



Gestão e Governança Local para a Amazônia Sustentável

Notas Técnicas

1

Política Municipal de Meio Ambiente •
Instrumentos Específicos ou Complementares •



PROGRAMA DE QUALIFICAÇÃO
GESTÃO AMBIENTAL



Gestão e Governança Local para a Amazônia Sustentável

Notas Técnicas

1



**PROGRAMA DE QUALIFICAÇÃO
GESTÃO AMBIENTAL**

Gestão e Governança Local para a Amazônia Sustentável - Notas Técnicas

Copyright Instituto Brasileiro de Administração Municipal – IBAM

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial, de qualquer forma ou por qualquer meio, sem autorização escrita do IBAM. A violação dos direitos de autor (Lei nº 9.610/1998) é crime estabelecido pelo art. 184 do Código Penal.

Esta é uma publicação do Programa de Qualificação da Gestão Ambiental (PQGA) – Municípios Bioma Amazônia, iniciativa do Instituto Brasileiro de Administração Municipal – IBAM, com recursos do Fundo Amazônia/BNDES.

Superintendência Geral do IBAM - Paulo Timm

Coordenação Geral do PQGA - Tereza Cristina Baratta

Coordenação Técnica - Maria Cristina Tiná Soares de Almeida

Organizadores - Maria Cristina Tiná Soares de Almeida e Peter H. May

Assessoria Técnica - João Vicente Lagüéns e Marina de Oliveira Mendonça

Coordenação Editorial - Leonardo Nogueira, Michelle Dantas, Nelson Issa Lino e Sandra Mager

Projeto Gráfico e Diagramação - IG+ Comunicação Integrada

Revisão Final - Claudia Ajuz (*in memoriam*)

Apoio Administrativo - Selma Rodrigues

**CIP. Brasil. Catalogação na Publicação
Centro de Documentação do IBAM – CEDOC-IBAM**

G393

Gestão e governança local para a Amazônia sustentável:
notas técnicas - 1 / Orgs. Maria Cristina Soares de Almeida e
Peter H. May. - Rio de Janeiro: IBAM, 2016.

152p.

ISBN: 978-85-7403-053-1

1. Fundo de investimentos da Amazônia. 2. Desenvolvimento
sustentável - Amazônia. 3. Amazônia - política e governo. I. Título.

CDU 504.338.1

Sumário

Apresentação	05
Introdução	06
Política Municipal de Meio Ambiente	09
Competências e atribuições dos Municípios em matéria ambiental Fernando Walcacer	11
Política Municipal de Meio Ambiente e Sistema Municipal de Meio Ambiente Fernando Walcacer	23
Crimes e infrações administrativas ambientais Fernando Walcacer	34
A agenda ambiental dos Municípios Estela Maria Souza Costa Neves	46
Recursos e capacidades para governança ambiental nos Municípios Estela Maria Souza Costa Neves	57
Fundos ambientais: instrumentos de financiamento de políticas públicas ambientais municipais Luiza Muccillo de Barcellos	71
Instrumentos Específicos ou Complementares	87
Lei Complementar nº 140/2011 e a atuação do Município em matéria ambiental João L. F. da Matta	88
Obrigatoriedade da recomposição florestal em áreas de preservação permanente e de reserva legal, à luz do Código Florestal Jean Marc Weinberg Sasson	95

Alianças público-privadas: repertório de instrumentos jurídicos Gil Soares Junior	103
A lei de gestão de florestas públicas e o panorama das concessões florestais na Amazônia Ana Luiza Violato Espada	118
Implantação de componentes de sustentabilidade na administração (A3P) nos Municípios da Amazônia Alexandre d'Avignon	129
Natureza e aplicação das emendas impositivas no âmbito da administração municipal Heraldo da Costa Reis	142

Sobre os Autores 149

Apresentação

O Programa de Qualificação da Gestão Ambiental (PQGA), com apoio do Fundo Amazônia/BNDES, tem como principais objetivos fazer avançar a estruturação dos sistemas municipais de meio ambiente e a incorporação do enfoque da sustentabilidade socioambiental pelos municípios que integram o Bioma Amazônia, de forma a conferir ênfase para o controle do desmatamento como parte substantiva do conjunto das políticas locais.

As primeiras ações do Programa ocorreram ainda no final de 2013 e ao longo desse período foi possível observar o crescimento da atuação municipal no tocante aos cuidados com o meio ambiente. Dois novos aspectos da agenda nacional foram responsáveis por esse impulso norteador: i) a descentralização do controle ambiental pautada pela Lei Complementar nº 140/2011, repassando para os municípios o licenciamento, monitoramento e a fiscalização das atividades econômicas consideradas de impacto local; ii) a execução do Cadastro Ambiental Rural e dos instrumentos de regularização ambiental a ele associados, a partir da aprovação do Código Florestal brasileiro, favorecendo controle mais sistemático das atividades presentes no espaço rural.

Embora com níveis de resposta diferenciadas e, muitas vezes, aquém dos desafios, tais processos têm impactado os municípios, ocasionando novas demandas por melhor estruturação das políticas, dos órgãos ambientais e das competências técnicas necessárias. Nesse novo cenário, o PQGA busca oferecer um conjunto de ações em apoio à descentralização da gestão ambiental e ao fortalecimento da capacidade de governança local.

A presente coleção reúne o resultado de um dos componentes mais bem-acolhidos pelas equipes locais, os quais despertaram especial interesse por parte dos municípios, confirmado pelo excepcional número de downloads registrado em curto espaço de tempo e vindo de todos os estados do Bioma.

Trabalhando conceitos, abordagens, instrumentos e práticas, as Notas Técnicas representam parte substantiva da produção especializada acumulada pelo Programa em temas muitas vezes complexos e multi-facetados, mas de grande amplitude e oportunidade para o dia a dia dos municípios.

Merece ainda destaque, a rede de parceiros, dentre consultores autônomos e instituições que deram sua contribuição a esse intenso processo de trabalho, bem como a criteriosa e competente revisão dos organizadores, todos firmemente engajados em construir alternativas sustentáveis de desenvolvimento e que não venham a comprometer o futuro do monumental patrimônio que é o Bioma Amazônia.

Tereza Cristina Baratta

Diretora do IBAM

Coordenadora Geral do Programa

Introdução

Os textos presentes nestes três volumes da coleção de Notas Técnicas (NTs) abrangem trabalhos de diferentes abordagens, elaborados durante a primeira fase de execução do PQGA (2015-2016), por demanda e sob a coordenação técnica do IBAM.

O enfoque e o aprofundamento dos conteúdos temáticos aqui publicados buscam contribuir para a qualificação de gestores públicos e de outros agentes da sociedade civil que lidam com os problemas decorrentes do desmatamento na Amazônia, visando o desenvolvimento sustentável da região. Além da discussão dos aspectos que envolvem o leque de competências legais e de possibilidades de atuação ambiental municipal, esta coletânea constitui um valioso acervo de informações, conceitos e enfoques que têm norteado a procura por melhores práticas sustentáveis por parte dos atores locais.

Com vistas a orientar a leitura, as NTs estão organizadas por subgrupos temáticos, apresentados em três volumes.

O **Volume 1** reúne orientações básicas voltadas para a implantação e consolidação do SISNAMA no âmbito municipal, em dois subgrupos temáticos, sob os títulos: *Política Municipal de Meio Ambiente e Instrumentos específicos e/ou complementares*.

O **Volume 2** constitui-se de temas relevantes, sugeridos como pauta para os municípios da Amazônia em sua atuação ambiental. As NTs deste volume foram distribuídas em quatro subgrupos temáticos: *Qualidade de vida local e ordenamento territorial, Controle ambiental, Prestação de serviços ambientais e Capacitação e educação para a sustentabilidade*.

O **Volume 3** aborda os principais instrumentos de incentivo para adoção de práticas sustentáveis por parte dos atores econômicos e gestores públicos. O conjunto dessas Notas Técnicas está reunido no subgrupo intitulado *Promoção de práticas sustentáveis e de incentivos econômicos*.

Volume 1

O primeiro subgrupo abordado neste volume refere-se aos fundamentos e instrumentos de gestão da *Política Municipal do Meio Ambiente* no Brasil. A consolidação desta política expressa a decisão dos formuladores da Constituição Federal de 1988 de evidenciar o papel dos Municípios na matéria ambiental.

A Lei Complementar nº 140/2011, ao elencar as ações a cargo dos Municípios, definiu que estes devem estabelecer sua própria política de meio ambiente, com normas específicas, observadas aquelas estabelecidas nas esferas

estadual e federal. A obrigação do Município de instituir um Sistema Municipal de Meio Ambiente próprio, composto de órgão ambiental, de conselho e de fundo de meio ambiente, é condição para que este exerça plenamente suas competências legais que envolvem, entre outras, o controle e a fiscalização ambiental. Para o sucesso da implementação da política ambiental municipal, é essencial que se discuta a priorização de atividades da agenda municipal, segundo interesse ambiental local, oportunidade e capacidade. Além dos recursos financeiros, é igualmente imprescindível para a eficácia de políticas públicas captar outros meios materiais, bem como observar a capacidade de coordenação e articulação institucional, qualificações necessárias para implementar estratégias e angariar parcerias.

No subgrupo *Instrumentos específicos ou complementares* a maioria das NTs está associada a questões legais, com destaque para o controle do desmatamento e gestão de florestas. Aborda-se o exercício do licenciamento ambiental, por parte do poder público, com ênfase na atuação municipal e sua autonomia normativa para definir as atividades de impacto ambiental local. A questão florestal é focada no reconhecimento da importância do “novo Código Florestal” para a Amazônia, como importante instrumento de combate ao desmatamento e em prol da restauração da vegetação degradada. Dentre seus conteúdos destacam-se: a obrigatoriedade de recomposição das áreas de preservação permanente (APP) e das reservas legais (RL); a legislação que fomenta a aliança público-privada voltada, entre outros, para exploração sustentável de recursos naturais em florestas públicas e a lei que permite a criação de florestas públicas destinadas à conservação dos recursos naturais e à geração de benefícios socioambientais.

Esse volume aborda ainda a proposta de revisão dos padrões de produção e consumo nos governos municipais, com a implantação do Programa da Agenda Ambiental na Administração Pública (A3P), do MMA, que é tema de uma NT onde é tratada a necessidade de mudança de paradigmas nos órgãos municipais, refletindo a transversalidade dos temas ambientais.



Volume 2

No segundo volume, o subgrupo *Qualidade de vida e ordenamento territorial* dá ênfase à elaboração do Plano Diretor como instrumento fundamental de planejamento e controle do uso do solo municipal. Outros assuntos abordados neste conjunto incluem diretrizes para a gestão urbana em áreas alagáveis, para a mobilidade regional e urbana e para a contratação de planos municipais para investimento no saneamento básico. A questão fundiária e a ocupação de terras públicas, bem como os meios para evitar a grilagem e os problemas na implantação de projetos de interesse público, são objeto de uma NT, cujo tema se articula com alguns outros assuntos contidos na coletânea.

Dentre as Notas Técnicas do subgrupo intitulado *Controle ambiental*, defende-se um papel mais expressivo do Município no processo de licenciamento ambiental de grandes empreendimentos, seja no acompanhamento de processos de estudos de impacto ambiental (EIA/RIMA), seja representando os interesses das comunidades afetadas e também negociando adequado nível de compensação ambiental. A diferença entre a compensação ambiental e a financeira é apresentada em uma NT específica, na qual a característica e a finalidade de cada mecanismo são expostas de forma sucinta. No caso de impacto local, os temas tratam do licenciamento e da fiscalização ambiental a cargo dos Municípios, apresentando conceitos, procedimentos básicos e legislação aplicável. Experiências exitosas de atuações locais são retratadas nesta coletânea por meio de quatro estudos de caso, que relatam as estratégias e as ações de Municípios localizados nos estados de Mato Grosso e Pará para sair da lista negra do MMA em relação ao desmatamento. Outras NTs deste conjunto tratam de ferramentas de monitoramento e combate ao incêndio e mudança no uso do solo, lançando mão de sistemas de bases de dados geográficos (SIG), crescentemente disponíveis para uso público.

Já no subgrupo seguinte, que trata da *Prestação de serviços ambientais*, encontram-se subsídios importantes dedicados ao tema das áreas de preservação permanente (APPs). Neste conjunto temático são abordados os métodos para geração de dados que auxiliam na demarcação de APPs, principalmente em face

da complexidade do quadro natural da Amazônia, que fornecem orientações técnicas para restauração dessas áreas, inclusive para as APPs ripárias, de modo a garantir a preservação dos recursos hídricos, em termos de vazão e de qualidade da água. Para a proteção da biodiversidade, aponta-se a instituição de unidades de conservação (UCs) municipais, com adequada gestão e participação ativa dos conselhos gestores, como estratégia importante contra o desmatamento e melhoria da qualidade de vida local.

O último subgrupo do Volume 2 se ocupa da *Capacitação e educação para a sustentabilidade*, elementos-chave para qualquer avanço nesta matéria, visto que os técnicos das prefeituras municipais da Amazônia, embora dedicados, muitas vezes não são suficientemente preparados para enfrentar os desafios que envolvem a gestão ambiental municipal. A implantação de um adequado plano de cargos e salários para técnicos dos órgãos ambientais e a realização de concurso público apresentam-se como contribuições relevantes para este contexto. Outros temas versam sobre a capacitação necessária para alcançar o manejo florestal sustentável e a terminologia mais apropriada para tratar da restauração de áreas degradadas.

Volume 3

O último volume da publicação reúne um subgrupo de Notas Técnicas intitulado *Promoção de práticas sustentáveis e de incentivos econômicos*. Esta coletânea dá destaque aos instrumentos de política pública que visam a incentivar as boas práticas ambientais. Há um conjunto de Notas que trata de instrumentos de incentivo e de políticas públicas de suporte, apoio técnico e informação que ajudam a incrementar estas iniciativas com o melhor desempenho. Um outro bloco apresenta temas de boas práticas de uso do solo nas paisagens produtivas, visando a sua sustentabilidade e a geração de renda local.

O primeiro conjunto contextualiza as estratégias de mitigação e de adaptação às mudanças climáticas e aborda a questão do desmatamento na Amazônia, distinguindo seus diferentes conceitos (desmatamento legal, ilegal, zero e líquido zero). Dentre as NTs nesse conjunto, destaca-se o ICMS-Ecológico, instrumento que já foi adotado em 17 estados brasileiros, que realoca as receitas do ICMS de acordo com os municípios que possuam maior área proporcional em UCs e/ou Terras Indígenas. Outro mecanismo, que cresce em importância no plano municipal, é o *Pagamento por Serviços Ambientais (PSA)*, sobre o qual é dedicada uma NT focada na experiência e em procedimentos para desenvolver um programa local de Produtores de Água, apoiado pela Agência Nacional de Águas (ANA).

No outro conjunto, há uma série de NTs que tratam de alternativas para uso do solo e recursos naturais, que garantem maior sustentabilidade socioambiental. Entre elas incluem-se: manejo florestal comunitário, pecuária rotacional e recuperação de pastagens, sistemas agroflorestais (SAFs), piscicultura intensiva, artesanato e turismo de base comunitária, e a meliponicultura como meio de preservar a biodiversidade e os valores culturais dos povos da floresta. Um outro leque de instrumentos complementa este conjunto, relacionado à economia solidária e à criação de cadeias de valor, fundamentado em atributos locais. Tais instrumentos foram reforçados pelo Programa Nacional de Aquisição de Alimentos (PAA), vinculado ao Programa de Alimentação Escolar (PNAE), que obriga a compra de produtos obtidos junto a produtores rurais locais em, no mínimo, 30% do volume necessário.

Ao final de cada volume, há uma breve apresentação dos autores que participaram da elaboração das Notas Técnicas que, ao lado da equipe do PQGA, muito honraram este feito.

Espera-se que esta coletânea forneça meios para aprender com o que tem ocorrido recentemente na região, estimulando a busca por mais opções e oportunidades para conviver e florescer dentro dos limites planetários.

Maria Cristina Tiná Soares de Almeida
Peter H. May
Organizadores



Política Municipal de Meio Ambiente

Nota técnica

Competências e atribuições dos Municípios em matéria ambiental

Fernando Walcacer

Resumo

Tem a finalidade de explicitar as competências e atribuições dos Municípios, em matéria ambiental, que ganharam destaque na Constituição Federal de 1988 e legislação complementar. Trata das ações concorrentes entre os três níveis governamentais, relativas à gestão ambiental, na sua evolução regulamentar. As competências ambientais pelas quais os Municípios são dotados incluem o ordenamento territorial, a conservação da natureza, o saneamento básico, a gestão de recursos hídricos e a proteção do patrimônio histórico. Conclui que a integração das ações locais com as políticas estaduais e federais é fundamental para uma gestão eficiente, apoiada numa Política Ambiental Municipal e a estruturação plena das instituições gestoras locais.

1. Introdução: o papel dos Municípios na Federação brasileira

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.

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

¹ SILVA, 1989, p.7.

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 por meio 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 guarda 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 pétreia, 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 es-

taduais 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 derrogada 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 constituir 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 de 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 reservado pela Política Nacional de Recursos Hídricos (Lei nº 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 abrangam 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 estruturem de forma adequada para fazer frente a suas amplas responsabilidades na matéria.

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.

Nota técnica

Política Municipal de Meio Ambiente e Sistema Municipal de Meio Ambiente

Fernando Walcacer

Resumo

Fornece subsídios para a adoção, pelos Municípios, de legislação estabelecendo uma Política Municipal de Meio Ambiente com princípios, objetivos e instrumentos que lhes possibilitem melhor exercer os seus poderes e responsabilidades ambientais. Com a Lei Complementar nº 140/2011, tais instrumentos ganharam uma estatura maior ao permitir a devolução de funções como o licenciamento ambiental e ordenamento territorial aos Municípios sem flexibilizar o rigor das normas adotadas em instâncias superiores. Para tanto, os Municípios devem criar um Sistema Municipal de Meio Ambiente que incorpore, além dos demais instrumentos, a criação de conselhos, com participação da sociedade local, e de mecanismos financeiros adequados a uma correta gestão.

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.

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 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 Belo Monte 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.

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 desdobrava 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 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 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 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 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.

