

# A Política Municipal de Controle da Poluição e Manejo dos Recursos Hídricos

*Jussara Maria Pordeus e Silva\**

*Sumário:* 1. Formulação de políticas públicas em matéria de meio ambiente pelos municípios. 2. Atribuição municipal com relação às águas. 2.2. Serviço público de saneamento básico: princípios. 2.2.1. Universalidade. 2.2.2. Uniformidade. 2.2.3. Continuidade. 2.2.4. Correlação. 2.3. Água potável: direito à saúde. 2.4. Saneamento básico: prioridade máxima do município. 3. O município e a poluição hídrica. 3.1. Prevenção e controle ambiental da poluição das águas. 3.2. Papel do município e legislação prevalente. 3.3. O município e a polícia das águas. 3.3.1. Exemplos de aplicação do poder de polícia das águas pelo município. 3.4. Da resolução CONAMA 237/97. 3.4. Da resolução CONAMA 237/97.

## *1. Formulação de políticas públicas em matéria de meio ambiente pelos municípios*

No momento em que emerge e se desenvolve no País uma mentalidade de prática da cidadania com a defesa intransigente dos direitos do cidadão, através dos órgãos da sociedade civil organizada, o Município, como ente federativo autônomo e, nesta qualidade, integrante do SISNAMA, tem papel destacado, pois a este incumbe organizar-se, de forma a assumir as competências inerentes à gestão ambiental das questões locais.

Devem os municípios, sob essa ótica, responsabilizar-se pela avaliação e pelo estabelecimento de normas, critérios e padrões relativos ao controle e manutenção da qualidade ambiental em seu território.

Considerando-se que é nas cidades que se exacerbam os problemas de degradação ambiental, e é onde se encontram as maiores fontes de poluição, atingindo toda uma região, e onde os confrontos são radicalizados, há que se ter em mente que é também nessa esfera que os conflitos devem receber o tratamento necessário à solução, através dos mecanismos disponíveis de política e de gestão ambiental.

Por isso a necessidade de criação dos Conselhos Municipais de Meio

\*Promotora de Justiça da 2ª Vara da Fazenda Pública Municipal

Ambiente, envolvendo a sociedade civil na defesa do meio ambiente, com a participação da Câmara de Vereadores e secretarias municipais, que terá como atribuições, dentre muitas outras, colaborar na **formulação da política municipal** de proteção ao meio ambiente, à luz do conceito de desenvolvimento sustentável, através de recomendações e proposições de planos, programas e projetos.

Dentre as preocupações do município na formulação de políticas na área ambiental, encontram-se, além dos parques, áreas de proteção ambiental, manguezais e mananciais, áreas verdes; controle de qualidade do ar; controle do uso, ocupação e qualidade do solo; controle de resíduos sólidos; controle de ruídos e vibrações; monitoramento e atendimento de emergências ambientais, **o controle da qualidade as águas, envolvendo atividades relacionadas ao seu uso para abastecimento público, industrial, produção de energia, comercial, recreacional, agrícola e pecuária.**

Daí, cabe ao município rever as políticas urbanas adotadas, sob o prisma da sustentabilidade, possibilitando a formulação de um modelo de política ambiental urbana mais apropriada para cada município dentro do contexto regional, como forma de melhorar a qualidade de vida das sociedades urbanas.

## *2. Atribuição municipal com relação às águas*

A Constituição Federal, além de ter conferido ao Município autonomia para legislar em assunto de peculiar interesse, dentre os quais se encontra indubitavelmente o saneamento básico pela afetação imediata do agrupamento local (ainda que de forma não exclusiva, mas predominante), permitiu-lhe organizar e prestar tal serviço direta ou indiretamente.

Com efeito, dispõe o art. 30, IV, da Constituição federal, que compete aos Municípios “organizar e prestar, diretamente ou sob o regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluindo o transporte coletivo, que tem caráter essencial”.

A competência municipal para agir (administrativa comum) em questões ambientais é ampla, uma vez que a proteção ao meio ambiente e o combate à poluição estão incluídos no rol do art. 23 da Constituição Federal (inc. IV). Além disso, o art. 225 da Lei maior atribui a tarefa de proteger e preservar o meio ambiente ao Poder Público, no qual, é

cedição, está o Município.

