

1. Introdução: o papel dos Municípios na Federação Brasileira; 2. Assuntos de Interesse Local e Peculiar Interesse Municipal; 3. Os Municípios e a Política de Desenvolvimento Urbano; 4. Os Municípios e a Proteção do Meio Ambiente; 5. Os Municípios e a Política Nacional do Meio Ambiente; 6. Competências do Município em Matéria Ambiental; 7. Colaboração Interfederativa em Matéria Ambiental; 8. Ações dos Municípios em Matéria Ambiental; 8.1. Informação e Participação Social em Matéria Ambiental; 8.2. Planejamento Municipal em Matéria Ambiental: planos diretores e zoneamento ambiental; 8.3. Os Municípios e os Espaços Especialmente Protegidos; 8.4. Os Municípios e o Controle das Atividades Poluidoras; 8.5. Controle do Manejo e Supressão da Vegetação; 8.6. Os Municípios e a Política de Recursos Hídricos; 8.7. Os Municípios e o Saneamento Básico; 8.8. Os Municípios e a Proteção do Patrimônio Cultural; 9. Conclusão; 10. Referências Bibliográficas.

1. Introdução: o papel dos Municípios na Federação Brasileira

Esta Nota Técnica tem a finalidade de explicitar as competências e atribuições dos Municípios em matéria ambiental, que ganharam extraordinária importância a partir da Constituição Federal de 1988 e legislação complementar.

A entrada em vigor da nova Constituição representou uma alteração inédita na história republicana do papel tradicionalmente atribuído aos Municípios no conjunto da Federação. Da mesma forma, a Lei Maior cuidou – e o fez com profundidade – de um tema até então ausente nos textos anteriores: a proteção do meio ambiente.

Em relação aos Municípios, embora todas as Constituições republicanas, sem exceção, houvessem feito referência à autonomia

municipal, “assegurada em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse”, a República sempre nelas foi tratada como a união indissolúvel de Estados, Distrito Federal e Territórios, cabendo aos Municípios um papel secundário e subalterno.

Com a Constituição Federal de 1988 o Município tornou-se ente integrante da Federação (art. 1º), “entidade político-administrativa, dotada de autonomia política, administrativa e financeira”, no dizer abalizado do professor José Afonso da Silva. Para aquele autor,

“sua inclusão como entidade federativa teria que vir acompanhada de consequências, tais como o reconhecimento constitucional de sua capacidade de auto-organização mediante cartas próprias e a ampliação de sua competência, com a liberação de controles que o sistema até então vigente lhe impunha especialmente por via de leis orgânicas estabelecidas pelos Estados”¹.

2. Assuntos de Interesse Local e Peculiar Interesse Municipal

Dentre outras matérias, a Constituição de 1988 atribuiu aos Municípios competência para legislar sobre “assuntos de interesse local” (art. 30, I), promover “adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano” (art. 30, VIII) e “promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual” (art. 30, IX).

Ao propor um sistema de distribuição de receitas mais generoso em relação aos Municípios, e ao substituir a vetusta expressão **peculiar interesse municipal** por **assuntos de interesse local**, a nova Constituição deu passos decisivos no sentido de fortalecer a autonomia municipal.

¹SILVA, 1989, p.7.

Com efeito, a autonomia dos Municípios, considerada pedra de toque da Federação, figurou em todas as Constituições republicanas, desde a editada em 1891 (art. 68), passando pelas Constituições de 1934 (art. 13), 1937 (art. 26), 1946 (art. 28), 1967 (art. 16) e pela Emenda Constitucional 1/69 (art. 15). Todas elas utilizaram a mesma expressão para fundamentá-la (“a autonomia municipal será assegurada pela administração própria, no que concerne ao seu **peculiar interesse**”), grifo meu.

