

# Política Municipal de Meio Ambiente e Sistema Municipal de Meio Ambiente

Esta Nota Técnica busca contribuir para a qualificação daqueles que atuam sobre os problemas decorrentes do desmatamento na Amazônia.



PROGRAMA DE QUALIFICAÇÃO  
GESTÃO AMBIENTAL

1. Introdução;
2. Antecedentes;
3. O Papel do Governo Federal nos Anos 1970;
4. A Política Nacional do Meio Ambiente;
5. A Constituição Federal de 1988;
6. A Lei Complementar nº 140/2011;
7. A Política Municipal de Meio Ambiente;
- 7.1. Princípios e Objetivos da Política Municipal de Meio Ambiente;
- 7.2. Instrumentos da Política Municipal de Meio Ambiente;
8. Sistema Municipal de Meio Ambiente;
- 8.1. Estrutura do Sistema Municipal de Meio Ambiente: Órgão Central, Conselho Municipal de Meio Ambiente e Fundo Municipal de Meio Ambiente;
9. Conclusão;
10. Referências Bibliográficas.

## 1. Introdução

Para que os Municípios possam exercer de maneira efetiva suas atribuições e competências em matéria ambiental é imprescindível que instituam, por lei, os objetivos, diretrizes e princípios de sua política ambiental, e que criem, em suas estruturas administrativas, um Sistema Municipal de Meio Ambiente dotado de instrumentos hábeis, que incorporem especificamente a criação de conselhos, com participação da sociedade local, e de mecanismos financeiros adequados a uma correta gestão.

Esta Nota Técnica apresenta um conjunto de subsídios para a adoção, pelos Municípios, de legislação estabelecendo Política Municipal de Meio Ambiente, com princípios, objetivos e instrumentos que lhes possibilite melhor exercer os seus poderes/deveres em matéria ambiental.

É sabido que a Constituição Federal de 1988 promoveu uma profunda reformulação da Federação Brasileira, ao elevar os Municípios à categoria de entes federativos. Até então a República era formada exclusivamente pela união indissolúvel de Estados, Distrito Federal e

Territórios – cabendo aos Municípios, embora reconhecida a sua autonomia por todas as Constituições republicanas editadas desde 1891, papel secundário na estrutura federativa. Com a nova Constituição os Municípios ganharam competências e atribuições até então inéditas, como a de se organizarem mediante leis orgânicas por eles mesmos editadas e a de legislar sobre assuntos de interesse local (a vetusta expressão utilizada nos textos constitucionais anteriores, “assuntos de seu peculiar interesse”, atravessou a História da República cercada de acesas controvérsias sobre a sua real extensão). No que diz respeito especificamente à matéria ambiental – outra novidade da Carta de 1988 – os Municípios tiveram igualmente, de forma inédita e em extensão que ainda parece longe de ser totalmente reconhecida e explorada, o seu papel reconhecido de forma inconteste. Neste contexto, a implantação de uma Política Municipal de Meio Ambiente e de um Sistema Municipal de Meio Ambiente ganha extrema relevância, como se verá a seguir.

## 2. Antecedentes

Com a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente realizada na cidade de Estocolmo, na Suécia, em 1972, o planeta entrou numa nova era em matéria de proteção do meio ambiente. Com efeito, as preocupações com o tema até então se restringiam a alguns países altamente desenvolvidos, nos quais as consequências sobre o ambiente, resultantes de atividades desenvolvidas principalmente pelas indústrias, vinham, desde os anos 50 do séc. XX, preocupando os Governos e incomodando setores crescentes da população.

Naquela época, as preocupações do Brasil com o meio ambiente eram secundárias. A agenda do

# Política Municipal de Meio Ambiente e Sistema Municipal de Meio Ambiente

Esta Nota Técnica busca contribuir para a qualificação daqueles que atuam sobre os problemas decorrentes do desmatamento na Amazônia.



