

# NOTAS PRELIMINARES SOBRE A LEI ORGÂNICA MUNICIPAL E A EFICÁCIA DAS LEIS AMBIENTAIS LOCAIS EM RIO GRANDE – RS\*

ANTONIO C. P. SOLER\*\*  
ALINE LIONARDI\*\*\*  
CELINE ANADON\*\*\*  
GUILHERME GIACOBBO\*\*\*  
JOSÉ TELLES\*\*\*  
LUCAS FERNANDES\*\*\*  
LUCAS LOPES\*\*\*

## RESUMO

O presente estudo oferece resultados preliminares da atividade de pesquisa na linha de Direito Ambiental, vinculada ao Grupo Transdisciplinar em Pesquisa Jurídica para a Sustentabilidade (GTJUS)<sup>1</sup>, cujo objetivo é destacar alguns aspectos da Lei Orgânica Municipal de Rio Grande (LOM/RG), no que tange a matéria ambiental, a partir do disposto no Capítulo IV, intitulado “Do Meio Ambiente”, inserido no Título IV – Da Defesa do Cidadão, Saúde e Meio Ambiente, considerando a perspectiva do chamado processo de globalização (ou globalizações) e seus efeitos na esfera local. Para tanto, a metodologia consistiu na coleta e análise de dados e documentos junto a arquivos de órgãos públicos, organizações não-governamentais (ONGs) e Internet, bem como revisão bibliográfica, tendo como objetivo a confrontação de dispositivos ambientais da LOM/RG com mandamentos constitucionais, considerando a produção legislativa ambiental local, a fim de tratar da compatibilidade legal e da sua eficácia. Junto às considerações finais, serão apresentadas recomendações.

---

\* O presente trabalho é fruto das pesquisas e estudos realizados, ao longo de 2007, pelo Grupo Transdisciplinar em Pesquisa Jurídica para a Sustentabilidade (GTJUS). Agradecemos a colaboração na elaboração desse artigo dos professores Eder Dion de Paula Costa e Francisco Quintanilha, da FURG; Rafael Antunes Dias, da Universidade Católica de Pelotas (UCPel) e Eugênia Antunes Dias, do Centro de Estudos Ambientais (CEA).

\*\* Professor da Faculdade de Direito – FURG; coordenador do GTJUS, linha de Direito Ambiental.

\*\*\* Acadêmicos de Direito – FURG; integrantes do GTJUS.

<sup>1</sup> O GTJUS é um grupo de pesquisa e extensão da FURG, idealizado pelos professores Eder Dion de Paula Costa, Francisco Quintanilha e Antonio Soler, reconhecido pelo Departamento de Ciências Jurídicas (DCJ/FURG) em 26.03.07 (ata DCJ 02/07), devidamente vinculado ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), nas linhas do Direito Ambiental, Economia Solidária e Direitos Fundamentais.

**PALAVRAS-CHAVE:** Direito Ambiental, sustentabilidade e globalização, gestão ambiental local

#### **ABSTRACT**

This study presents preliminary results from research activities in the area of Environmental Law linked to the Transdisciplinary Group of Juridical Research for Sustainability (GTJUS). The goal is to highlight some aspects of the Organic Law of the Municipality of Rio Grande (LOM/RG) regarding environmental matters, as disposed of under the Chapter IV – “On the Environment”, inserted in the Title IV – “On the Defense of Citizen, Health and Environment”, in the perspective of the process of globalization and its effects on the local sphere. Data and documents obtained from public agencies, non-governmental organizations (NGO's) and the internet were collected and analyzed, and a bibliographical revision was conducted, aiming to confront the environmental devices of the LOM/RG with constitutional commandments, considering the production of local environmental law, in order to evaluate the compatibility and effectiveness of the law. Concluding, the legal text of the LOM/RG is marked by juridical anthropocentrism and presents some deviations from the legislative technique. Furthermore, its efficacy is nullified by the absence of regulation.

**KEY WORDS:** Environmental law; sustainability and globalization; local environmental administration

## **PEGADA ECOLÓGICA LOCAL E GLOBAL**

São minoritários os olhos que ainda não enxergam os efeitos que a globalização hegemônica tem gerado e mantido sobre a maior parte da humanidade<sup>2</sup> e dos elementos naturais comuns planetários. O chamado processo de globalização ou globalizações (SANTOS, 2006) e suas conseqüências nas diversas relações humanas e na relação da humanidade com a natureza, causam impacto nas dimensões global e local. Através de alterações nos ecossistemas locais, sinergicamente produzimos o impacto (ou impactos) de efeito planetário. Talvez o exemplo mais insuspeito seja as alterações no clima<sup>3</sup>, objeto de diversos estudos e alertas, também agora<sup>4</sup> (espera-se que não tardiamente), de cientistas reunidos pela Organização das Nações Unidas (ONU), no

---

<sup>2</sup> Em torno de metade da população mundial está desempregada ou em subempregos. Três bilhões de pessoas vivem com menos de dois dólares por dia (Gonçalves, 2006).

<sup>3</sup> O aquecimento global é fruto, entre outras causas, do uso de combustível fóssil nos automóveis que circulam nas cidades e estradas, como em Rio Grande, Los Angeles, Tóquio.

<sup>4</sup> Há cerca de 20 anos atrás, o alerta para os problemas globais oriundos da degradação ambiental era somente protagonizado pelas ONGs ambientalistas ou ecológicas, implacavelmente contestadas e menosprezadas (para dizer o menos) por governos, setores do mercado e até cientistas, os quais hoje não só reconhecem tais riscos do aquecimento global para o planeta, como também, em alguns caos, alertam para tal.

Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC)<sup>5</sup>.

As alterações climáticas são percebidas e sentidas em escala local, regional e global. Não faltam registros de surpreendentes distúrbios do tempo, cientificamente considerados externalidades<sup>6</sup> da relação sociedade/natureza insustentavelmente antropocêntrica<sup>7</sup>.