No que concerne à competência legislativa municipal, como já abordado, o art. 30 da Constituição confere tanto em caráter exclusivo (assuntos de interesse local) quanto suplementar (no que couber).

Inobstante **especificamente sobre o tema água** não ter o Município capacidade supletiva, uma vez que a matéria foi conferida de forma privativa à União (legislação sobre volume de recursos hídricos e classificação das águas constitui monopólio da União), deve cuidar de questões como preservação de matas ciliares e emissão de efluentes domésticos e industriais, assuntos esses de **interesse local**, já que é **dever do Município manter a água potabilizável – água em condições de ser destinada ao abastecimento doméstico, após tratamento convencional.**

Doutro giro, poder organizar e prestar serviços públicos de interesse local implica em reconhecer que os demais entes políticos não poderão prestá-los diretamente ou transferi-los a terceiros sem a anuência do Município, tendo este o poder-dever de repelir tais ingerências: No culto dizer de MEIRELLES<sup>1</sup> “A distribuição domiciliar da água e a coleta de esgotos são serviços de peculiar interesse do Município, intransferíveis à União ou ao Estado”. Tal aspecto, aliás, ficou devidamente assentado com o Plano Nacional de Saneamento Básico-PLANASA, pelo qual se transferiram às companhias estaduais os serviços de saneamento básico mediante contrato de concessão.

Por outro lado, convém lembrar, que mesmo delegando à iniciativa privada o serviço de saneamento, política que vem sendo intensificada em razão do *déficit* alarmente e escassez de recursos, o Município não se desvincula da responsabilidade da boa prestação – como sói ocorrer quanto o serviço está sendo desempenhado por uma companhia estadual, podendo os munícipes exigir do dirigente local a qualidade do serviço desempenhado e a fixação de taxa em nível compatível.

Aliás, com relação a esse ponto, a exemplo do que ocorreu aqui no Amazonas com a COSAMA, esclareceu ANTUNES<sup>2</sup>:

Na hipótese da privatização de uma concessionária de serviço público o Estado se desvincula da empresa, mas permanece presente naquilo que diz respeito às responsabilidades quanto

<sup>1</sup> MEIRELLES, Hely Lopes, *Direito Municipal Brasileiro*, pg. 313

<sup>2</sup> ANTUNES, Paulo de Bessa, “Privatização e proteção ambiental” *in* *Revista de Informação legislativa*, v. 33, n. 131, jul/set/96, p. 213

à boa prestação do serviço por parte da concessionária. Isto é, o Estado, em última instância, é o responsável pela regularidade, qualidade, tarifas e demais aspectos referentes ao serviço prestado.

## *2.2. Serviço público de saneamento básico: princípios*

O serviço público de saneamento básico sobressalta-se em importância no cotidiano da municipalidade, no meio ambiente e no que tange à saúde em geral, sendo possível, em razão disso, estabelecer-se quatro princípios elementares pelos quais a Administração deve pautar-se.

### *2.2.1. Universalidade*

O saneamento básico configura um direito de cidadania atinente à saúde, de maneira que o Poder Público não deve medir esforços no sentido de que todos, indistintamente, a ele tenham acesso. Determina o art. 11 do Código Nacional de Saúde (Lei 2.312/94) que é “obrigatória a ligação de toda construção considerada habitável à rede de canalização de esgoto, cujo efluente terá destino fixado pela autoridade competente”.

A água encanada, assim, pode ser exigida judicialmente pelo interessado que se situar na área beneficiada pela oferta desse bem (RT 302/506). Além disso, em locais cujo serviço se torna inatingível ou significativamente oneroso, como em áreas rurais, compete ao Poder Público local propiciar um sistema simplificado de tratamento, tanto de água quanto de esgoto sanitário.

### *2.2.2. Uniformidade*

A qualidade dos serviços deve ser equitativa para todos os utentes, independentemente da capacidade de pagamento. O Poder Público não pode prestar um serviço de melhor qualidade a quem tenha situação econômica mais favorável, em detrimento dos menos favorecidos; todos devem fruir do serviço de forma igualitária.