PROGRAMA DE QUALIFICAÇÃO  
GESTÃO AMBIENTAL

governo militar estava então centrada no crescimento econômico – o país crescia a taxas médias de 10% ao ano, impulsionado por grandes projetos então em desenvolvimento, como as usinas hidrelétricas de Belbina e Tucuruí, na Amazônia, a construção da rodovia Transamazônica e da usina nuclear de Angra dos Reis. Todos estes projetos, tocados sem maiores preocupações ambientais, poderiam ver-se ameaçados caso o país adotasse políticas públicas que incorporassem tais cuidados. A preocupação do governo com o crescimento do discurso ambientalista e a sua percepção de que uma janela de oportunidades poderia com ela se abrir ficaram evidenciadas quando a mídia de países desenvolvidos passou a publicar anúncios, por ele produzidos, convidando as empresas que estivessem tendo problemas em seus países de origem a se instalar no Brasil, país que, além de dispor de recursos naturais aparentemente inesgotáveis, não possuía legislação de cunho ambiental e onde a questão ambiental estava longe da preocupação da população. Esta política de atração de investimentos resultou extremamente bem-sucedida, como se constata pelo elevado número de grandes empreendimentos que, à época, aqui se instalou.

Mesmo assim, o Governo brasileiro precisava dar uma satisfação à comunidade internacional de que também se preocupava com as consequências de um modelo de desenvolvimento econômico conduzido à margem de preocupações ambientais. E esta resposta veio com a edição do Decreto nº 73.030/1973, que criou no Ministério do Interior, subordinada diretamente ao Ministro de Estado, a Secretaria Especial do Meio Ambiente (SEMA), “orientada para a conservação do meio ambiente, e o uso racional dos recursos naturais”.

Dentre outras atribuições, à SEMA competia

“promover a elaboração e o estabelecimento de normas e padrões relativos à preservação do meio ambiente, em especial dos recursos hídricos, que assegurem o bem-estar das populações e o seu desenvolvimento econômico e social”, bem como “realizar diretamente ou colaborar com os órgãos especializados no controle e fiscalização das normas e padrões estabelecidos”.

## 3. O Papel do Governo Federal nos Anos 1970

Pouco depois da criação da SEMA, um fato ocorrido na cidade de Contagem, na Região Metropolitana de Belo Horizonte, reforçou no Governo Federal a convicção de que a questão ambiental deveria ser tratada com energia, de modo a evitar-se que Governos Estaduais e Municipais pudessem de alguma forma interferir no projeto nacional desenvolvimentista. Deu-se que o Prefeito local determinou o fechamento de uma indústria de cimento, cuja poluição vinha causando revolta na população.

A resposta do Governo Federal foi imediata. O Decreto-lei nº 1.413/1975, editado durante período em que o Congresso Nacional estava fechado, estabeleceu a competência exclusiva do Poder Executivo Federal para determinar ou cancelar a suspensão de funcionamento de atividade considerada de alto interesse do desenvolvimento e da segurança nacional. As indústrias poderiam ser obrigadas a prevenirem ou corrigirem inconvenientes e prejuízos da poluição e da contaminação do meio ambiente, segundo medidas definidas pelos órgãos federais, sendo-lhes concedidos prazos razoáveis para implantação de equipamentos de controle da poluição.

# Política Municipal de Meio Ambiente e Sistema Municipal de Meio Ambiente

Esta Nota Técnica busca contribuir para a qualificação daqueles que atuam sobre os problemas decorrentes do desmatamento na Amazônia.

O Decreto nº 76.389/1975 esclareceu que os Estados e Municípios, no limite das respectivas competências, poderiam estabelecer condições para o funcionamento das empresas, inclusive quanto à prevenção ou correção da poluição industrial e da contaminação do meio ambiente, desde que respeitados sempre os critérios, normas e padrões fixados pelo Governo Federal. A suspensão de atividades era da competência exclusiva do Poder Público Federal. Algum tempo depois, o Decreto nº 81.107/1977 editou uma extensa listagem das empresas consideradas de alto interesse para o desenvolvimento e a segurança nacional, abrangendo praticamente todos os ramos industriais importantes, que assim ficavam sujeitos unicamente ao controle federal (material bélico, refinação de petróleo, indústria química e petroquímica, indústria de cimento, indústria siderúrgica, indústria de material de transporte, indústria de celulose, indústria mecânica de grande porte, indústria de metais não ferrosos, indústria de fertilizantes e indústria de defensivos agrícolas).