Sobre o que deveria ser considerado como **peculiar interesse municipal**, muito se escreveu. Inúmeros autores e julgados, ao longo da história republicana, consideraram **peculiar interesse municipal** sinônimo de **exclusivo interesse municipal**. Para outra igualmente numerosa corrente, afinal vitoriosa, **peculiar interesse** deveria ser entendido como **preponderante interesse municipal**. Seja como for, o fato é que na prática a autonomia dos Municípios, embora garantida pelas Constituições, sempre se viu restringida por um sistema de distribuição de receitas que na prática os fazia inteiramente dependentes financeiramente da União e dos Estados. As Leis Orgânicas dos Municípios, aprovadas pelos Estados, evidentemente não levavam em conta as particularidades municipais. A Constituição de 1988, ao romper esse paradigma, determinou que o Município é regido por lei orgânica, votada em dois turnos e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, atendidos os princípios nela estabelecidos, na Constituição do respectivo Estado e em diversos preceitos, dentre os quais a eleição do Prefeito e do Vice-Prefeito e limites máximos do número e remuneração de vereadores, de acordo com o tamanho da sua população e proibições e incompatibilidades no exercício da vereança, similares aos dos membros do Congresso Nacional, além da iniciativa popular

de projetos de lei através de manifestação de pelo menos cinco por cento do eleitorado.

3. Os Municípios e a Política de Desenvolvimento Urbano

A Constituição Federal reservou ainda aos Municípios um papel proeminente na execução da política de desenvolvimento urbano (art. 182). Neste sentido, a nova Carta tornou obrigatória, para cidades com mais de 20 mil habitantes, a existência de um Plano Diretor aprovado pela Câmara Municipal, além de facultar ao Poder Público Municipal exigir do proprietário de solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado a promoção de seu adequado aproveitamento – sob pena, sucessivamente, de parcelamento ou edificação compulsórios, imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo e desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública (art. 182, *caput* e §4º). Tais instrumentos viriam a ser posteriormente detalhados pela Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade).

4. Os Municípios e a Proteção do Meio Ambiente

Ao longo da década de 1970, que marcou o início da preocupação internacional com o meio ambiente, simbolizada com a realização em Estocolmo, em 1972, da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente, não existiu muito espaço para os Municípios brasileiros no campo da proteção do meio ambiente. Ao Governo Federal, claramente empenhado em manter altas taxas de crescimento econômico, evidentemente não interessava dar guarida às preocupações ambientais que começavam a se avolumar,

especialmente em países da Europa e da América do Norte.

Típica deste período foi a reação do Governo Federal ao ato do Prefeito da cidade de Contagem (MG), que decretara o fechamento de uma fábrica de cimento existente na área urbana do Município. Editado logo após aquela ousadia, o Decreto-lei nº 1.413/1975 determinou que as medidas necessárias a prevenir ou corrigir os inconvenientes e prejuízos da poluição e da contaminação do meio ambiente decorrentes da atividade industrial seriam definidas exclusivamente pelos órgãos **federais** competentes – no caso, a Secretaria Especial do Meio Ambiente – SEMA, criada em 1973 como uma resposta brasileira à Conferência de Estocolmo.

Em outro artigo, o Decreto-lei nº 1.413/1975 fixou a competência exclusiva do Poder Executivo Federal para determinar ou cancelar a suspensão do funcionamento de estabelecimento industrial cuja atividade fosse considerada “de alto interesse do desenvolvimento e da segurança nacional” (uma extensa relação de tais atividades acompanhou a edição do Decreto nº 81.107/1977).

5. Os Municípios e a Política Nacional do Meio Ambiente

Mesmo depois do surgimento da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/1981), permaneceu clara a disposição do Governo Federal de evitar que preocupações ambientais por parte dos Estados e Municípios pudessem prejudicar o projeto de desenvolvimento econômico do país. Assim é que na versão original daquela lei, que só seria alterada após a entrada em vigor da Constituição de 1988, a penalidade de suspensão de atividades por prazo superior a 30

(trinta) dias era de competência exclusiva do Presidente da República. Governadores de Estados, do Distrito Federal e de Territórios (jamais dos Prefeitos municipais) que poderiam adotar medidas de emergência visando reduzir ou paralisar, pelo prazo máximo de 15 (quinze) dias, as atividades poluidoras – cabendo, de tal decisão, recurso ao Ministro do Interior.