Como ensina Gonçalves (2006): “As implicações ambientais desse padrão de poder mundial do período de globalização neoliberal podem ser vistas, ainda, com base na *pegada ecológica*<sup>8</sup> de cada região do planeta”. Nos últimos trinta anos do século passado, a pegada ecológica mundial aumentou 45%, ou seja, foi incrementada quase pela metade a pressão da humanidade<sup>9</sup> sobre os biomas, ecossistemas e a biodiversidade em geral, notadamente no que tange à transformação dos elementos<sup>10</sup> naturais em bens e em capital.

Parte dessa pegada é consequência do fluxo de energia e matéria no mundo. Sabemos do peso da livre circulação de mercadorias para o processo de globalização dominante, especialmente através dos mares e oceanos e de suas zonas comuns à humanidade. Daí a relevância e o

---

<sup>5</sup> Criado em 1988, reúne diversos cientistas do mundo todo para avaliar, sob diversos aspectos, o aquecimento global, propondo formas de enfrentá-lo.

<sup>6</sup> Conceito empregado pela economia, aqui é usado no sentido dos impactos e consequências negativas e não-desejadas aos ecossistemas, resultantes de atividades antrópicas, predominantemente econômicas. As aspas são empregadas em razão de que as denominadas externalidades não são, de fato, externas, mas sim, inerente e diretamente relacionadas ao processo econômico produtivista, ecológico e/ou social sobre o qual recaem.

<sup>7</sup> Para o presente trabalho consideramos dois conceitos básicos: o antropocentrismo jurídico e o bio ou ecocentrismo jurídico. O primeiro parte da premissa de que o homem apresenta um valor superior à natureza, da qual está apartado, sendo que esta deve ser usada em seu benefício e, a partir dessa premissa, o Direito é fundado. O segundo considera homem/mulher e natureza integrados e esta com valor em si mesma, independente da utilidade que possa ter para a humanidade, refletindo este princípio na construção do ordenamento legal.

<sup>8</sup> Segundo o autor, “pegada ecológica estima a pressão que uma determinada amenidade humana exerce sobre os ecossistemas mundiais (...). Segundo o PNUMA (Perspectivas de medio ambiente mundial 2002 – GEO-3), é uma unidade de área que ‘corresponde ao número necessário de hectares de terra biologicamente produtiva para produzir os alimentos e madeira que a população consome, a infra-estrutura que utiliza, e para absorver o CO<sub>2</sub> produzido durante a queima de combustíveis fósseis”.

<sup>9</sup> Parte dela, na verdade. Uma vez que a pegada ecológica esta diretamente relacionada com o consumo e este com capacidade financeira para tal. Ou seja, quanto mais consumo, mais poluição. Segundo Soler (2007) “20% da população mundial consome a maior parte da natureza (¾), sobrando apenas ¼ para os demais 80%. A degradação é proporcional ao consumo. Quem consome mais, degrada mais”.

<sup>10</sup> Recursos, numa linguagem produtivista. Expressão que preferimos, por conceito, não utilizar.

papel fundamental dos equipamentos e estruturas de transportes de cargas, notadamente os portos marítimos.

Decorre que cidades portuárias, como Rio Grande, ganham relevância em tal cenário. Tanto não é diferente que Rio Grande tem apresentando um incremento na sua atividade portuária, como é noticiado constantemente pela imprensa. Em 2007, o porto de Rio Grande obteve um crescimento de 18,6%<sup>11</sup>, principalmente por força dos produtos exportados. Ou seja, envio de natureza transformada<sup>12</sup> para outros portos (ambientes) do planeta.

A globalização passa por aqui. Mas também deixa seus efeitos, como a alteração de ambientes não-urbanos e urbanos e suas respectivas conseqüências na vida social e no fazer político/ administrativo da cidade, na qual o Direito fornece base formal. O novo desenho de parte da zona urbana, por força da expansão das instalações portuárias, de execução já iniciada, concomitantemente à tramitação do Projeto de Lei (PL) do novo Plano Diretor, na Câmara de Vereadores de Rio Grande (CV/RG) é uma materialização dos efeitos, no plano local, da globalização, a qual inequivocamente atinge as várias dimensões que constituem a complexidade de uma cidade, e o marco legal é uma delas.

## **O AMBIENTE DE RIO GRANDE: ZONA COSTEIRA NO PAMPA**

O município de Rio Grande está sob direta influência do Bioma Pampa<sup>13</sup> e da Zona Costeira Brasileira, a qual é denominada Patrimônio Nacional pela Constituição Federal de 1988 (CF/88)<sup>14</sup>. Segundo o MMA

<sup>11</sup> Em 2007 o porto de Rio Grande realizou uma movimentação recorde de 26.767.600 toneladas, superando 2006 (que já era um recorde), de 22.555.389 toneladas. A exportação foi responsável pelo maior volume: 17.550.000 toneladas, o maior volume já exportado na história do porto. As importações atingiram 9.217.602 toneladas, conforme informações obtidas no sítio eletrônico da Superintendência do Porto do Rio Grande.

<sup>12</sup> Ou não, como é o caso das cargas vivas. De 2005, segundo a imprensa, até a presente data, foram exportados 120 mil animais (gado) para o Oriente Médio.

<sup>13</sup> Segundo o Ministério do Meio Ambiente (MMA), o Bioma Pampa “ocupa todo o Uruguai, parte da Argentina e 2% da área brasileira (toda ela no Rio Grande do Sul, num total de 176.946km<sup>2</sup>). (...) Pesquisas indicam a presença de 476 espécies de aves, 102 de mamíferos e 50 de peixes. A vegetação do Pampa é composta basicamente por ervas e arbustos, matas ciliares e de encostas, banhados e alguns bosques isolados. O bioma abriga cerca de cem espécies de árvores e arbustos e algo como 200 espécies de gramíneas. Rico em cactáceas, bromeliáceas e orquídeas, possui diversas plantas endêmicas”.

<sup>14</sup> “A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais” (art. 225, § 4º).