8.1.1 Órgão central municipal

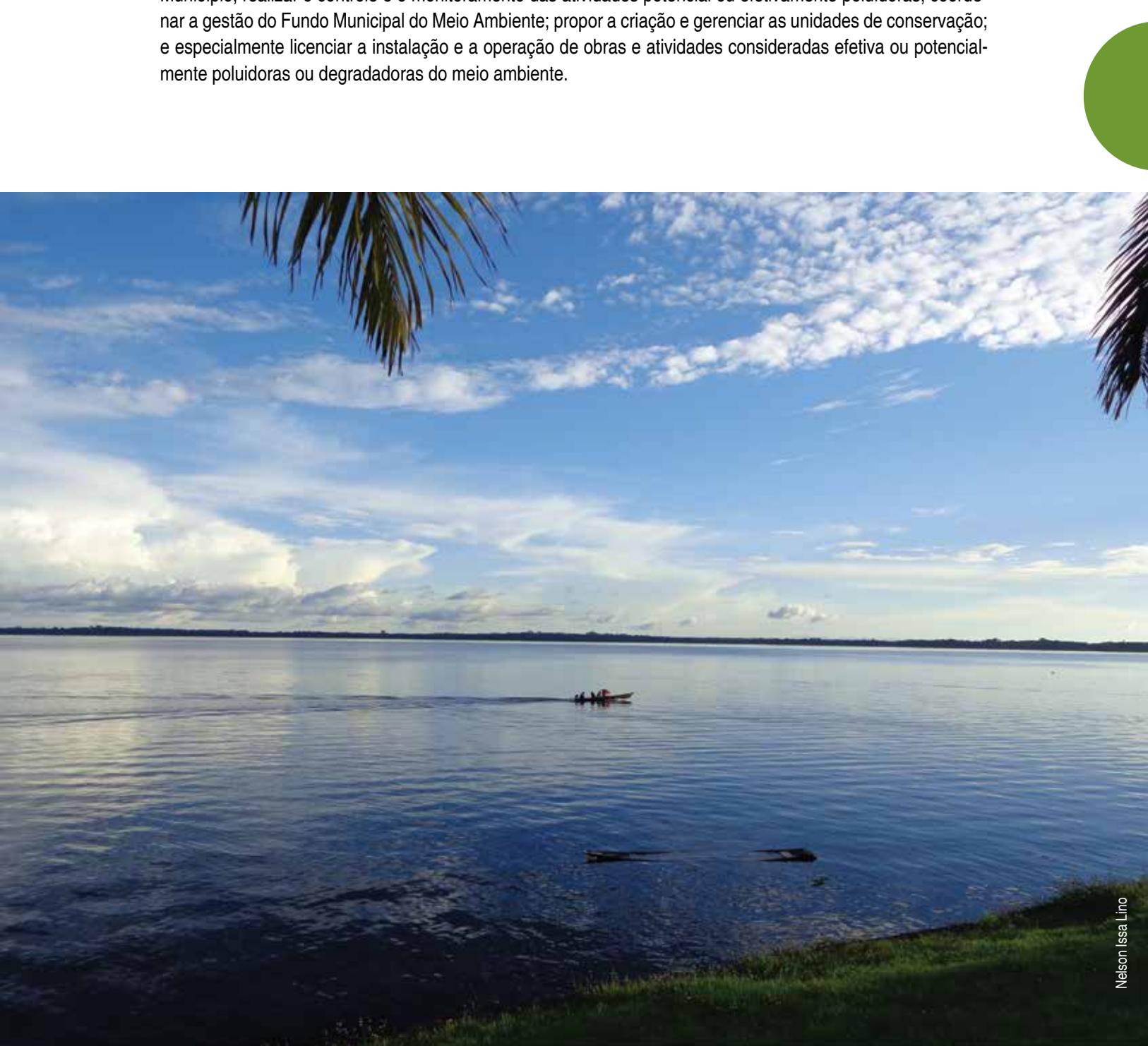
É o órgão executivo com funções de planejamento, coordenação, controle e execução da Política Municipal de Meio Ambiente.

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



8.1.2 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.

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.

8.1.3 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 compro-

metido 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.

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.
- 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.

Nota técnica

Crimes e infrações administrativas ambientais

Fernando Walcacer

Resumo

A Lei de Crimes e Infrações Administrativas Ambientais (Lei nº 9.605/1998) unificou os dispositivos anteriores sobre a matéria e estabeleceu sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados. Embora os Municípios não sejam autorizados a ajuizar ações penais ambientais, exercem papel importante na sua repressão, informando ao Ministério Público de possíveis agressões ao meio ambiente ocorridas na sua jurisdição. Os exemplos incluem crimes contra a flora e fauna, a poluição, o ordenamento urbano e o patrimônio cultural e contra a Administração Pública. Os Municípios possuem poder de polícia ambiental devendo exercer de forma ativa o controle e a fiscalização das atividades colocadas sob sua jurisdição.

1. Introdução

A presente Nota se propõe a oferecer à Administração Municipal informações sobre as disposições da Lei de Crimes e Infrações Administrativas Ambientais (Lei nº 9.605/1998), habilitando-a assim a melhor exercer o seu poder de polícia ambiental.

Até o advento da Constituição Federal de 1988 e, dez anos mais tarde, da Lei nº 9.605/1998, que dispôs sobre os crimes e infrações administrativas ambientais, a legislação brasileira nesta matéria era praticamente inexistente ou, quando existente, pouquíssimo aplicada – reflexo do pouco caso com que até então eram tratadas, entre nós, as questões ambientais.

Assim é que o Código Penal (Decreto-lei nº 2.848/1940) continha um dispositivo que talvez pudesse ter sido mais bem utilizado, ao longo do tempo em que esteve em vigor, para coibir práticas criminosas em relação à poluição das águas (na Itália, cuja legislação penal continha cláusula semelhante, a lei penal foi utilizada com bastante sucesso). Tratava-se do art. 271, assim redigido:

“Art. 271 - Corromper ou poluir água potável, de uso comum ou particular, tornando-a imprópria para consumo ou nociva à saúde:
 Pena – reclusão, de dois a cinco anos.
 Parágrafo único – Se o crime é culposo:
 Pena – detenção, de dois meses a um ano.”

É evidente que este tipo penal não havia sido pensado, em 1940, para coibir a poluição industrial ou sanitária. Visava-se então, basicamente, punir a prática delituosa perpetrada por indivíduos que, dolosamente ou não, lançassem à água produtos químicos que pudessem causar danos à saúde da população. Com o tempo verificou-se que, tal como na Itália, o art. 271 poderia aplicar-se à poluição hídrica “institucional” – cumprindo, assim, a lei penal a sua finalidade básica de servir para desestimular condutas antissociais. Com este objetivo diversas ações chegaram a ser ajuizadas pelo Ministério Público brasileiro. Quase todas, porém, com resultados decepcionantes para seus autores, na medida em que boa parte do Judiciário entendeu que a expressão **potável** deveria ser tomada em seu sentido mais restritivo – aquele recurso hídrico absolutamente livre de quaisquer poluentes, algo muito difícil de se encontrar na natureza – e desriminalizou as condutas contestadas pelo *parquet*.

Igualmente de pouca valia no combate à poluição atmosférica foi o tipo contravencional descrito no art. 38 do Decreto-lei nº 3.688/1941 (Lei das Contravenções Penais), a saber:

“Art. 38. Provocar, abusivamente, emissão de fumaça, vapor ou gás, que possa ofender ou molestar alguém:
 Pena – multa, de duzentos mil-réis a dois contos de réis.”

A escassa aplicação prática desse dispositivo ao longo do tempo deveu-se não apenas à ausência de previsão legal de pena de detenção, capaz de mais fortemente desestimular as condutas indesejáveis, como também ao fato de a lei exigir que a conduta fosse **abusiva**, o que pressupõe a existência de norma anterior, nunca editada, estabelecendo limites aceitáveis para a poluição do ar.

Merece ser mencionado ainda, nessa espécie de pré-história do Direito Penal Ambiental brasileiro, o primeiro Código Florestal (Decreto nº 23.793/1934), que em seu art. 83 definiu diversos crimes florestais, dentre eles o “fogo posto em florestas de domínio público ou privado e produtos florestais, o dano causado aos

parques e florestas, a introdução de pragas nas florestas e a destruição de exemplares da fauna ou da flora que por sua raridade ou beleza tivessem merecido proteção especial dos poderes públicos”.

Tais crimes poderiam ser punidos com penas de detenção que variavam de três meses a três anos. Todas estas infrações foram reduzidas a meras contravenções penais pela Lei nº 4.771/1965, que substituiu o antigo Código Florestal, e passaram a ser punidas com penas mais leves, de três meses a um ano de detenção.

Outra lei importante deste período foi a Lei nº 5.197/1967, que dispôs sobre a proteção da fauna (embora tenha ficado conhecida como Código de Caça) e proibiu a sua utilização, perseguição, destruição, caça ou apanha, assim como o exercício da caça profissional, atividades consideradas contravenções penais pelo seu art. 27. A Lei nº 7.653/1988 transformou essas contravenções em crimes, puníveis com penas de reclusão de até cinco anos; e, como resultado dessa alteração legislativa, tornou-se frequente, Brasil afora, que indivíduos flagrados ao caçar para a subsistência de suas famílias fossem levados à prisão, nelas podendo permanecer por longos períodos. Semelhante iniquidade levou dez anos para ser corrigida, não tendo sido poucos os juízes que, durante este período, simplesmente se recusaram a aplicar a lei draconiana, justificando sua conduta mais benevolente com o chamado princípio da insignificância, ou da bagatela.

2. A Constituição Federal de 1988 e os crimes e infrações administrativas ambientais

Rompendo com o silêncio de Constituições brasileiras anteriores, que durante toda a História republicana haviam simplesmente ignorado o tema, a Constituição Federal de 1988 dedicou ao meio ambiente um sem-número de referências ao longo de seu texto, além de um capítulo exclusivo, formado pelo art. 225 e seus diversos incisos e parágrafos.

Desde o advento da Lei nº 6.938/1981, que estabeleceu a Política Nacional do Meio Ambiente, o Brasil vinha procurando adequar a sua legislação, tradicionalmente marcada pela irresponsabilidade dos poluidores em relação aos danos ambientais por eles causados, às novas necessidades trazidas pela crise ambiental. Assim é que a Lei nº 6.938/1981 estabeleceu o princípio fundamental da responsabilidade civil objetiva – isto é, independentemente da existência de culpa – dos causadores diretos e indiretos dos danos ambientais. Faltava, porém, ampliar essa possibilidade de responsabilização aos crimes e infrações administrativas ambientais. E isso foi o que fez a Constituição de 1988, ao dispor, em seu art. 225, §3º: “As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.”

Imediatamente ficou clara, a todos os intérpretes da Constituição, a profunda mudança por ela almejada, com o objetivo de tornar mais consistente a proteção do meio ambiente brasileiro. Com efeito, o Direito Penal sempre se mostrara extremamente reticente à ideia de que as pessoas jurídicas, as maiores beneficiárias da degradação ambiental, pudessem ficar sujeitas a sanções de natureza penal. Para a doutrina penalista clássica, a imposição de tais sanções depende de condutas do agente (comissivas ou omissivas), e como sempre se negara a possibilidade de as pessoas jurídicas determinarem as suas próprias condutas, elas nunca haviam sido responsabilizadas penalmente. Mas foi exatamente isso que a Constituição fez. E da possibilidade dessa responsabilização resultou uma profunda mudança no comportamento das empresas brasileiras em relação ao meio ambiente, notadamente a partir da edição da Lei nº 9.605/1998, que dispôs sobre crimes e infrações administrativas ambientais. A tríplice responsabilidade ambiental – civil, penal e administrativa –, passou desde então a ser a pedra de toque do Direito Ambiental Brasileiro.

3. A Lei nº 9.605/1998: aspectos gerais

Como ficou dito anteriormente, a Lei nº 9.605/1998 representou um passo importantíssimo na evolução do Direito Ambiental brasileiro. E não apenas pela possibilidade de responsabilização das pessoas jurídicas – nas hipóteses em que o crime tenha sido cometido por decisão de seu representante legal ou contratual ou de seu órgão colegiado, no interesse ou benefício da sociedade (art. 3º). As pessoas jurídicas estão sujeitas às chamadas penas restritivas de direitos, que incluem a suspensão parcial de atividades, a interdição temporária de estabelecimento, obra ou atividade e a proibição de contratar com o Poder Público ou dele obter subsídios, subvenções ou doações (art. 22).

A aprovação da nova lei no Congresso Nacional não foi fácil: para que isso acontecesse foi preciso não apenas retirar do texto menções aos crimes de queimada e poluição sonora, que incomodavam especialmente as bancadas ruralista e evangélica, assim como os proprietários de casas noturnas, mas também diminuir significativamente o tamanho das penas inicialmente cogitadas – o que de certa forma acabou retirando da lei boa parte de sua efetividade. Com efeito, como boa parte dos crimes ambientais ficou sob a jurisdição dos Juizados Especiais Criminais, não é raro que degradações ambientais significativas acabem sendo reparadas por meio do pagamento de cestas básicas ou prestação de serviços à comunidade.

As ações penais ambientais são obrigatoriamente ajuizadas pelo Ministério Público estadual ou federal. Não se admite o crime de ação privada, e têm sido frequentes os conflitos de competência entre as justiças estadual e federal em matéria de crimes ambientais. De modo geral, pode-se dizer que são da competência federal os crimes que atinjam bens, interesses dos serviços da União Federal, ficando os demais sob a tutela da Justiça estadual.

É importante perceber-se ainda que a Lei nº 9.605/1998 preocupa-se muito mais com a reparação do dano ambiental do que com a efetiva punição de seus responsáveis, como o atestam diversos de seus dispositivos. Embora não estejam legitimados a ajuizar ações penais ambientais, os Municípios podem e devem desenvolver um papel importantíssimo na sua repressão, fornecendo ao Ministério Público informações valiosas a respeito de possíveis crimes ambientais acontecidos em sua jurisdição.

4. Crimes contra o meio ambiente

A Lei de Crimes e Infrações Administrativas tipifica, ao longo do Capítulo V (arts. 29 a 69-A) inúmeros crimes, devidamente distribuídos entre as suas cinco seções (crimes contra a fauna, crimes contra a flora, poluição e outros crimes ambientais, crimes contra o ordenamento urbano e o patrimônio cultural e crimes contra a Administração Pública). A seguir serão examinados, ainda que brevemente, alguns dos crimes mais relevantes ali elencados.

4.1 Crimes contra a fauna

A partir de 1988, a fauna brasileira passou a ser expressamente protegida pela Constituição Federal, como parte integrante dos bens comuns do povo (e não mais como bem da União, como até então era classificada). A Constituição incumbiu o Poder Público de proteger a fauna e a flora, “vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade” (art. 225, §1º, inciso VII). É sob esta perspectiva constitucional que devem ser tratados os crimes cometidos contra a fauna e a flora brasileiras.

A Lei nº 9.605/1998 considerou crime “matar, perseguir, caçar, apanhar, utilizar espécimes da fauna silvestre, nativos ou em rota migratória, sem a devida permissão, licença ou autorização da autoridade competente, ou em desacordo com a obtida”.

Não há, como se vê, uma vedação expressa e absoluta, como dispunha a legislação anterior, admitindo-se que, em circunstâncias excepcionais, a caça, apanha etc. da fauna silvestre seja autorizada ou licenciada pelos órgãos públicos.

São puníveis, igualmente, a exportação de couros e peles de répteis e anfíbios e a introdução, no país, de espécime animal exótica, sem a devida autorização administrativa. Abusos e maus-tratos contra animais passaram a ser considerados crimes (antes, eram simples contravenções), assim como a emissão de efluentes e o carreamento de materiais que deem causa ao perecimento de espécimes de fauna aquática.

A pesca por meios condenáveis (uso de explosivos ou utilização de substâncias tóxicas) foi criminalizada, assim como a pesca em locais ou períodos interditados pelas autoridades competentes. Finalmente, a lei descriminalizou o abate de animais em estado de necessidade (para saciar a fome do agente ou de sua família); para proteger pomares, lavouras etc., quando devidamente autorizado; ou quando se tratar de animal nocivo, assim devidamente caracterizado pela autoridade competente.

4.2 Crimes contra a flora

Entre relação à flora, a Lei nº 9.605/1998 criminalizou o dano ou destruição de floresta considerada de preservação permanente (a classificação das florestas de preservação permanente é feita pelo Código Florestal atualmente em vigor – Lei nº 12.651/2012), assim como o dano à vegetação primária e secundária em estado avançado ou médio de regeneração (do bioma Mata Atlântica), o dano direto ou indireto às Unidades de Conservação (tratadas na Lei nº 9.985/2000) e às suas Zonas de Amortecimento. Mereceram igualmente a atenção da Lei o incêndio em mata ou floresta, assim como a extração, sem autorização, de quaisquer espécies de minerais de florestas públicas.

Também comete crime ambiental quem recebe ou adquire para fins comerciais ou industriais madeira, lenha, carvão e outros produtos de origem vegetal sem exigir do vendedor a competente autorização, assim como quem, sem licença, vende, expõe à venda, tem em depósito, transporta ou guarda madeira, lenha, carvão e outros produtos de origem florestal. Ainda em relação especificamente a florestas merece destaque a criminalização feita pela Lei nº 9.605/1998 da degradação de florestas em terras de domínio público e o ingresso, sem autorização, em unidades de conservação, portando instrumentos próprios para caça, pesca ou exploração de produtos florestais.

4.3 Da poluição e outros crimes ambientais

Ao tratar da poluição, a Lei de Crimes Ambientais preocupou-se em defini-la de maneira abrangente, criminalizando condutas que “resultem ou possam resultar em danos à saúde humana, ou que provoquem a mortandade dos animais ou a destruição significativa da flora”. Trata-se, pois, em relação à saúde humana, de crimes de perigo, quando não é preciso aguardar pelo resultado concreto da conduta irregular.

A Lei nº 9.605/1998 considerou especialmente graves, sujeitando os infratores a penalidades de até cinco anos de reclusão, tornar uma área imprópria para a ocupação humana; causar poluição atmosférica que provoque a retirada, ainda que momentânea, dos habitantes das áreas afetadas; causar poluição hídrica que torne necessária a suspensão do abastecimento público de água de uma comunidade; dificultar ou impedir o

uso público das praias; e lançar resíduos em desacordo com as exigências estabelecidas em leis e regulamentos. Esta seção dispõe ainda sobre a pesquisa ou lavra de recursos minerais sem autorização, além das diversas formas de manipular produtos ou substâncias tóxicas, perigosas ou nocivas à saúde humana (produzir, comercializar, armazenar etc.), sem a devida autorização.

Merce ainda menção especial o crime previsto no art. 60, que diz respeito ao funcionamento de atividades e empreendimentos potencialmente poluidores sem a devida licença ambiental. Embora tais atividades e empreendimentos já estivessem obrigados a se licenciar desde 1981, quando entrou em vigor a Lei nº 6.938, em sua imensa maioria elas continuavam agindo à margem da lei quando a lei penal entrou em vigor.

4.4 Crimes contra o ordenamento urbano e o patrimônio cultural

Estas matérias, que ainda não haviam merecido do legislador brasileiro tratamento à altura da sua importância, foram igualmente contempladas no texto da Lei nº 9.605/1998, nos arts. 62 a 65. Tais dispositivos proibiram, por exemplo, destruir, inutilizar ou deteriorar bem especialmente protegido, assim como alterar o aspecto ou estrutura de local protegido, e ainda promover construção em solo não edificável ou no seu entorno, assim considerado em função de seu valor cultural, sem autorização da autoridade competente.



4.5 Crimes contra a administração ambiental

Finalmente, a seção que engloba os crimes cometidos contra a Administração ambiental merece ser saudada como uma das maiores novidades da Lei de Crimes Ambientais. Com efeito, aqui não se cuida de delitos praticados por particulares, mas sim pelos próprios membros da Administração Pública, buscando-se com as novas regras pôr fim a uma cumplicidade absolutamente nefasta aos interesses de conservação do meio ambiente. Assim, comete crime o funcionário público que faz afirmação falsa ou enganosa, omite a verdade, sonega informações ou dados técnicos em procedimentos de licenciamento ambiental, assim como aquele que concede licença ou autorização ambiental em desacordo com as normas ambientais.