Mesmo com restrições deste tipo, a Lei nº 6.938/1981, até hoje em vigor, representou um significativo avanço do País no campo da proteção ambiental. Além de incluir entre os seus objetivos a compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico (algo que, anos mais tarde, passaria a ser conhecido como desenvolvimento sustentável), e de impor ao poluidor e ao predador da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados, ela estruturou o Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA), integrado por órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios – todos responsáveis, conjuntamente, pela proteção e melhoria da qualidade ambiental (os órgãos ou entidades municipais encarregados do controle e fiscalização de atividades capazes de provocar a degradação ambiental integram o SISNAMA, como órgãos locais).

Dentre os instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente merecem menção especial aqui a avaliação de impactos ambientais e o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras. De forma até contraditória com os seus princípios e objetivos, mas com respaldo na realidade vivenciada à época pela quase totalidade dos Municípios brasileiros, a Lei nº 6.938/1981 dividiu as atribuições relativas ao licenciamento ambiental das atividades potencialmente poluidoras exclusivamente entre a União Federal e os Estados, delas excluindo os Municípios.

6. Competências do Município em Matéria Ambiental

Em matéria ambiental, foi apenas com a Constituição Federal de 1988 que os Municípios vieram a ganhar notável proeminência. A nova Constituição, de forma inédita em relação aos textos anteriores, dedicou ao meio ambiente um capítulo específico, representado pelo artigo 225, que se subdivide em diversos parágrafos e incisos. Passados quase trinta anos, esse artigo mantém-se inalterado e permanece não apenas como o texto mais importante do país em matéria ambiental, como um dos mais avançados do planeta.

A Constituição brasileira, além de conferir a todos o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (algo que a doutrina considera um marco na evolução do Direito), definiu-o como bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público de todos os níveis e à sociedade o dever de protegê-lo e preservá-lo para as atuais e futuras gerações.

Para assegurar a efetividade do novo direito, diversas incumbências foram atribuídas pela

Constituição Federal ao Poder Público (inclusive, obviamente, aos Municípios), dentre as quais a preservação e restauração dos processos ecológicos essenciais; a preservação da diversidade e integridade do patrimônio genético do País; a definição de espaços territoriais e seus elementos a serem especialmente protegidos; o controle da produção, comercialização e emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente; a exigência de estudo prévio de impacto ambiental para a instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação o meio ambiente; a promoção da educação ambiental em todos os níveis de ensino; e a proteção da fauna e da flora.

É verdade que, logo após a sua edição, não foram poucos aqueles que criticaram a nova Constituição, por supostamente haver deixado de fora os Municípios na tarefa de proteger e preservar o meio ambiente. Isso se deu porque, ao distribuir as competências legislativas entre os entes federativos, a Carta de 88 atribuiu à União Federal, Estados e ao Distrito Federal (deixando de fora os Municípios) a competência concorrente para legislar sobre florestas, caça e pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição e proteção do patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico (artigo 24, incisos VI e VII).

Leituras mais cuidadosas do texto constitucional, porém, logo colocaram a questão em seu devido lugar. De fato, ao atribuir aos Municípios, como foi visto, competência para legislar sobre assuntos de interesse local, suplementar a legislação federal e estadual, e promover adequado aproveitamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano, a Constituição claramente os tornou partícipes da construção de um modelo de

desenvolvimento que leve em conta a preservação dos recursos ambientais do país: com efeito, poucos assuntos podem ter interesse local maior do que os cuidados com a proteção do meio ambiente.

A Constituição brasileira estabeleceu ainda outra espécie de competência, dita **competência comum**, ou administrativa. Segundo o texto maior, é da competência comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos; impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico e cultural; proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; e proteger as florestas, a fauna e a flora (art. 23, incisos III, IV, VI e VII).

Assim, conjugando-se o dispositivo acima com a competência dos Municípios para legislar sobre assuntos de interesse local e o seu dever constitucional de proteger e preservar o meio ambiente, verifica-se, sem maior dificuldade, quão amplo é o seu papel na construção de um modelo de desenvolvimento que leve em conta as exigências ambientais.