## 4. A Política Nacional do Meio Ambiente

Ainda em 1981, com a edição da Lei nº 6.938/1981, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente, a questão ambiental continuava de certa forma a ser tratada como assunto do interesse exclusivo do Governo Federal. Em sua versão original, a Lei nº 6.938/1981 abriu um tímido espaço para a atuação dos Governos Estaduais (por exemplo, autorizando os governadores a decretarem a suspensão de atividades poluidoras, desde que por prazo não superior a 30 dias). Mesmo assim, atos neste sentido que viessem a ser editados pelos chefes dos Executivos Estaduais estariam sujeitos a

controle por parte do ministro do Interior! Da mesma forma, as atribuições relativas ao licenciamento ambiental de atividades poluidoras foram divididas pela nova lei entre a União e os Estados, ignorando-se a possibilidade de atuação municipal na matéria (é interessante observar-se que, embora a Constituição então em vigor houvesse reafirmado a autonomia dos Municípios em tudo o que dissesse respeito a seu peculiar interesse, não houve praticamente na doutrina e na jurisprudência brasileiras quem sustentasse estar a matéria ambiental abrangida na competência municipal).

Mesmo com tais restrições, é inegável que a Lei nº 6.938/1981 redesenhou o papel dos entes federativos brasileiros na proteção dos recursos naturais e no combate à poluição. A nova lei estabeleceu como um de seus principais princípios a ação governamental (de todos os níveis) na manutenção do equilíbrio ecológico, considerado o meio ambiente como um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo (esta definição seria posteriormente mantida e ampliada pela Constituição Federal, em seu artigo 225, ainda hoje considerado como um dos momentos maiores do Direito Constitucional contemporâneo em termos de proteção ambiental).

A Lei nº 6.938/1981 determinou ainda que suas diretrizes fossem formuladas em normas e planos, destinados a orientar a ação dos Governos da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios “no que se relaciona com a preservação da qualidade ambiental e manutenção do equilíbrio ecológico”. E instituiu o Sistema Nacional do Meio Ambiente, constituído pelos órgãos e entidades dos diferentes níveis de governo responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental. Este sistema deveria contar em sua estrutura com órgãos locais (órgãos ou

entidades municipais responsáveis pelo controle e fiscalização de atividades potencialmente poluidoras). Aos Municípios foi ainda assegurada competência para “observadas as normas e os padrões federais e estaduais” elaborar normas e padrões relacionados com o meio ambiente. O papel reservado aos Municípios nesta matéria estava relacionado à elaboração de normas supletivas e complementares: os Municípios poderiam legislar no vazio da legislação federal e estadual, detalhando-a naquilo que pudesse ser considerado de seu interesse específico – sem, contudo, poder com ela entrar em confronto.

Foi somente após a entrada em vigor da Constituição Federal de 1988, com a sua inclusão entre os entes federativos, em pé de igualdade com os Estados, Distrito Federal e a União Federal, que os Municípios tiveram condições de tornar efetiva a sua autonomia em matéria ambiental.

## 5. A Constituição Federal de 1988

Inovando radicalmente em relação às Constituições que a antecederam, a Constituição Federal de 1988 dedicou ao meio ambiente um belo e abrangente capítulo, integrado pelo artigo 225, que, por sua vez, se desdobra em diversos parágrafos e incisos (o texto original deste capítulo até hoje se mantém inalterado). A Constituição Federal estabeleceu o direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, visto como bem de uso comum do povo e essencial a uma sadia qualidade de vida, que deveria ser preservado e protegido pelo Poder Público – de todos os níveis – e pela sociedade, em benefício de atuais e futuras gerações.

A Constituição Federal distribuiu de forma bastante harmoniosa as competências ambientais entre os

entes da Federação. Assim, ela estabeleceu a competência privativa da União Federal para legislar sobre jazidas, minas, águas e energia (art. 22); a competência concorrente da União, Estados e Distrito Federal para legislar sobre florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição (art. 24); e a competência dos Municípios para legislar sobre assuntos de interesse local e promover adequado ordenamento territorial (art. 30), além de executar a política de desenvolvimento urbano (art. 182).

Em relação à política de desenvolvimento urbano, os Municípios ganharam preciosos instrumentos de gestão com o Plano Diretor, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, e a possibilidade de utilização do parcelamento ou a edificação compulsórios, no caso de imóveis não utilizados ou subutilizados, o imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo e a desapropriação com pagamento mediante emissão de títulos da dívida pública, com prazo de resgate de até 10 (dez) anos. Estes instrumentos viriam a ser regulamentados pela Lei nº 10.257/01 (Estatuto da Cidade), que ainda incluiu diversos outros mecanismos de gestão na esfera de competência municipal. A partir de então, a busca pela construção de “cidades sustentáveis” tornou-se corrente entre os Municípios brasileiros.