(Portaria 126/04), o estuário da Laguna dos Patos é uma das novecentas áreas prioritárias para conservação da biodiversidade brasileira<sup>15</sup>.

Justifica-se, assim, a necessária existência e aplicação de leis que regulem a gestão ambiental desse importante e único bioma no planeta. Para tanto, é imprescindível uma Administração Pública preparada e atuante no sentido de garantir a proteção ambiental e o ambiente ecologicamente equilibrado, com o inalienável acompanhamento da coletividade, conforme o princípio do DA da participação, consagrado na Agenda 21.

Por outro lado, encontramos na lei básica municipal, a Lei Orgânica, os fundamentos e diretrizes do DA municipal, os quais devem estar necessariamente em sintonia com a CF/88, a qual passamos a comentar.

## **A CONSTITUIÇÃO AMBIENTALISTA**

Cabe salientar que, a partir da promulgação da CF/88, a chamada Constituição Cidadã, incontestavelmente a matéria ambiental ascendeu a um patamar de destaque na história do ordenamento jurídico brasileiro. Como registra Silva (1994), foi “a primeira a tratar deliberadamente da questão ambiental. Pode-se dizer que ela é uma Constituição eminentemente ambientalista”. Por isso as constantes críticas e incursões pelo seu “encolhimento” em relação à tutela dos Direitos Difusos, o que certamente beneficia os responsáveis pelas “externalidades” ambientais e os que afrontam as normas de proteção ambiental. Muitos dos argumentos, alguns decorrentes do processo de globalização e simpáticos à flexibilização do DA e/ou sua desregulamentação, têm ganhado força nos mais diversos espaços políticos e jurídicos, locais e multilaterais<sup>16</sup>.

O fato é que, ao longo do texto constitucional, a matéria ambiental aparece com destaque e de maneira intrinsecamente relacionada com outras figuras jurídicas, como a função social da propriedade. Em nenhuma outra Constituição brasileira o legislador constituinte reservou tamanho espaço e relevância jurídica para a matéria ambiental. Mas é

---

<sup>15</sup> Atendendo o acordado na Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB), assinada em 1992, o Brasil deve elaborar sua Política Nacional de Diversidade Biológica, entre outras medidas, avaliando e identificando áreas e ações prioritárias para a conservação dos biomas brasileiros.

<sup>16</sup> Vide os retrocessos no plano do Direito Ambiental Internacional do Rio de Janeiro (92) a Joanesburgo (02).

no art. 225<sup>17</sup>, que o meio ambiente<sup>18</sup> ecologicamente equilibrado foi elevado à categoria de direito fundamental da pessoa humana, a exemplo de outras constituições estrangeiras, fazendo brotar um antropocentrismo jurídico já referenciado.

A visão antropocêntrica do constituinte não salienta o valor em si dos elementos naturais, mas sim a função e utilidade destes para a pessoa humana ou para algumas categorias sociais. Daí a razão do cuidado, em ações e omissões da coletividade e do Poder Público que possam ofender o ambiente ecologicamente equilibrado. É uma proteção instrumental, apesar de o DA conter na sua gênese a ruptura com as bases jurídicas tradicionais e dogmáticas, conforme analisa Antunes:

As normas de Direito Ambiental, nacionais e internacionais, cada vez mais, vêm reconhecendo direitos próprios da natureza, independentemente do valor que essa possa ter para o ser humano. (...) O Direito Brasileiro reconhece à natureza direitos positivamente fixados. (ANTUNES, 2000).

Contudo, o antropocentrismo jurídico envolve nosso sistema constitucional e por isso mesmo é encontrado em outros diplomas legais nacionais<sup>19</sup> e internacionais<sup>20</sup>, sendo advogado por muitos pensadores do Direito e praticado no dia-a-dia das casas jurídicas, caracterizando nossa cultura jurídica. Dessa forma, não é surpresa que a proteção ambiental, por vezes não-antropocêntrica<sup>21</sup>, portanto não-tradicional,

---

<sup>17</sup> CF/88, “Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.”

<sup>18</sup> Adotamos a expressão *meio ambiente*, porque é a consagrada pelo Direito Ambiental Positivo Brasileiro, em que pesem as observações, de parte da doutrina, em torno da redundância que a expressão carrega.

<sup>19</sup> Lei 6938/81: “Art. 2º - A Política Nacional do Meio Ambiente tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento sócio-econômico, aos interesses da segurança nacional e à **proteção da dignidade da vida humana**, atendidos os seguintes princípios:

I - ação governamental na manutenção do equilíbrio ecológico, considerando o meio ambiente como um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, **tendo em vista o uso coletivo;**” (grifos nossos).

<sup>20</sup> Como podemos perceber de forma claramente manifesta nas duas fundamentais Declarações da Organização das Nações Unidas (ONU) que sustentam a matéria em termos de Direito Internacional: a **de Estocolmo, sobre o ambiente humano (1972)** e a do Rio de Janeiro, sobre o meio ambiente e desenvolvimento (1992).

<sup>21</sup> É o caso do inciso VII, § 1º, do art. 225 da CF/88 como segue: “(...) vedadas, na forma da lei, as práticas que colocuem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de

não apresente seja na prestação jurisdicional, seja na esfera administrativa, aplicação na dimensão material nos biomas, ecossistemas e cidades brasileiras, encontrando barreiras ainda não removidas (e até crescentes, em alguns casos) para sua aplicação.

## **RIO GRANDE E A SUA LEI MAIOR**

A Carta Magna (art. 29)<sup>22</sup> provocou a elaboração e a revisão das Leis Orgânicas Municipais (LOMs) em todo o Brasil<sup>23</sup>, as quais estão para os municípios assim como a Constituição está para o país, emanando regras de ordenamento da Administração Pública Municipal e da vida em geral dos munícipes, notadamente os aspectos de ordem pública, onde, obviamente, a gestão ambiental local está presente e dependente.

