

**MUNICÍPIO: AS ATRIBUIÇÕES CONSTITUCIONAL E LEGAL FRENTE À
REALIDADE NA EXECUÇÃO DA POLÍTICA AMBIENTAL**

***MUNICIPALITY: THE CONSTITUTIONAL AND LEGAL DUTIES BEFORE THE
REALITY OF ENVIRONMENTAL POLICY IMPLEMENTATION***

Artigo recebido em 10/06/2015

Revisado em 08/09/2015

Aceito para publicação em 15/10/2015

Daisy Rafaela da Silva

Doutora em Direito. Professora do Programa de Mestrado em Direito do UNISAL – Lorena-SP. Coordenadora do Núcleo de Direitos Humanos do UNISAL.

Paládia Romeiro

Professora do Curso de Direito da FACIC. Mestranda em Direito UNISAL-Lorena-SP.

RESUMO: O presente trabalho tem como objetivo expor a estrutura do Sistema Nacional do Meio Ambiente instituído pela lei federal nº 6.939/81, com destaque para o órgão local. Objetiva também analisar os fundamentos jurídicos e fáticos que acompanharam a formação deste sistema até sua atual configuração, totalmente compatível com os ditames constitucionais. As competências constitucionais e o federalismo são tratados sob o prisma das atribuições municipais. Através de uma pesquisa documental baseada na Constituição Federal de 1988 e na legislação infraconstitucional, especialmente a supra citada lei federal nº 6.939/81, os principais conceitos e definições aplicáveis ao tema foram explorados. Todavia, além da fundamentação teórica, a pesquisa também utilizou dados fornecidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e da Confederação Nacional dos Municípios (CNM) para analisar como a estrutura local do SISNAMA se efetiva oficialmente. As informações disponíveis, apesar de insuficientes, evidenciam que a estrutura municipal para a gestão ambiental ainda não atende à solidez necessária para a implementação do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado de maneira democrática e participativa. Concluiu-se que a instalação e o funcionamento dos conselhos municipais do meio ambiente, embora não sejam obrigatórios por força de lei a todos os municípios brasileiros, salvo regras especiais, fazem parte de uma estrutura local de gestão ambiental que seria ideal no âmbito de uma administração pública transparente e participativa, condizente com um Estado Democrático de Direito.

PALAVRAS-CHAVE: Federalismo; Política ambiental; Sistema Nacional do Meio Ambiente; Município; Órgão local.

ABSTRACT: The present work aims to present the National Environmental System structure implanted by Federal Law No. 6939/81, focusing the local agency. It also intends to examine the legal and factual fundamentals that accompanied the formation of this system until its current configuration, completely compatible with the constitutional principles. The constitutional competences and federalism are discussed through the prism of municipal duties. Based on a documentary research founded on the Federal Constitution of 1988 and the infra-constitutional legislation, especially the aforementioned Federal Law No. 6939/81, the main concepts and definitions that are applicable to the subject were explored. However, besides the theoretical foundation, the research also used data provided by the Brazilian Institute of Geography and Statistics (IBGE) and the Brazilian National Confederation of Municipalities (NCM) to analyze how SISNAMA local structure officially works. The available information, although insufficient, shows that the municipal environmental management structure does not meet the necessary stability for the implementation of the right to an ecologically balanced environment in a democratic and participative way yet. It was concluded that the installation and operation of the municipal environmental councils, though not required by law, but special rules, are part of a local environmental management structure that would be ideal in the sphere of a clear and participative public administration, congruous with a Democratic State.

KEYWORDS: Federalism; Environmental politics; National Environmental System; Municipality; Local agency.

SUMÁRIO: Introdução. 1 As competência constitucionais em matéria ambiental e o Federalismo brasileiro. 2 A estrutura do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) e os municípios. 3 Os órgãos e entidades locais do SISNAMA. Conclusão. Referências.

INTRODUÇÃO

Mesmo antes da descentralização de poder promovida pela Constituição Federal de 1988, na área ambiental, já havia previsão para uma atuação sistêmica compartilhada em três níveis: federal, estadual e municipal.

Tal arquitetura foi desenhada pela lei da Política Nacional do Meio Ambiente, lei n. 6.938/1981, nomeando tal arranjo de Sistema Nacional do Meio Ambiente.

Num novo contexto, os municípios ganharam mais atribuições a autonomia, tendo que estar aptos a atender às demandas sociais em diversas áreas, especialmente aquelas prestacionais, ou seja, que envolvem direitos sociais. Ademais, também coube aos municípios a execução coordenada de uma política ambiental para garantir o também fundamental direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Combinado a este novo cenário, cabe salientar que, a nova república democrática exige a execução de todas estas políticas públicas de forma participativa, eficiente e transparente. Portanto, a sociedade civil ganhou espaço institucionalizado na gestão pública, por meio de conselhos, comitês, audiências públicas dentre outros instrumentos participativos.

Porém, há outro ingrediente que deve ser observado, que é a real capacidade do ente municipal de cumprir a política ambiental com tamanha complexidade.

A partir destes elementos, o objetivo do trabalho é levantar as atribuições do ente municipal na área ambiental abordando suas competências e atribuições frente à Constituição Federal de 1988 e o Sistema Nacional de Meio Ambiente.