É verdade que a natureza complexa da Federação Brasileira, justamente devido à autonomia de Estados e Municípios, definida como cláusula pétrea, torna extremamente difícil o exercício da competência comum. Bem por isso, o legislador constituinte, para viabilizar esse federalismo dito cooperativo, determinou que “leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional” (art. 23, parágrafo único).

7. Colaboração Interfederativa em Matéria Ambiental

Apesar da urgência da matéria, o Congresso Nacional levou mais de vinte anos para editar a Lei Complementar nº 140/2011, que finalmente fixou normas para a cooperação entre a União, os Estados, Distrito Federal e Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativa 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. Até então havia predominado um cenário de dúvidas e incertezas na matéria que em nada contribuiu para uma adequada gestão do valioso patrimônio ambiental do país.

Essa dificuldade pôde ser sentida de forma especialmente perversa em relação à fixação da competência para o licenciamento ambiental de atividades poluidoras.

Com efeito, embora a Lei nº 6.938/81 houvesse tornado obrigatório o prévio licenciamento ambiental da construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva e potencialmente poluidores, bem como os capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, houve por bem atribuir tal competência unicamente aos órgãos ambientais estaduais e ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis – IBAMA (esse, em caráter supletivo), descartando a possibilidade de haver um licenciamento ambiental municipal.

Em frontal oposição à Lei nº 6.938/1981, mas de certa forma refletindo o novo papel atribuído aos Municípios pela Constituição de 1988, a Resolução 237/97 do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA, atribuiu-lhes competência para efetuar

o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades de impacto ambiental local, além daquelas que lhes fossem delegadas pelo Estado por instrumento legal ou por convênio. A nova norma legal instaurou imediatamente um ambiente de dúvidas entre o empresariado e o Poder Público sobre o órgão competente para efetuar esse tipo de licenciamento, que haveria de perdurar por mais de uma década. A doutrina especializada dividiu-se entre aqueles que, com base na Constituição Federal, admitiam a legalidade do licenciamento ambiental efetuado pelos Municípios, nos termos previstos na Resolução CONAMA 237/97, e os que negavam tal possibilidade, argumentando que uma lei federal não poderia ser derogada por uma simples Resolução do CONAMA.

Fiel ao espírito da Constituição, a Lei Complementar nº 140/2011 buscou harmonizar e integrar todas as políticas governamentais, detalhando as ações administrativas a cargo da União, Estados e Municípios. Em relação a estes, ela elencou as seguintes ações:

I - executar e fazer cumprir, em âmbito municipal, as Políticas Nacional e Estadual de Meio Ambiente e demais políticas nacionais e estaduais relacionadas à proteção do meio ambiente;

II - exercer a gestão dos recursos ambientais no âmbito de suas atribuições;

III - formular, executar e fazer cumprir a Política Municipal de Meio Ambiente;

IV - 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;

V - articular a cooperação técnica, científica e financeira, em apoio às Políticas Nacional, Estadual e Municipal de Meio Ambiente;

VI - promover o desenvolvimento de estudos e pesquisas direcionados à proteção e à gestão ambiental, divulgando os resultados obtidos;

VII - organizar e manter o Sistema Municipal de Informações sobre Meio Ambiente;

VIII - prestar informações aos Estados e à União para a formação e atualização dos Sistemas Estadual e Nacional de Informações sobre Meio Ambiente;

IX - elaborar o Plano Diretor, observando os zoneamentos ambientais;

X - definir espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos;

XI - promover e orientar a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a proteção do meio ambiente;

XII - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente, na forma da lei;

XIII - exercer o controle e fiscalizar as atividades e empreendimentos cuja atribuição para licenciar ou autorizar, ambientalmente, for cometida ao Município;

XIV - observadas as atribuições dos demais entes federativos previstas nesta Lei Complementar, promover o licenciamento ambiental das atividades ou empreendimentos:

a) que causem ou possam causar impacto ambiental de âmbito local, conforme tipologia definida pelos respectivos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente, considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade; ou

b) localizados em unidades de conservação instituídas pelo Município, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs);

XV - observadas as atribuições dos demais entes federativos previstas nesta Lei Complementar, aprovar:

a) a supressão e o manejo de vegetação, de florestas e formações sucessoras em florestas públicas municipais e unidades de conservação instituídas pelo Município, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs); e

b) a supressão e o manejo de vegetação, de florestas e formações sucessoras em empreendimentos licenciados ou autorizados, ambientalmente, pelo Município”.