A Lei nº 11.284/2006 acrescentou um novo dispositivo, de nº 69-A, ao texto da Lei de Crimes Ambientais, para criminalizar aquele que apresenta, no decorrer de procedimento administrativo ambiental, estudo, laudo ou relatório ambiental total ou parcialmente falso ou enganoso, inclusive por omissão. Importa assinalar que para o Direito Penal o conceito de **funcionário público** tem uma amplitude muito maior do que para o Direito Administrativo, englobando todos aqueles que, de uma maneira ou outra, possam ser caracterizados como agentes públicos, sejam ou não concursados, ocupem ou não cargos públicos regularmente criados pela lei.

5. Infrações administrativas ambientais

Embora venha comumente referida como Lei de Crimes Ambientais, a Lei nº 9.605/1998 dispõe também, como já visto, sobre infrações administrativas ambientais. E o faz de forma igualmente inovadora, como se verá a seguir.

O legislador escolheu definir as infrações administrativas ambientais de forma aberta, o que gerou não poucas críticas, à época da edição da Lei nº 9.605/1998. Ao invés de definir uma a uma as ações que poderiam ser interpretadas como infrações administrativas ambientais, preferiu estatuir, de forma genérica, que “considera-se infração administrativa ambiental toda ação ou omissão que viole as regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente”.

Ao elencar as autoridades competentes para a lavratura de autos de infração ambiental e a consequente instauração dos processos administrativos a eles correspondentes, a lei menciona os funcionários dos órgãos ambientais integrantes do Sistema Nacional de Meio Ambiente – SISNAMA, designados para as atividades de fiscalização, bem como os agentes das Capitanias de Portos.

Como se sabe, o SISNAMA foi instituído pela Lei nº 6.938/1981, que dispôs sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, e é integrado, além dos órgãos superior (o Conselho de Governo), consultivo e deliberativo (o Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA), central (o Ministério do Meio Ambiente), por órgãos executores federais (o IBAMA e o ICMBio), órgãos seccionais (os órgãos ou entidades estaduais encarregados do controle fiscalização de atividades capazes de provocar degradação ambiental) e órgãos locais (os órgãos ou entidades municipais responsáveis pelo controle e fiscalização dessas atividades nas suas respectivas jurisdições). Importante ressaltar que apenas os funcionários designados para atividades de fiscalização estão aptos a exercer o poder de polícia ambiental.

Como regra geral, pode-se dizer que os entes federativos competentes para licenciar atividades e empreendimentos potencialmente causadores de degradação ambiental são competentes para efetuar o seu controle e fiscalização. É o que dispõe a Lei Complementar nº 140/2011, que fixou normas para a cooperação

entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção do meio ambiente.

A Lei Complementar nº 140/2011 estabeleceu que cabe à União exercer o controle e fiscalizar as atividades e empreendimentos cuja atribuição para licenciar ou autorizar, ambientalmente, lhe for cometida (art. 7º, XII); atribuições idênticas cabem aos Estados e aos Municípios em relação às atividades e empreendimentos que lhes caiba licenciar e autorizar (arts. 8º, XII e 9º, XII). Assim, são ações administrativas dos Municípios,

“observadas as atribuições dos demais entes federativos previstos 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; e b) localizados em unidades de conservação instituídas pelo Município, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs)”.

Como regra geral, os empreendimentos e atividades são licenciados ambientalmente por um único ente federativo (art. 13). Inexistindo órgão ambiental capacitado ou Conselho de Meio Ambiente no Estado ou no Município, as atribuições relativas ao licenciamento ambiental (e também à fiscalização) transferem-se, respectivamente, para a União ou o Estado.

Em relação ao manejo e supressão de vegetação de florestas e formações sucessoras, a Lei Complementar nº 140/2011 estabeleceu algumas regras específicas. Assim, cabe à União aprová-los quando se tratar de florestas públicas federais, terras devolutas federais ou Unidades de Conservação por ela instituídas (salvo Áreas de Proteção Ambiental), assim como as supressões e manejos decorrentes de atividades ou empreendimentos por ela licenciados. Quando o manejo ou supressão ocorrer em florestas públicas ou Unidades de Conservação estaduais (exceto APAs), assim como em imóveis rurais e em atividades e empreendimentos por ele licenciados, esta atribuição cabe aos Estados; e será dos Municípios quando o manejo ou supressão ocorrer em florestas públicas ou unidades de conservação municipais (exceto APAs), assim como em atividades e empreendimentos por eles licenciados ambientalmente.

As infrações administrativas ambientais estão sujeitas a uma ampla variedade de sanções, elencadas no art. 72 da Lei nº 9.605/1998. Elas vão desde a advertência, penalidade que deve ser reservada às infrações de menor gravidade, até a suspensão parcial ou total de atividades e as penas restritivas de direitos (suspensão ou cancelamento de registro, licença ou autorização, perda ou restrição de incentivos e benefícios fiscais, perda ou suspensão de participação em linhas de financiamento em estabelecimentos oficiais de crédito e proibição de contratar com a Administração Pública, por até três anos). As multas podem ser simples ou diárias (estas devendo ser aplicadas sempre que o cometimento da infração se prolongar no tempo), a apreensão de animais, produtos e subprodutos da fauna e floras, instrumentos, petrechos, equipamentos ou veículos, o embargo e demolição de obra etc. Todas estas penalidades encontram-se hoje regulamentadas pelo Decreto nº 6.514/2008, que revogou o Decreto nº 3.179/1999.

5.1 O Decreto nº 6.514/2008

O Decreto nº 6.514/2008 substituiu o Decreto nº 3.179/1999, que havia sido o primeiro a regulamentar a Lei de Crimes e Infrações Administrativas Ambientais. Trata-se de um texto extenso (nada menos do que 154 artigos), que definiu uma ampla gama de infrações administrativas ambientais – respeitando a definição genérica feita pela Lei nº 9.605/1998 (toda ação ou omissão que viole as regras de uso, gozo,

promoção, proteção e recuperação do meio ambiente), além de tratar com minúcias, ao longo de nada menos do que sessenta artigos, o processo administrativo federal para a apuração das infrações administrativas ambientais. Refoge em muito, evidentemente, ao âmbito restrito do presente trabalho, apreciá-lo em seus detalhes. Alguns temas de maior relevo, contudo, serão tratados, ainda que brevemente, ao longo dos próximos parágrafos.

Ressalte-se ainda que, embora exista alguma divergência doutrinária, faz sentido o entendimento de que os Municípios, à falta de legislação própria e no exercício do poder de polícia ambiental que lhes é inerente, apliquem os dispositivos do Decreto federal nº 6.514/08 que definem as infrações administrativas ambientais e determinam as sanções a elas aplicáveis. Deverão, contudo, estabelecer em sua legislação a estrutura administrativa responsável pelo controle e fiscalização das atividades e empreendimentos sob sua jurisdição e obedecer aos princípios gerais que regem os atos administrativos.

5.1.1 Multas

As multas são as sanções mais aplicadas às infrações administrativas ambientais. O valor das multas, cujo produto deve reverter para fundos de meio ambiente (nacional, estaduais ou municipais), varia de R\$ 50,00 (cinquenta reais) a R\$ 50.000.000,00 (cinquenta milhões de reais). Para citar apenas um exemplo, o comerciante que explora a imagem de animal silvestre mantido irregularmente em cativeiro está sujeito a uma multa de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) a R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais). Este enorme gradiente exige do responsável pela aplicação da sanção uma boa dose de cuidados e de bom senso. A lei oferece alguns poucos parâmetros para a dosagem da multa, que devem ser escrupulosamente observados pelo agente da fiscalização (gravidade do dano, antecedentes do empreendedor e porte do empreendimento). Na prática judicial uma percentagem enorme das multas costuma ser anulada, pelos mais diversos motivos, mas fundamentalmente pelo não cumprimento das regras básicas que devem informar o processo administrativo ambiental.

A multa simples deve ter por base a unidade do objeto lesado (hectare, metro cúbico, quilograma etc.). Não pode haver duplicidade de multas: o pagamento de multa imposta por Estados e Municípios substitui a multa federal, e vice-versa (contudo, somente o efetivo pagamento da multa será considerado para efeito desta substituição).

Multas diárias devem ser multiplicadas pela quantidade de dias em que a infração persistiu. Ela não pode ser inferior a 50 reais, nem pode exceder 10% do valor da multa simples máxima combinada à infração. Ela será suspensa a partir do momento em que o autuado informar à administração ambiental que a situação foi regularizada, podendo ser retomada caso se constate que isso de fato não ocorreu.

Ao perder a condição de primário, através de nova conduta delitiva nos cinco anos subsequentes à autuação original, o infrator ambiental sujeita-se à aplicação de multa em triplo, no caso de reincidência na mesma infração, e da multa em dobro, no caso de infração distinta.

5.1.2 Apreensão de animais, produtos, subprodutos, petrechos, instrumentos, veículos etc.

Animais domésticos e exóticos podem ser apreendidos quando se encontrarem no interior de Unidades de Conservação de Proteção Integral, em áreas de preservação permanente ou quando estiverem impedindo a regeneração natural de vegetação em áreas cujo corte não tenha sido autorizado. Os bens apreendidos po-

derão ser utilizados pela fiscalização, quando ficar demonstrado o relevante interesse público nesta utilização, quando não houver outro meio disponível, a juízo da autoridade ambiental.

Normalmente os bens apreendidos devem ficar sob a guarda do órgão responsável pela fiscalização. Anulada, revogada ou cancelada a apreensão, devem ser devolvidos a seus proprietários no estado em que se encontrarem, cabendo a estes eventual indenização pela depreciação que houverem sofrido. Os animais da fauna silvestre apreendidos devem ser devolvidos a seu habitat ou a criadouros em que fiquem sob a responsabilidade de técnicos capacitados. Eventualmente poderão ser entregues à guarda doméstica provisória. Animais domésticos e exóticos podem ser vendidos; produtos perecíveis serão avaliados e doados.

5.1.3 Embargo de obra ou atividade

O embargo tem por objetivo impedir a continuidade do dano ambiental e permitir a regeneração do meio ambiente. Ele deve restringir-se aos locais onde se consumou o dano. A desobediência à ordem de embargo constitui crime previsto no Código Penal.

5.1.4 Outras sanções administrativas ambientais

Outras sanções previstas na legislação ambiental, além daquelas anteriormente mencionadas, incluem a suspensão de venda ou fabricação de produto, a suspensão parcial ou total de atividades, a destruição e inutilização de produtos, a demolição e as sanções restritivas de direitos. A suspensão de venda ou fabricação de produto visa evitar a colocação no mercado de produtos oriundos de infrações administrativas, ou a interrupção do uso contínuo de matérias-primas e subprodutos de origem ilegal. A suspensão parcial ou total de atividades visa impedir a continuidade de processos produtivos em desacordo com a legislação ambiental. Não há previsão legal para a interdição total e permanente de atividade ou empreendimento responsável por degradação ambiental.

Os produtos utilizados na prática de infrações ambientais podem ser destruídos ou inutilizados, quando tal medida for necessária para evitar o seu uso e aproveitamento indevidos, ou quando possam expor o meio ambiente a riscos significativos ou comprometer a segurança da população ou dos agentes da fiscalização. A demolição é medida extraordinária, que somente se justifica quando se tratar de construção não habitada e utilizada diretamente para a infração ambiental; e mesmo assim, apenas nos casos em que se constatar que a não demolição importa em graves riscos ao meio ambiente ou à saúde humana.

As sanções restritivas de direito, aplicáveis tanto às pessoas físicas como às jurídicas, incluem a suspensão ou o cancelamento de registro, licença ou autorização; a perda ou restrição de incentivos e benefícios ou da participação em linhas de financiamento em estabelecimentos oficiais de crédito e a proibição, por prazo não superior a três anos, da contratação com a Administração Pública.

5.2 Processo administrativo ambiental

O processo administrativo ambiental é regido pelo art. 71 da Lei nº 9.605/1998 e pelo Decreto nº 6.514/08, que dele trata minuciosamente, ao longo dos arts. 94 a 148. Os Municípios podem estabelecer, em sua legislação, disposições referentes a infrações e sanções administrativas que se insiram em sua esfera própria de

atuação (basicamente, o controle de empreendimentos e atividades capazes de provocar degradação ambiental de âmbito local), ou aplicar aquelas previstas no decreto federal.

Lamentavelmente, a prática brasileira recente revela que boa parte dos procedimentos administrativos instaurados para sancionar ilícitos ambientais acaba tendo resultados pífios, sendo anulados por decisões judiciais ou pela própria Administração, ao perceber desvios e ilícitudes cometidos durante o seu desenrolar. Igualmente digna de nota é a escassa competência observada na cobrança dos débitos ambientais. Daí a importância de a Administração Pública procurar seguir sempre os bons princípios de Direito Administrativo, fundamentais na busca pelo Estado Democrático de Direito.

Entre os princípios básicos a que deve obedecer no processo administrativo para apuração de infrações ambientais encontram-se o do contraditório e da ampla defesa. Há várias maneiras de o autuado ser intimado do início do procedimento (pessoalmente, por seu representante legal, por carta registrada ou por edital). O auto de infração deve contar descrição clara e objetiva das infrações cometidas e a indicação dos dispositivos legais infringidos, podendo o agente autuante desde logo adotar as medidas administrativas cabíveis mencionadas anteriormente (apreensão, embargo de obra ou atividade, suspensão de atividades, destruição de produtos etc.).

O autuado tem o prazo de 20 (vinte) dias para apresentar a sua defesa, cabendo redução de 30% no valor da multa quando o seu pagamento se fizer sem discussão. A decisão da autoridade julgadora, sempre motivada, não se vincula às sanções aplicadas pelo agente autuante, devendo o autuado dela ser notificado por meio que assegure a certeza de sua ciência. Desta decisão cabe recurso, a ser apresentado no prazo de 20 (vinte) dias, o qual terá efeito suspensivo. A autoridade superior poderá confirmar, modificar, anular ou revogar a decisão recorrida.

A critério da autoridade ambiental, a multa simples poderá ser convertida em serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental, a requerimento do infrator, que deverá para tal apresentar um pré-projeto. Nesta hipótese será lavrado um termo de compromisso detalhando o valor do investimento previsto, o prazo para a conclusão dos serviços e a multa a ser aplicada em caso de descumprimento do pactuado. Ocorrendo esta hipótese, o débito deverá ser imediatamente inscrito em dívida ativa e as obrigações assumidas executadas judicialmente.

6. Conclusão

Uma gestão ambiental eficiente por parte dos Municípios não pode descurar da aplicação dos instrumentos colocados à sua disposição pela legislação brasileira. Embora não lhes seja permitido o ajuizamento de ações penais – atribuição privativa do Ministério Público – os Municípios podem e devem provocar a atuação do *parquet*, ministrando-lhe informações de seu conhecimento, atuando como *amicus curiae* e dele cobrando uma atuação condizente com a dimensão do patrimônio ambiental ameaçado – que, por definição constitucional, pertence a toda a sociedade. Apesar da crise que o Direito Penal enfrenta na atualidade, é impossível deixar de reconhecer a sua força, como *ultima ratio*, na busca por uma qualidade de vida ambientalmente sadia.

Da mesma forma, e de modo muito mais incisivo, podem os Municípios atuar administrativamente no exercício de seu poder de polícia ambiental, garantido pela Constituição Federal e pela legislação em vigor, exercendo de forma ativa o controle e a fiscalização dos empreendimentos e atividades colocados sob sua jurisdição.

Referências bibliográficas

- COSTA Jr., Paulo José. *Direito Penal Ecológico*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1996.
- COSTA NETO, Nicolau Dino et al. *Crimes e Infrações Administrativas Ambientais*. Brasília: Brasília Jurídica, 2000.
- COUTINHO, Ronaldo e ROCCO, Rogério (org.). *O Direito Ambiental das Cidades*. Rio de Janeiro: DP@A Editora, 2004.
- MARQUES, José Roberto. *Meio Ambiente Urbano*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2005.
- MILARÉ, Édis e COSTA JR., Paulo José. *Direito Penal Ambiental*. Campinas: Millenium, 2002.
- MILARÉ, Edis. *Direito do Ambiente*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2014.
- PASSOS DE FREITAS, Gilberto. *Ilícito Penal Ambiental e Reparação do Dano*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2005.
- PASSOS DE FREITAS, Vladimir e PASSOS DE FREITAS, Gilberto. *Crimes contra a Natureza*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2000.
- PRADO, Luiz Regis, coord. *Responsabilidade Penal da Pessoa Jurídica*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2001.
- SILVA, José Afonso. *O Município na Constituição de 1988*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1989.

Nota técnica

A agenda ambiental dos Municípios

Estela Maria Souza Costa Neves

Resumo

Após apresentar os conceitos relacionados à construção de agendas políticas, trata da agenda ambiental, particularmente na esfera municipal, como insumo para a formulação e implementação de políticas públicas locais, ao fornecer subsídios para definir estratégias de capacitação e fortalecimento institucional dos Municípios na área ambiental. Governos municipais têm autonomia para estabelecer sua agenda de acordo com as próprias prioridades em sua esfera de competências, mas parte substancial da agenda ambiental é definida por prioridades sistêmicas colocadas pela legislação e jurisprudência. A interdependência, a outra “face” da autonomia, pressupõe cooperação com as demais esferas de governança ambiental e com organizações da sociedade civil.

1. Introdução

Nesta Nota Técnica são apresentadas e discutidas as características das atividades que compõem a agenda ambiental dos Municípios no Brasil. A compreensão abrangente do perfil e do conteúdo da agenda ambiental dos Municípios é importante insumo tanto para a formulação e implementação de políticas públicas municipais para a defesa do meio ambiente quanto para estratégias de capacitação e fortalecimento institucional dos Municípios no campo ambiental.

No âmbito internacional, há mais de duas décadas foi afirmada a relevância das iniciativas ambientais ao alcance do poder local. Uma das expressões mais eloquentes deste reconhecimento está na Agenda 21, um dos documentos-chave da II Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento – CNUMAD, adotada em 1992 por 179 países. Em seu Capítulo 28, a ação local é descrita nos seguintes termos:

“As autoridades locais constroem, operam e mantêm a infraestrutura econômica, social e ambiental, supervisionam os processos de planejamento, estabelecem as políticas e regulamentações ambientais locais e contribuem para a implementação de políticas ambientais nacionais e subnacionais. Como nível de Governo mais próximo do povo, desempenham um papel essencial na educação, mobilização e resposta ao público, em favor de um desenvolvimento sustentável.” (Agenda 21. Disponível em <http://www.un-documents.net/a21-28.htm>. Acesso em 10 de maio de 2016.)

Importante e pioneira, esta menção da Agenda 21 aponta possibilidades e aspectos-chave para a definição da pauta de ações locais em defesa do meio ambiente. Mas não é o bastante: é preciso considerar mais fatores para delinear com mais nitidez o conteúdo da agenda ambiental dos Governos locais. Entre estes fatores estão a organização do Estado nacional, a definição das competências governamentais para a defesa do meio ambiente e sua distribuição entre a esfera central de poder e as esferas subnacionais, assim como o conjunto de responsabilidades designadas ao Poder local. Também são importantes variáveis institucionais, que podem ser tratadas com a ajuda de abordagens que considerem a trajetória e legado institucional capazes de influenciar o campo das políticas públicas de defesa ambiental.