Havendo estabelecido um sistema de governo dito “federalismo de cooperação”, a Constituição Federal, em seu artigo 23, decretou ainda a competência comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios para, dentre outras matérias, proteger o meio ambiente, combater a poluição em qualquer de suas formas e preservar as florestas, a fauna e a flora. Para fazer face às dificuldades inerentes a sistema de tal complexidade, a Constituição dispôs que leis

# Política Municipal de Meio Ambiente e Sistema Municipal de Meio Ambiente

Esta Nota Técnica busca contribuir para a qualificação daqueles que atuam sobre os problemas decorrentes do desmatamento na Amazônia.

complementares fixariam normas para a cooperação entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, “tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional”. Contudo, a Lei Complementar destinada a dar cumprimento a este objetivo somente seria editada 23 anos após a entrada em vigor da Constituição. Trata-se da Lei Complementar nº 140/2011.

## 6. A Lei Complementar nº 140/2011

No espaço de tempo entre a Constituição Federal e a Lei Complementar nº 140/2011, inúmeras questões relativas à competência do ente federativo responsável para agir em determinadas situações envolvendo a proteção do meio ambiente e o controle da poluição dividiram os especialistas. Especialmente dignas de nota foram as dúvidas levantadas em relação à competência para conduzir o processo de licenciamento ambiental de atividades potencialmente poluidoras, nas hipóteses em que a potencial poluição não ultrapassasse as divisas do Município. Embora, como ficou dito, a Política Nacional do Meio Ambiente silenciasse em relação à competência municipal para conduzir o processo de licenciamento ambiental, a Resolução nº 237/1997, editada pelo Conselho Nacional de Meio Ambiente – CONAMA, determinou que nestes casos a competência fosse dos Municípios.

No conflito entre a lei e a resolução, normalmente não haveria dúvida sobre o predomínio da lei – ainda mais, em se tratando da lei que havia estabelecido a Política Nacional do Meio Ambiente. Sucedeu que entre 1981 e 1997 havia sido editada a nova Constituição, reservando aos Municípios, como visto, deveres e atribuições importantíssimas

em matéria ambiental. Alguns Estados resolveram o problema mediante a edição de leis ou a assinatura de convênios com os Municípios, pelos quais o licenciamento ambiental lhes foi repassado, por meio de determinadas condições. Em outros Estados, contudo, o conflito se instaurou – gerando, não poucas vezes, recursos à Justiça, com o inevitável adiamento da entrada em operação dos empreendimentos e os consequentes prejuízos aos empreendedores e à sociedade.

A Lei Complementar nº 140/2011 fixou normas para a cooperação entre os diferentes entes federativos “nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativa à proteção das paisagens naturais notáveis, proteção do meio ambiente, ao combate à poluição e à preservação de florestas, da fauna e da flora”. Entre os instrumentos de cooperação institucional nela elencados destacam-se os consórcios públicos, disciplinados pela Lei nº 11.107/2005, os convênios e os acordos de cooperação técnica, as Comissões Tripartites Nacional e Estaduais, fundos públicos e privados e outros instrumentos econômicos, e a delegação da execução de ações administrativas de um ente federativo a outro (as Comissões Tripartites destinam-se especificamente a fomentar a gestão ambiental compartilhada e descentralizada entre os entes federativos).

## 7. A Política Municipal de Meio Ambiente

Estabelecidas as premissas constitucionais e legais para a sua atuação no campo da proteção ambiental, verifica-se sem maior dificuldade ser extremamente amplo o cenário que se abre aos Municípios para bem se desincumbir de suas

# Política Municipal de Meio Ambiente e Sistema Municipal de Meio Ambiente

Esta Nota Técnica busca contribuir para a qualificação daqueles que atuam sobre os problemas decorrentes do desmatamento na Amazônia.

atribuições. A Lei Complementar nº 140/2011 elencou, entre as ações administrativas a cargo dos Municípios, formular, executar e fazer cumprir a Política Municipal do Meio Ambiente. Assim, além do controle o uso e parcelamento do solo urbano, mediante a edição de Plano Diretor, leis de loteamento e de zoneamento, regras edilícias etc., os Municípios podem, e devem, estabelecer sua própria política de meio ambiente, com normas próprias, observadas aquelas estabelecidas nos planos estadual e federal.

