranger a criação de usinas de separação e reciclagem, a aquisição de meios de transporte de lixo previamente separado, a transformação de latas de lixo e caixas coletoras de lixo, a fim de que possam ser despejados os resíduos de forma separada. Sem isso, o Poder Público está negligenciando sua atuação no Sistema e, conseqüentemente, violando o seu dever constitucional.

Na forma do art. 37, XIX e XX da Constituição Federal, o Poder Executivo poderá criar empresas públicas, sociedade de economia mista ou subsidiárias das que já existem, ou promover aumento de capital destas, tendo como objeto social a reciclagem e o reaproveitamento de lixo. A lei autorizadora terá, por óbvio, iniciativa privativa do Prefeito.

Os serviços de coleta de lixo de unidades particulares residenciais, unifamiliares ou condominais, comerciais e industriais terão sua execução condicionada à obediência aos critérios de separação e acondicionamento dos rejeitos.

Conforme a destinação, sob pena de promover-se tal separação à custa do faltoso, o lixo deverá ser separado e acondicionado em recipientes distintos para os seguintes itens:

— material orgânico

— papéis

— plásticos

— latas

— vidros

São categorias distintas de utilidade, que não se misturam, devendo a lei disciplinar a destinação do produto arrecadado com a alienação ou reaproveitamento de tais materiais.

Enfim, uma das etapas do processo de preservação do meio ambiente é exatamente o que impõe a coleta seletiva do lixo e o seu reaproveitamento. Trata-se de uma parcela da execução da política de desenvolvimento urbano, onde se visa garantir o bem-estar da população — CF, art. 182. Para essa prática, que evita novos massacres à natureza, pois usa o lixo como matéria-prima, deve o Poder Público municipal estruturar o seu sistema de coleta de lixo (separado na origem), de forma a preservar essa separação e facilitar o tratamento, sob a forma de reciclagem, também de execução (direta ou indireta) pelo Poder Público. A lei deve prever a participação dos particulares, sob a forma de sanções negativas (repressão) para o descumprimento desses objetivos, e de sanções positivas (incentivos) para o seu implemento.

As empresas que colocam seus produtos no mercado têm sua parcela de responsabilidade na questão, cabendo-lhes zelar pela destinação dos produtos descartáveis, que são os que causam maior acúmulo de lixo e depreciação à natureza, sendo sua parcela de sacrifício em troca dos benefícios que serão proporcionados pela matéria-prima mais barata e os incentivos que podem ser concedidos.

Igualmente, a participação da comunidade organizada, através dos chamados grupos de pressão — associações de moradores, clubes de serviço, entidades de defesa ambiental oficialmente reconhecidos —, deve ser vinculada ao processo de conscientização geral acerca do tema "limpeza urbana", merecendo, pois, o apoio do Poder Público.

Como todos devem zelar e contribuir para uma cidade melhor, a reorganização do serviço não pode deixar de ser custeada por tributos pagos por aqueles que dele se beneficiam, razão pela qual o Poder Legislativo deve tomar para si o pesado e antipático "ônus político" de criar e/ou autorizar a revisão desses tributos, de modo a permitir que o município se utilize das estruturas, tecnologias e equipamentos que de melhor existam à disposição.

Enfim, essas são as diretrizes gerais que devem orientar uma nova política de "Limpeza Urbana" de modo a, mantendo o meio ambiente saudável, evitar a degradação ecológica. Ultrapassada essa fase, caberá ao Poder Executivo traçar os comandos efetivos para que se passe do plano ideal para o plano concreto.