2. Conceitos-chave

São aqui brevemente apresentados os conceitos de agenda de política e organização federativa do Estado, acompanhados de considerações sobre a autonomia municipal no Brasil.

2.1 Agenda de políticas governamentais

Chama-se formação de agenda o processo por meio do qual as demandas de vários grupos da população se transformam em assuntos que competem pela atenção das autoridades públicas (COBB; ROSS, 1976). O processo de formação da agenda de políticas governamentais (agenda-setting) tem sido objeto de trabalhos teóricos e empíricos no campo das políticas públicas.

Problemas de política não são previamente definidos, assim como sua qualificação como um assunto de interesse público. Problemas de política não são “naturais”, são essencialmente construções sociais que refletem certas concepções particulares da realidade. Para uma demanda, questão ou assunto chegar a ser considerado como tema da agenda de Governo, é preciso que diversas decisões já tenham sido anteriormente tomadas pelas autoridades governamentais: dar importância ao tema, elaborar sua definição como problema de política, identificar e selecionar uma opção de ação. Mesmo após a decisão governamental de

tratar do assunto, a capacidade do Governo é limitada – sempre há mais demandas em busca da atenção governamental do que as que o Governo termina por efetivamente tomar a si (AGUILAR VILLANUEVA, 2000; COBB; ELDER, 1984).

Há muitas definições de agenda. Para a abordagem adotada nesta Nota Técnica, interessa destacar três tipos de agenda. A primeira agenda é chamada “sistêmica”, “pública” ou “constitucional”, integrada por todas as questões que os membros de uma comunidade política percebem como merecedoras da atenção pública, como assuntos que estão inscritos na jurisdição legítima da autoridade governamental. Toda comunidade política – local, estadual e nacional – tem sua própria agenda sistêmica.

A segunda agenda é a agenda “institucional”, “formal” ou “governamental”. Esta pode ser definida como o conjunto de assuntos explicitamente aceitos para consideração séria e ativa por parte dos responsáveis por decisões (COBB; ELDER, 1972, 1976, 1984, 1986, COBB; ROSS, 1976).

Finalmente, por “agenda de governo” entende-se o conjunto de problemas, demandas, questões e assuntos que os governantes selecionaram e ordenaram como objeto de sua ação e, mais propriamente, os objetos sobre os quais decidiram atuar ou consideraram que têm que atuar. (AGUILAR VILLANUEVA, 2000).

Esta distinção é útil pois mostra como é complexa a construção da agenda de governo. Muitos assuntos são considerados pelos cidadãos como assuntos públicos, que merecem a intervenção governamental por estarem inscritos no âmbito das obrigações constitucionais do Poder Público. Entretanto, nem todos chegam a ser objeto de medidas e políticas públicas de Prefeituras, executivos, legisladores, juízes e burocracias em geral. Outros tantos não conquistam visibilidade, difusão e aceitação na comunidade política. As prioridades da agenda sistêmica, inscritas na sua “jurisdição legítima”, não necessariamente correspondem a prioridades das agendas institucionais.

2.2 Organização federativa

A produção de políticas públicas é condicionada pelo desenho institucional adotado em cada país: no Brasil, a estrutura federativa é uma das referências institucionais mais importantes para o desenho, implementação e análise das políticas públicas.

O termo “federal” se origina do latim *foedus*, que quer dizer “pacto”. Arranjos federais são pactos cujas relações internas refletem “um tipo especial de partilha de poderes que deve prevalecer entre os parceiros, baseado no reconhecimento mútuo da integridade de cada um e no esforço de favorecer uma unidade especial entre eles” (ELAZAR, 1987, p. 5, tradução nossa).

Na essência das relações federativas está, pois,

“(...) um acordo capaz de estabelecer o compartilhamento da soberania territorial, fazendo com que coexistam, dentro de uma mesma nação, diferentes entes autônomos cujas relações são mais contratuais do que hierárquicas. O objetivo é compatibilizar o princípio da autonomia com o da interdependência entre as partes, resultando em uma divisão de funções e poderes entre os níveis de Governo” (ABRUCIO; FRANCEZE, 2008, p. 1-2).

O quadro da atribuição de responsabilidades é, pois, bem distinto de uma graduação “centralização/descentralização”, na qual está necessariamente implicada uma hierarquia. A relação intergovernamental no campo ambiental se identifica mais à situação de “não centralização”, tal como definida por Elazar (1987, p. 34, tradução nossa):

[...] “o sistema constitucional (do federalismo) vai além da distribuição de responsabilidades, envolvendo toda a estrutura governamental em uma base de ‘não centralização’ [...] , isto é, os poderes governamentais são disseminados entre muitos centros, cuja existência e autoridade são garantidas pela constituição geral, ao invés de concentradas em um único centro”.

2.3 Autonomia municipal no Brasil

A autonomia dos entes federados é definida como o poder de gerir seus próprios assuntos dentro de um campo prefixado por instância superior – no caso a Constituição Federal, nos planos organizativo, político, administrativo e financeiro (SILVA, 2009). Governos subnacionais têm autonomia para estabelecer sua agenda de acordo com suas próprias prioridades em sua esfera de competências.

Desde 1988 o Município é integrante do sistema federativo brasileiro, ente político-administrativo dotado de personalidade jurídica de direito público interno, considerado entidade estatal de terceiro grau – status inédito na história da Federação brasileira e ímpar no universo das federações, estruturadas em sua maioria com dois níveis de Governo. Nesta condição, o Município desfruta de poderes autônomos e responde por um conjunto de competências estabelecidas no texto constitucional.

Ao longo das quatro últimas décadas, os Municípios brasileiros têm vivenciado um intenso processo de transformação institucional, exercitando sua condição de ente federado em contexto de mudanças do próprio Estado nacional. Um leque inédito de responsabilidades lhes foi outorgado por meio da Constituição de 1988, sendo atualmente reconhecidos como importantes provedores de funções de bem-estar social.

Portanto, é importante ter presente que a autonomia dos Municípios para implementar sua agenda não é absoluta. Há situações nas quais Governos subnacionais sozinhos serão incapazes de tratar adequadamente seus assuntos – seja para enfrentar problemas que atinjam ao mesmo tempo mais de um Município, seja por depender de suporte a ser provido pelas demais esferas de Governo para suprir déficit de capacidades. A interdependência, a outra “face” da autonomia, pressupõe cooperação com as demais esferas governamentais e com outros Municípios. Desde a ótica das demais esferas de Governo, esta interdependência é igualmente verdadeira: Estados e a União federal frequentemente necessitam ganhar a adesão dos Governos locais para contribuir para a implementação de suas políticas.

3. A moldura jurídico-institucional da governança ambiental e os Municípios

No Brasil, as competências ambientais dos entes federados formam um conjunto de responsabilidades sobre o meio ambiente, abrangendo a competência legislativa e a competência material – ou seja, “a prestação de serviços referentes a estas matérias, à tomada de providências para sua realização” (SILVA, 2009, p. 77). Essas competências podem ser exclusivas (ou privativas), comuns e concorrentes.

A responsabilidade dos Governos locais na defesa ambiental é definida pela Constituição Federal, por meio das disposições que distribuem competências aos entes federados e das disposições específicas sobre meio ambiente. Em relação ao poder de legislar, cabe ao Município instituir normas sobre matérias de interesse local e suplementar as legislações federal e estadual no que couber. É o que caracteriza a competência concorrente em matéria legislativa, prevista nos arts. 24 e 30 da Constituição Federal.

Em relação às atribuições materiais, as competências municipais de interesse para o meio ambiente são definidas em três partes da Constituição Federal: nas competências comuns a todos os entes federados (art.

23), na especificação das atribuições municipais exclusivas (art. 30) e no tema desenvolvimento urbano (art. 182). Além destas, é reconhecida como responsabilidade municipal a provisão de serviços de saneamento, atividade crucial para o meio ambiente, a qualidade de vida e saúde.

Para o exercício das competências comuns, tais como o meio ambiente, são previstas na Constituição normas disciplinadoras da ação cooperadas. Para o campo ambiental estas normas foram definidas em 2011, em lei complementar à Constituição. Com ênfase na área de controle ambiental, nela são encontradas referências importantes para o conteúdo das atividades ambientais municipais.

As competências municipais que podem ser consideradas exclusivas são aquelas atinentes ao interesse local. O tratamento do tema ambiental na qualidade de tópico de interesse local descontina um amplo campo de ação do Município. Pode ser abrangido notável leque de assuntos entendidos, para fins de defesa ambiental, como de interesse local, a serem tratados com ampla autonomia, a ser exercida em um grau de liberdade raro entre Governos locais de todo o mundo.

4. A agenda ambiental

Mas, em que consistem mais precisamente as atividades que dão concretude à defesa do meio ambiente? À primeira vista o conteúdo da ação estatal na tutela ambiental é impreciso – ou seja: não são claramente identificáveis os objetos e processos sob sua responsabilidade. Machado (2014, p. 59) comenta que é na lei de política nacional de meio ambiente a primeira definição de meio ambiente, como “o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas” (Lei nº 6.938/1981, art. 3º, I).

Silva (2009, p. 81) afirma a dimensão relacional do conceito jurídico de meio ambiente – o fator relações é qualificado como essencial na sua constituição. Para o autor, o objeto do direito ambiental é menos o ambiente em seus elementos constitutivos: “O que o direito visa proteger é a qualidade do ambiente em função da qualidade de vida [...]”, distinguindo dois objetos de tutela: [...]“o imediato, a qualidade ambiental, e um mediato, que é a saúde, o bem-estar e a segurança da população, que se vêm sintetizando na expressão qualidade de vida”.

Outros autores também convergem no reconhecimento desta definição relacional de meio ambiente (tais como MILARÉ, 2004). Esta abordagem abre a via para a adoção da definição do objeto de tutela do Estado *lato sensu*, como as relações entre bens, atividades humanas, elementos e relações que determinam a qualidade do desenvolvimento da vida em todas as suas formas. Ou seja, são agasalhadas diversas atividades, configurando uma ampla agenda sistêmica – que, em todo o mundo, tem se expandido continuamente ao longo das quatro décadas mais recentes.

Até meados do século passado, era comum o entendimento de que o tema ambiental diria apenas respeito à conservação, proteção e preservação dos recursos naturais, tais como terras e águas públicas, áreas naturais e fauna, incluindo também os temas de lazer, recreação e valores estéticos.

A partir dos anos 60 do século XX, Governos nacionais passaram a incluir formalmente o meio ambiente como parte de sua agenda, ampliando o entendimento até então dominante para referir-se também à proteção contra a poluição do ar, da água e do solo, fundamentada na preocupação com a saúde humana.

Ao longo das décadas de 1970 e 1980 a agenda ambiental nacional passou a contemplar, em diversos países, inclusive o Brasil, o controle das atividades industriais e das atividades impactantes dos recursos naturais, assim como padrões de produção e consumo de energia.

No início dos anos 90, a realização da II Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento consagrou os chamados problemas ambientais globais na agenda dos Governos nacionais.

Atualmente é mais ampla do que nunca a agenda ambiental sistêmica, entendida como o conjunto de temas e respectivas atividades governamentais relacionadas a seu poder-dever ambiental. Ela compreende, entre outras, ações governamentais relativas à saúde e à segurança, geração e uso de energia, transporte, agricultura e produção de alimentos, proteção dos sistemas ecológicos, geoquímicos e geofísicos, padrões de produção e consumo, além das chamadas questões globais, entre as quais estão as mudanças climáticas, a conservação da biodiversidade e a proteção ao patrimônio genético (VIG; KRAFT, 2009). Estas questões se mesclam à defesa de bens tais como flora e florestas, fauna, água, atmosfera, solo, áreas verdes, praças e praias, ecossistemas especiais, resíduos domésticos e rejeitos perigosos, incluindo a disciplina das atividades potencialmente impactantes da qualidade ambiental, desenvolvimento urbano, poluição industrial, poluição sonora, geração e transmissão de energia, atividade nuclear, tráfego e trânsito, recursos minerais, mineração e garimpagem.

5. A agenda ambiental municipal: conteúdo e singularidades

Como se pôde observar até aqui, o objeto da tutela do Poder Público é amplo. As atividades integrantes da agenda sistêmica dos Municípios incluem, em primeiro lugar, as disposições da Lei nº 140/2011, entre as quais estão executar e fazer cumprir as políticas nacional e estadual de meio ambiente; exercer a gestão dos recursos ambientais; formular, executar e fazer cumprir a política municipal de meio ambiente; integrar programas e ações das demais esferas governamentais; articular a cooperação técnica, científica e financeira; desenvolver estudos e pesquisas para a gestão ambiental; organizar sistema de informações; prestar informações a Estados e à União; elaborar Plano Diretor considerando os zoneamentos ambientais; promover a educação ambiental; controlar a produção, comercialização e emprego de técnicas, métodos e substâncias perigosas; exercer o controle e fiscalizar atividades e empreendimentos licenciados pelo Municípios, aprovar a supressão e o manejo de vegetação, de florestas e de formações sucessoras em empreendimentos licenciados pelo Município.

No campo ambiental a ação individual do Município se estenderá a tudo o que for considerado de peculiar interesse municipal, sendo a resposta ao interesse local limitada apenas pelo fato de que problemas ambientais podem ultrapassar limites territoriais de um Município, tornando insuficiente a ação individual. Ou seja, ainda que determinado problema seja considerado como de interesse local e prioritário pelas autoridades locais, ser-lhes-á impossível solucionar o problema por meio de soluções individuais se suas causas estiverem fora do território municipal.

Por conseguinte, é possível esboçar uma primeira taxonomia das atividades componentes da agenda ambiental, dentro da ótica do binômio autonomia-interdependência. Em uma primeira categoria estão os objetos de interesse ambiental do Município para os quais a resposta de política pode ser construída e implementada individualmente pelo Município. A segunda categoria abrange atividades de interesse do Município cuja solução ou enfrentamento só se viabiliza por meio da ação conjunta de entes governamentais. Uma terceira categoria de atividades são aquelas pertencentes a diretrizes, programas e políticas estabelecidos pela esfera estadual e federal, às quais o Município venha a aderir voluntariamente por meio de pactuação.

É de se esperar, portanto, notável diversidade de atividades em cooperação na composição da agenda ambiental municipal, mesclando-se às atividades desenvolvidas individualmente pelo Poder local, que podem contar com parcerias entre Governo Municipal e organizações da sociedade civil e setor privado. Elas têm se originado em pactos entre Governos Municipais que compartilham os mesmos problemas e interesses, e

entre Governos Municipais e os Governos das demais esferas. Em alguns Estados e regiões são encontradas ações em cooperação Município-Estado e Município-União para dar suporte à disparidade de capacidades municipais no campo ambiental.

Uma segunda abordagem para o conhecimento da agenda ambiental dos Municípios se apoia no legado histórico da trajetória institucional de gestão de bens ambientais. Regulações integrantes do marco jurídico-institucional nacional de defesa do meio ambiente lidam de forma diversa com o tema da participação dos Municípios, baseadas em marcos políticos e filosóficos cujas raízes remontam a décadas anteriores à emergência do tema ambiental e ao status do Município na condição de ente federado. Algumas destas regulações foram instituídas anteriormente a 1988, tais como o Código de Águas.

Segundo Brañes (2001, p. 11, livre tradução nossa), esta é uma característica comum a sistemas de direito ambiental de muitos países. Esse autor considera três gerações de normas, que coexistem em um mesmo marco jurídico-institucional:

[...] “em todos os sistemas de direito ambiental é possível distinguir três tipos de normas jurídicas, cujas diferenças se explicam pelo seu processo de formação histórica. A ‘legislação comum de relevância ambiental’ [...], integrada pelas normas jurídicas expedidas sem nenhum objetivo ambiental, mas que regulam condutas que incidem significativamente sobre a proteção do meio ambiente. Suas origens datam do século XIX.

A ‘legislação setorial de relevância ambiental’, integrada pelas normas jurídicas expedidas pela proteção de certos elementos ambientais ou para proteger o ambiente de efeitos de algumas atividades, que é própria das primeiras décadas do século XX.

A ‘legislação propriamente ambiental’, integrada pelas normas jurídicas que se reportam à moderna concepção que visualiza o meio ambiente organizado como um todo, como um sistema [...] identificadas usualmente com as leis gerais ou leis-marco promulgadas para proteção ambiental”.

Em cada enquadramento setorial será distinta a relevância dada aos aspectos ambientais e à participação dos Municípios, tal como mostram as normas nacionais relacionadas à energia, gestão das florestas e das águas.

Um terceiro aspecto a delinear a agenda ambiental municipal é a escala espacial de intervenção adotada pelas medidas integrantes de determinada política. No campo ambiental as respostas de política são frequentemente compostas por um conjunto diversificado de medidas a serem implementadas em escalas territoriais distintas, sendo apenas parte delas cabível no âmbito de decisão individual do Poder municipal. A agenda ambiental municipal será, pois, condicionada também à viabilidade de adoção de respostas e instrumentos de política adequados à sua escala de atuação.

Finalmente, mais um aspecto que confere singularidade à ação ambiental dos Municípios: a familiaridade dos Governos Municipais com o mandato ambiental. Muitas tarefas inerentes à tutela ambiental representam para os Municípios novidades adicionais às suas tarefas históricas, cujas estratégias e instrumentos são – ou eram até há pouco – desconhecidos dos gestores municipais: por exemplo, o controle da poluição e das atividades potencialmente impactantes do meio ambiente, proteção de florestas, conservação da biodiversidade e licenciamento ambiental. Para estas, é inegavelmente mais desafiador construir capacidades e operar programas.

Entretanto, uma parte das atribuições ambientais dos Municípios diz respeito a responsabilidades historicamente por eles desempenhadas, sobre as quais há, mais que familiaridade, conhecimento acumulado ao longo de décadas. Estas atividades são realizadas por setores da Administração Municipal, abordadas

tradicionalmente sob uma ótica estritamente setorial. Como sublinhado em Brañes (2001, p. 92): “Nos países da América Latina, a gestão ambiental nacional coexistiu sempre com a gestão ambiental local, que está radicada basicamente nos Municípios e, mais especificamente, nos organismos municipais responsáveis por serviços tais como o planejamento urbano, os serviços de água, o trânsito público, os serviços de limpeza etc.”

No Brasil, efetivamente, as atividades citadas têm estado tradicionalmente sob responsabilidade municipal. Em sua maioria têm sido objeto de normas nacionais que incorporaram paradigmas pertencentes ao campo da defesa ambiental, como ocorreu com o tema do desenvolvimento urbano em 2001 e com o saneamento básico em 2007. As novas normas primaram pelo reconhecimento das relações destas áreas com a defesa ambiental, demandando o redesenho de estratégias de política e da prestação de serviços públicos de modo a agregar-lhes a dimensão ambiental.

Descontina-se um universo no qual, para além da distribuição de competências, a importância das ações municipais de política ambiental pode variar desde uma posição na qual o Município é, entre os atores estatais, o protagonista para o cumprimento do mandato ambiental do Poder Público, até sua ação ser na prática nula por estar sob interdição.