Os problemas de pesquisa levantados são: O federalismo constitucional veio acompanhado de todos os elementos para que o município possa exercer com autonomia suas novas atribuições? E: A estrutura institucional dos municípios é capaz de executar uma política ambiental democrática e eficiente?

Para respondermos a estes problemas, além de uma pesquisa bibliográfica e documental, também nos baseamos em dados primários fornecidos pelas publicações do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e da Confederação Nacional dos Municípios (CNM), bem como em pesquisas empíricas publicada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

Tal abordagem justifica-se pela urgência da problemática ambiental em âmbito mundial. Não há vastidão nas publicações que envolvem os municípios brasileiros, e quando passamos para a temática ambiental, percebemos que mais pesquisas podem gerar mais visibilidade e busca de soluções.

1 AS COMPETÊNCIAS CONSTITUCIONAIS EM MATÉRIA AMBIENTAL E O FEDERALISMO BRASILEIRO

A partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, esta passou a ser o ponto culminante de referência dos direitos e garantias individuais e coletivos, dos direitos sociais e dos direitos difusos. E, não é novidade que o capítulo do Meio Ambiente (capítulo VI, do Título VIII “Da Ordem Social”) que abriga o art. 225 é o sol ao redor do qual orbitam os demais corpos do sistema jurídico ambiental e de outros sistemas, dada a transversalidade da matéria ambiental. Sem embargo, é prudente consignar que, as previsões constitucionais que fundamentam a proteção do meio ambiente e o próprio Direito Ambiental estão localizadas também em outros títulos da carta magna.

Os entes federados, União, estados, Distrito Federal e municípios, passaram a ser sujeitos de um novo arranjo pautado pela descentralização do poder (descentralização administrativa, fiscal e política) que será abordada em seguida. Em suma, o poder centralizado nas mãos do ente federal foi repartido com os demais entes autônomos, formando um federalismo em três níveis.

As competências foram desenhadas pela Constituição Federal de 1988, que reservou enumeradamente os poderes-deveres da União, mas também trouxe atribuições aos demais entes. Estipulou-se competências administrativas e legislativas sobre todos os temas então considerados relevantes pelo constituinte, dentre os quais estão os temas afetos ao meio ambiente. Portanto, temos todas as competências constitucionais reguladas conjuntamente, não somente a ambiental.

Assim, a expressão competência ambiental é tida como o conjunto das atribuições (poder-dever) constitucionalmente conferidas a determinado nível de governo para externalizar (por meio de ações ou normas) suas decisões no cumprimento do dever de defender e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações (FERREIRA, 2012, p. 234).

Tratando das competências constitucionais em matéria ambiental de forma sucinta, todos os entes da federação possuem competências legislativa e administrativa.

Para legislar, a competência ambiental é concorrente entre a União (elaborando as normas gerais) e estados, Distrito Federal e municípios legislando de forma suplementar (artigo 24, VI, VII e VIII c/c artigo 30, II).

Como maior foco de nosso interesse para este trabalho, a competência administrativa (ou material ou executiva), que se traduz num agir, numa execução de tarefa, é dividida. Chamada de competência comum, repartida pela União, estados, Distrito Federal e municípios sem hierarquia, prevista no artigo 23, III, IV, VI, VII e XI.

Por se relacionarem com a proteção do meio ambiente, também podemos citar algumas competências administrativas que são exclusivas da União (artigo 21, IX, XVIII, XIX, XX e XXIII), dos estados (artigo 25, §§ 1º, 2º e 3º) e municípios (artigo 30, VIII e IX).

Porém, é nítida a escolha constitucional de manter como comum as competências de atuar na área ambiental, obrigando igualmente todos os níveis da federação.

Mas, a dificuldade passa a ser a identificação do limite de atuação de cada ente. O critério para a solução de possíveis conflitos de competência é o da predominância do interesse, sendo da União o interesse nacional, o dos estados o interesse regional e do município o interesse local.

Porém, o supra citado critério não foi suficiente. Em razão de conflitos positivos e negativos de competência material ambiental, se fez útil a edição da lei complementar nº. 140/2011¹, normatizando uma vez mais o ideal de garantir o desenvolvimento sustentável, “harmonizando e integrando todas as políticas governamentais” (artigo 6º *caput, in fine*).

Citada norma percorre o caminho já direcionado constitucionalmente de manter o município como ator de ações administrativas que deve executar e fazer cumprir as políticas nacional e estadual de meio ambiente e demais políticas relacionadas à proteção ambiental; formular, executar e fazer cumprir a política municipal de meio ambiente; promover, no município, a integração de programas e ações de órgãos e entidades da administração pública federal, estadual e municipal, relacionados à proteção e à gestão ambiental (artigo 9º, I, III e VI).

Apenas na ausência de ambiental capacitado ou conselho de meio ambiente no município, o estado deve desempenhar as ações administrativas municipais. E, na ausência de órgãos municipais e estaduais, a União deve suprir tal lacuna (artigo 15, I, II e III).

Nesta federação de três níveis, pautada pela descentralização, podemos dizer que sobre o município recaem atribuições cujos princípios são citados pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA):

Subsidiariedade: tudo o que puder ser realizado pelo nível local, com competência e economia, não deve ser atribuído ao nível estadual e federal. Isso permite encontrar soluções para os problemas o mais próximo possível de onde são gerados.

¹ Segundo sua ementa: Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do **caput** e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981.