Verifica-se, sem maior dificuldade, que a nova legislação simplesmente buscou tornar efetiva a intenção da Constituição de 1988 de conferir aos Municípios, em matéria ambiental, atribuições correspondentes à importância de que os mesmos passaram a desfrutar na estrutura da Federação Brasileira. Tornou-se imperioso para os Municípios, destarte, estruturar-se de forma adequada para atender de maneira conveniente a seus importantes deveres e responsabilidades.

8. Ações dos Municípios em Matéria Ambiental

Dentre as ações administrativas a cargo dos Municípios algumas ganham especial relevo, como se verá a seguir.

A Política Municipal de Meio Ambiente deve constitui o instrumento básico de gestão ambiental local. Lei municipal deverá definir os princípios, diretrizes e objetivos dessa política, nomear os órgãos responsáveis pela sua implementação e os instrumentos de que o Poder Público deverá valer-se para torná-la efetiva. Atenção especial deverá ser conferida a mecanismos que viabilizem a participação da sociedade no processo de tomada de decisões em matéria ambiental.

A integração das ações municipais ambientais com planos, programas e ações de órgãos e entidades federais e estaduais relacionados à proteção e à

gestão ambiental é evidentemente requisito básico para uma gestão ambiental eficiente, de que se beneficiem as atuais e as futuras gerações.

O Sistema Municipal de Informações sobre o Meio Ambiente é outro instrumento fundamental para a boa gestão ambiental. Além de estar articulado a sistemas semelhantes instituídos pelos Estados e pela União, ele deverá preocupar-se em tornar as informações ambientais acessíveis à população. A Declaração do Rio, adotada pela Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente realizada em 1992 (Rio-92), em seu princípio 10 reconheceu formalmente que a melhor maneira de tratar questões ambientais é assegurar a participação, no nível apropriado, de todos os cidadãos interessados,

“devendo cada indivíduo ter acesso adequado a informações relativas ao meio ambiente de que disponham autoridades públicas, inclusive informações sobre materiais e atividades perigosas em suas comunidades, bem como a oportunidade de participar em processos de tomada de decisões”.

8.1 Informação e Participação Social em Matéria Ambiental

A Lei nº 10.650/2003, que dispôs sobre o acesso público aos dados e informações existentes nos órgãos e entidades integrantes do SISNAMA, obriga-os a permitir o acesso público aos documentos, expedientes e processos administrativos que tratem de matéria ambiental e a fornecer todas as informações ambientais que estejam sob sua guarda, assumindo o interessado a obrigação de não utilizar as informações colhidas para fins comerciais. Nos termos dessa lei, os pedidos de licenciamento, sua renovação e a respectiva concessão, assim como os pedidos para supressão de vegetação e os autos de

infração e respectivas penalidades devem ser publicados em *Diário Oficial* e ficar disponíveis em local de fácil acesso ao público.

A participação da sociedade nas questões ambientais não se resume ao livre acesso às informações em mãos do Poder Público, mas deve também abranger sua efetiva integração ao processo de tomada de decisões. Audiências públicas, por exemplo, devem ser precedidas de notícia à população sobre a sua realização e objetivos, disponibilização de materiais relativos aos temas em pauta, além de serem realizadas em datas, horários e locais divulgados com antecedência razoável.

A sociedade precisa estar capacitada a compreender e discutir os temas relativos à preservação ambiental, o reflexo das decisões sobre suas vidas etc. Daí a importância da educação ambiental em todos os níveis de ensino, assim como da educação informal, outro tema que deve merecer a especial atenção dos Municípios.

8.2 Planejamento Municipal em Matéria Ambiental: planos diretores e zoneamento ambiental

A Lei Complementar nº 140/2011 observou ainda que os Planos Diretores municipais devem guardar consonância com os zoneamentos ambientais, regra até então inexistente, mas de todo saudável.