Cabe ao município legislar sobre o interesse local (art. 30 da CF/88), destacando a autonomia municipal para tratar de tais assuntos. Como ensina Meirelles (1990), “a característica principal da atual Carta é a ampliação da autonomia municipal (...) outorgando-lhe, inclusive, o poder de elaborar a sua lei orgânica (Carta Própria)”.

Dessa forma, a CV/RG foi responsável pelo processo constituinte municipal, visando à elaboração da sua nova Lei Orgânica, o qual foi concluído em 02.04.90, com sua promulgação.

Na esteira da CF/88, com semelhanças na sua estrutura e diferenças na sua substância, a LOM/RG reservou um capítulo que trata exclusivamente do meio ambiente. Assim, dos 208 artigos da LOM/RG, treze são dedicados a matéria ambiental, do artigo 195 ao 208, situados no já mencionado Capítulo IV, do Título IV.

A LOM/RG, em determinada medida, reeditou as regras constitucionais e, por outro lado, inovou. É o caso do art. 196, que estende ao local de trabalho o conceito de ambiente saudável, considerando-o assim não só nos seus aspectos naturais, como também nos espaços construídos.

É também ambiental e juridicamente relevante o art. 199, que prevê o plebiscito prévio para obras e atividades que possam “comprometer significativamente ou irreversivelmente o bem-estar coletivo, a saúde humana e a vida animal e vegetal”. Matéria que ainda carece de regulamentação.

Ao analisar o art. 195 da LOM/RG, podemos perceber, conforme demonstramos na Tabela 1, que é quase uma reprodução textual do

---

espécies ou submetam os animais a crueldade.”

<sup>22</sup> “O Município reger-se-á por lei orgânica...”.

<sup>23</sup> Com relação aos municípios que a dispunham, anteriormente à CF/88, só o Rio Grande do Sul regulamentava a elaboração de LOMs.

*caput* do art. 225 da CF/88, e assim, até determinada medida, juridicamente desnecessário. A diferença entre ambos reside numa supressão de parte do texto com um adendo. A Carta Municipal retira a expressão “bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida” e acrescenta uma imposição expressa à coletividade, consubstanciada na ação de vigilância, posto que a norma fundamental municipal determina a “todos exigir do Poder Público a adoção de medidas” no sentido de defender, preservar e restaurar o ambiente para as presentes e futuras gerações. Postura de cidadania ambiental não mais verificada em igual intensidade de antes, principalmente como protagonizado pelas ONGs e movimentos ecológicos ou ambientais.

Tal artigo também elenca, nos seus incisos, as atribuições do Município em relação ao tema. Podemos agrupá-las em dois grandes grupos: o primeiro, e com o maior número de ações, estabelece aquelas voltadas para atividades tradicionais formais da Administração Pública, como o exercício do poder de polícia e função normativa/regulamentar (incisos I, II, III, IV, V, VI, VII; XII, XIII, XV, XVI, XVII). O segundo trata de medidas direcionadas à divulgação e acesso à informação ambiental por parte da coletividade e o seu envolvimento, ainda que limitado, na gestão ambiental (incisos VIII, IX, X, XI, XIV e XVIII). Limitado porque coloca a coletividade no pólo passivo, receptor e não ator e construtor da política ambiental, com a única exceção no caso de realização de “mutirões ambientais”, ainda que “supervisionados pelo órgão ambiental municipal”, conforme consta no inciso XVIII, o qual carece de regulamentação. Trata-se de uma inversão de valores, pois se “todo o poder emana do povo” (parágrafo único, do art. 1º. da CF/88), quem deve supervisionar alguém é a coletividade em relação ao órgão ambiental municipal, não ao contrário. Ou seja, o Estado é quem deve estar a serviço da coletividade e não o inverso<sup>24</sup>.

TABELA 1 – Comparação da CF/88 com a LOM/RG em matéria ambiental

Constituição Federal de 1988	Lei Orgânica Municipal
Art. 225 – Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.	Art. 195 – Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo, preservá-lo e restaurá-lo para as presentes e futuras gerações, cabendo a todos exigir do Poder Público a adoção de medidas nesse sentido.
IV – exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do	Art. 195 – § Único – XVII – exigir, na forma da lei, de instituição

<sup>24</sup> A propósito ver Sarlet (2007).



meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;	oficial competente, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, bem como a realização de análise de risco em atividades já implantadas, a que se dará publicidade.
---	--

continuação

Constituição Federal de 1988	Lei Orgânica Municipal
VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente;	I – garantir a educação ambiental em todos os níveis de ensino e conscientização pública para a preservação do meio ambiente;
§ 3º – As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.	Art. 201 – As condutas e atividades lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores a sanções administrativas com aplicação de multas diárias e progressivas, nos casos de continuidade da infração ou reincidência, incluídas a redução do nível de atividade e a interdição, independentemente da obrigação dos infratores de restaurar os danos causados.
§ 6º – As usinas que operem com reator nuclear deverão ter sua localização definida em lei federal, sem o que não poderão ser instaladas.	Art. 208 – Fica proibida a instalação de usinas nucleares, centrais de irradiação de alimentos e depósitos de lixo nuclear no Município.

Para a gestão ambiental, por força do art. 197 da LOM/RG, agregam-se às obrigações constantes no parágrafo único do art. 195, já comentado, outras imposições de diversas categorias ao Poder Público como, por exemplo, educação e controle ambiental relativo ao uso e ocupação de áreas e até estímulo ao uso de energia alternativa.