Por sua posição proeminente, todas as normas ambientais municipais devem, por suposto, harmonizar-se com a Política Municipal de Meio Ambiente, estabelecida por lei específica e que conte, em sua elaboração, com ampla participação da sociedade.

## 7.1 Princípios e Objetivos da Política Municipal de Meio Ambiente

Cabe à Política Municipal de Meio Ambiente, em primeiro lugar, estabelecer os seus princípios e objetivos, que deverão guardar estreita consonância com aqueles estabelecidos na Política Nacional de Meio Ambiente – respeitadas, evidentemente, as peculiaridades e características de cada Município. Entre os princípios da Política Municipal de Meio Ambiente devem ser considerados, por exemplo, a racionalização do uso do solo, do subsolo, da água e do ar; o planejamento e a fiscalização dos recursos naturais existentes no Município, de modo a garantir-se a sua utilização pelas gerações futuras; a proteção dos ecossistemas; o zoneamento das atividades potencialmente poluidoras e o permanente acompanhamento da qualidade ambiental; a recuperação de áreas degradadas; a integração de

atividades de educação ambiental em todos os níveis de ensino, inclusive no ensino informal etc.

## 7.2 Instrumentos da Política Municipal de Meio Ambiente

Capítulo da maior relevância da Política Municipal de Meio Ambiente deve compreender os instrumentos a serem utilizados pelo Município na busca da compatibilização entre o desenvolvimento socioeconômico e a preservação ambiental. São muitos os instrumentos à disposição do Município:

- a)** elaboração de padrões ambientais que atendam às peculiaridades municipais. Nada impede, por exemplo, que os Municípios adotem padrões mais restritivos de poluição do que aqueles adotados pelo Estado ou pela União. Esta possibilidade se fundamenta em sua autonomia, pedra de toque da Federação Brasileira, e no dever constitucional que lhes foi imposto, como visto anteriormente, de proteger e de preservar o meio ambiente. Deve-se sempre ter em mente que, se ao Município é lícito impor padrões mais restritivos do que os federais e estaduais, está ele impedido de estabelecer em sua legislação padrões mais flexíveis ou menos rigorosos do que os estabelecidos na legislação estadual e federal. O interesse municipal em atrair empreendimentos capazes de gerar receitas e empregos, à custa de uma carga de poluição não tolerada pela legislação estadual ou federal deve ceder diante de suas responsabilidades para com o meio ambiente;
- b)** elaboração de esquema de zoneamento urbano e ambiental que evite uma proximidade indesejável entre indústrias com alta carga de potencial poluidor e áreas residenciais. O Município pode e deve reservar

# Política Municipal de Meio Ambiente e Sistema Municipal de Meio Ambiente

Esta Nota Técnica busca contribuir para a qualificação daqueles que atuam sobre os problemas decorrentes do desmatamento na Amazônia.

áreas de seu território destinadas unicamente a receber polos e distritos industriais, e providenciar a instalação nelas de equipamentos destinados a garantir que a poluição ali gerada fique contida nos seus limites. Por outro lado, outras zonas poderão receber indústrias com menor potencial poluidor, que, submetidas a controle adequado, possam conviver com atividades comerciais, prestação de serviços e até mesmo residências. Neste particular, os Municípios têm um amplo arsenal de medidas a seu dispor, incluídas no seu poder-dever de controlar de forma adequada o desenvolvimento urbano;

- c) prévia avaliação dos impactos ambientais de atividades que pretendam instalar-se em território municipal, quando houver indícios de que a degradação ambiental possa revelar-se significativa, se não forem tomados cuidados adequados. A avaliação dos impactos ambientais deve ser efetuada de forma transparente, mantendo-se a população informada sobre os eventuais efeitos indesejados do empreendimento a se instalar e habilitando-se a sociedade a participar ativamente do processo. Há muitos anos o Direito Ambiental deixou assentado que a melhor maneira de proteger o meio ambiente é garantir informação adequada à sociedade e sua participação no processo de tomada de decisões ambientais (princípio 10 da Declaração do Rio, adotada internacionalmente no Rio de Janeiro durante a Rio-92);
- d) licenciamento e revisão de atividades potencialmente poluidoras, sempre que tais atribuições estiverem a cargo do Município. A Lei Complementar nº 140/2011 definiu, entre as ações administrativas dos Municípios,