### 2.2.3. Continuidade

Como serviço público essencial à saúde pública, o fornecimento de água potável deve ser prestado de forma ininterrupta à sociedade, não podendo ser rompida a continuidade sob qualquer pretexto, nem mesmo por falta de pagamento, conforme enfatiza MEIRELLES<sup>3</sup>: “se o município o considera essencial à higiene e saúde pública, obrigando seu uso pelos moradores urbanos e cobrando taxa, não pode suprimi-lo por atraso de pagamento, pois isto seria contrariar a essencialidade e compulsoriedade com que foi instituído”. E, para tanto dispõe a comuna do meio legal que é a cobrança via execução fiscal, já tendo o STJ se pronunciado nesse sentido:

**Fornecimento de água. Suspensão. Inadimplência do usuário. Ato reprovável, desumano e ilegal. Exposição ao ridículo e ato de constrangimento.** A Companhia Catarinense de Água e Saneamento negou-se a parcelar o débito do usuário e cortou-lhe o fornecimento de água, cometendo ato reprovável, desumano e ilegal. Ela é obrigada a fornecer água à população de maneira adequada, eficiente, segura e contínua, não expondo o consumidor ao ridículo e ao constrangimento. (STJ, DJU de 10.05.99, p. 124, Rel. Min. Garcia Vieira).

### 2.2.4. Correlação

A antiga concepção de saneamento básico voltado unicamente para ações de esgoto sanitário e água potável está superada. Hodiernamente prevalece uma discussão holística do serviço, devido ao profundo entrelaçamento com as demais políticas públicas que visam ao oferecimento de uma qualidade de vida cada vez melhor, como, por exemplo, o zoneamento urbano e industrial; coleta, tratamento e disposição final do lixo; habitação; erradicação da pobreza; combate à poluição, etc.

<sup>3</sup> MEIRELLES, Hely Lopes, *op. Cit.*, pg. 314

### 2.3. Água potável: direito à saúde

O abastecimento de água potável está associado ao fornecimento de serviços de esgotos sanitários, configuradores mínimos do denominado saneamento básico. Assim, é possível definir o **saneamento básico** como o conjunto de medidas higiênicas aplicadas especialmente na melhoria das condições de saúde de uma determinada localidade, para controle de doenças transmissíveis ou não, sobretudo pelo fornecimento de rede de água potável e esgotos sanitários.

E, razão de estar diretamente conectado às condições de higiene e saúde caracteriza-se, acima de tudo, como um direito inalienável do cidadão. Com efeito, dispõe o art. 196 da Constituição Federal que “a saúde é direito de todos e dever do Estado”. E mais adiante estatui como atribuição do SUS “a participação da formulação da política e da execução das ações de saneamento básico” (art. 200, IV). Por isso, receber água limpa, própria para o consumo, deveria ser considerado o primeiro e mais elementar direito ambiental de uma família e de toda uma comunidade.

A implementação de medidas visando dotar a Urbe de uma rede de esgotos sanitários é imanente à qualidade de vida e à saúde das pessoas. Isso porque os indicadores de número de moléstias (doenças de veiculação hídrica – *diarréia, cólera, malária, leptospirose, chagas, peste, hepatite A, esquistossomose, teníase e dengue*) associadas à falta de saneamento são alarmantes em nosso país. Estima-se que 70% das internações infantis em hospitais públicos e 40% da mortalidade infantil tenham origem em tal deficiência, uma vez que o líquido destinado ao consumo humano deve apresentar um elevado padrão sanitário, devido aos riscos que uma água com impurezas tem de transmitir doenças.

Os investimentos que forem efetuados com saneamento básico reverterão em economia na área de saúde pública e, com a **política de municipalização do SUS** adotada pelo governo federal, intensifica-se ainda mais a incumbência do Poder Público local em reverter as distorções e as deficiências do setor (Dados do IBGE indicam que 12% da população urbana não é abastecida de água potável e 8% não é atendida com ligação domiciliar, significando que 30 milhões de brasileiros urbanos não têm água tratada, fora os cujo tratamento é inadequado).

Assim, os órgãos ambientais municipais precisam estar atentos

para detectar rapidamente a contaminação da água potável e localizar com precisão seu foco, além de também manter uma constante campanha de educação e esclarecimento à população sobre as providências a serem tomadas em relação à água, tais como:

- a) vistoria de vazamentos;
- b) limpeza de caixas d'água;
- c) fervura de água antes de ser consumida.