Autonomia: a liberdade e o discernimento individual ou local são valorizados, garantindo-se, dessa maneira, o mínimo de dependência para a realização de ações de interesse local.

Responsabilidade compartilhada: a missão de zelar pelos bens comuns cabe a todos e a cada um, de acordo com as suas competências e atribuições.

Cooperação ou solidariedade: independentemente da política partidária, a cooperação entre os distintos níveis de governo é estimulada, pois isso otimiza custos e agiliza processos. (2006, p. 38).

O federalismo fiscal contempla a ferramenta de repartição de receitas, de modo que, além dos tributos de sua competência, os municípios também recebem parte das receitas arrecadadas por outros entes.

Embora os municípios e estados-membros sejam receptores de parcelas proporcionais dos produtos da arrecadação tributária da União, de acordo com regras de distribuição fixadas pela Constituição e normas infraconstitucionais, a União concentra uma arrecadação muito superior aos demais entes políticos.

Basta verificarmos os números da carga tributária brasileira compilados pelo Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação (IBPT), vejamos que, dos 1.955.804 milhões de reais arrecadados em tributos no Brasil em 2014, a União concentrou 66,10% deste total.

Tabela 3: Dados da evolução da carga tributária brasileira 2014

Âmbito	Valor (milhões de reais)	Percentual sobre o todo arrecadado
Federal	1.292.686 milhões	66,10%
Estadual	557.720 milhões	28,51%
Municipal	105.398 milhões	5,39%

Fonte: IBPT. Disponível em:

<<http://www.ibpt.com.br/img/uploads/novelty/estudo/2142/05EvolucaoDaCargaTributariaBrasileira.pdf>>.

Acesso em 10. ago. 2015. (IBPT, 2015, p. 3)

Ademais, este mecanismo que mantém a União como centro das receitas tributárias mais expressivas a serem partilhadas, é criticado por Machado (2010, p. 35), pois mantém os estados e municípios numa posição de dependência do governo federal.

Em uma análise dos gastos públicos, Mendes ressalta que demandas socioeconômicas heterogêneas e desiguais no território são um desafio para a busca da eficiência na ação pública, pois:

a própria CF/1988 sedimenta uma diretriz normativa que procura universalizar e homogeneizar os atributos dos entes federativos e das políticas públicas na provisão dos bens e serviços públicos, independentemente das diferentes escalas ou dos níveis de atuação federativa, bem como da heterogeneidade e desigualdade territorial e social vigentes no país. (2015, p. 7)

O mesmo autor ressalta que federalismo brasileiro é e será ponto de discussão que envolve contradições:

Desde o início do século XIX, no debate político no Brasil entre monarquia constitucional e federalismo, o federalismo brasileiro traz subjacente a escolha de um modelo capaz de um equilíbrio difícil entre centralização (unidade territorial) e descentralização (autonomia provincial) ou de uma compatibilização entre unidade (nacional) e diversidade (regional). (MENDES, 2015, p. 13-14)

Temos que considerar também que, a autonomia municipal aliada às competências municipais contempladas pela Constituição, coloca nos braços dos municípios a prestação de serviços a uma população cada vez mais urbana e demandante de investimentos públicos. Neste cenário, os direitos sociais, de caráter prestacional, acabam por ser mais reclamadores de recursos públicos:

Com os recursos federais chegando em menor quantidade e com menos regularidade, os estados e municípios, principalmente esses últimos, foram forçados a desviar recursos para áreas mais sensíveis ao cidadão, como saúde e educação, o que não elimina a necessidade de um processo mais organizado de transferência de responsabilidades aos governos estaduais e locais. (TEIXEIRA, 2005, p. 8)

Não poderíamos abordar tal assunto sem trazermos as palavras de Meirelles:

Examinando-se a atividade municipal no seu tríplice aspecto político, financeiro e social, depara-se-nos um vasto campo de ação, onde avultam assuntos de interesse local do Município, a começar pela elaboração de sua Lei Orgânica e escolha de seus governantes (prefeito e vereadores), e a se desenvolver na busca de seus governantes (prefeito e vereadores), na defesa do conforto e da estética da cidade (urbanismo), na educação e recreação dos munícipes (ação social), na defesa da saúde, da moral e do bem-estar público (poder de polícia) e na regulamentação estatutária de seus servidores (2008, p. 137-138).

Estas considerações levantam um ponto de aguda problematização, que é a real capacidade dos municípios de carregar o fardo a ele entregue como ente federado. Continuaremos a tocar em tal ponto no decorrer do trabalho, inclusive, explorando os indicadores da estrutura municipal publicado pelo IBGE.

Não se esgotam na Constituição Federal de 1988 as atribuições ambientais municipais. Antes mesmo da promulgação da Carta Magna, de modo pioneiro, a legislação ambiental já dava o contorno de uma política ambiental descentralizada, como será exposto na seção que segue.

2 A ESTRUTURA DO SISTEMA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE (SISNAMA) E OS MUNICÍPIOS

Evidenciando nossa tendência ao positivismo jurídico, refletida na identificação plena do direito com a lei², a discutida autonomia do Direito Ambiental é defendida a partir de outro marco na legislação ambiental brasileira, qual seja, a lei n. 6.938/1981, denominada Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA). Cujo advento foi conhecidamente influenciado pela Conferência da Organização das Nações Unidas (ONU) sobre Meio Ambiente Humano realizada em Estocolmo, Suécia, no ano de 1972.