É forçoso ressaltar que a fonte de elaboração da LOM/RG, especialmente no tocante às regras de dimensão ambiental, não foi só o parlamentar (vereador) eleito pelo voto direto, mas também ONGs e sindicatos. Isso só foi possível pela luta permanente da coletividade na defesa de tais interesses difusos, como bem ilustra o trecho a seguir, extraído de documento<sup>25</sup> de uma ONG, à época:

Entidades como CEA, Colônia de Pesadores Z1 e COMABES, conseguiram que desde o início dos trabalhos da Constituinte Municipal, a maioria de suas proposições fossem aprovadas. Para tanto o CEA montou um plano de vigília permanente com o intuito de aconselhar,

<sup>25</sup> O documento foi elaborado pelo CEA em 16.01.90. O CEA – Centro de Estudos Ambientais é primeira ONG ecológica do sul do Rio Grande do Sul, fundada oficialmente em 1983, em que pese suas atividades já existiam anteriormente. Também movimentos pontuais de estudantes, alguns sindicatos e grupos sociais são precursores da luta pela proteção ambiental em Rio Grande.

explicar, discutir e reivindicar que os representantes da comunidade, os vereadores, votem com o Movimento Ecológico. (CEA, 1990)

Entretanto, algumas das Propostas Populares não foram incorporadas ao texto da LOM/RG. Como, por exemplo, a Proposta no. 5122, de 03.11.89, apresentada pela Associação do Pessoal Técnico Administrativo da FURG (PTAFURG), Comissão Popular do Meio Ambiente e Bem Estar Social (COMABES) e o CEA, a qual tratava sobre a proibição da caça no município de Rio Grande.

## **A EDUCAÇÃO AMBIENTAL (EA) E AS LEIS LOCAIS**

Ao comparar o inciso I, do art. 197 da LOM/RG, com inciso VI, do art. 225 da CF/88, o qual trata da EA constatamos que a diferença de redação desses dispositivos reside nas palavras promover e garantir. A LOM/RG é mais incisiva para com a obrigação do Poder Público, pois esse deve garantir e não somente promovê-la, como assim determina a CF/88. Não há que suscitar ilegalidade ou inconstitucionalidade na maior restritividade das LOMs, em relação a CF/88.

A propósito da matéria, escassas são as leis municipais que a regulamentam. É o caso da Lei Municipal nº. 5.793, de 28 de julho de 2003<sup>26</sup>, a qual cria, de certa forma tardia<sup>27</sup>, a Secretaria Municipal de Meio Ambiente (SMMA). O inciso XII do art. 4º da citada lei determina que a SMMA, órgão central de implementação da Política Ambiental Municipal, deve “desenvolver atividades de educação ambiental e atuar na formação da consciência pública sobre a necessidade de proteger, melhorar e conservar o meio ambiente”, através da interação com demais órgãos municipais, entidades nacionais e internacionais, públicas e privadas.

A Semana Municipal do Meio Ambiente foi instituída pela Lei Municipal nº5.926, de 6 de maio de 2004. Um diploma legal singelo, com apenas três artigos, que estabelece toda a incumbência para organizar tal evento à SMMA (art. 2º), o que é, no mínimo, um esquecimento do papel da coletividade e do Conselho de Defesa do Meio Ambiente (COMDEMA)<sup>28</sup> no processo de EA. A lei precisaria ser adaptada no sentido sintonizá-la com os princípios básicos da EA, notadamente o

<sup>26</sup> Também instituiu a Unidade de Educação Ambiental no organograma da SMMA e criou os respectivos cargos em comissão e efetivos.

<sup>27</sup> Se a referência é a demanda de controle ambiental do município e a mobilização em torno da crise ecológica através de organizações não-governamentais.

<sup>28</sup> Lei Municipal nº 5463/00, reestruturou o COMDEMA, tornando-o deliberativo.

democrático e participativo, expressamente constantes no inciso I<sup>29</sup>, do art. 4.º da Lei nº 9.795, de 27 de abril de 1999, que institui a Política Nacional de EA, sob pena da arguição e declaração de sua ilegalidade.

Salientamos, por fim, no que tange à EA, que o PL do novo Plano Diretor de Rio Grande trata da matéria, destacando a promoção da conscientização ambiental através de programas e projetos. Cabe refletir acerca da legalidade e da adequação de uma lei ordinária urbanística, como é o Plano Diretor, disciplinar matéria da seara da EA. O que nos parece mais adequado é que não só as leis da gestão urbana, por óbvio, observem os preceitos da EA, assim como outras leis, mas que não regulem a matéria, pois não é de sua competência fazê-lo, além de se revestir de duvidosa legitimidade.

Não devemos olvidar a importância do papel da organização civil para o desenvolvimento da EA. É o caso do já citado CEA e do Núcleo de Educação e Monitoramento Ambiental (NEMA)<sup>30</sup>, ainda que tais ONGs apresentem linhas de atuação, na sua essência e na sua prática histórica, diferenciadas.

TABELA 2 – LOM e sua regulamentação

LOM	Regulamentação
<p>Art. 195 – Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo, preservá-lo e restaurá-lo para as presentes e futuras gerações, cabendo a todos exigir do Poder Público a adoção de medidas nesse sentido.</p> <p>Parágrafo Único – Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:</p> <p>XI – desenvolver atividades educativas visando à compreensão social dos problemas ambientais;</p> <p>Art. 197 – Cabe ao Poder Público, através de seus órgãos de administração direta ou indireta:</p> <p>I – garantir a educação ambiental em todos os níveis de ensino e conscientização pública para a preservação do meio ambiente;</p>	<p>Lei 5261/98: considera as dunas e o conjunto ecológico que formam Patrimônio Ambiental, Cultural e Paisagístico;</p> <p>Lei 5463/00: reestrutura o Conselho de Defesa do Meio Ambiente;</p> <p>Lei 5.793/03: cria a SMMA;</p> <p>Lei 5926/04: institui a Semana Municipal do Meio Ambiente;</p> <p>Lei 6084/05: cria a Área de Proteção Ambiental da Lagoa Verde.</p>
<p>Art. 206 – Fica instituído que todo o lixo, no</p>	<p>Lei 5660/02: torna obrigatória a coleta</p>

<sup>29</sup> “São princípios básicos da educação ambiental: I - o enfoque humanista, holístico, democrático e participativo;” (Lei nº 9.795/99).