#### *2.4. Saneamento básico: prioridade máxima do município*

O serviço de saneamento básico deve ser encarado pelo Município como questão de prioridade máxima, devido a sua relevância social.

Nas palavras de MOTA<sup>4</sup>, “a cidade que conta com um adequado sistema de esgoto tem seus problemas de poluição de águas bastante reduzidos”.

Todavia, quase sempre esbarra-se na questão de falta de recursos para investimentos no setor, o que faz com que iniciativas criativas sejam sempre bem vindas. Um bom exemplo disso é o chamado “sistema condominial”, desenvolvido pioneiramente em Recife.

O “sistema condominial” refere-se a uma forma mais racionalizada e acessível de interligação entre os domicílios e a rede coletora. Ao invés da conexão estanque para cada habitação com a rede coletora instalada sob a rua da frente às habitações, a rede condominial interliga as casas entre si, pelos fundos, reduzindo a quantidade de tubulações e permitindo uma economia de 60%.

Doutro lado, condomínios residenciais têm gerado cobrança pela estimativa (pelo consumo médio) e de forma coletiva, já tido como ilegal doutrinariamente por ferir o art. 39, II do Código do Consumidor, cabendo ao Município propiciar e exigir, no caso de delegação do serviço, a instalação de hidrômetros em todas as residências, assegurando que a respectiva remuneração se realize com observância ao aspecto da divisibilidade. A jurisprudência, ao reverso, levando em conta o equilíbrio econômico-financeiro das companhias de saneamento, tem considerado legal a cobrança pelo consumo médio (Tarifa. Água. Cobrança. Consumo mínimo presumido. Legalidade. STJ, DJU de 14.09.98, p. 09, Rel. Min. Garcia Vieira).

<sup>4</sup> MOTA, Suetônio *in* Preservação e conservação de recursos hídricos, 2ª ed., pg. 1

Ademais, urge que se intensifiquem medidas visando ao atendimento das classes menos favorecidas, de modo a evitar o ressurgimento de doenças que há muito deveriam estar controladas e ao atendimento do princípio da universalidade. A instituição da taxa social (valor módico) e da taxa progressiva (diferenciada em razão do consumo) surgem como medidas passíveis de dar atendimento a tais desideratos, além, é claro, do instituto da isenção para pessoas reconhecidamente pobres, devendo ser adotadas tais práticas como política municipal no fornecimento do serviço.

### *3. O município e a poluição hídrica*

#### *3.1. Prevenção e controle ambiental da poluição das águas*

Nas grandes cidades brasileiras a crise ambiental vem se agravando e a poluição das águas transparece como um sinal da incapacidade de enfrentamento dos problemas de uso e ocupação do solo, e da ausência de infra-estrutura urbana de saneamento.

Tal situação ainda é pior nas periferias da cidade, onde a conservação dos mananciais hídricos e os remanescentes de ecossistemas naturais são atacados impiedosamente pelo crescimento urbano sem planejamento, em áreas desvalorizadas para o “não-uso” e que acabam, de fato, sendo o único estoque de áreas destinados ao uso dos mais pobres, face à total ausência de políticas públicas.

Embora nas cidade de médio e pequeno porte, o modelo tende a repetir-se em menor grau, a ausência de infra-estrutura de saneamento destinada ao tratamento de esgotos aparece como a causa reconhecida por todos; mas, a ineficiência das ações de controle ambiental das fontes de poluição hídrica de origem urbano-industrial não é assumida explicitamente como causa reconhecida.

Destarte quase três décadas de controle ambiental por órgãos estaduais e federais, verifica-se o agravamento da qualidade dos rios pela deterioração de grandes bacias hidrográficas que alimentam e atravessam áreas urbanas, tendo poucos municípios enfrentado estas questões do ponto de vista ambiental.

Os grandes programas de despoluição hídrica financiados por órgãos

internacionais, após a Rio 92, ao ver de MAGLIO<sup>5</sup> na maioria dos casos repetem as mesmas estratégias desgastadas, com raras exceções, sem conseguir avançar de fato nos resultados de melhoria da qualidade das bacias hidrográficas e das águas costeiras, próximas aos grandes assentamentos urbanos.