São apresentados no Quadro 1 exemplos de atividades municipais que compõem a agenda ambiental sistêmica dos Municípios. Sem a pretensão de esgotar o leque de aspectos ambientais pertencentes ao campo de atribuições municipais, nem de discutir em detalhe as normas de corte setorial/temático, podemos discernir três categorias de temas componentes da agenda ambiental segundo a importância atribuída ao Município: protagonista, coprotagonista/subsidiário e interditado.

A primeira categoria de atividades da agenda local reúne as atividades em que o Município tem papel protagonista na defesa do meio ambiente. São eles os temas e aspectos em que lhe cabe formalmente o poder de polícia ambiental primário e a titularidade do serviço (como por exemplo, o ordenamento territorial), nos casos em que o objeto de política é de natureza intrinsecamente local (tais como a paisagem e a poluição sonora) e nos temas considerados pelo Município de interesse local.

Na segunda categoria, subsidiária influente, estão os temas e aspectos sobre os quais a responsabilidade do Município é formalmente suplementar – o caso da proteção dos recursos hídricos, do solo, da atmosfera, das florestas, da biodiversidade e dos ecossistemas especiais – mas na prática tão importante quanto as demais por ser indispensável, para a efetiva resposta de política, sua contribuição em ações no seu campo de responsabilidade exclusiva.

Na terceira categoria estão as atividades interditadas, nas quais é vedada a ação municipal – como no campo da geração de energia.

Em suma, a agenda ambiental sistêmica dos Municípios é extensa e enquadrada pelo pleno mandato dos Municípios no campo ambiental. As atividades da agenda municipal têm perfis diversos, condicionados entre outros por: entendimento em cada Município do que é interesse local e eleição de prioridades locais, necessidade/oportunidade de ação cooperada para enfrentamento do problema, possibilidade de ação protagonista segundo o objeto da defesa ambiental, escala requerida de intervenção, familiaridade com o tema de intervenção e acúmulo de capacidades para enfrentamentos dos problemas.

Descontina-se um universo no qual, para além da distribuição de competências, a importância das ações municipais de política ambiental pode variar desde uma posição na qual o Município é, entre os atores estatais, o protagonista para o cumprimento do mandato ambiental do Poder Público, até sua ação ser na prática nula por estar sob interdição.

Quadro 1

Agenda ambiental municipal segundo dos objetos de tutela: exemplos de temas de atividades	
Ação municipal	Tutela ambiental estatal: bens e atividades
Protagonista – exclusivo	Temas considerados de interesse local Saneamento básico ¹ Território e desenvolvimento urbano ² Qualidade sonora Flora e florestas em área urbana Controle de atividades potencialmente degradadoras de porte local
Coprotagonista/Subsidiária influente	Saneamento básico (em Regiões Metropolitanas, Aglorações Urbanas e Microrregiões) Flora e floresta em área rural Gestão de recursos hídricos e controle da poluição hídrica Qualidade do solo e controle da poluição do solo Qualidade do ar e controle da poluição atmosférica Controle de atividades potencialmente degradadoras Fauna, caça e pesca Patrimônio cultural Ecossistemas especiais Poluição industrial Agrotóxicos Recursos minerais e mineração Biodiversidade
Interditada	Geração e transmissão de energia elétrica Energia nuclear Outorga de direito de uso de recursos hídricos

Fonte: A autora, atualização de Neves (2006).

Quanto ao seu escopo, a agenda ambiental municipal é singular – não é idêntica nem “paralela” às da União e às dos Estados e vai muito além da simples implementação no âmbito local de políticas definidas pelas outras esferas de Governo. A agenda municipal se distingue da atuação dos campos do Estado e da União:

- (i) há objetos e instrumentos de política de uso exclusivo do Município;
- (ii) há oportunidades decorrentes da criação de sinergias entre instrumentos de uso exclusivo do Município (como por exemplo, no uso de estudos de impacto ambiental para licenciar atividades potencialmente impactantes com a possibilidade de negociação de medidas compensatórias de impactos, recurso inexistente no uso do simples alvará), que tornam a ação municipal importante para o sucesso das ações de política ambiental das demais esferas;
- (iii) a abordagem municipal dos objetos de política está limitada por questões de escala;

¹ O Município é titular dos serviços de saneamento, exceto nas aglorações metropolitanas, aglorações urbanas e microrregiões, nas quais onde o Município reparte a responsabilidade com outros Municípios e o Estado.

² Tutela exclusiva da execução da política de desenvolvimento urbano exceto nas aglorações metropolitanas, onde o Município repartirá a responsabilidade com outros Municípios e o Estado.

(iv) finalmente, arranjos institucionais de políticas setoriais relacionadas ao meio ambiente que podem especificar a agenda ambiental aos Municípios (como, por exemplo, o arranjo federativo da política de saúde que consagrou a atribuição à vigilância sanitária e epidemiológica aos Municípios).

Agendas ambientais municipais são distintas entre si. Fatores relacionados às relações intergovernamentais concorrem para individualizar agendas ambientais municipais, de acordo com a constelação de coalizões ou disputas em jogo. No interior do campo ambiental há muitas demandas para associações de outras instâncias de Governo com os Municípios. Ora há necessidade de participação do Município na implementação de políticas ambientais promovidas pelos outros entes federados, ora ocorrem iniciativas de descentralização ambiental de Estados para Municípios, ou ainda fatores *ad hoc* podem influir na agenda de Governo de Municípios pertencentes a um Estado ou a uma bacia hidrográfica.

A matização do exercício das responsabilidades municipais conforme os temas da agenda ambiental é um dos elementos caracterizadores da singularidade da ação municipal no campo ambiental e ilumina a dimensão da ação municipal como parte de um sistema nacional de governança ambiental.

A consideração das determinações da estrutura federativa é de fundamental importância para o entendimento da governança ambiental municipal: a ampla autonomia dos Municípios para estabelecer suas prioridades, a existência de ações ambientais cuja realização depende tão somente dos Municípios, pois correspondem a atribuições que lhes são exclusivas, tem outra face: a interdependência entre as esferas governamentais para o exercício do mandato ambiental.

O reconhecimento desta relação de mão dupla abre mais uma via para novas estratégias de consolidação do sistema de governança no qual o Município não é um ente menor, mas ator de primeira grandeza, tanto na defesa do ambiente na dimensão do interesse local quanto em estratégias regionais e nacional.



O arranjo institucional adotado para a governança ambiental tem lacunas que incluem ausência de suporte federativo para a ação dos Municípios e inexistência de um sistema de relações federativas imprescindíveis à defesa do meio ambiente. O cumprimento efetivo da agenda ambiental municipal depende, em grande parte, do enfrentamento das lacunas institucionais que tolhem a ação estatal na defesa ambiental e o aperfeiçoamento do arranjo institucional adotado, tendo em vista a importância do pleno engajamento dos Municípios na defesa ambiental – merecendo destaque os desafios concernentes à capacidade de coordenação, estratégias de cooperação de longo prazo, financiamento do sistema de governança ambiental e segurança contra tendências de retrocesso das normas que fundamentam o sistema.

Referências bibliográficas

- ABRUCIO, F. L. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, nº 24, p. 41-67, jun. 2005.
- AGUILAR VILLANUEVA, L. F. Estudio introductorio. In: Villanueva, Luis F. Aguilar (ed). *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México, DF: Miguel Angel Porrua Grupo Editorial, primera edición julio 1992, tercera edición 2000 (segunda edición 1996), tercera antología, 284 p.
- BAUMGARTNER, F.; JONES, B.D. *Agendas and instability in American politics*. Chicago: University of Chicago Press, 1993.
- BRAÑES, R. *El desarrollo del derecho ambiental latinoamericano y su aplicación*: informe sobre los cambios jurídicos después de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Rio 92). Santiago de Chile: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y Oficina Regional de la UNESCO para América Latina y el Caribe, 2001.
- COBB, R.W.; ELDER, C. D. *Participation in american politics: the dynamics, of agenda building*. 2^a. ed. Baltimore: The John Hopkins University Press, 1972, 1983.
- COBB, R.W; ELDER, C. D. *The political uses of symbols*, New York: Longman,.. 1983.
- COBB, R.W.; ELDER, C. D. Formación de la agenda. el caso de la política de los ancianos. p.77-103. In: Villanueva, Luis F. Aguilar (ed). *Problemas públicos y agenda de gobierno*. Tercera antología. México, DF: Miguel Angel Porrua Grupo Editorial, 1992, 1996, 2000.
- MACHADO, P. A. L. *Direito Ambiental Brasileiro*. 22^a ed. São Paulo: Malheiros, 2014.
- MEIRELLES, H. L. (Dallari, A. B., coord). *Direito municipal brasileiro*. 17^a edição (Atualizada por Celia Marisa Prendes e Marcio Schneider Reis). São Paulo: Malheiros, 2013.
- MEIRELLES, H. L.; ALEIXO, D. B.; BURLE FILHO, L.E. *Direito administrativo brasileiro*. 20^a Ed. São Paulo: Malheiros, 2014.
- NEVES, E.M.S.C. *A política ambiental e os municípios brasileiros*. Rio de Janeiro, 2006. Tese (Doutorado em ciências sociais). Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Instituto de Ciências Humanas e Sociais, 2006.
- NEVES, Estela Maria Souza Costa. Política ambiental, municípios e cooperação intergovernamental no Brasil. *Revista do Instituto de Estudos Avançados USP* nº 74, abril 2012.
- SILVA, J. A. *Direito ambiental constitucional*. 7^a. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.
- UNITED NATIONS. Agenda 21. Disponível em: <http://www.un-documents.net/agenda21.htm>. Acesso em 01/05/2016.
- VIG, N.; KRAFT, M. *Environmental policy: new directions for the twenty-first century*. 7^a. ed. Washington, DC: CQ Press, 2009.

Nota técnica

Recursos e capacidades para governança ambiental nos Municípios

Estela Maria Souza Costa Neves

Resumo

Amplia o entendimento de que, além dos recursos financeiros, outros meios são igualmente decisivos para o sucesso de políticas públicas ambientais. Os recursos necessários para a gestão ambiental são tanto tangíveis (financeiros, humanos e de infraestrutura e equipamentos) quanto intangíveis (normativos, conhecimento organizacional e institucional). A estruturação de sistemas municipais de gestão ambiental exige organização administrativa, capacidades institucional, técnica, tecnológica e operacional, além de recursos financeiros. Conclui que a capacidade de coordenação e de articulação institucional para viabilizar estratégias e para construir coalizões de apoio são chaves para a efetiva gestão ambiental.

1. Introdução

Que recursos e capacidades deve o Município possuir para exercer com efetividade a governança ambiental?

O entendimento das capacidades municipais focalizado apenas nos recursos financeiros conduz ao fracasso de decisões de política, por desconsiderar outros tipos de recursos igualmente decisivos para o sucesso de políticas públicas ambientais.

Nesta Nota Técnica, o tema em discussão é o conjunto de recursos e capacidades para a defesa do meio ambiente. A agenda ambiental dos Municípios é ampla e variada, mesclando novas atividades, originadas nos deveres criados pela matriz institucional *stricto sensu*, com atividades pertencentes à sua agenda tradicional. A notável diversidade desta atividade acarreta demanda de diversos tipos de recursos. São apresentados os tipos de recursos e capacidades necessários para a estruturação da governança ambiental municipal e suas respectivas características.

2. Referências teóricas e conceitos-chave

A literatura sobre política ambiental ainda está por consolidar as contribuições sobre o tema dos recursos para ações ambientais. A busca de referências deve recorrer a variadas tradições teóricas. Vários campos do conhecimento oferecem contribuições sobre o assunto dos recursos relacionados a decisões de política. Entre eles estão a sociologia dos movimentos sociais, a teoria da Administração Pública, as teorias das políticas públicas – entendidas como uma área particular da ciência política, a teoria das organizações e a corrente da economia conhecida como Visão Baseada em Recursos – VBR. Estas contribuições serão sucintamente expostas e discutidas a seguir.

2.1 O campo da sociologia dos movimentos sociais

A teoria sociológica da mobilização de recursos (*resource mobilization theory*), surgida nos anos 1970, debruça-se sobre a variedade de recursos que devem ser mobilizados pelos movimentos sociais, as relações entre estes e grupos externos e as maneiras pelas quais mobilizam os meios necessários à sua ação. Em uma definição ampla, é considerado como recurso qualquer elemento (*anything*) que permita a alguém controlar e aplicar sanção em outrem (NUTTAL et al., 1968, apud RODGERS, 1974, p. 1.424).

Rodgers formula uma definição mais ampla de recursos: “atributos, circunstâncias e bens que aumentam a capacidade de seu possuidor para influenciar pessoas e grupos” (RODGERS, 1974, p. 1.425 et seq.).

Os principais recursos necessários aos movimentos sociais considerados na literatura são os recursos financeiros e o trabalho (McCARTHY; ZALD, 1977, p. 1216), mas não os únicos. Distinguem-se duas categorias: os recursos instrumentais, que compreendem meios de influenciar (tais como dinheiro, informação, tempo, energia, relações sociais, acesso a pessoas influentes) e os infrarrecursos, pré-requisitos ao processo de apropriação dos recursos instrumentais. Recursos financeiros e informação também são considerados um tipo de recurso, ao lado da capacidade de organização necessária para agregar recursos (McCARTHY; ZALD, 1977, p. 1.216). Considera-se, ademais, útil a classificação que distingue os recursos tangíveis (recursos financeiros, equipamentos e meios de comunicação) e os intangíveis ou ativos humanos (*humanas sets*) (FREEMAN, 1979, apud JENKINS, 1983, p. 533).

A maior parte dos autores simplesmente enuncia os meios mais usualmente mobilizados sem enquadrá-los em tipologias (JENKINS, 1983, p. 533). Assim, são considerados significativos recursos financeiros,

infraestrutura, trabalho (labor) e legitimidade (McCARTHY; ZALD, 1997); e também terra, trabalho, capital e expertise técnica (TILLY apud JENKINS, 1983, p. 533).

Quanto à sua disponibilidade, todos os recursos teriam que estar disponíveis e controlados antes do desenvolvimento da ação (McCARTHY; ZALD, 1977).

Recursos são desigualmente distribuídos nos sistemas sociais. Desde o ponto de vista do processo de apropriação dos recursos é enfatizada a importância da contribuição externa ao movimento social e a cooptação de recursos institucionais pelos movimentos sociais contemporâneos.

Na medida em que é fundamental a conquista de recursos controlados por agentes externos ao movimento, estabelece-se uma competição entre organizações pelos recursos para uso dos movimentos sociais, que se apoiam basicamente nos meios que seus militantes efetivamente controlam – organização, dinheiro e tempo dos militantes. Os demais recursos proviriam diretamente dos beneficiados pelas mudanças e de instituições tais como organizações privadas, universidades, meios de comunicação, agências governamentais e setor privado, cujos recursos são acessíveis por meio da competição entre as organizações e os movimentos sociais (McCARTHY; ZALD, 1977).

2.2 Os campos das políticas públicas e da administração

Nos campos da Ciência Política, da Administração Pública e das Políticas Públicas é ponto pacífico que recursos são um dos fatores básicos das políticas públicas. Cada decisão de Governo pressupõe o consumo de recursos que leva à realização das ações propostas pela estratégia (MENDEZ, 2000, p. 86-87). Cada decisão equivocada incorre tanto em custos de oportunidade quanto em dispêndio de recursos fiscais.

As frequentes menções a *recursos* se referem predominantemente a *recursos financeiros*, mas abrangem outros tipos. Não há taxonomias consagradas: é consenso que o recurso requerido varia conforme a natureza das políticas. Entre os principais tipos de recursos para políticas públicas sobressaem os *recursos de organização*, os *recursos legais* (MENDEZ, 2000, p. 89) e os *recursos políticos* (BARDACH, 1977, p. 13).

Bardach (1998, p. 163 et seq.) apresenta uma tipologia dos principais recursos necessários à ação inter-organizacional:

“(i) *recursos de “território” (turf)*, aqui entendidos como o domínio de atribuições de uma agência no qual ela exerce autoridade legítima; (ii) *autonomia*, entendida como a liberdade de tomar decisões e empreender ações sem o prévio consentimento de parceiros e sem necessidade de justificá-las a terceiros; (iii) *recursos financeiros*, que tanto podem vir de fontes orçamentárias quanto de fontes externas que aportem “dinheiro novo”; (iv) *pessoas*, aqui entendido como a força de trabalho necessária para concretizar uma ação em um nível aceitável, incluindo-se recursos intangíveis tais como entusiasmo, inteligência, expertise técnica, tempo e compromisso; (v) *prestígio político*, atribuído ao programa pelos líderes formais e informais da comunidade, e (vi) *informação*, abrangendo aquelas relevantes para a gestão, interpretação de tendências, boatos e inteligência.”

A determinação e distribuição de recursos para políticas públicas são etapas do processo de implementação de políticas públicas (REIN; RABINOVITZ, 2000, p. 159).

2.2.1 Recursos nas teorias de implementação de políticas públicas

Na clássica definição de Bardach (1977, p. 36) a implementação é definida como o processo de “juntar as peças de uma máquina e fazê-la funcionar”. Os elementos do programa a ser imple-

mentado sempre estão em mãos de distintas partes, a maioria das quais relativamente independente umas das outras.

A única maneira de induzir a colaboração de todos é por meio da persuasão e da barganha pela obtenção de apoio e recursos. A implementação é considerada uma espécie particular de *disputa política*, que se caracteriza pela existência de um mandato político legalizado que promove a ação estatal legitimada por processo político prévio.

Para Van Meter e Van Horn (2000, p. 97-98), a implementação trata do “processo de transformação de demandas e recursos em políticas públicas [...]”, que ao final gera “[...] a retroalimentação induzida no ambiente pela execução e pelos resultados das políticas, transmitidos de volta ao processo de conversão sob a forma de novas demandas e novos recursos. [...]”.

Em suma, as políticas não podem ser compreendidas separadamente dos meios necessários à sua execução, nem a implementação pode ser tratada como um aspecto à parte do desenho da política. Assim, como já se evidenciou que os recursos necessários a um programa não são passíveis de controle desde as etapas prévias à implementação, também se constata que a quantidade de recursos disponível não é determinada de antemão – e geralmente há discrepâncias entre a alocação de recursos e o desembolso final. A distribuição de recursos entre as instâncias administrativas responsáveis por uma política pública ocorre ao longo da implementação em um processo multiorganizacional que envolve complexas negociações.

Negociação, persuasão e cooperação são fatores *sine qua non*, sendo crucial o *timing* da sua disponibilização (ou retenção) para o programa governamental – a oportunidade de disposição de recursos é tão importante quanto seu valor (BARDACH, 1977; DURANT, 1984 apud O’TOOLE JR, 2000, p. 420-428). Atrasos no desembolso tanto comprometem as ações previstas quanto geram o conhecido fenômeno dos gastos apressados antes do final do ano fiscal (REIN; RABINOVITZ, 2000, p. 165).

Como já vislumbrado, tanto teoria quanto estudos empíricos mostram a importância da inter-relação cooperativa entre Governo e agentes sociais, assim como entre agências governamentais de distintos níveis, incluindo as relações internas a cada instância de poder, como por exemplo, entre Executivo e Legislativo. A multiplicidade de participantes, perspectivas e organizações intervenientes, com diferentes interesses e graus de compromisso, inspira a definição do processo de implementação enquanto a questão “da complexidade da ação conjunta” (PRESSMAN; WILDAVSKY, 1973).