<sup>30</sup> Ao longo dos anos, tal instituição vem mantendo diversos convênios com a Prefeitura Municipal de Rio Grande, nos quais a EA esta referenciada.

território do Município, será coletado diferencialmente e comercializado pelo Poder Executivo, em conjunto com escolas e associações de bairros.	seletiva do lixo nas escolas públicas da rede municipal de ensino e dá outras providências; Lei Municipal 5876/04: institui a política municipal de resíduos sólidos.
continuação	
LOM	Regulamentação
<p>§ 1º – Para a execução desse projeto, serão realizadas, constantemente, palestras ou debates em escolas e associações, em conjunto com as entidades ecológicas do Município.</p> <p>§ 2º – O lucro financeiro com a venda do material reciclável ou doação do lixo orgânico deverá ser repartido tão somente entre escolas e associações de moradores de cada bairro.</p>	Sem regulamentação
Art. 207 – Passa a ser tratado por lei específica o controle, fiscalização, processamento, destinação do lixo, resíduos urbanos, industriais, sépticos e navais.	Lei 5773/03: dispõe sobre a recepção de resíduos sólidos potencialmente perigosos à saúde e ao meio ambiente; Lei 5876/04: institui a política municipal de resíduos sólidos

## UM LIXÃO NA LAGUNA

A LOM/RG, em seus artigos 206, 207 e 208, aborda uma das mais significativas fontes de poluição ambiental: os resíduos sólidos.

Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), menos da metade do total do lixo produzido no Brasil recebe destinação final adequada<sup>31</sup>, considerada a disposição em aterros sanitários, envio a estações de triagem, reciclagem e compostagem e incineração nos padrões legais, ressaltando que esse último tipo de tratamento recebe críticas pelos potenciais danos à qualidade do ar.

A exemplo de outros municípios da região, como Pelotas, Rio Grande<sup>32</sup> ainda não equacionou os danos ambientais e sociais que advêm do tratamento ilegal e inadequado dos resíduos<sup>33</sup>, no caso o chamado Lixão dos Carreiros, apesar do Projeto Adeus aos Lixões<sup>34</sup>,

<sup>31</sup> 40%, em 2000 (IBGE, Indicadores de Desenvolvimento Sustentável: Brasil 2004)

<sup>32</sup> Cabe registrar que Rio Grande pretende instalar um aterro sanitário à margem da rodovia BR-392. Contudo, tal empreendimento tem recebido críticas pela sua localização próxima a um ecossistema úmido, denominado Banhado 25.

<sup>33</sup> São de várias origens (Oliveira, 2002): urbanos; de saúde; do meio rural; de navios; de podas, feiras e varrição; de processos industriais; de obras e inservíveis.

<sup>34</sup> A propósito, merecem destaques os ensinamentos do professor da FURG Artur Santos Dias de Oliveira, e suas publicações, em especial o livro *Lixões: o preço da ignorância*.

iniciativa pioneira no Rio Grande do Sul.

Segundo estudos do Programa Mar de Dentro (PMD)<sup>35</sup>, do governo do Estado do Rio Grande do Sul, o qual, analisando diversos indicadores ambientais, realizou um amplo e inédito diagnóstico ambiental da área de influência da Laguna dos Patos, o local para onde a Secretaria Municipal de Serviços Urbanos (SMSU) destina diariamente as aproximadas 100 toneladas de lixo recolhidas em Rio Grande, à margem de tal corpo hídrico, não reúne condições legais adequadas para tal uso, por ser área de preservação permanente (APP), conforme a Lei 4771/65<sup>36</sup> e a LOM/RG (art. 203). Agrava-se a situação pelo fato de que não é realizado tratamento do chorume<sup>37</sup> e nem de gases, como inexistente a impermeabilização do solo, exigências legais que evitam a contaminação das águas subterrâneas e superficiais. Ainda, informa o Relatório de tal programa ambiental, a área em questão, de aproximadamente 23 hectares, está em uso há mais de vinte anos sem cuidados ambientais, o que contraria frontalmente a lei vigente. Os estudos do PMD, à época, também constataram a presença de catadores. Decorre que a gestão dos resíduos em Rio Grande é, em diversos aspectos, legal e ambientalmente inapropriada. O que em parte motivou ações do movimento ambiental na mudança dessa situação.

Assim, a regra do art. 206 foi fruto de Proposta Popular<sup>38</sup> e defendida por diversas instituições, como o CEA, APTAFURG e APROFURG. O fulcro da proposta, que virou a regra em tela, é a obrigatoriedade da coleta seletiva (caput) e o envolvimento da coletividade para seu sucesso (§ 1º). Parte da regulamentação desse artigo somente aconteceu quatorze anos depois de sua entrada em vigência, através da Lei Municipal nº 5.876/04, que institui a política municipal de resíduos sólidos, seus princípios, objetivos e instrumentos, e estabelece diretrizes e normas de ordem pública e interesse social para o gerenciamento dos diferentes tipos de resíduos sólidos.

Apesar das novas regras para gestão dos resíduos no município, em vigência com a promulgação da LOM/RG e de leis estaduais

---

<sup>35</sup> O PMD foi criado pelo Decreto Estadual nº 35.237, de 6 de maio de 1994, e tem por objetivo promover a gestão ambiental da área de influência da Laguna dos Patos e Lagoa Mirim.

<sup>36</sup> A referida lei institui o novo Código Florestal e estabelece: “Art. 2º – Consideram-se de preservação permanente, pelo só efeito desta Lei, as florestas e demais formas de vegetação natural situadas: a) ao longo dos rios ou de qualquer curso d’água (...); b) ao redor das lagoas (...).”

<sup>37</sup> Chorume, segundo Krieger (1996), é líquido proveniente de matéria orgânica depositada. Podemos ainda acrescentar que tal líquido é rico em elementos tóxicos, como metais pesados, e compostos orgânicos, apresentando alto potencial poluidor.

<sup>38</sup> Foi protocolada sob o nº. 5123, em 03.11.89.

relativas à matéria<sup>39</sup>, a realidade não se transformou a ponto de atender as exigências legais.