Justamente no texto da lei da Política Nacional do Meio Ambiente é que foi formalizado um sistema de cooperação, descentralização e articulação para gestão ambiental pública no país, denominado Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA). Com regras contidas no artigo 6^a, podemos resumir os órgãos e entidades da administração pública e integrantes do SISNAMA no seguinte quadro, que considera também o texto do decreto regulamentador da lei n. 6.938/1981:

Tabela 1 – Integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente

Âmbito	Órgão ou entidade	Atribuição
órgão superior:	Conselho de Governo	com a função de assessorar o Presidente da República
órgão consultivo e	Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA)	com a finalidade de assessorar, estudar e propor diretrizes de

² “O positivismo jurídico, incorporando o positivismo filosófico, procurou criar uma ciência jurídica com características análogas às ciências exatas e naturais. [...] Os ideais racionalizadores do Iluminismo encontram seu ápice no Código Civil de Napoleão, de 1804, que buscava assentar o direito em bases seguras e unitárias. [...] Para tanto, exigiu-se a construção de um direito único, válido para todas as pessoas, que deveria ser geral e abstrato, para garantir a segurança jurídica e moldar-se a economia capitalista em processo de expansão. A codificação foi o germe do positivismo jurídico, baseado o princípio que o Código deveria ser o mais completo possível, para que fosse deixada ao intérprete a menor liberdade possível. (CAMBI, 2011, p. 80- 81).

deliberativo		políticas governamentais e deliberar sobre normas e padrões
órgão central:	Ministério do Meio Ambiente (MMA) (a lei ainda cita a extinta Secretaria do Meio Ambiente da Secretaria da República)	Com a finalidade de planejar, coordenar, supervisionar e controlar, como órgão federal, a política nacional e as diretrizes governamentais
órgãos executores:	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) e Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio)	executar e fazer executar a política e as diretrizes governamentais
órgãos seccionais:	órgãos ou entidades estaduais (e do Distrito Federal por analogia) ³	responsáveis pela execução de programas e projetos e pelo controle e fiscalização de atividades capazes de provocar a degradação ambiental
órgãos locais:	órgãos ou entidades municipais	responsáveis pelo controle e fiscalização de atividades capazes de provocar a degradação ambiental

Fonte: baseado no texto da lei n. 6.938/1981.

Interessante percebermos que tal formação não se justifica pela simples repartição de obrigações entre os órgãos citados, muito além disto, a teoria dos sistemas vivos inspirou a arquitetura do SISNAMA:

A idéia que deu origem ao SISNAMA baseia-se em um princípio da Ecologia: a teoria dos sistemas vivos. Segundo essa teoria, sistema é um todo composto de partes que dependem umas das outras e que, atuando juntas, servem para cumprir determinada função. A natureza possui milhares de exemplos de sistemas. Cada indivíduo, animal, planta, microorganismo é um todo integrado, um sistema vivo.

³ O Decreto regulamentador (Decreto n.º 99.274/1990) inclui como órgão seccional “os órgãos ou entidades da Administração Pública Federal direta e indireta, as fundações instituídas pelo Poder Público cujas atividades estejam associadas às de proteção da qualidade ambiental ou àquelas de disciplinamento do uso de recursos ambientais [...]”, inovando inadequadamente o que seria os órgãos seccionais da redação original da lei federal, a qual prevê apenas órgãos ou entidades estaduais e não federais.

Ademais, em razão da competência legislativa cumulativa do Distrito Federal que lhe é atribuída pelo art. 32, § 1º da CF, e da competência administrativa comum em matéria ambiental (art. 23, III, IV, VI, VII e IX, c/c, art. 225, ambos da CF e c/c art. 6º caput da própria Lei n.º 6.938/81), esta ainda regulamentada pela LC 140/2011, podemos incluir do Distrito Federal ao lado dos Estados.

Da mesma forma, as sociedades humanas e o meio ambiente construído reproduzem esse modelo: a família, a comunidade, as cidades, a malha viária, as redes de telefonia e de distribuição de alimentos constituem exemplos de sistemas. (MMA, 2006, p. 35).

Ao observarmos o supra citado artigo. 6º da lei n. 6.038/1981 com seus incisos e parágrafos, visualizamos o posicionamento do ente municipal no SISNAMA, bem como a atribuição de uma competência legislativa e, conseqüentemente, administrativa para fiscalizar e fazer cumprir suas normas, para elaborar normas supletivas e complementares e padrões relacionados com o meio ambiente, observadas as normas e os padrões federais e estaduais, conforme orientações oriundas dos §§ 1º e 2º do mesmo artigo.

Sobre este ponto, cabe ressaltarmos que foi significativa tal menção aos municípios, considerando que, na data da lei (1981) ainda não estávamos sob a égide da atual carta constitucional que busca a igualdade entre os entes da federação, especialmente na área ambiental em que, outrora, as atribuições estavam centralizadas no âmbito federal.

Naquele momento histórico, em que o Brasil recém criara a Secretaria Especial do Meio Ambiente (SEMA) sob a gestão do primeiro secretário Paulo Nogueira Neto, a proposta de um sistema de gestão ambiental que contemplava os âmbitos federal, estadual e municipal foi inovadora e, ao mesmo tempo, fora da realidade brasileira. Pois, a união concentrava em suas mãos o poder, um retrato disto é que chegou deter 70% da receita pública disponível em 1983 (TEIXEIRA, 2005, p.3-4).