promover o licenciamento ambiental de atividades e empreendimentos que causem ou possam causar impacto ambiental de âmbito local, como tal definidos pelos respectivos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente, além daqueles localizados em unidades de conservação instituídas pelo Município. Trata-se, não custa repetir, de dispositivo legal que deu fim a mais de duas décadas de dúvidas e discussões acerca da competência municipal em matéria de licenciamento ambiental e tornou urgente a necessidade de os Municípios brasileiros se capacitarem para fazer face a suas novas e imensas responsabilidades. É importante observar que até a edição da Lei Complementar nº 140/2011 diversos Estados delegavam atribuições aos Municípios no âmbito do licenciamento ambiental mediante a assinatura de convênios, que levavam em conta basicamente a existência, na estrutura administrativa municipal, de órgãos capacitados a exercer essas atribuições – inclusive Conselhos Municipais de Meio Ambiente – legislação própria, pessoal capacitado etc. A nova lei não fala mais em delegação de atribuições, que passam a ser próprias dos Municípios, sempre que se configurar que o potencial poluidor do empreendimento a ser licenciado não irá ultrapassar as divisas municipais. A definição de tais atividades pelos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente não pode ser arbitrária ou discricionária – cabendo-lhes unicamente reconhecer o âmbito local do impacto do empreendimento e, em consequência, transferir, ou reconhecer, a primazia da atuação municipal;

- e) criação de espaços territoriais protegidos. A noção de espaços territoriais protegidos foi estabelecida pela Constituição Federal. Esta

# Política Municipal de Meio Ambiente e Sistema Municipal de Meio Ambiente

Esta Nota Técnica busca contribuir para a qualificação daqueles que atuam sobre os problemas decorrentes do desmatamento na Amazônia.

categoria engloba as unidades de conservação, as áreas de preservação permanente e áreas de reserva legal de que cuida o Código Florestal (Lei nº 12.651/2012). A Lei nº 9.985/2000, que estabeleceu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação, dividiu-as em duas grandes categorias: as unidades de conservação de proteção integral e as unidades de conservação de uso sustentável. Ambas podem ser criadas pelo Poder Público Municipal, com os devidos cuidados estabelecidos naquela lei (por exemplo: o ato de criação deve ser precedido de estudos técnicos e de consulta pública, a fim de que sejam minimizados os riscos de criação dos chamados “parques de papel”, de existência limitada apenas ao papel). Os Municípios devem estar cientes de que a criação de unidades de conservação de proteção integral – aquelas em princípio incompatíveis com o exercício de direitos individuais de propriedade, como os parques e as reservas e estações ecológicas – deve ser acompanhada dos respectivos decretos expropriatórios. Já a criação de unidades de conservação de uso sustentável, como as áreas de proteção ambiental – que não impedem, mas apenas limitam o exercício de direitos individuais de propriedade – não implica obrigação de o Município indenizar os proprietários atingidos.

Outros importantes instrumentos a serem tratados na Política Municipal de Meio Ambiente ou em legislação à parte são a imposição de penalidades administrativas àqueles que degradam os recursos naturais ou poluem o meio ambiente; a proibição do emprego, uso, comercialização e produção, em território municipal, de substâncias, métodos e materiais potencialmente causadores de danos graves à saúde humana ou ao meio ambiente etc.

Como se viu, é amplo o poder-dever de o Município atuar na proteção do meio ambiente e defesa da saúde da população.

## 8. Sistema Municipal de Meio Ambiente

Para que possam desincumbir-se com eficiência das missões, atribuições e competências que lhes foram e vêm sendo atribuídas em escala crescente pela Constituição e pelas leis do país, é imperioso que os Municípios instituam um sistema de gestão ambiental, que leve em conta experiências bem-sucedidas, incorpore práticas modernas de gestão ambiental e se articule de forma harmoniosa com os órgãos e entidades similares criadas pelos Governos Federal e Estadual. O Sistema Municipal de Meio Ambiente deve ser integrado por órgãos públicos cujas atividades estejam de alguma forma ligadas à preservação ambiental e ao controle da poluição, e abrir espaço para que a eles se juntem organizações da sociedade civil constituídas com objetivos semelhantes.