Em outro plano, “Capacidade estatal” é um termo abrangente, multidimensional, contemplando as vertentes política, institucional, administrativa e técnica. A capacidade de ação do Estado, o conjunto de instrumentos e instituições de que dispõe o Estado para estabelecer objetivos, transformá-los em políticas públicas e implementá-las (SOUZA, 2015). Isto envolve diversos tipos de recursos e capacidades, tais como as capacidades de coordenação de viabilizar estratégias e de construir coalizões de apoio.

2.3 Recursos na teoria das organizações e na teoria evolucionária

Nesta vertente teórica são realçadas determinadas capacidades de inter-relação em um grupo de pessoas como instrumentos para o processo decisório: a coordenação, a autoridade e a cooperação, identidades e papéis, processos de busca de informação e de comunicação, que podem ser qualificados de recursos organizacionais.

A construção destes atributos, ou recursos organizacionais, configura um processo. Na revisão de sua obra original de 1958, estes autores fazem uma autocrítica enfatizando o conceito de dependência de trajetória

(*path dependency*) para o estudo das organizações. No mundo são estabelecidas dependências de trajetória: pequenos passos podem forjar compromissos irreversíveis (MARCH; SIMON, 1993). É necessário reconhecer as maneiras pelas quais uma organização particular está vinculada à sua história e a uma coleção de organizações de quem ela herda aspirações, crenças, recursos, tecnologias e pessoal.

De acordo com a teoria evolucionária, as organizações aprendem mediante sistemas organizados por heurísticas bem-sucedidas, rotinas, crenças compartilhadas e mecanismos de cooperação (NELSON; WINTER, 1982). Estes sistemas são importantes recursos, na medida em que condensam o conhecimento do processo de aprendizado organizacional.

Na mesma tradição teórica, Teece (1998) trata do papel crucial das habilidades e capacidades, incluindo entre estes as rotinas tratadas na conceituação de Nelson e Winter. As rotinas apropriam o saber tácito ao cristalizar o aprendizado coletivo em formas de produção e gestão.

2.4 A visão baseada em recursos – VBR

Na corrente da economia conhecida como visão baseada em recursos – VBR – seus principais autores abordam o tema na esfera da empresa focalizando os recursos e capacidades que determinam desempenho diferenciado da empresa (PENROSE, 1973; PETERAF; BARNEY, 2003). Nesta linha de pensamento o termo *recursos* significa atributos da empresa que não podem ser alterados em curto prazo. Novamente, encontra-se a categorização de recursos como tangíveis – móveis, instalações, estoques de matéria-prima – e intangíveis – marca comercial, cultura, conhecimento tecnológico, patentes e aprendizado acumulado.

2.4.1 Recursos na política ambiental

Na literatura sobre política ambiental em sua dimensão de política pública, o debate sobre o tema dos recursos não está sistematizado. A questão da escassez de recursos públicos não é prerrogativa da área ambiental, mas um aspecto comum a todos os campos de políticas públicas.

São encontradas contribuições sobre o tema em duas discussões: o condicionamento da seleção de estratégias e instrumentos à disponibilidade de recursos e a provisão de recursos no contexto das políticas ambientais denominadas colaborativas.

A política ambiental não seria uma política “barata”. Como ressalta Sterner (2003, p. 441), todos os instrumentos ambientais teriam uma demanda comum de gastos, pois requerem sistemas de monitoramento, informação, avaliação e controle.

A necessidade de dispêndio de recursos financeiros importantes em diversas políticas ambientais é capaz de frear a disposição de “empreender programas ambientais mais ambiciosos” em países que estão entrando agora em programas ambientais ou constranger sua ação “pela falta de conhecimento e recursos organizacionais, técnicos, financeiros e humanos”: instrumentos “sofisticados” podem ser vistos como fora de seu alcance.

Entretanto, é possível promover uma adaptação dos instrumentos e estratégias escolhidos aos recursos disponíveis, técnicos, financeiros, humanos e organizacionais, o que contempla a simplificação dos tais modelos sofisticados, tendo presente que todos os tipos de instrumentos de política ambiental têm uma base comum: a necessidade de sistemas de administração, monitoramento e implementação, além de sistemas de sanções administrativas.

Na literatura que trata de colaboração em política ambiental, os recursos controlados por grupos sociais seriam críticos na determinação de parcerias – nem todos os recursos estão apropriados previamente pelo

agente governamental. A efetividade dependeria da maneira de usar os recursos em um mundo de restrições e escassez. São mencionados três tipos de recursos: os *recursos humanos* (pessoal e suas habilidades, experiências e níveis de esforço que eles trazem para as organizações, nos quais coexistem equipes pagas e equipes voluntárias); os *recursos técnicos* (informação e conhecimento sobre o recurso natural e seu manejo, produzidos pela tradição científica e no universo do conhecimento local) e os *recursos financeiros* – fundos, atividades de captação de recursos e doações de agências governamentais e não governamentais (KOONTZ et al., 2004, p. 73 et seq.).

Na literatura sobre política ambiental municipal no Brasil, são mencionados mais esmiuçadamente temas que contribuem para a identificação dos recursos necessários. Podem ser encontradas na literatura menções a demandas para a estruturação de sistemas municipais de gestão ambiental, tais como a *organização administrativa*; *capacidade institucional*, por meio de *diretrizes normativas e operacionais*; *capacidade técnica* que compreenda profissionais preparados e articulações com a sociedade civil, setores público e privado; *capacidade tecnológica* que abranja a estruturação de laboratórios de exames e análises, equipamentos para estudos de campo, análises expeditas, redes de amostragem e atendimento a emergências; *capacidade operacional* com veículos apropriados à mobilidade requerida por vistorias, equipamentos e materiais para campo, serviços de telefonia, comunicação e informática, espaço institucionalmente identificado para audiências públicas, reuniões de comissões e de conselhos, fornecimento de mudas, materiais educativos e estrutura logística para eventos, instalações e suporte administrativo; e *recursos financeiros* mediante orçamento devidamente negociado.

3. Tipos de recursos e capacidades para governança ambiental

As categorias genéricas de recursos financeiros, técnicos e humanos (KOONTZ et al., 2004; STERNER, 2003) são úteis, mas insuficientes neste nível de abrangência. Reduzir a elas a discussão dos recursos de política ambiental municipal obscureceria o discernimento de diferenças essenciais dentro daquelas categorias, desconsiderando algumas que se fazem indispensáveis e ignorando o tema das capacidades (ou seja o uso combinado de recursos).

A indeterminação da norma ambiental, associada ao caráter discricionário da legislação ambiental brasileira, exige capacitação especializada para sua interpretação e transformação em decisões, conteúdos e rotinas de políticas públicas. Somente com consistente formação técnica é possível desempenhar tarefas tais como elaborar termos de referência para estudos de impacto ambiental/EIA, analisá-los, elaborar pareceres para licenciamento ambiental, realizar vistorias, elaborar projetos de normas municipais e conduzir atividades de diagnósticos e prognósticos ambientais para lastrear atividades de planejamento, entre tantos trabalhos especializados integrantes da “agenda nova”.

É igualmente imprescindível a contribuição de pessoal que detém o conhecimento do ambiente local, chamados “práticos”. Além de quadros especializados, dos gerenciais e dos práticos, o envolvimento de força de trabalho não remunerada é por vezes essencial em política ambiental municipal.

É aqui apresentada uma taxonomia de recursos e capacidades demandados pelas políticas ambientais municipais composta por dez categorias (NEVES, 2006). São elas os recursos institucionais, organizacionais, normativos, humanos, institucionais, de conhecimento, informação e tecnológicos, operacionais e financeiros, a capacidade de cooperação e a capacidade de articulação institucional, descritas a seguir.

3.1 Recursos de natureza institucional

Os recursos institucionais abrangem, em primeiro lugar, o conjunto de atribuições e instrumentos relativos ao poder-dever municipal sobre o meio ambiente. São aqui considerados recursos institucionais a autoridade e a legitimidade para atuar em determinadas áreas e atividades, nos termos definidos por Bardach (1998) para a categoria “*turf*” (“território”). Na subcategoria “território” estão incluídos o poder-dever e o poder de polícia a ele relacionado. Também são incluídos nos recursos institucionais as regras não formalizadas, acordos tácitos expressos em valores e comportamentos compartilhados.

Entre as atribuições municipais está o exercício do poder de polícia, ou seja, atividade que limita ou disciplina o direito individual em função do interesse público e que pode ser exercida de forma preventiva (por meio do controle ambiental) e repressiva (por meio de autuações, multas, interdição, embargos, entre outros instrumentos).

O poder de polícia ambiental é usualmente exercido por meio das atividades de regulação, fiscalização e estabelecimento de sanções ambientais municipais.

Na área ambiental, cabe aos órgãos municipais responsáveis pelo controle ambiental (licenciamento, fiscalização e monitoramento) exercer esse poder, incluindo, entre outras ações, lavrar auto de infração ambiental e instaurar processo administrativo para a apuração de infrações à legislação ambiental. Entre as atividades que demandam o poder de polícia ambiental está, por exemplo, o combate à poluição sonora nas áreas urbanas, comum em praticamente todos os Municípios brasileiros.

Para adotar as medidas administrativas relacionadas ao poder de polícia, o Município precisa ter lei municipal sobre o tema, fazer concurso público e nomear cargos da Administração Pública para este fim – licenciamento em infrações e sanções).

3.2 Recursos de natureza organizacional

Os recursos organizacionais compreendem as estruturas estatais para formulação, execução, acompanhamento e coordenação das ações e suas rotinas. Podem tomar a forma de secretarias de Governo, departamentos, assessorias, centros de pesquisa e fundações de caráter técnico, conselhos e fundos. Dentro de cada tipo de organização devem ser também considerados os procedimentos e as rotinas das organizações que representem recursos a construir.

Três tipos de organização integram mais frequentemente a categoria dos recursos organizacionais para política ambiental no âmbito municipal: as estruturas executivas, aqui denominadas organizações municipais de meio ambiente – OMAs; os colegiados com função deliberativa ou consultiva, os Conselhos Municipais de Meio Ambiente – CMMAs e os fundos municipais para o financiamento da ação ambiental – FMMAs.

3.2.1 Órgãos executivos – OMAs

As OMAs são distintas segundo o tipo de organização e a forma de gestão. Quanto ao tipo de organização há duas categorias, as secretarias e os departamentos, expressão que designa aqui as unidades administrativas subordinadas a secretarias (podem tomar a forma de departamentos, diretorias, gerências e assessorias) ou diretamente vinculadas ao gabinete do Prefeito. Quanto à forma de gestão do tema ambiental, distingue-se aqui a gestão ambiental exclusiva ou gestão ambiental compartilhada com temas administrativamente associados. As secretarias assumem a forma de exclusivas ou compartilhadas, os departamentos são sempre compartilhados.

Por exemplo, em todos os Municípios, o exercício do licenciamento depende da existência de órgão ambiental exclusivo ou compartilhado, devidamente capacitado, e conselho de meio ambiente ativo (conforme estipulado pela Lei Complementar nº 140/2011). O órgão municipal pode ter responsabilidade pelo meio ambiente de forma exclusiva ou compartilhar a atribuição ambiental com outras atribuições. O processo de licenciamento ambiental requer uma divisão de trabalho, com seções específicas para seus procedimentos administrativos, tais como uma unidade de atendimento ao público e protocolo, um setor responsável pela análise técnica e um setor responsável pela análise jurídica.

3.2.2 As implicações de cada formato de órgão executivo (OMMA)

Em uma primeira instância, qualquer tipo de formato de OMMA (secretarias exclusivas, secretarias compartilhadas e departamentos) dota os Municípios de condições de levar adiante uma agenda ambiental. Há, entretanto, distinções importantes entre as três categorias de OMMA para a governança ambiental municipal, nuances que adquirem distintos significados de acordo com o porte populacional dos Municípios e com a complexidade da questão ambiental a ser enfrentada.

As secretarias exclusivas tendem a exercer suas atribuições de maneira mais abrangente que as demais, pois têm um mandato claro em relação à defesa ambiental. Sua instituição tem um significado político de atenção com o tema. Somente neste tipo de arranjo organizacional as políticas ambientais não necessitam repartir permanentemente esforços e recursos com outros assuntos e a contabilidade relativa à despesa ambiental tem melhores condições de transparência. Há também uma tendência a um trânsito político com o Prefeito mais ágil que nos demais formatos.

Entretanto, secretarias exclusivas podem ganhar um status secundário em relação a outras secretarias em processos de concentração de poder, por meio da transformação de algumas pastas municipais em órgãos chamados “de primeira linha”, causando o rebaixamento das demais a secretarias “temáticas”, também chamadas de “segunda linha” ou “adjuntas”. Os titulares destas últimas não têm acesso direto ao Prefeito, mas sim ao titular da secretaria de “primeira linha” à qual estão subordinados. Nestas circunstâncias estas secretarias passam a compartilhar algumas características dos departamentos.

A associação do tema ambiental com outros temas, em secretarias ou departamentos, tem múltiplos significados. A associação tanto pode apontar um maior entrosamento do tema ambiental com outros temas de importância estratégica, quanto a subordinação das decisões de política ambiental a outras áreas com as quais estabelece situações conflitantes. Neste segundo caso se visa suavizar os conflitos em detrimento da defesa ambiental. Enfim, a associação pode também expressar incapacidade de carrear recursos para montar estrutura organizacional própria para meio ambiente e indicar severas restrições financeiras. Como esta é a situação encontrada em 27% dos Municípios, trata-se de um traço importante do perfil atual das políticas públicas municipais para meio ambiente, que deve ser cuidadosamente interpretado à luz de outros indicadores.

A opção por departamentos e assessorias subordinadas a uma autoridade executiva encarregada de pelo menos outro tema sugere que o tema ambiental tem peso político secundário na agenda municipal. Estes são mais frágeis que as secretarias no plano institucional e comparativamente a estas oferecem menor transparência no seu processo de alocação de recursos. Nos departamentos há maior facilidade de desmobilização e “esvaziamento” do setor ambiental, bastando decisões administrativas rotineiras dentro da mesma unidade executora.

É mais difícil construir uma cultura organizacional em um contexto no qual a importância política dada ao tema é limitada e o quadro técnico, mais instável. Há também limitações de ordem política, representadas pela mediação entre o responsável pelo tema (a autoridade ambiental) e o Prefeito: o livre trânsito da autoridade ambiental no gabinete do Prefeito e a ampla confiança deste são requisitos fundamentais ao exercício da governança. Há ainda a possibilidade de subordinação do tema ambiental a outro tema com o qual haja relações

conflictantes anteriormente mencionadas. À luz destas observações, a opção por departamentos e assessorias é justificada apenas em situação de penúria de recursos, em pequenos Municípios em que o próprio tema seja objeto de poucas demandas e nos Municípios nos quais os temas ambientais estão estreitamente associados a outros. Há uma exceção que merece ser considerada: as assessorias diretamente ligadas ao gabinete do Prefeito, com total apoio do Executivo e elevada capacidade de coordenação.

É bom relembrar que a simples existência de OMMA não é garantia de existência de ações ambientais, menos ainda de políticas ambientais municipais. A intenção de agir na defesa ambiental pode restringir-se ao ato de criação da OMMA, permanecendo com função apenas simbólica.

3.2.3 Os Conselhos Municipais de Meio Ambiente – CMMA

Os CMMA podem ter atribuições deliberativas ou apenas consultivas. No primeiro caso, podem representar um mecanismo de descentralização administrativa. Nos Conselhos ativos, é possível presumir mais atenção governamental e participação relativamente mais intensa da sociedade na discussão e acompanhamento das questões ambientais.

Além do estímulo à criação de novas relações entre Estado e sociedade marcadas pela participação institucionalizada da sociedade nas políticas ambientais, estão entre as motivações para criação de CMMA a obrigatoriedade de sua existência para a implantação de sistemas de licenciamento ambiental, cujo quadro normativo exige CMMA ativo, de caráter deliberativo e com a participação da sociedade.



3.2.4 Fundos Municipais de Meio Ambiente – FMMA

Fundos especiais são unidades contábeis e orçamentárias sem personalidade jurídica, cujas receitas têm destinação específica. Os fundos são aqui considerados recursos organizacionais, pois sua criação é exigida pela matriz institucional para o pleno exercício das atribuições ambientais municipais.

A criação de fundos especiais deve ser autorizada por lei, assim como a especificação de suas receitas, que devem ser vinculadas à realização de determinados objetivos ou serviços.

Entre as principais motivações para a criação de fundos municipais de meio ambiente estão a possibilidade de vincular receitas provenientes de diversas fontes, ao seu emprego em ações ambientais pelo Município, melhores condições de controle e de avaliação de desempenho, proporcionado pela possibilidade de confronto de despesas com as receitas geradas pelo próprio serviço, e maior transparência na gestão dos recursos, pois podem ter orçamento e contabilidade próprios. A disposição dos recursos captados para o Fundo é contínua, pois o saldo positivo existente ao final de um exercício é transferido ao mesmo fundo no exercício seguinte.

3.3 Recursos normativos

Estes recursos consistem nas normas formais consolidadas em legislação, necessárias para a implementação da governança e de políticas ambientais. São aqui considerados recursos normativos dos Municípios as normas municipais criadas para estabelecer obrigações e direitos sobre o ambiente natural e construído, e as destinadas a criar instrumentos de ação ambiental.

No campo da política ambiental é essencial criar normas ambientais que estabeleçam obrigações, direitos e instrumentos de política, quando é impossível fazer valer o princípio da autoexecutoriedade. Parte das normas ambientais dos âmbitos federal e estadual é autoaplicável, prescindindo de regulamentação local. Assim, em muitas áreas de intervenção, a legislação ambiental municipal não é um pré-requisito para o exercício da gestão ambiental.

Entretanto, diversas circunstâncias requerem regulamentação municipal de modo a atender a situações particulares – por exemplo, as normas federais e estaduais referentes a licenciamento ambiental, a criação de áreas protegidas de interesse local e a instituição de sanções municipais. Ou seja, a criação de normas ambientais é pertinente e necessária tanto para suplementação de normas estaduais e federais que requeiram detalhamento quanto para responder a questões de interesse local.

A criação de normas municipais é condição para a realização de amplo espectro de ações de política e para o exercício integral do poder de polícia. Sua existência denota uma política ambiental voltada para as especificidades locais e indica capacidade de atuação no campo ambiental da sociedade civil e de seus representantes no Legislativo.

Antes mesmo de ser consagrada na Constituição Federal a competência dos Municípios para legislar sobre meio ambiente já havia sido estabelecida pela legislação ambiental federal de maneira expressa. De acordo com as atribuições constitucionais e com sua autonomia, os Municípios podem estabelecer normas ambientais e integrar disposições ambientais em sua legislação, criando obrigações, direitos e faculdades, instituindo organizações, mecanismos e instrumentos para a ação ambiental, por intermédio de leis votadas pelas Câmaras e também de regulamentos do Executivo em matérias de sua alçada.

São exemplos as normas que disciplinam o exercício do direito de propriedade em áreas de relevância ambiental, as que estabelecem comportamentos obrigatórios aos particulares em nome do bem público,

submetidos a sanções, tais como as proibições de ruído em determinados horários em níveis superiores ao determinado. As normas municipais devem seguir o disposto nas leis federais e estaduais e também dialogar com as demais leis e instrumentos municipais, como o plano diretor, código de obras e lei de parcelamento do solo urbano.