Vejamos informações do próprio Ministério do Meio Ambiente, sucessor da SEMA, a respeito:

Apesar de ter sido concebido como um sistema, o SISNAMA começou a se estruturar ainda durante os governos militares em um ambiente institucional fortemente marcado pela centralização. Havia, naquele momento, grandes dificuldades para se delegar poderes aos estados e municípios. A primeira fase da implementação do sistema (décadas de 1980 e 1990) caracterizou-se pela criação dos órgãos ambientais, principalmente nos âmbitos federal e estadual. Até recentemente, porém, o que se observava na prática era o surgimento de órgãos ambientais sem vínculos entre si, desarticulados e fortemente marcados pela competição, especialmente no estabelecimento de competências para o licenciamento e a fiscalização. (2006, p. 37).

Porém, o panorama das décadas de 1980 e 1990 sofreu alterações quanto à estrutura dos municípios, em geral, para melhor. Um indicador atual desta melhora é o aumento de 31,7% dos ingressantes como servidores públicos nas administrações direta e indireta no período de 2005-2012. É o que aponta o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) ao divulgar o Perfil dos municípios brasileiros:

Nas últimas décadas, o País vem se reformulado democraticamente através de uma série de redistribuições de poderes e redefinições de atribuições entre as diversas

instâncias da Federação brasileira, nas quais ficaram evidenciadas a fragmentação territorial pela criação de novos municípios, constituindo-se como novas administrações públicas detentoras de direitos, deveres e autonomia político-administrativa, bem como pelo processo abrangente e progressivo de descentralização efetivado pela transferência de diversas atribuições da União e dos Estados para o conjunto das 5 565 administrações municipais. Cita-se, como exemplo, entre outros programas e ações, o Sistema Único de Saúde - SUS que junto aos diversos Conselhos Municipais vem atuando na área de assistência social, e que são administrados pelos municípios pelo repasse de recursos oriundos das esferas de governos federal e estadual. (IBGE, 2013, p. 19).

Sustentando o rearranjo das esferas de poder no Brasil, as disposições constitucionais de 1988 sobre meio ambiente vieram somar com a recepcionada lei da Política Nacional do Meio Ambiente, inclusive, quanto às distribuições de competências materiais e legislativas citadas na seção anterior.

Claro está, portanto, que as atribuições municipais no SISNAMA, como um dever de agir, estão colocadas de modo expresso. Não há como ignorar de forma legítima as obrigações colocadas, já que se consolida o princípio da irrenunciabilidade de poderes e competências administrativas.

Diante desta incumbência, ao município cabe executar uma gestão ambiental municipal, a qual o Ministério do Meio Ambiente assim define:

Trata-se de um conjunto de políticas, programas e práticas que levam em conta a saúde e a segurança das pessoas e a proteção do meio ambiente. A gestão é realizada por meio da eliminação ou da minimização de impactos e danos ambientais decorrentes do planejamento, implantação, operação, ampliação, realocação ou desativação de empreendimentos e atividades, incluindo-se todas as fases do ciclo de vida de um produto. (2006, p. 63).

Passaremos, a seguir, a tratar dos órgãos e entidades municipais que executarão tal mister no âmbito do SISNAMA.

3 OS ÓRGÃOS E ENTIDADES LOCAIS DO SISNAMA

O segmento local no SISNAMA é composto pelos órgãos e entidades de natureza municipal com atuação na gestão do meio ambiente, consubstanciando um próprio sistema municipal de meio ambiente. Basicamente, o modelo federal da “pasta” ambiental é seguido pelos estados e municípios, composto por um órgão ambiental (ministério, secretaria, departamento ou fundação), o conselho de meio ambiente e o fundo de meio ambiente.

Por uma conhecida dificuldade de aparelhamento da administração municipal, este sistema municipal formado por secretaria, conselho e fundo de meio ambiente não é realidade amplamente encontrada em nosso país. Ao contrário, a precariedade é retratada por AMADO:

Os órgãos locais terão natureza municipal, responsáveis pelo controle a fiscalização de atividades capazes de provocar a degradação ambiental, não sendo comum a sua criação na maioria dos municípios brasileiros, mormente os mais pobres e menos populosos, ante a precária estrutura administrativa que assola grande parte dos entes locais neste país. (2014, p. 114).

Ao falarmos em órgãos municipais de meio ambiente (OMMA), utilizamos um nome genérico que pode ser representado por algumas figuras que compõem a administração. No Direito Administrativo entende-se por órgão aquela unidade integrante da administração pública direta, que podem ter o modelo de secretaria, departamento, setor etc., também chamada de administração pública centralizada (MELLO, 2009, p. 139-141 e 150)

Mas também podemos falar das entidades, que são pessoas jurídicas (com personalidade jurídica própria, art. 1º, § 2º, da lei nº. 9.784/1999) criadas por lei para a prestação de serviços públicos por meio de poderes que lhes são outorgados, amplamente conhecidas como administração pública indireta ou descentralizada, que podem ter o formato de autarquia, empresa pública, sociedades de economia mista e fundações públicas (MELLO, 2009, p. 152-153).