### 8.1 Estrutura do Sistema Municipal de Meio Ambiente

A estrutura básica do Sistema Municipal de Meio Ambiente deve contar necessariamente com um Órgão Central, com um Conselho de Meio Ambiente e um Fundo de Meio Ambiente.

#### • Órgão Central Municipal

É o órgão executivo com funções de planejamento, coordenação, controle e execução da Política Municipal de Meio Ambiente.

Em anos recentes, muitos Municípios têm criado em suas estruturas administrativas Secretarias Municipais de Meio Ambiente, no que parece ser

# Política Municipal de Meio Ambiente e Sistema Municipal de Meio Ambiente

Esta Nota Técnica busca contribuir para a qualificação daqueles que atuam sobre os problemas decorrentes do desmatamento na Amazônia.

uma experiência bastante promissora. Com efeito, as Secretarias Municipais de Meio Ambiente, ou autarquias ambientais municipais, detêm melhores condições do que órgãos atomizados na estrutura administrativa dos Municípios para assumir as funções de órgãos centrais do sistema municipal de meio ambiente, habilitando assim os Municípios a bem assumir as novas responsabilidades que lhes foram atribuídas pela Constituição Federal de 1988 e mais recentemente pela Lei Complementar nº 140/2011.

Os órgãos centrais do Sistema Municipal de Meio Ambiente devem contar com dotação orçamentária própria e condizente com as suas necessidades institucionais, equipamentos e instalações adequados e pessoal especializado, selecionado mediante concursos públicos e organizado em planos de carreiras, capacitado a desempenhar de forma eficiente as funções de licenciamento e fiscalização de atividades poluidoras e proteção dos recursos naturais do Município, a salvo dos interesses de empreendedores inescrupulosos e mesmo de eventuais pressões por parte do chefe do Executivo local, muitas vezes mais interessado nos resultados positivos imediatos que podem advir da implantação no território municipal de empreendimentos capazes de gerar empregos e receitas importantes do que nos custos da poluição a eles correspondentes (até porque muitas vezes tais custos só se farão visíveis anos depois de findo o seu mandato). Não se pode perder de vista que os interesses na proteção do meio ambiente são, via de regra, de longo prazo.

Entre as principais atribuições deste órgão executivo estarão, entre outras, elaborar o Plano de Ação de Meio Ambiente e a respectiva proposta orçamentária; coordenar as ações dos órgãos integrantes do Sistema Municipal de Meio Ambiente; exercer o controle, o monitoramento e

a avaliação dos recursos naturais do Município; realizar o controle e o monitoramento das atividades potencial ou efetivamente poluidoras; coordenar a gestão do Fundo Municipal do Meio Ambiente; propor a criação e gerenciar as unidades de conservação; e especialmente licenciar a instalação e a operação de obras e atividades consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou degradadoras do meio ambiente.

- **Conselho Municipal de Meio Ambiente**

Ao lado do órgão executivo, o Sistema Municipal de Meio Ambiente deve contar com um Conselho Municipal de Meio Ambiente, preferencialmente dotado de funções consultivas e também deliberativas, criado com a finalidade de assessorar, estudar e propor ao Secretário Municipal de Meio Ambiente diretrizes de políticas municipais de meio ambiente, além de deliberar sobre normas e padrões ambientais compatíveis com o desenvolvimento socioambiental do Município e os interesses das gerações atuais e futuras.

O plenário deste conselho deverá contar com representantes de todos os órgãos e entidades municipais direta ou indiretamente envolvidos com a questão municipal (Secretarias de Urbanismo, Obras Públicas, Habitação, Saneamento, Assistência Social, Guarda Municipal, Procuradoria Geral do Município etc.), além de representantes de organizações ambientais com atuação expressiva no território municipal, associações de moradores, Comitês de Bacias Hidrográficas, universidades, comunidades indígenas etc. O plenário do conselho deve reunir-se regularmente, em sessões públicas, com pautas divulgadas com antecedência, eventualmente podendo dividir-se em Câmaras Técnicas.

# Política Municipal de Meio Ambiente e Sistema Municipal de Meio Ambiente

Esta Nota Técnica busca contribuir para a qualificação daqueles que atuam sobre os problemas decorrentes do desmatamento na Amazônia.