Esses programas, no entender o citado autor, se de um lado representam a implantação tardia de infra-estrutura de tratamento de esgotos, de outro esforçam-se por corrigir os efeitos da aplicação ineficaz das estratégias de controle de fontes poluidoras industriais.

### 3.2. Papel do município e legislação prevalecente

O município dispõe de um campo reservado para emitir normas de proteção e conservação das águas concernentes ao seu peculiar interesse, pois a legislação sobre águas é monopólio da União. Lembra, com muita propriedade, porém, MACHADO<sup>6</sup> que, muito embora o Município não possa legislar sobre recursos hídricos, pode e deve aplicar a legislação federal das águas no ordenamento do território municipal.

Juristas pátrios defendem, em caso de conflito entre as legislações dos três entes estatais, a vigência de um sistema jurídico-ambiental de proteção máxima, segundo o qual deve sempre prevalecer aquela mais restritiva e, conseqüentemente, mais protetiva ao meio ambiente. Outros, como BRUNONI<sup>7</sup> discordam achando que a questão deve ser dirimida a partir das regras de distribuição de competências, de acordo com a prevalência do interesse nacional, regional ou local.

Este mesmo doutrinador destaca, contudo, que no caso específico de padrões de emissão, considerando que os curso d'água não se restringem a um único município, sempre se poderá identificar o interesse supralocal a justificar a prevalência da legislação estadual ou federal. E, nesse mesmo sentido KRELL<sup>8</sup> assevera que só dificilmente seja possível

<sup>5</sup> MAGLIO, Ivan "Cidades Sustentáveis: Prevenção, Controle e Mitigação de Impactos Ambientais em Áreas Urbanas" in Municípios e Meio Ambiente, Perspectivas para a Municipalização da Gestão Ambiental no Brasil, obra produzida pela Associação Nacional de Municípios e Meio Ambiente, sob a coordenação dos editores Arlindo Philippi Jr. e outros, disponibilizada pela Prof.<sup>a</sup> Solange Teles

<sup>6</sup> MACHADO, Paulo Affonso leme in "O município e o direito ambiental", Revista Forense, v.88, n. 317, jan/mar/92, p. 190

<sup>7</sup> BRUNONI, Nivaldo in Águas - Aspectos Jurídicos e Ambientais, Cap. IV "A Tutela Das Águas pelo Município", pg. 93

<sup>8</sup> KRELL, Andréas Joachim, "Os espaços de ação dos municípios dentro de um sistema de proteção máxima de direito ambiental", Estudos Jurídicos, v. 27, n. 69, jan/abr/94, p. 71

“imaginar argumentos razoáveis dos quais um município pudesse se valer para provar que a transgressão de padrões ambientais regionais seja de seu peculiar interesse local”.

Ressalte-se, porém, que a emissão de dejetos pode ser vedada pela legislação municipal quando atinjam corpos d'água que servem para abastecer a população local. Nesse caso é inegável a prevalência do interesse local, em que pese a Lei 9.433/97 ter incluído no regime de outorga o lançamento de esgotos em cursos dá água (art. 12, III), concluindo-se alguns estudiosos da matéria, daí, que a cobrança, no caso, a cargo da União ou do Estado-Membro, ficaria na dependência da inexistência de norma municipal coibindo a prática ou condicionando-a de forma mais severa.

### 3.3. O município e a polícia das águas

A Administração municipal, não poderia ser diferente, é dotada de controle sobre as pessoas, bens e atividades, nos limites da competência institucional, com vistas à proteção do interesse público. Tal poder, inerente ao Poder Público e denominado de Poder de Polícia, são dotados dos atributos da discricionariedade, auto-executoriedade e coercibilidade.

O policiamento das águas, pelo qual está capacitado o Município a estatuir condições e requisitos, fiscalizar e, se for o caso, impor sanção às condutas efetiva ou potencialmente poluidoras dos cursos dá água.

Segundo MEIRELLES<sup>9</sup>, “Cabe , assim, ao Município, dentro de seu território e nos limites de sua competência institucional, policiar as águas que abastecem a cidade para uso doméstico e as demais cujo uso possa propiciar contaminação à população”.