A representação local no SISNAMA acontecerá por meio de órgãos ou entidades, a critério da administração. Ao falarmos desta tríade do sistema municipal de meio ambiente: OMMA, conselho e fundo, citamos uma estrutura ideal para atender, simultaneamente, as necessidades atuais de gestão ambiental descentralizada, democratizada, transparente e com recursos próprios para se concretizar.

Defende-se neste trabalho, que os OMMA sejam exclusivos, ou seja, secretarias, departamentos ou autarquias próprios para executar a política municipal ambiental, estruturada com profissionais capacitados, inclusive aptos a realizar o licenciamento ambiental, e fiscais ambientais. Além de recursos humanos, também há estrutura física de prédio, veículos, equipamentos para complementar o aparato ideal.

Por sua vez, os conselhos gestores, devem ser paritários (entre poder público e sociedade civil), consultivos, deliberativos, normativos, fiscalizadores e renovados periodicamente. Também é salutar que o conselho possua uma secretaria e estrutura física próprias.

Embora pareça óbvio, mas é primordial que os conselhos sejam ativos, com reuniões periódicas e que as ações municipais relevantes (normas, programas, ações, licenças ambientais etc.) sejam previamente deliberadas. Podemos citar as lições do IBGE sobre os conselhos:

Conselhos são instâncias colegiadas, compostas por representantes de organizações públicas civis, de interesse público e privado, que podem exercer diversas funções, tais como: debate de problemas públicos, proposição de soluções, tomada de decisão, assessoria e acompanhamento de processos decisórios e de ações governamentais. Os conselhos municipais de políticas públicas têm sido instituídos ao longo das duas últimas décadas em todo o País, ensejando novas formas de gestão pública em várias áreas como as da saúde, educação, habitação e meio ambiente. Dotados de missão deliberativa ou consultiva, os Conselhos Municipais de Meio Ambiente - CMMAs promovem novas relações entre estado e sociedade para o tratamento das questões ambientais, ampliando e complementando as alternativas clássicas de participação da sociedade via partidos políticos e representantes eleitos. Desse modo, estabelecem uma instância de articulação e negociação entre interesses diversos de setores organizados e proporcionam oportunidade para a troca de informações, além de favorecerem a coordenação entre diferentes setores da administração, tanto de órgãos locais envolvidos com as questões ambientais quanto entre órgãos de diferentes instâncias de administração. Os Conselhos deliberativos podem ser instrumento de descentralização administrativa. (2005, p. 30)

Completando a tríade, os fundos municipais de meio ambiente devem ser geridos por um colegiado, com a participação do conselho acima citado e que receba recursos capazes de impactar positivamente na gestão ambiental local.

Mas devemos apontar também um pressuposto para o funcionamento de cada engrenagem do sistema, que é a formação de um arcabouço normativo local que se apliquem ao meio ambiente e dê suporte e operacionalidade a cada parte (órgãos, conselho e fundo).

Sintetizando bem a proposta, o Ministério do Meio Ambiente ensina:

É importante promover articulações institucionais com a Lei Orgânica Municipal, a Agenda 21, o Estatuto das Cidades os Comitês de Bacia Hidrográfica. Para que a gestão ambiental seja efetiva, é preciso que não haja contradições internas entre as diversas normas e princípios que regem as decisões do município. Aconselha-se que, juntamente com o órgão municipal de meio ambiente, o município crie também o seu Conselho Municipal de Meio Ambiente, como instrumento de controle social, e tenha um fundo de meio ambiente, para captar os recursos destinado à conservação e à preservação ambiental. (2006, p.51)

Não obstante se mostre bastante lógica a existência de um sistema municipal ambiental nos molde supra delineados, esta não é a realidade brasileira. Mesmo com poucas fontes de pesquisa sobre os sistemas municipais, esta lacuna de informações passou a ser suprida pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) que, desde 2002, se dedica à elaboração de indicadores de desenvolvimento sustentável no país.

Independentemente do formato, os resultados do Suplemento de Meio Ambiente elaborado pelo IBGE com base em coleta de dados de âmbito nacional, contabiliza que os órgãos municipais de meio ambiente (OMMAs) em 2002, apenas 6% dos municípios detinham secretarias encarregadas exclusivamente de meio ambiente, porém subia para 26% os municípios em que o tema ambiental estava a cargo em secretarias conjuntas com outras

áreas. Naquele momento a Região Sul era a possuidora do maior percentual de municípios com OMMAs (secretaria, departamento, assessoria, setor ou órgão similar) (IBGE, 2005, p. 22).

Diante deste quadro de 2001, a deficiência da administração local de implementar os órgãos e entidades municipais de meio ambiente era constatada ao separarmos os municípios por número de habitantes, daqueles com até 5 mil habitantes (pequenos), 49% não dispunham de qualquer estrutura responsável pelas questões ambientais, dos que possuem algum órgão ou entidade, somente 2% detinham uma secretaria exclusiva de meio ambiente (IBGE, 2005, p. 23).

Por outro lado, dentre os municípios com uma população maior, e que recebem mais recursos pela repartição constitucional, todos aqueles com mais de 500 mil habitantes tem órgão de meio ambiente. Em estruturas variadas, pois, “45% possuem secretarias exclusivas, 24% têm secretaria conjunta e os 31% restantes possuem órgão subordinado a uma secretaria de outro setor” (IBGE, 2005, p. 23).