Desse modo, tendo em vista a evidente inobservância das leis atinentes à questão em tela, consubstanciada no Edital de Concorrência n.º 001/98, da Prefeitura Municipal do Rio Grande, publicado em 24.03.98, que tratava da eleição de empresa especializada para contratar serviços de coleta, transporte e descarga de lixo, tais ilegalidades foram publicamente levantadas<sup>40</sup>. A principal exigência legal desconsiderada no Edital citado foi a coleta seletiva e a reciclagem.

Após tal contestação pública, o tema foi tratado pelo COMDEMA, pelo Legislativo e Executivo municipal, com destaque para procedimentos administrativos visando ao licenciamento ambiental<sup>41</sup> do tratamento de resíduos no município e edição de leis municipais sobre a matéria.

No âmbito do Ministério Público, em 2000 foram firmados Termos de Ajustamento de Conduta (TACs), nos quais o governo local obrigava-se a elaborar e submeter à Fundação Estadual de Proteção Ambiental (FEPAM) projeto de gerenciamento de resíduos sólidos, em que a minimização de sua geração e a reciclagem estavam consideradas, exatamente o que não constava no edital impugnado.

A esse respeito, não podemos deixar de trazer à baila o art. 30 da Lei Municipal 5876/04 acima citada, que reza:

---

<sup>39</sup> Cabe mencionar a Lei Estadual 9493/92, que considerou no Estado do Rio Grande do Sul a coleta seletiva e a reciclagem do lixo como atividades ecológicas de relevância social e de interesse público; a Lei Estadual 9921/93, que dispõe sobre a gestão dos resíduos sólidos no Rio Grande do Sul; a Lei Estadual 10.099/94, que trata dos resíduos provenientes dos serviços de saúde (RSS), e a Lei Estadual 11019/97, que dispõe sobre descarte e destinação final de pilhas, lâmpadas fluorescentes, baterias de telefone celular.

<sup>40</sup> O CEA apresentou, em abril de 1998, documento ao Ministério Público elencando os pontos em desacordo com as normas legais referentes à gestão de resíduos sólidos. As principais recomendações contidas no documento eram: "A) Implantação da Coleta Seletiva no município, conforme dispõe a LOM; B) Elaborar o Código Municipal de Limpeza Urbana – CLU, que regulamenta o art. 207 da LOM; C) Democratizar as questões em torno do lixo, garantindo que o CONDEMA desenvolva seu papel de definidor das políticas ambientais e o CMS, por sua vez, das políticas da área de saúde; D) Definir um local, dentro das exigências legais, para a disposição dos resíduos sólidos, com a elaboração do EPIA/RIMA, com a realização da Audiência Pública competente, instalando, assim, o primeiro Aterro Sanitário de Rio Grande, cessando o mais breve possível a disposição de resíduos no atual lixão junto à Lagoa dos Patos; E) Questionar se a Prefeitura Municipal é contratada para realizar a coleta, o transporte, o tratamento, o processamento e a destinação final dos resíduos sólidos de algum serviço de saúde localizado no município; J) Responsabilizar, nos termos da lei vigente, o administrador público que, por ação ou omissão, tratar e dispuser o 'lixo' de forma inadequada ou concorrer para que isso aconteça;"

<sup>41</sup> O governo municipal solicitou e já recebeu da FEPAM algumas licenças ambientais para tal fim.

Para efetivação da Política Municipal a que se refere esta Lei, é fundamental e inseparável a necessidade do estabelecimento de Plano e de ações que visem à remediação do lixão municipal dos Carreiros, em função de Termo de Ajustamento firmado junto ao Ministério Público Estadual.

No mínimo, duas conseqüências decorrem de imediato da redação desse artigo. A primeira, de ordem material, relativa à condição de solução dos impactos ambientais negativos do Lixão dos Carreiros, já analisados tecnicamente e ressaltados pelo movimento ecológico local<sup>42</sup>, o que é um repetir de outras normas já em vigência. A segunda, de ordem substancial, diz respeito à impropriedade ou, no mínimo, à raridade do seu texto, uma vez que se reporta de forma imprecisa<sup>43</sup> a um documento de clara força jurídica inferior aos diplomas legais citados que tutelam as margens da Laguna dos Patos (APPs). Ademais, o TAC<sup>44</sup> deve ser celebrado dentro dos parâmetros estipulados em lei, no caso, as mesmas que já protegiam a área em questão, antes mesmo da assinatura do citado Termo. Não cabe uma lei receber referência condicional de um determinado TAC, mas sim o contrário. Não podemos esquecer que tais instrumentos jurídicos podem ser renegociados e adendados<sup>45</sup> e, dessa forma, alterando o seu teor, modifica-se também, sem o devido processo legislativo<sup>46</sup>, o conteúdo do mandamento do artigo comentado, que sem dúvida se não subverte, ao menos constringe os princípios básicos da ordem democrática.

Por outro lado, muito longe de acontecer está a situação prevista no §2.º do artigo 206 da LOM/RG, o qual determina que o “lucro financeiro com a venda do material reciclável ou doação do lixo orgânico deverá ser repartido tão somente entre escolas e associações de moradores de cada bairro”.

---

<sup>42</sup> Uma curiosidade é o fato de que tal lei acabou por reconhecer oficialmente, pelo Poder Legislativo e Executivo, ao mencioná-lo, o nome usual dado ao local aonde se destinam os resíduos recolhidos em Rio Grande.

<sup>43</sup> Tem numeração tal documento? Quando foi assinado? Quais são as obrigações nele previstas? A quem cabe sua execução? Quais são os prazos? Quais são as condições impostas?

<sup>44</sup> Os TACs, que foram incorporados no ordenamento jurídico como uma possibilidade de solucionar os conflitos ambientais com agilidade e diminuição da burocracia, desafogando a demanda do MP e do Judiciário, garantindo a tutela dos direitos difusos, têm recebido críticas por sua proliferação e ausência de publicidade.

<sup>45</sup> O que aconteceu nesse caso. Em 2000 foram firmados dois TACs e um foi alterado.