O zoneamento ambiental, instrumento de gestão previsto na Política Nacional de Meio Ambiente, tem sido entendido pela doutrina como sinônimo de zoneamento ecológico-econômico. Este, nos termos do Decreto nº 4.297/2002, é definido como instrumento de organização do território a ser obrigatoriamente seguido na implantação de

planos, obras e atividades públicas e privadas. O ZEE estabelece medidas e padrões de proteção ambiental destinados a assegurar a qualidade ambiental, dos recursos hídricos e do solo e a conservação da biodiversidade, garantindo o desenvolvimento sustentável e a melhoria das condições de vida da população.

Em seu processo de elaboração e implementação, que compete ao Poder Público federal, o ZEE deve buscar a sustentabilidade ecológica, econômica e social, com vistas a compatibilizar o crescimento econômico e a proteção dos recursos naturais, além de contar com ampla participação democrática e valorizar o conhecimento científico multidisciplinar. Quando entre suas funções estiver a de criar indicativos operacionais de gestão e ordenamento territorial, tais como planos diretores municipais, planos de gestão ambiental e territorial, locais e usos de áreas de preservação permanente etc., o ZEE deverá ser elaborado em escalas locais de 1:100.000 e maiores, para tal reunindo e sistematizando informações geradas pelos Estados e Municípios e disponibilizando-as para uso da população.

Nos termos do Decreto nº 6.288/2007, cabe ao Poder Público Federal elaborar o ZEE da Amazônia Legal, com a participação de Estados e Municípios, das Comissões Estaduais do ZEE e de representações da sociedade.

8.3 Os Municípios e os Espaços Territoriais Especialmente Protegidos

A criação de espaços territoriais protegidos é um instrumento da maior importância à disposição dos Municípios para a construção de uma política ambiental sólida. Espaços territoriais especialmente protegidos abrangem tanto as

áreas de preservação permanente, definidas e delimitadas no Código Florestal (Lei nº 12.651/2012), como as áreas de reserva legal existentes no interior das propriedades rurais, também mencionadas no Código Florestal, além das unidades de conservação da natureza mencionadas na Lei nº 9.985/2000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC).

A Lei do SNUC dividiu as unidades de conservação entre Unidades de Proteção Integral e de Uso Sustentável. Ao instituir as Unidades de Proteção Integral, tais como estações ecológicas, reservas biológicas e parques municipais, os Municípios deverão estar atentos ao fato de que, por serem elas incompatíveis com o exercício de direitos individuais de propriedade, deverão ser acompanhadas de medidas visando à sua desapropriação. A não efetivação de tais medidas poderá custar caro aos Municípios: a Justiça vem reiteradamente dando ganho de causa a proprietários que se veem atingidos pela criação de unidades de conservação de proteção integral em suas propriedades, sem que tal medida seja acompanhada de indenização por suas perdas.

Já as áreas das unidades de conservação de uso sustentável não necessitam, em princípio, serem desapropriadas, uma vez que o seu objetivo básico é compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela de seus recursos naturais. O exemplo mais conhecido dessa categoria de unidades de conservação são as áreas de proteção ambiental (APAs), criadas com o objetivo básico de proteger a biodiversidade, disciplinar o processo de ocupação e assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais. Além de APAs, os Municípios podem criar ainda áreas de relevante interesse ecológico (ARIEs), com o objetivo de manter ecossistemas naturais de importância local e regular o uso admissível dessas áreas, assim como florestas municipais

(áreas com cobertura florestal de espécies predominantemente nativas, tendo como objetivo básico o uso múltiplo sustentável dos recursos naturais e a pesquisa científica).

É importante deixar registrado que a criação de uma unidade de conservação deve ser precedida de estudos técnicos e de consulta pública, evitando-se, assim, a criação dos chamados “parques de papel” (unidades e conservação que têm apenas existência formal). Todas as unidades de conservação da natureza devem contar com planos de manejo e órgãos de gestão que incorporem a participação da sociedade.