Entre as principais atribuições do Conselho Municipal de Meio Ambiente estão: acompanhar a execução da política ambiental do Município; analisar propostas de projetos de lei de relevância para a área ambiental; acompanhar a análise dos estudos de impacto ambiental e relatórios de impacto sobre o meio ambiente e, quando necessário, determinar a realização de audiências públicas para analisá-los; propor a criação de unidade de conservação etc.

## • Fundo Municipal de Meio Ambiente

Outro importante órgão na estrutura do Sistema Municipal de Meio Ambiente é o Fundo Municipal de Meio Ambiente. O fundo pode ser criado na própria lei que instituir a Política Municipal de Meio Ambiente ou em lei específica. Além de dotações orçamentárias e créditos adicionais, os recursos do fundo devem abranger o produto de multas ambientais aplicadas pelo Município, compensações ambientais exigidas de empreendimentos que se instalarem no Município e que sejam capazes de causar degradação ambiental significativa, receitas obtidas com o licenciamento ambiental, doações de entidades nacionais e internacionais, recursos oriundos de acordos, contratos, consórcios e convênios, preços públicos cobrados por análises de projetos ambientais etc. As prioridades na aplicação dos recursos do fundo serão definidas por seu Conselho Gestor, que deve contar com um representante de associação civil com reconhecida atuação na área ambiental em território municipal. Os recursos serão necessariamente aplicados em projetos e programas ambientais, aquisição de equipamentos, desenvolvimento de sistemas de gestão ambiental etc.

Os Municípios podem ainda contar, em seu Sistema Municipal de Meio Ambiente, com um Sistema de Informações Ambientais, responsável pela gestão

da informação ambiental no âmbito do Município e integrado a sistemas semelhantes existentes no nível federal e estadual. A função precípua de tal sistema é fortalecer o processo de produção, sistematização e análise de estatísticas e indicadores ambientais.

## 9. Conclusão

O desenvolvimento político, econômico e social do Brasil contemporâneo, as novas atribuições reservadas aos Municípios pela Constituição brasileira e legislação posterior, as graves ameaças que rondam o futuro imediato do planeta e a crescente conscientização da população a respeito da necessidade de o país estabelecer e desenvolver políticas ambientais de longo alcance capazes de promover uma efetiva proteção dos recursos naturais e conter o avanço da poluição, indicam a urgência de os Municípios se adequarem para fazer face a estas novas realidades, e exercer, em toda sua amplitude, o papel de gestor ambiental comprometido com os interesses de atuais e futuras gerações. A edição de uma Política Municipal de Meio Ambiente consistente, apoiada em um Sistema Municipal de Meio Ambiente bem estruturado, é fundamental para que estes objetivos sejam atingidos.

## 10. Referências Bibliográficas

COUTINHO, Ronaldo e Ahmed, Flavio. *Cidade, Direito e Meio Ambiente*. Rio de Janeiro: Lumen Juris Editora, 2011.

COUTINHO, Ronaldo e Benizzato, Luigi. *Direito da Cidade*. Rio de Janeiro: Lumen Juris Editora, 2007.

# Política Municipal de Meio Ambiente e Sistema Municipal de Meio Ambiente

Esta Nota Técnica busca contribuir para a qualificação daqueles que atuam sobre os problemas decorrentes do desmatamento na Amazônia.



PROGRAMA DE QUALIFICAÇÃO  
GESTÃO AMBIENTAL

COUTINHO, Ronaldo e Rocco, Rogério. *O Direito Ambiental das Cidades*. Rio de Janeiro: DP&A Editora, 2004.

D'ISEP, Clarice et al. *Políticas Públicas Ambientais*. São Paulo: RT, 2009.

MARQUES, José Roberto. *Meio Ambiente Urbano*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2005.

MATOS, Eduardo L. *Autonomia Municipal e Meio Ambiente*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

MEIRELLES, Hely L. *Direito Municipal Brasileiro*. São Paulo: RT, 1990.

SILVA, José Afonso. *O Município na Constituição de 1988*. São Paulo: RT, 1989.

SOUZA, Demétrius C. *O Meio Ambiente das Cidades*. São Paulo: Atlas, 2010.

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



PROGRAMA DE QUALIFICAÇÃO  
GESTÃO AMBIENTAL



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

10.1.1

**Autor:**

**Fernando Walcacer**

Consultor do PQGA/IBAM

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