<sup>46</sup> Para resumir o processo legislativo: apresentação do projeto de lei, pelo parlamentar ou por iniciativa popular; discussão e votação na Câmara de Vereadores, sanção ou veto do Prefeito Municipal.

Cabe destacar que, além da coleta dos resíduos que se destinam ao Lixão dos Carreiros, Rio Grande conta com um projeto de coleta seletiva há alguns anos, insistentemente protagonizado pela Associação dos Catadores e Separadores de Lixo do Rio Grande (ASCALIXO), o qual não ganhou o espaço devido no atual sistema de gestão de resíduos.

Por fim, a Lei Municipal n.º 5773/03 traz à tona regras para a recepção de resíduos sólidos potencialmente perigosos à saúde e ao meio ambiente, elencando-os como “pilhas, baterias (automotivas, de aparelhos celulares, usadas em computadores, etc.) lâmpadas fluorescentes e seus componentes, frascos de produtos em aerossol e outros”, que podem ser determinados pelo COMDEMA. Importante é a obrigatoriedade dirigida a quem comercializa tais produtos, de manter disponível ao público, em suas dependências, recipiente próprio para coleta dos referidos resíduos, os quais deverão receber um destino final diferenciado do lixo, o que pode evitar o seu depósito final no lixão, amplificando o seu potencial poluidor. Cabe o controle, a fiscalização do Poder Público para a eficácia de tal regra.

Em que pese o prazo para a regulamentação dessa lei ter expirado em 30 de agosto de 2003, pois o Poder Executivo dispunha de 90 (noventa) dias a partir da sua publicação (30 de maio) para fazê-lo, as pesquisas realizadas quando do recolhimento de dados para o presente trabalho não encontraram nenhuma regulamentação emanada do Executivo Municipal a esse respeito, o que pode estar levando tais resíduos a não serem coletados diferenciadamente e, o que é pior, estarem sendo destinados ao Lixão dos Carreiros. Não seria um ato além de suas competências se o COMDEMA monitorasse tal regulamentação.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS E RECOMENDAÇÕES**

O antropocentrismo jurídico está fortemente revelado em nossa história e cultura jurídica, influenciando decisivamente os gestores, os legisladores e os magistrados na produção e reprodução do DA.

Daí a CF/88 e a LOM/RG apresentarem dispositivos de relevância ambiental com predominância da idéia antropocêntrica.

Em alguns momentos, o texto legal da LOM/RG apresenta certo distanciamento da técnica legislativa, o que pode ser reflexo das lutas travadas durante o seu processo de debate e votação, ou do desconhecimento ou falta de assessoramento da maioria dos constituintes municipais em relação ao tema ambiental, especialmente do DA, ou de ambos os fatores. Tal questão será aprofundada no



decorrer da pesquisa ora realizada no âmbito do GTJUS.

Diversas previsões da LOM/RG não demonstram eficácia. Uma das razões para tal é a ausência de regulamentação, a qual deve ser realizada dentro dos princípios do DA e de um marco jurídico biocêntrico.

O Poder Público ainda carece de preparação para a gestão ambiental nos parâmetros da lei, a qual reflete a complexidade da relação de uma determinada sociedade com a natureza.

Por fim, a observância do DA desempenha um papel fundamental na busca da sustentabilidade, sendo os mecanismos de democracia ambiental determinantes para a aplicabilidade da lei ambiental.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. 35. ed. 2005.

CENTRO DE ESTUDOS AMBIENTAIS. *Breves comentários sobre o lixo no município de Rio Grande*. Rio Grande, 1998.

DIAS, Eugênia Antunes; SOLER, Antônio Carlos Porciúncula; BARENHO, Cíntia Pereira. *Democracia, leis e a gestão local das APPs costeiras*. Instituto Biosfera Conservação & Desenvolvimento Sustentável, São Bernardo do Campo, p. 1 - 1, 12. Disponível em: <<http://www.ibiosfera.org.br/noticias37.htm>>. Acesso em: dez. 2006.

GONÇALVES, C. W. P. *A globalização na natureza e a natureza da globalização*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

KRIEGER, Maria da Graça et. al. *Dicionário de Direito Ambiental: terminologia das leis do meio ambiente*. Porto Alegre, 1996.

OLIVEIRA, A. S. D. *Lixo: os resíduos sólidos municipais e suas referências ocultas*. Rio Grande, 2002.

OLIVEIRA, Mara Nubia Cezar. Histórico da questão ambiental. In: *O Dimensionamento do Processo de Implantação do Licenciamento Ambiental no Município do Rio Grande*. Rio Grande: Faculdade Atlântico Sul do Rio Grande, 2006. p. 15, 16 e 17.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 1990.

PODER JUDICIÁRIO. Disponível em: <[http://www.trf4.gov.br/trf4/noticias/noticia\\_final.php?id=4695](http://www.trf4.gov.br/trf4/noticias/noticia_final.php?id=4695)>. Acesso em: 2007.

RIO GRANDE DO SUL. Programa Mar de Dentro. *The study on the environmental management of the hydrographic basin of Patos and Mirim Lakes in the Federative Republic of Brazil*, Final Report. Porto Alegre, 2000. v. 1.

SANTOS, Boaventura de Souza. *A gramática do tempo*. São Paulo: Cortez, 2006.

SARLET, Ingo. *A eficácia dos direitos fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

SILVA, José Afonso. *Direito Ambiental Constitucional*. São Paulo: Malheiros, 1994.

SOLER, Antônio Carlos Porciúncula. Direito Ambiental como instrumento de cidadania e a legislação existente em Pelotas. *Sociedade em Debate*. Pelotas, v. 2, n. 2, p. 63-83, jun. 1996.

\_\_\_\_\_. Aquecendo a injustiça ambiental. *Zero Hora*, 13 ago. 2007.

SUPERINTENDÊNCIA DO PORTO DO RIO GRANDE. Disponível em:  
<<http://www.portoriogrande.com.br>>. Acesso em 2007.