A criação de legislação municipal é, ela mesma, construção institucional bastante complexa, frequentemente indispensável à viabilização da ação local de defesa do meio ambiente. O estabelecimento de normas municipais de meio ambiente é decisão autônoma do Município, que envolve cooperação e negociação entre os poderes Executivo e Legislativo.

3.4 Recursos humanos

Estes recursos são compostos pelos quadros técnicos, gerenciais, operativos e auxiliares, assim como o pessoal envolvido em atividades não remuneradas e o pessoal pertencente a outras organizações (estatais não municipais e não estatais) alocados em ações de política ambiental municipal.

O contingente de pessoal é um item essencial da capacidade de desempenho da governança ambiental municipal. A composição de suas equipes indica capacidade de gestão direta de programas e as chances de construção de cultura organizacional. Políticas públicas ambientais são bastante dependentes de quadros com cultura e habilidades específicas, organizados em equipes interdisciplinares, pelas características discricionárias da PAM.

A variedade de ações de política ambiental pede recursos humanos diversificados em formação e habilidades. As formas de vinculação dos trabalhadores com o agente político-administrativo local também devem ser diversificadas, combinando vínculos permanentes com vínculos temporários, pois é inviável manter um quadro técnico com todas as especialidades necessárias para enfrentar temas tão dispareys como o desmatamento, o controle da poluição, o aproveitamento de combustíveis alternativos e o planejamento territorial.

São requeridas, pelo menos, as habilidades relacionadas à capacidade gerencial, capacidade técnica e de gestão de equipes que mesclam quadros permanentes, consultores, prestadores de serviço e, não raro, mão de obra voluntária.

Além disso, as demandas por quadros não podem ser respondidas exclusivamente pela formação oferecida em universidades e centros de pesquisa: elas se estendem ao campo do conhecimento não formal, como por exemplo o conhecimento de ecossistemas e ambientes locais, cujos especialistas são os moradores das comunidades locais, sem qualquer “habilitação” formal.

Em qualquer organização com um mínimo de complexidade, há uma divisão de trabalho básica no pessoal permanente entre cargos diretivos, funcionários do setor técnico e gerencial e funcionários da área administrativa.

As habilidades e capacidades para trabalhar no campo da gestão ambiental são necessariamente diversificadas, sendo também extremamente importante a identificação do corpo de funcionários com o tema de trabalho.

Nos quadros estatais é importante garantir equipes permanentes e com remuneração adequada, que resultará, entre outras vantagens, em ganho de cultura institucional, melhoria na prestação de serviços e aprovação dos esforços de capacitação.

A transição entre uma gestão e outra pode acarretar mudanças na equipe técnica com impactos nos procedimentos e andamento dos processos de licenciamento, por isso é importante garantir, pelo menos, parte da equipe técnica concursada, em especial aqueles responsáveis pela assinatura de ART e pelo exercício do poder de polícia ambiental e fiscalização.

3.5 Recursos de conhecimento, informação e tecnológicos

Compreendem as informações, estatísticas, conhecimentos sistematizados em pesquisas sobre o ambiente e sobre as respostas de política. Estes conhecimentos abrangem tanto análises de base científica e quanto do aporte do conhecimento de comunidades locais.

O conhecimento sobre o Município pode ser organizado por meio de indicadores sobre uso e ocupação do solo e qualidade ambiental, bem como por meio de cadastros de atividades poluidoras e processos de licenciamento, entre outros.

Os recursos tecnológicos englobam diversos instrumentos de armazenamento e processamento de informações e de elaboração de análises, tais como modelo de simulação, sistemas de monitoramento remoto, registro em meio digital e georreferenciado da base territorial de informações de iniciativas de política. Envolvem investimentos em softwares, sistemas e equipamentos, e sua operação depende de recursos humanos qualificados e de conhecimento. Podem envolver também integração *on-line* dos processos de licenciamento, laboratórios para análise de amostras, georreferenciamento dos empreendimentos, processamento de imagens, entre outros.

É essencial que os gestores e técnicos tenham acesso a informações atualizadas e qualificadas para preparar os termos de referência dos diferentes empreendimentos, assim como para avaliar a qualidade e processar as informações a serem entregues pelos empreendedores. Para isso, é necessário contar com programas de processamento de informações para cadastro dos empreendedores.

O conhecimento sobre as prioridades ambientais no Município é fundamental para dimensionar a demanda, definir composição da equipe técnica e estimar recursos necessários para o exercício da defesa ambiental.

3.6 Recursos operacionais

Os recursos operacionais abrangem equipamentos e estruturas tais como os imóveis para sediar executores de política, os laboratórios, os equipamentos de informática, os veículos e instrumentos para inspeções (como por exemplo máquinas fotográficas e equipamentos de comunicação), entre outros.

3.7 Recursos financeiros

São aqui incluídas dotações orçamentárias municipais, verbas provenientes de outras esferas do Poder Público por meio de convênios e outros repasses, como a Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental, além dos recursos gerados pela prestação de serviços por meio da emissão de autorizações e licenças ambientais, e pela aplicação de sanções pecuniárias, como multas. Os recursos financeiros podem ainda ser provenientes de compensação ambiental e de financiamentos a fundo perdido de instituições privadas ou públicas mediante a apresentação de projetos, como o Fundo Nacional do Meio Ambiente – FNMA e o Fundo Amazônia do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES.

Recursos financeiros são fundamentais para a contratação de profissionais especializados, cujo tipo de especialização é apenas ocasionalmente requerido, não se justificando sua contratação em regime permanente; para custeio das atividades de controle e manutenção de equipamentos; programas e compras de imagens e softwares, contratação de estudos técnicos e científicos, consultorias especializadas, implementação e manutenção de áreas verdes públicas, bem como para o provimento de aperfeiçoamento técnico dos servidores, como é o caso de cursos de capacitação.

Há que considerar, ademais, determinadas capacidades que possibilitam seu uso combinado: a *capacidade de cooperação* e a *capacidade de articulação institucional*.

3.8 Capacidade de cooperação

Por capacidade de cooperação, entende-se aqui a capacidade de associar atores e organizações em coalizões estáveis para a promoção e implementação de políticas e iniciativas ambientais municipais. É um processo que envolve identificar interesses comuns, aportar recursos complementares e aprender a trabalhar junto. Regimes cooperativos podem ser adotados não apenas entre atores governamentais em uma mesma esfera de Governo (Secretarias de Meio Ambiente e Urbanismo, por exemplo), quanto entre atores governamentais e das organizações da sociedade civil, e também entre as três esferas governamentais – União, Estado e Município. A cooperação entre esferas de Governo é essencial para facilitar o entendimento sobre as questões ambientais em um mesmo território, promover o apoio e o fortalecimento institucional, acesso simultâneo *on-line* aos processos de licenciamento pelas três esferas em um mesmo território municipal etc.

3.9 Capacidade de articulação institucional

Por capacidade de articulação institucional, entende-se a capacidade para apropriar-se e fazer uso dos instrumentos institucionais existentes para promover entendimentos com outras instâncias do Estado e da sociedade e estabelecer acordos para a promoção de políticas e iniciativas ambientais municipais. Abrange a participação em fóruns, colegiados e outros tipos de arena na qual o papel do Município é estabelecer relações com outros atores, se fazer ouvir e defender seus interesses. São exemplos de colegiados os Comitês de Bacia Hidrográfica e os consórcios intermunicipais.

Uma vez identificados os principais tipos de recursos e capacidades para a governança ambiental municipal, há uma distinção a fazer quanto ao modo de apropriação / aquisição por intermédio do dispêndio de recursos financeiros. Podem ser discernidos dois grandes grupos. Em um grupo estão os recursos “transacionáveis”, ou seja, que podem ser adquiridos no mercado mediante a disponibilidade de recursos financeiros. No outro grupo estão os recursos “não transacionáveis”, que não são passíveis de aquisição, exigindo sua construção um processo institucional interno ao Município.

Ao grupo dos transacionáveis pertencem os *recursos financeiros*, *recursos humanos* (disponíveis no mercado profissional), *recursos operacionais* e os *recursos de conhecimento, tecnologia e informação* (os que podem ser adquiridos).

No grupo dos não transacionáveis estão os que têm que ser objeto de uma construção institucional: são os *recursos institucionais* propriamente ditos – organizacionais, normativos, rotinas e “de território” (as organizações e os arranjos com a distribuição de responsabilidades, além da própria apropriação do território de atribuições), a formação de determinados *recursos humanos* (por exemplo, destacamentos da polícia municipal para atuar no campo ambiental para o qual não existe modelo curricular no ensino formal), a criação de *recursos normativos* e a *capacidade de cooperação e de articulação institucional*. *Recursos financeiros* podem ser “construídos”, gerados pelo Município por meio de construções institucionais como a tributação extrafiscal, a criação de taxas e licenças, o estabelecimento de sanções pecuniárias e a captação de recursos financeiros em agências públicas e em agências de desenvolvimento.

Por intermédio desta distinção, sublinha-se que o processo de aquisição de recursos de política não se resume ao jogo de pressões por recursos orçamentários ou a habilidade de gerar e de captar recursos financeiros em outras esferas públicas e privadas. Há recursos que se remetem ao tempo e a investimentos no plano institucional na construção dos recursos não transacionáveis. A mobilização e construção destes últimos devem ocorrer em período prévio ao da implementação de políticas ambientais municipais.

4. Referências bibliográficas e recomendações de leitura

- ABRUCIO, F. L.; SOARES, M. M. *Redes federativas no Brasil: cooperação intermunicipal no Grande ABC*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, Série Pesquisa, n. 24, 2001.
- BARDACH, E. Turf barriers to interagency collaboration. In: Kettl, D. & Milward H.B. *The state of public management*. John Hopkins University Press, 1996, p. 168-192.
- KOONTZ, T. M. et al. *Collaborative environmental management. What roles for the government?* Washington, DC: Resources for the Future, 2004.
- MACHADO, P. A. L. *Direito Ambiental Brasileiro*. 22^a ed. São Paulo: Malheiros, 2014.
- MEIRELLES, H. L. (Dallari, A. B., coord). *Direito municipal brasileiro*. 17^a ed. (Atualizada por Celia Marisa Prendes e Marcio Schneider Reis). São Paulo: Malheiros, 2013.
- MEIRELLES, H. L.; ALEIXO, D. B.; BURLE FILHO, L.E. *Direito administrativo brasileiro*. 20^a ed. São Paulo: Malheiros, 2014.
- McCARTHY, J. D.; ZALD, M. N. Resource mobilization and social movements: a partial theory. *The American Journal of Sociology*, v. 82, n. 6, p. 1212-1241, May, 1977.
- NEVES, E.M.S.C. *A política ambiental e os municípios brasileiros*. Tese de doutoramento em ciências sociais Rio de Janeiro: Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Instituto de Ciências Humanas e Sociais, 2006.
- REIN, M.; RABINOVITZ, F. F. La implementación: uma perspectiva teórica. Entre la intención y la acción. In: AGUILAR VILLANUEVA, L. F. (Ed). *La implementación de las políticas*. México, DF: Miguel Angel Porrua Grupo Editorial, Colección Antologías de Política Pública, cuarta antología, p. 97-146, 2000.
- RODGERS, M. F. Instrumental and infra resources: the bases of power. *The American Journal of Sociology*, v. 79, n. 6, p. 1418, May 1974.
- SOUZA, C. *Capacidade burocrática no Brasil e na Argentina: quando a política faz a diferença*. Texto para discussão 2035. Rio de Janeiro: IPEA, 2015.
- STERNER, T. *Policy instruments for environmental and natural resource management*. Washington, DC: Resources for the Future: The World Bank: Swedish International Development Cooperation Agency, 2003.
- TEECE, D. The dynamic capabilities of firms: an Introduction. In: DOSI, G.; TEECE, D. J.; CHYTRY, J. *Technology, organization, and competitiveness, perspectives on industrial and corporate change*. Oxford: Oxford University Press, p. 193-214, 1998.
- VAN METER, D. S.; VAN HORN, C. E. El proceso de implementación de las políticas. Un marco conceptual. In: AGUILAR VILLANUEVA, L. F. (Ed.). *La implementación de las políticas*. 3. ed. México, DF: Miguel Angel Porrua Grupo Editorial, Colección Antologías de Política Pública, cuarta antología, p. 97-146, 2000.

Nota técnica

Fundos ambientais: instrumentos de financiamento de políticas públicas ambientais municipais

Luiza Muccillo de Barcellos

Resumo

Os fundos ambientais são instrumentos de financiamento que têm por finalidade captar, gerir e intermediar recursos para a implementação de políticas públicas de meio ambiente. Até 2013, mais da metade dos Municípios da Amazônia possuíam fundo ambiental. O financiamento de tais fundos advém de fontes diversas, incluindo o orçamento municipal, taxas e licenças emitidas, doações, convênios, transferências intergovernamentais, cobranças e provisão de serviços. A criação e a estruturação destas entidades exigem estrutura jurídica; agenda de financiamento (objeto, linhas de ação, território e público-alvo); estrutura financeira; estrutura de governança e procedimentos de responsabilidades, além de mecanismos de monitoramento e avaliação.

1. Introdução

A presente Nota Técnica trata da estruturação e operação de fundos ambientais, considerando principalmente seus elementos fundamentais e principais processos (captação, gestão e intermediação de recursos), de modo a garantir e maximizar o papel desses mecanismos como instrumentos de financiamento de políticas públicas direcionadas ao desenvolvimento local e à conservação de recursos naturais.

Além de aspectos conceituais, este documento busca trazer referências para que gestores e técnicos municipais conheçam a diversidade de arranjos institucionais que podem ser instituídos para a operação de fundos ambientais, assim como as principais motivações para a criação e implementação desses mecanismos.

2. O papel dos fundos na gestão ambiental municipal

A Política Nacional de Meio Ambiente (Lei nº 6.938/1981) instituiu o Sistema Nacional de Meio Ambiente – SISNAMA, atribuindo aos órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios e às fundações instituídas pelo Poder Público o papel de proteger e melhorar a qualidade ambiental.

Posteriormente, essas obrigações foram elevadas a um dever de caráter constitucional, sendo imposto ao Poder Público e à coletividade, pelo art. 225 da Constituição Federal de 1988 (CF/88), o dever de defender e preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações.

Em sinergia com tal dispositivo, o art. 23, incisos III, VI e VII, da Carta Magna estabeleceu que são de competência comum de todas as Unidades da Federação: a proteção dos documentos, obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, dos monumentos, das paisagens naturais notáveis e dos sítios arqueológicos; a proteção do meio ambiente e o combate à poluição em qualquer de suas formas; e a preservação das florestas, da fauna e da flora.

Nota-se, assim, que essas competências integram um campo de atuação compartilhado, atribuído conjuntamente à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, em função de seus interesses na preservação de certos bens ou na execução de determinadas atividades, exigindo-se a cooperação entre esses entes para sua implementação.

Durante um longo período não houve uma regulamentação concreta sobre o exercício de tais competências, surgindo dúvidas quanto ao limite da competência constitucional de cada ente, especialmente dos Municípios, e propostas diversas e modelos para a implementação da gestão ambiental nos diferentes níveis. Os Estados e os Municípios, usando das prerrogativas e do poder legal para proteger o meio ambiente, instituíram sistemas de meio ambiente estaduais e municipais.

Em 2011, foi promulgada a Lei Complementar nº 140 que fixou as normas para a cooperação entre os Entes da Federação, nas ações administrativas decorrentes do exercício de suas competências comuns, com vistas a, entre outros objetivos, promover a gestão descentralizada, democrática e eficiente; harmonizar as políticas e ações administrativas para evitar a sobreposição de atuação entre os entes federativos; e garantir a uniformidade da política ambiental para todo o país, respeitadas as peculiaridades regionais e locais.

Entre as ações administrativas dos Municípios, estabelecidas pela referida lei, estão a formulação, execução e exigência de cumprimento da Política Municipal de Meio Ambiente e o licenciamento ambiental de atividades potencialmente poluidoras que causem ou possam causar impacto ambiental no âmbito local, con-

forme tipologia definida pelos respectivos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente, considerados critérios de porte, potencial poluidor e natureza das atividades.

Além desses procedimentos, os Municípios também podem licenciar atividades de competência dos Estados, delegadas por estes por meio de instrumento legal ou convênio, desde que atendidas determinadas condições. O ente destinatário da delegação deve, por exemplo, dispor de órgão ambiental capacitado e de conselho de meio ambiente. Na perspectiva da Lei Complementar nº 140/2011, órgão ambiental capacitado é aquele que possui técnicos próprios ou em consórcio, devidamente habilitados e em número compatível para atender aos esforços demandados para execução das ações sob sua competência.

O fato é que, para realizar as ações administrativas de sua competência ou a eles delegadas, os Municípios precisam ter os seus sistemas municipais de meio ambiente devidamente estruturados, incluindo a criação de organizações governamentais locais (como secretarias e conselhos de meio ambiente) e de instituições (como legislações, normas formais ou informais, práticas de consulta e participação popular e mecanismos de coordenação). Evidentemente, a definição desses sistemas depende das características de cada Municipalidade e do contexto regional no qual encontra-se inserida.

Os fundos ambientais são instrumentos de financiamento que integram esses sistemas, com a finalidade de captar, gerir e intermediar recursos para implementação de políticas públicas de meio ambiente, viabilizando a execução de planos, programas, projetos e iniciativas de interesse público.

Até 2002, segundo dados do IBGE (2014), os fundos ambientais estavam presentes em apenas 1,5% dos Municípios brasileiros, avançando para 29,6% em 2009, e para 37,2% em 2012. No ano de 2013, também houve aumento e o percentual de Municipalidades com fundos de meio ambiente cresceu para 42,8%, o que corresponde a 2.386 Municípios dentre os 5.570 existentes no país.

A presença desses instrumentos é maior entre os Municípios das regiões Sul (59,5%) e Centro-Oeste (58,9%), seguidas da região Norte (53,1%), sendo menor entre os Municípios das regiões Nordeste (25,2%) e Sudeste (42,6%), cabendo destacar que o desempenho desta última foi influenciado pelos baixos resultados obtidos entre os Municípios de Minas Gerais (29,5%).

No entanto, essa quantidade expressiva de fundos municipais não representa necessariamente financiamento efetivo das políticas públicas ambientais locais ou estruturação adequada dos sistemas municipais. Muitos desses mecanismos foram instituídos em legislações específicas, por conta de requisitos impostos para delegação de competências dos Estados aos Municípios, mas nunca foram implementados de fato, existindo apenas “no papel”. Outros, apesar de estarem em funcionamento, nem sempre operam de forma transparente, de modo a assegurar o controle e a participação social.

Por essa razão, são necessários esforços para fortalecimento dos fundos ambientais, bem como para estabelecimento de estratégias que propiciem a atuação sistêmica e compartilhada desses mecanismos presentes nas três esferas da Federação, especialmente pela capilaridade e ganho de escala que isso pode trazer aos resultados e impactos das iniciativas por eles fomentadas.