Todavia, como para o exercício do poder de polícia pressupõe, primeiramente, uma autorização legal explícita ou implícita, atribuindo a faculdade de agir ao respectivo ente político e por dispor o Município de autonomia legislativa em matéria de proteção ambiental naquelas matérias inferidas em seu peculiar interesse, sem contar com a competência comum (de execução) com os demais entes políticos, pode, por conseguinte, exercer o poder de polícia para evitar a degradação das águas, desde que com observância do princípio da legalidade, ainda

<sup>9</sup> MEIRELLES, Hely Lopes *in Op. cot.*, p. 357

que se ampare na legislação dos demais entes políticos.

O próprio Supremo Tribunal Federal já se posicionou pela competência concorrente do Município em matéria ambiental para fiscalizar e impor sanções no exercício do Poder de Polícia (RTJ 63/858).

Aliás, para FREITAS<sup>10</sup> “é importante observar que, em face da competência comum, pouco importa quem seja o detentor do domínio do bem ou o ente que legislou a respeito”, complementando o ambientalista perfeitamente aplicável à fiscalização da qualidade da água pelo Município.

### 3.3.1. Exemplos de aplicação do poder de polícia das águas pelo município

- a) a Prefeitura de Belém-PA vem obrigando **donos de lava-jatos** à obedecer o código de postura sob pena de interdição. É que a grade maioria desses estabelecimentos usa – com desperdício – água tratada para lavar veículos, quando deveria para tal fim, captá-la de poços artesianos. Além disso, a água usada na lavagem de automóveis contém produtos químicos como óleo, sabão, querosene e até graxa, que entopem bueiros acabam poluindo os cursos d'água;
- b) as **ocupações irregulares em áreas de mananciais**, passíveis até de demolição, podem e devem perfeitamente ser objeto de fiscalização e execução por parte do Poder Público Municipal, no exercício da polícia das águas. O Município não pode olvidar jamais que o zoneamento periférico deve ser planejado e executado com seriedade, caso contrário, todos, indistintamente, sofrerão as conseqüências da ocupação desordenada;
- c) outra questão inquietante e pode ser perfeitamente resolvida pelo poder de polícia municipal diz respeito aos **cemitérios**, tendo em conta a possibilidade de os corpos em decomposição poderem contaminar o lençol freático, com graves riscos de contaminação das águas de abastecimento por ações bacteriológicas, havendo necessidade de estudo técnico acerca

<sup>10</sup> FREITAS, Vladimir P. de, citado por BRUNONI in Águas-Aspectos Jurídicos e Ambientais, *Op. cit.*, pg. 95

da profundidade mínima do lençol freático em relação aos sepultamentos, o qual deve ser incorporado à respectiva legislação local, como bem colocado por MILARÉ<sup>11</sup>.

### 3.4. Da resolução CONAMA 237/97

Objetivando regulamentar o licenciamento ambiental e implementar uma ação integrada dos órgãos que compõem o SISNAMA, o Conselho Nacional do Meio Ambiente-CONAMA estabeleceu que o procedimento deve se operar em um único nível de competência (art. 7º).

Assim, em relação aos Municípios, conferiu-lhes incumbência da respectiva expedição e fiscalização quanto a empreendimentos e atividades que possam provocar impacto estritamente local, bem assim em relação a outras atividades que lhe forem delegadas pelos Estados-Membros por meio de conveio (art. 6º).

A descentralização objetivou desburocratizar a obtenção de licenciamento para a realização de obras efetiva ou potencialmente nocivas ao meio ambiente, bem como propiciar uma fiscalização mais eficaz em face da proximidade entre o Município e o proponente do projeto.

Assim, entrariam em cena os municípios como órgãos licenciadores únicos em questões de interesse local, desafogando as atribuições dos órgãos estaduais, desde que a ação causadora de poluição ou degradação ambiental cujos efeitos repercutam direta ou indiretamente nos interesses de um determinado município, sem ultrapassar os seus limites territoriais.

Ressalte-se que o tal colocação abstraiu-se de análise se tal resolução violou a Constituição, invadiu seara da Lei Complementar que deveria ser editada para definir regras de cooperação entre os entes políticos ou mesmo da Lei 6.938/81.

---

<sup>11</sup> MILARÉ, Edis. "Cemitério e meio ambiente", *Peródico Revista de Direito Ambiental*. V. 3, n. 10, abr/jun/98, p. 18-19