Felizmente, uma melhora no quadro geral foi detectada pelo novo perfil dos municípios realizado em 2012 pelo IBGE. Na década estudada (2002-2012) houve um aumento generalizado dos OMMAs, de 67,8% para 88,5% dos municípios com algum órgão (2013, p. 169).

A crescente também é vista nos pequenos (até 5 mil habitantes) que somam em 2012 81,8% com alguma estrutura. Por sua vez, a boa estrutura é notada nos 288 municípios com mais de 100 mil habitantes, os quais 100% dispõem OMMAs (2013, p. 169).

Quanto aos conselhos municipais de meio ambiente (CMMA), o IBGE constatou que 63,7% dos municípios em 2012 dispunham de CMMA, porém, apenas 3,3% os detinham até 1987, e acrescenta:

Mesmo após a promulgação da C Constituição Federal de 1988 o crescimento desses fóruns ocorreu de maneira tímida; o incremento mais significativo se dá a partir de 1997. É, no entanto, ainda baixa a presença de CMMA entre os municípios brasileiros, se levarmos em conta que conselhos municipais como os de Assistência Social, Saúde, Direitos da Criança e do Adolescente, obrigatórios segundo as leis federais, estão presentes em quase todos os municípios do País. (2013, p. 170-171).

O crescimento generalizado é perceptível pelos dados da tabela abaixo:

Tabela 2: Percentual de municípios com Conselho de Meio Ambiente, por Grandes Regiões – 1999/2012

Ano	Percentual de municípios com Conselho de Meio Ambiente (%)					
	Brasil	Grandes Regiões				
		Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
1999	21,4	11,4	9,0	32,5	29,1	19,1
2001	29,0	18,5	14,3	39,3	39,6	32,4
2002	34,1	21,6	19,7	43,5	44,2	41,7
2004	36,7	26,3	20,3	46,8	49,6	40,6
2008	47,6	38,5	29,9	58,7	61,1	50,6
2009	56,3	47,7	36,8	71,0	67,2	59,7
2012	63,7	60,6	40,5	79,1	75,5	70,4

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 1999-2012. Disponível em: <ftp://ftp.ibge.gov.br/Perfil_Municipios/2012/munic2012.pdf>. Acesso em 10 ago. 2015. (IBGE, 2013, p. 171)

Outro desafio enfrentado é a inatividade dos conselhos. Em 2012, 75,6% dos municípios com conselho declararam que realizaram reunião no período contemplado na pesquisa (IBGE, 2013, 174). Ou seja, encontramos conselhos inativos, os quais existem apenas “pro forma”, com possíveis causas:

como a constituição de conselhos apenas para atender a condicionantes normativas, como a transferência da competência de licenciamento para o município, ou o esgotamento de suas atividades em função de dificuldades do conselho em se firmar diante de um executivo municipal que não propicia a formulação compartilhada da política ambiental e de uma sociedade civil desmobilizada. (IBGE, 2005, p. 40)

Embora tenhamos citados as classificações dos municípios em tamanho, como base no número de habitantes, por ser um critério divulgado pelo IBGE, temos que considerar uma desigualdade entre os municípios brasileiros em outros aspectos. Há décadas o Brasil sofre com a má distribuição de renda entre a população, disparidade também há quando comparamos os municípios: segundo Pereira, Nakabashi e Sachsida (2011, p. 7), a maior renda per capita municipal é mais de 190 vezes maior que a menor renda per capita municipal. Acrescentam os autores: “Mesmo nos estados do Sul e do Sudeste, considerados relativamente mais prósperos no panorama nacional, a diferença no nível de renda per capita municipal é bastante significativa.” (op. cit., p. 18).

Assim, pudemos constatar que, muitas variantes interferem na qualidade da política ambiental municipal. Uma estrutura institucional reforçada é um grande passo para o ente

local executar a gestão pública. Porém, o Brasil ainda precisa avançar na qualidade das ferramentas do sistema ambiental municipal para propiciar com igualdade a proteção e promoção do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

CONCLUSÃO

Se, apenas a partir da década de 1930 é que o estado brasileiro passou a oficialmente incorporar uma agenda para atenção aos direitos sociais, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, como uma demanda mais recente e de falsa menor urgência, como um direito humano de terceira dimensão, ingressou na agenda brasileira timidamente a partir da década de 1970, ganhando força formal com a Constituição federal de 1988. Mas, ainda ocupando tímido espaço nas reivindicações populares se comparada às demandas de cunho social.

Não há controvérsia sobre o acerto na opção estatal de fixar o âmbito local como executor da política ambiental. Principalmente no que tange à participação social, vez que, o simples deslocamento dos cidadãos para a capital regional seria um empecilho à participação como controle social de política pública.

Porém, não ignoramos o problema da descentralização do poder na federação desacompanhada de melhoria satisfatória da estrutura municipal. Tal deficiência impede o pleno acesso ao direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Nítida está a existência de fundamentação jurídica para a existência de uma política municipal de meio ambiente formada pelos órgãos municipais (secretarias, departamentos etc.), Conselhos Municipais de Meio Ambiente – CMMA e Fundos Municipais de Meio Ambiente - FMMA. Esta fundamentação decorre de textos legais e normativos, com destaque para previsões de patamar constitucional.

Contudo, não é o simples texto legal que dá a efetividade aos CMMA, pois a lei reflete uma demanda emergente da realidade. Assim, a exigência social de participação e controle social sobre a ação estatal, o movimento pela prevenção e repressão da degradação da qualidade ambiental são fundamentos reais para a implantação dos CMMA.