8.4 Os Municípios e o Controle das Atividades Poluidoras

Andou bem também a Lei Complementar nº 140/2011 ao atribuir aos Municípios competências para exercer o controle e fiscalizar as atividades e empreendimentos cuja atribuição para licenciar lhes seja cometida. Com efeito, o poder de polícia ambiental dos Municípios não pode esgotar-se com a finalização do procedimento de licenciamento ambiental de atividades potencialmente poluidoras, devendo incluir o seu controle e fiscalização após a entrada em funcionamento do empreendimento ou atividade. Para a boa consecução de tais deveres, deverão os Municípios dispor de legislação e órgãos próprios, com funcionários devidamente capacitados a exercer as suas funções (secretarias, agências e conselhos municipais de meio ambiente, por exemplo).

A atuação dos Municípios no campo do licenciamento ambiental deve restringir-se às atividades cujo potencial impacto ambiental se limite ao âmbito local, conforme tipologia definida pelos respectivos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente, considerados os critérios de porte,

potencial poluidor e natureza da atividade. Para alguns autores essa restrição (dependência de manifestação por parte dos Conselhos estaduais) seria inconstitucional, por ofensa à autonomia dos Municípios. Alguns Estados sequer instituíram os seus Conselhos Estaduais de Meio Ambiente, e em outros, a atuação desses Conselhos é quase nula. De qualquer forma, a norma encontra-se em vigor e os Estados devem ser pressionados a cumprir as suas determinações.

8.5 Controle do Manejo e Supressão de Vegetação

Em relação ao controle do manejo e da supressão de vegetação, assunto em relação ao qual igualmente até então vigia boa dose de incertezas jurídicas, o tema foi distribuído pela Lei Complementar nº 140/2011 da seguinte forma:

- à União cabe aprovar o manejo e a supressão de vegetação, de florestas e formações sucessoras em florestas públicas federais, terras devolutas federais ou unidades de conservação instituídas pela União, exceto em APAs;
- aos Estados cabe aprovar o manejo e a supressão de vegetação, de florestas e formações sucessoras em florestas públicas estaduais ou unidades de conservação do Estado, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs);
- aos Municípios cabe aprovar a supressão e o manejo de vegetação, de florestas e formações sucessoras em florestas públicas municipais e unidades de conservação instituídas pelo Município, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs). Além disso, cabe-lhes autorizar a supressão e o manejo de vegetação, de florestas e formações sucessoras em empreendimentos por eles licenciados.

8.6 Os Municípios e a Política de Recursos Hídricos

Dentre as atribuições e competências dos Municípios em matéria ambiental importa ainda fazer menção ao papel a eles reservados pela Política Nacional de Recursos Hídricos (Lei 9.433/1997). Essa lei buscou implantar no país um modelo moderno de gestão de águas, com base no planejamento, na descentralização e na participação da sociedade na gestão dos recursos hídricos. Como se sabe, não mais existem no Brasil águas municipais ou águas particulares: todas elas integram o domínio dos Estados e da União, nos termos definidos pela Constituição Federal. Contudo, os órgãos municipais cujas competências se relacionem com a gestão de recursos hídricos integram o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, criado pela Lei nº 9.433/1997, devendo o Poder Executivo dos Municípios promover a integração das políticas locais de saneamento básico, de uso, ocupação e conservação do solo e de meio ambiente com as políticas federal e estadual de recursos hídricos.

A Lei nº 9.433/1997 definiu a bacia hidrográfica como unidade territorial para implantação da PNRH. A gestão dos recursos hídricos deve sempre estar integrada à gestão ambiental e articulada à gestão do uso do solo. Os planos de recursos hídricos, a serem elaborados por bacias hidrográficas, com a participação dos Municípios, são planos de longo prazo, que devem contemplar alternativas de crescimento demográfico, a evolução de atividades produtivas, modificações nos padrões de ocupação do solo etc.

Os Comitês de Bacias Hidrográficas, aos quais compete, dentre outras atribuições, aprovar e acompanhar a execução dos Planos Hídricos de bacias, são compostos por representantes dos Estados, dos usuários, das entidades civis de recursos hídricos com atuação comprovada na

bacia, e também dos Municípios situados, no todo ou em parte, em sua área de atuação. Nos comitês de bacias hidrográficas de bacias cujos territórios abrangem terras indígenas devem ser incluídos representantes da Fundação Nacional do Índio – FUNAI e das comunidades indígenas ali residentes ou com interesses na bacia. É importante que os Planos Diretores Municipais estejam em consonância com os planos de bacias.

8.7 Os Municípios e o Saneamento Básico

Embora a Lei nº 11.445/2007, que estabeleceu diretrizes nacionais para o saneamento básico (abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, e drenagem e manejo das águas pluviais urbanas), não o afirme expressamente, é consenso que os Municípios são os titulares daquele serviço. Com efeito, a Constituição Federal incluiu na competência dos Municípios “organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local”, e dificilmente se poderá imaginar outro serviço público que atinja de forma mais direta e intensa o interesse dos cidadãos do que o saneamento básico. Nada obstante, em alguns Estados da Federação o serviço de saneamento básico continua a ser prestado pelos Estados, diretamente ou por meio de concessionárias ou permissionárias, o que deve ser atribuído à tradicional incapacidade financeira e/ou operacional dos Municípios de prestá-lo de forma eficiente.

Cabe ainda ao Município, como titular dos serviços de saneamento básico, formular a respectiva política pública, devendo para tanto elaborar os planos de saneamento básico, prestar diretamente ou autorizar a delegação dos

serviços, definir o ente responsável pela sua regulação e fiscalização, adotar parâmetros para a garantia do atendimento essencial à saúde pública e fixar os direitos e os deveres dos usuários.

Em Regiões Metropolitanas a titularidade dos serviços de saneamento básico deve ser compartilhada com os Estados, conforme decisão do STF no julgamento da ADI 1.842-RJ. A utilização de recursos hídricos na prestação de serviços públicos de saneamento básico, inclusive para disposição ou diluição de esgotos e outros resíduos líquidos, é sujeita à outorga de direito de uso, nos termos definidos pela Lei nº 9.433/1997 (os recursos hídricos não integram os serviços públicos de saneamento básico).

8.8 Os Municípios e a Proteção do Patrimônio Cultural

Finalmente, outro tema de natureza ambiental em relação ao qual os Municípios passaram, com a Constituição Federal, a ter atribuições de relevância é a proteção do patrimônio cultural. Se antes de 1988 ainda havia dúvidas sobre o papel reservado aos Municípios nesta matéria, o novo texto constitucional deixou claro o dever de o Estado (aí incluídos, obviamente, os Municípios) proteger as manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, e de, em colaboração com a comunidade, promover e proteger o patrimônio cultural, por meio de diversas formas de acautelamento e preservação (tombamento, desapropriação, registro etc.). Para bem se desincumbirem de suas atribuições, é de todo conveniente que os Municípios criem os seus próprios órgãos de proteção do patrimônio cultural, sempre contando com a participação da sociedade.

9. Conclusão

Como se viu, são enormes as atribuições e competências dos Municípios em matéria ambiental estabelecidas pela Constituição Federal e legislação complementar. Sendo o direito ao meio ambiente ecologicamente sustentável considerado pela Constituição Federal indispensável à sadia qualidade de vida, é imperioso que os Municípios brasileiros se estructurem de forma adequada para fazer frente a suas amplas responsabilidades na matéria.

10. Referências Bibliográficas

- MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. São Paulo: RT, 2014.
- MILARÉ, Édis. *Direito do Ambiente*. São Paulo: RT, 2014.
- MATOS, Eduardo L. *Autonomia Municipal e Meio Ambiente*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.
- ANTUNES, Paulo B. *Direito Ambiental*. São Paulo: Ed. Atlas, 2004.
- SILVA, José A. *O Município na Constituição de 1988*. São Paulo: RT, 1989.

É permitida a reprodução total ou parcial desta publicação, desde que citada a fonte.



Instituto Brasileiro de Administração Municipal – IBAM
Programa de Qualificação da Gestão Ambiental – Municípios do Bioma Amazônia - PQGA

Rua Buenos Aires nº 19 – Centro – RJ

Email: contato-amazonia@ibam.org.br | Web: amazonia-ibam.org.br

Autor:

Fernando Walcacer

Consultor do PQGA/IBAM

Advogado, Procurador aposentado do Estado do Rio de Janeiro e professor de Direito Ambiental da PUC-Rio