De modo que, não se contesta o direito de implantação desta espécie de colegiado. Porém, por mais óbvia que pareça esta primeira conclusão, ela permanece sem correspondência fática. Ou seja, nos deparamos com o velho e sempre atual problema da ausência de efetividade de direitos fundamentais.

Os resultados de dados publicados pelo IBGE e reproduzidos neste artigo, embora sejam meros indicadores que não são capazes de trazer a tona a eficácia das políticas municipais ambientais no Brasil, permitem a conclusão de que nem mesmo o passo mais simples que é a mera criação do CMMA com realização de reuniões ordinárias foi dado em parte dos municípios brasileiros.

Apesar de um evidente crescimento, nem mesmo a criação de pastas (secretarias ou departamentos) municipais de meio ambiente aconteceu em 100% municípios brasileiros, providência esta que costuma anteceder os CMMA e FMMA. Pois, se não há uma pasta responsável pela proteção do meio ambiente, acaba por também não existir o conselho da área, já que a estrutura do conselho, sua secretaria executiva e às vezes a própria presidência do colegiado estão atrelados à pasta ambiental municipal.

Por fim, como condição básica para que os conselhos municipais possam atuar, sugerimos alguns requisitos ainda não fixamos em uma legislação uniforme: que funcionem com paridade de representantes (mesmo número de representantes do poder público e da sociedade civil), com presidente livremente eleito pelos membros (não indicado pela prefeitura); estrutura mínima disponível, como local para funcionamento da secretaria, guarda de documentos, microcomputador com internet, impressora e material de papelaria; secretaria executiva atuante; liberdade para a elaboração das pautas; competências consultiva, deliberativa, normativa e fiscalizadora; reuniões frequentes, no mínimo, mensais em local de fácil acesso e em horário escolhido pelos conselheiros e que facilite a presença do público; calendário de reuniões pré estabelecido.

Ademais, não há que se considerar supérflua a presente pesquisa por ter chegado a conclusões pouco inovadoras, já que não se encontra com facilidade material abordando a teoria (muito menos a prática) dos conselhos municipais em geral. Portanto, neste ponto, é válido abordarmos o tema para que ele ecoe e se desenvolva.

REFERÊNCIAS

AMADO, Frederico Augusto Di Trindade. **Direito Ambiental Esquematizado**. 5. ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2014.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição Federal**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 30 jul. 2015.

_____. Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 02 set. 1981. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6938.htm>. Acesso em 25 de jul. de 2015.

_____. Lei Complementar n. 140, de 8 de agosto de 2011. Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do **caput** e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei nº6.938, de 31 de agosto de 1981. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 09 dez. 2011, retificado 12 dez. 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp140.htm>. Acesso em 25 de jul. de 2015.

CAMBI, Eduardo. **Neoconstitucionalismo e neoprocessualismo: direitos fundamentais, políticas públicas e protagonismo judiciário**. 2. ed. ver e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

FERREIRA, Helena Sivini. Competências Ambientais. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes. LEITE, José Rubens Morato (Orgs.). **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. 5. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 233-247.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Perfil dos Municípios Brasileiros 2012**. IBGE: Rio de Janeiro, 2013. Disponível em: <ftp://ftp.ibge.gov.br/Perfil_Municipios/2012/munic2012.pdf>. Acesso em 10 ago. 2015.

_____. **Perfil dos Municípios Brasileiros 2002**. IBGE: Rio de Janeiro, 2005. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/meio_ambiente_2002/meio_ambiente2002.pdf>. Acesso em 10 ago. 2015.

IBPT - Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação. **Evolução da Carga Tributária Brasileira**. maio 2015. Disponível em: <<http://www.ibpt.com.br/img/uploads/novelty/estudo/2142/05EvolucaoDaCargaTributariaBrasileira.pdf>>. Acesso em 10. ago. 2015.

MENDES, Constantino Cronemberger. **Padrões Regionais da Despesa Pública Municipal no Brasil**. Brasília: Ipea, 2015. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2089.pdf>. Acesso em 10 ago. 2015. (Texto para Discussão n. 2089)

PEREIRA, Ana Elisa Gonçalves. NAKABASHI, Luciano. SACHSIDA, Adolfo. **Qualidade das instituições e PIB per capita nos municípios brasileiros**. Brasília: Ipea, 2011. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1623.pdf>. Acesso em 09 ago. 2015. (Texto para Discussão n. 1623)

MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de Direito Tributário**. 31. ed. rev. atual. e ampl. Malheiros: São Paulo, 2010.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 16. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2008.

MELLO. Celso Antonio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 26. ed. rev. e atual. Malheiros: São Paulo, 2009.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE – MMA; INSTITUTO BRASILEIRO DE MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS – IBAMA. **Cadernos de formação** volume 1: Política Nacional de Meio Ambiente. Brasília: MMA, 2006. Disponível em: <<http://www.meioambiente.pr.gov.br/arquivos/File/coea/pncpr/volume1.pdf>>. Acesso em 30 jul. 2015.

TEIXEIRA, José Raimundo Baganha. **O atual desequilíbrio no sistema de repartição de receitas tributárias**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2005. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/areas-da-conle/tema20/2005_1508.pdf>. Acesso em 12 jun. 2015.