Ao longo dos anos, os fundos ambientais demonstraram ser instrumentos estratégicos e efetivos, desde que presentes determinadas circunstâncias. Quando estas existem, os fundos tornam-se capazes de agregar valor e colaborar com os esforços de um território para conservar seus recursos ambientais e promover o desenvolvimento sustentável. Por outro lado, na ausência de tais circunstâncias, precisam ser consideradas outras abordagens, como o financiamento de ações por meio de projetos pontuais e específicos.

A criação e estruturação dos fundos ambientais devem levar em conta cinco elementos tidos como fundamentais: **estrutura jurídica; agenda de financiamento; estrutura financeira; estrutura de governança e**

procedimentos de responsabilidade. Esses elementos acabam refletindo contextos territoriais, políticos, jurídicos e condições idealizadas ou impostas pelos instituidores e aportadores de recursos desses mecanismos.

Figura 1 – Elementos fundamentais de fundos ambientais



Além disso, como mencionado anteriormente, os fundos ambientais atuam como instrumentos de financiamento, intermediando recursos. Para isso, precisam captar e internalizar esses recursos, realizando a sua gestão e disponibilizando-os às iniciativas de interesse público. Assim, é possível notar que eles possuem três principais processos para nortear a sua atuação: captação, gestão e intermediação de recursos.

Deste modo, as seções a seguir buscam explicitar as principais características dos elementos fundamentais e orientações importantes para a instituição e condução dos processos inerentes ao funcionamento dos fundos ambientais.

3. Criação e estruturação

As **estruturas jurídicas** dos fundos ambientais, prevendo a sua natureza e personalidade jurídica, variam de acordo com os sistemas legais dos países onde esses instrumentos estão inseridos. Outros fatores também influenciam a definição dessas estruturas, como a natureza jurídica da fonte de financiamento e as condições para gestão de determinados recursos impostas pelas legislações vigentes.

Os recursos de natureza pública, como taxas e outros tributos, costumam ser geridos por fundos públicos, assim como aqueles cuja gestão é atribuída – de forma exclusiva – a entidades públicas, como algumas compensações financeiras (CIDE, CFEM, Cobrança pelo Uso da Água etc.). Já os de natureza privada, como doações voluntárias de organizações nacionais e internacionais e recursos advindos de comercializações de créditos de carbono em mercados voluntários, podem ser geridos tanto por fundos públicos quanto privados.

Os fundos públicos, como é o caso dos fundos ambientais municipais, de acordo com o previsto no art. 167, inciso IX, da CF/88, dependem de prévia autorização legislativa para sua instituição, devendo ser obrigatoriamente criados por lei, como a lei orgânica de uma Municipalidade, a lei que trata da política de meio ambiente ou uma lei especificamente destinada a tal finalidade.

A iniciativa para propor essa legislação deve ser do Executivo, já que se trata da criação de um órgão nesse Poder. Posteriormente, é importante que a lei de criação seja regulamentada por meio de decreto e outras normas que detalhem os demais elementos dos fundos ambientais, seus processos, procedimentos e regras.

Também devem ser elaboradas outras ferramentas para facilitar e, principalmente, trazer transparência e segurança jurídica ao funcionamento desses fundos, como regimentos internos e manuais de procedimentos

ou operacionais. Essas ferramentas geralmente decorrem de deliberações do órgão de decisão máxima dos fundos, sendo oficializadas na forma de portarias, resoluções ou outras normas.

Leme (2008) aponta que esse tipo de previsão, especialmente no caso dos fundos ambientais públicos, ajuda a reduzir as chances de retrocessos e de perda de memória institucional decorrentes, especialmente, de substituição de equipes que acabam acontecendo em mudanças de governos.

Os fundos ambientais públicos podem ou não ter personalidade jurídica. Quando não possuem, funcionam como órgãos ou unidades gestoras vinculadas a um ente público integrante da Administração direta. Quando possuem, podem adotar o formato de autarquias ou fundações públicas, pessoas jurídicas ou entidades administrativas integrantes da Administração indireta, ou seja, o próprio Estado executando algumas de suas funções de forma descentralizada.

A Lei nº 4.320/1964, que estatui normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, em seu art. 71, prevê que constitui fundo especial o produto de receitas especificadas que por lei se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação.

Sendo assim, nota-se que a definição prévia e clara de uma **agenda de financiamento** é uma exigência legal para constituição de um fundo público. Essa agenda delimita o objeto, as linhas de ação, o território de atuação e o público-alvo dos fundos ambientais, sendo considerada um elemento de grande importância para o planejamento das ações de captação, gestão e intermediação dos recursos. O objeto explica aquilo que os fundos buscam alcançar e as linhas de ação englobam as temáticas e ações a serem financiadas para o seu alcance.

No caso dos fundos municipais, o território de atuação está geralmente restrito ao próprio Município. Já o público-alvo das ações de financiamento pode ser o mais abrangente possível, englobando órgãos públicos, instituições de pesquisa e acadêmicas, empresas privadas, organizações da sociedade civil, comunidades tradicionais, povos indígenas etc.

A partir da definição da agenda de financiamento, costuma ser definida a missão de um fundo ambiental que, de forma resumida, explica o que ele se propõe a fazer e para quem. A missão, além de servir para alinhamento dos atores internos da organização, é utilizada para comunicação com os atores e parceiros externos.

Um fundo não é um instrumento adequado ao financiamento de todos os tipos de demanda. Por isso, o detalhamento da agenda de financiamento é importante para: delimitação do objeto e das ações a serem financiadas; especificação dessas ações, visando estimar o montante ideal de recursos para funcionamento do fundo; identificação de oportunidades de captação, afinal passa a existir clareza sobre o objeto de financiamento; e priorização das ações, considerando sua relevância para o alcance da missão do fundo e o volume de recursos disponíveis para fomento.

Tais aspectos, que precisam ser constantemente reavaliados e ajustados, são a base para planejamentos estratégicos de curto, médio e longo prazo que possam assegurar a disponibilidade contínua de recursos e o alcance de resultados mais efetivos. A sustentabilidade financeira dos fundos ambientais também depende das estratégias que esses instrumentos adotam para mobilizar e alavancar recursos adicionais, preservar o seu capital e gerar rendimentos para implementação das ações programadas.

Para isso, é preciso haver uma **estrutura financeira** bem definida, prevendo as fontes de recursos que serão destinadas ao funcionamento de sua governança e cumprimento de sua agenda de financiamento, assim como os tipos de operações financeiras e os modos de financiamento a serem adotados pelo fundo ambiental.

Os fundos públicos devem ter suas receitas especificadas em lei (art. 71 da Lei nº 4.320/1964). No entanto, o fato das receitas estarem previstas na legislação que os institui não significa que elas estejam automaticamente e efetivamente disponíveis para sua utilização. Os fundos ambientais públicos, mesmo com a entrada de recursos assegurada, podem sofrer contingenciamentos que retardam ou levam à inexecução das despesas programadas, diminuindo a oferta de recursos e o fomento de iniciativas na ponta. É necessário que haja, principalmente, vontade política para evitar esse tipo de problema.

As operações financeiras utilizadas para manutenção dos recursos dos fundos ambientais englobam, fundamentalmente, três tipos: fundos de amortização, fundos rotativos e fundos fiduciários. Essas podem ser aplicadas de forma isolada ou conjuntamente.

Os fundos de amortização desembolsam o capital principal e os rendimentos, em uma taxa superior à taxa de rendimento, até que todo capital seja esgotado. Esses fundos são projetados para desembolsar todo o seu principal ao longo de um período fixo de tempo. Nesta modalidade, toda a execução financeira se dá a fundo perdido. Os fundos rotativos, por sua vez, possuem uma entrada constante de novos recursos para repor ou aumentar o capital original utilizado.

Já os fundos fiduciários imobilizam uma grande soma de recursos e utilizam apenas os rendimentos resultantes da gestão de seus ativos. Este formato de operação possui limites, uma vez que a manutenção do equilíbrio entre a disponibilidade financeira e a necessidade de recursos depende do volume de capital imobilizado. Esta modalidade de operação financeira é comumente utilizada para garantir o financiamento de longo prazo de custos recorrentes e administrativos de áreas protegidas ou organizações, como ocorre no Programa Arpa do Fundo Brasileiro para Biodiversidade.

É possível, ainda, a escolha pela adoção de fundos de parceria, nos quais o desembolso de recursos aos proponentes está condicionado à apresentação de contrapartida, em proporções e condições preestabelecidas. Um dos objetivos desta operação é agregar recursos que, usualmente, não seriam dirigidos à atividade financiada (BARCELLOS et al., 2013).

Outro aspecto observado na estrutura financeira de um fundo ambiental é o modo como este disponibiliza seus recursos para fomento de iniciativas. Os recursos podem ser concedidos na forma de financiamentos não reembolsáveis, reembolsáveis ou investimentos de impacto.

De acordo com Sampaio (2014), existem, ainda, os chamados fundos de “nicho” que apenas financiam objetos específicos, como uma área protegida. Outras variáveis que definem a atuação desses fundos são, por exemplo, a escala dos projetos (pequeno, médio ou grande porte) e a espacialidade da sua atuação (por biomas, por regiões, por esfera federativa ou por outro território específico).

Tanto a aplicação de operações financeiras quanto os modos de financiamento utilizados pelos fundos públicos possuem algumas limitações em razão dos formatos legais hoje previstos para esses mecanismos. De acordo com o art. 71 do Decreto Federal nº 93.872/1986, os fundos especiais públicos podem ser classificados como contábeis ou financeiros.

De forma resumida, os fundos contábeis são os de despesas, custeios ou programas e os fundos financeiros são os que concedem financiamentos ou empréstimos, ou seja, adotam modos de financiamento reembolsáveis e realizam uma administração mais elaborada de seu capital que pode incluir ações para gestão de ativos.

Existem características comuns aos dois modelos – contábeis e financeiros – como a preservação do saldo patrimonial do exercício, ou seja, salvo se a lei instituidora estabelecer o contrário, o saldo apurado em balanço patrimonial do fundo será transferido para o exercício seguinte a crédito do mesmo fundo (art. 73 da Lei nº 4.320/1964 e art. 8º, parágrafo único, da Lei Complementar nº 101/2000).

A identificação individualizada dos recursos também se aplica a ambos os modelos. Assim, na escrituração das contas públicas, a disponibilidade de caixa deverá constar de registro próprio, de modo que os recursos vinculados a órgão, fundo ou despesa obrigatória fiquem identificados e escriturados de forma individualizada (art. 50, inciso I, da Lei Complementar nº 101/2000).

A **estrutura de governança** dos fundos ambientais compreende as instâncias e os órgãos instituídos para tomada de decisão e realização das ações de captação, gestão, intermediação e execução dos recursos destinados à implementação de sua agenda de financiamento. O funcionamento de cada instância é regido por um conjunto de regras e a relação entre elas se dá a partir da definição de fluxos operacionais que apresentem o caminho e as etapas dos principais processos desenvolvidos no âmbito dos fundos.

Ao longo do tempo, percebeu-se que não existem desenhos predefinidos para essas estruturas, sendo necessário decidir caso a caso qual é o seu tamanho ideal, sua composição e as regras e procedimentos necessários ao alcance de suas finalidades.

A atuação dos fundos ambientais como intermediários financeiros impõe uma série de responsabilidades a esses instrumentos, principalmente porque eles costumam lidar com recursos de propriedade de terceiros, precisando ter credibilidade e garantir a transparência de suas operações. Além disso, pelo interesse público inerente as suas agendas de financiamento, devem assegurar os meios necessários ao controle social de sua atuação. Essas e outras obrigações estão inseridas no âmbito do elemento chamado **procedimentos de responsabilidades**.

Um fundo público, como as demais entidades públicas, está sujeito a um conjunto de princípios, normas e procedimentos que deve ser observado em sua operação, mas os procedimentos de responsabilidade devem extrapolar os mecanismos e instrumentos para prestação de contas adotados obrigatoriamente pelos fundos ambientais públicos, estando diretamente associados a aspectos de alta relevância, como credibilidade, transparência, participação, monitoramento e avaliação, controle social e resolução de conflitos.

Nesse sentido, os arts. 71 e 74 da Lei nº 4.320/1964 estabelecem que a lei que instituir o fundo poderá estabelecer normas adicionais de aplicação, controle, prestação e tomada de contas, ressalvadas as normas que tratam dos assuntos de competência específica dos Tribunais de Contas.

Outro ponto é a recomendação de que a destinação dos recursos de um fundo ambiental seja definida mediante deliberação de um órgão colegiado participativo, podendo este ser o próprio conselho de meio ambiente ou um órgão criado especificamente para tal finalidade. Em razão especialmente de custos, sugere-se que, em Municípios de pequeno e médio porte, haja apenas um órgão colegiado que acumule o papel de instância máxima de decisão do fundo, com outras responsabilidades no tratamento de questões socioambientais locais, incluindo a proposição e formulação de políticas públicas sobre o tema.

Ao longo desta seção foram trazidas algumas informações sobre os elementos fundamentais dos fundos ambientais. As escolhas e decisões em torno desses elementos resultam no desenho do arranjo institucional dos fundos, devendo ser muito bem pensadas e discutidas pelos atores locais, buscando assegurar que esses instrumentos operem e cumpram o seu papel no financiamento de políticas públicas de meio ambiente.

4. Captação de recursos

Os fundos ambientais são tidos como organizações constituídas para atuar como intermediários entre fontes de financiamento e agentes financiados. Assim, a existência de recursos é imprescindível ao seu funcionamento. Um fundo ambiental não pode administrar seus programas sem recursos adequados. Em contrapartida, a demonstração de habilidade e capacidade para gerir programas exitosos ajuda esses fundos a arrecadarem recursos.

Cada fonte de financiamento possui características e especificidades que precisam ser observadas pontualmente. Algumas, embora tragam um aporte significativo de recursos, não estão disponíveis para cobertura de certas despesas. Outras, apesar da periodicidade e flexibilidade, podem não trazer o volume necessário para cobertura da agenda de financiamento.

Por essa razão, conforme recomendado por Sampaio (2014), os fundos ambientais devem buscar a diversificação das suas fontes de recursos e, principalmente, devem estar preparados institucionalmente para arcar com as responsabilidades da gestão dos recursos por eles mobilizados.

No Município de Cotriguaçu, os representantes do Conselho Municipal de Meio Ambiente pleiteiam junto à Prefeita e ao Secretário Municipal de Finanças que, pelo menos, 10% dos valores do ICMS Ecológico repassados à Municipalidade pelo Estado do Mato Grosso sejam transferidos ao Fundo Municipal de Defesa do Meio Ambiente (FUNDEMA).

O ICMS é uma importante fonte de renda tanto para os Estados quanto para os Municípios. Tais recursos, incluindo a parte recebida pelo atendimento dos critérios ambientais, acabam sendo utilizados para cobertura de diferentes despesas municipais, na maioria das vezes não associadas a finalidades ambientais, tendo em vista a autonomia de cada ente federado para definição da alocação dos recursos financeiros por eles recebidos. Contudo, a legislação que cria o ICMS Ecológico pode induzir o uso dos recursos em questões ambientais pelos Municípios, através de critérios qualitativos, como a melhoria da gestão das unidades de conservação (LOUREIRO, 2005).

As receitas de capital arrecadadas pelo Município de Cotriguaçu, em torno de R\$1 milhão em 2015, possuem um valor pequeno quando comparadas às receitas correntes, ficando nítida a dependência da Municipalidade às receitas transferidas pelos demais entes para cobertura de suas despesas, quadro comum em grande parte dos Municípios brasileiros. Além dessa dependência, os Municípios, de modo geral, possuem orçamentos limitados para financiamento de seus sistemas municipais de meio ambiente.

Levando em conta o valor hoje existente no FUNDEMA, os valores do ICMS Ecológico poderiam representar uma importante fonte de recurso, mas, devido ao cenário financeiro do Município de Cotriguaçu, notou-se a importância de realizar esforços para captação de novos recursos, evitando-se a competição por recursos que já estão sendo destinados a outras finalidades e demandas municipais.

Identificar as fontes capazes de gerar recursos para o financiamento da gestão ambiental não é tarefa óbvia, demandando ampla e cuidadosa investigação, além, claro, da vontade política. Porém, existem algumas oportunidades. Um fundo estadual ou federal, por exemplo, pode representar uma possível fonte de recursos para um fundo municipal.

A promulgação da Lei de Crimes Ambientais (Lei nº 9.605), em 1998, também promoveu estímulos à criação e implementação de fundos municipais, em razão da previsão expressa em seu art. 73, no sentido de que os valores arrecadados por meio do pagamento de multas por infração ambiental podem ser revertidos ao Fundo Nacional do Meio Ambiente, ao Fundo Naval, aos fundos estaduais ou municipais de meio ambiente, ou correlatos, conforme dispuzer o órgão arrecadador, representando uma importante oportunidade de captação e gestão de recursos para o financiamento de longo prazo das políticas públicas ambientais nas diferentes esferas federativas.

As penas pecuniárias impostas a infrações penais de menor potencial ofensivo, objeto de transações penais, representam potenciais fontes de recursos aos fundos ambientais. Os recursos hoje existentes na conta do FUNDEMA, por exemplo, foram repassados pelo Ministério Público Estadual, com atuação na Comarca de Cotriguaçu.

Outras potenciais receitas são as taxas oriundas do exercício de poder de polícia de atos praticados pelas Secretarias Municipais de Meio Ambiente, assim como das emissões de licenças e autorizações ambientais e da utilização de serviços públicos solicitados à Administração Pública Municipal, cuja competência seja dessas Secretarias.

Nos fundos públicos, o aporte e a disponibilidade de recursos dependem diretamente da vontade política e do apoio institucional advindos do sistema de gestão onde o mecanismo está inserido. Alcançada essa vontade e o engajamento de atores estratégicos, a captação de recursos para o fundo, incluindo aqueles não orçamentários, torna-se uma tarefa bem menos árdua. Como apontado por Leme (2008), o responsável pelo órgão ambiental, o Prefeito ou Governador, os parlamentares, os formadores de opinião, os representantes da sociedade no colegiado ambiental, são todos atores estratégicos que precisam ser convencidos das vantagens da criação e operação de um fundo.

A captação de recursos também está diretamente vinculada à capacidade de execução de um fundo ambiental, não só de modo eficiente e eficaz, mas principalmente de forma efetiva, por meio da implementação de iniciativas relevantes ao seu território de atuação. Para garantir essa execução, é importante que sejam realizados planejamentos estratégicos de curto e médio prazo para consecução de sua missão, prevendo objetivos gerais e específicos, atividades, indicadores e metas, além de resultados esperados, preferencialmente mensuráveis.

No caso dos fundos públicos, esses planejamentos costumam ser anuais e plurianuais (com períodos de quatro anos), por conta das dinâmicas governamentais inerentes à elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA) e dos Planos Plurianuais. Apesar da limitação de prazo, é importante que esses mecanismos visem a um horizonte de mais longo prazo, planejando iniciativas que possam, de fato, trazer transformações ambientais, sociais e econômicas ao território e aos atores locais.

5. Gestão operacional

O funcionamento de um fundo ambiental também depende de procedimentos de gestão operacional, os quais compreendem atividades de planejamento estratégico e financeiro, mobilização de recursos, monitoramento, prestação de contas, avaliação das ações desenvolvidas, mensuração de resultados, comunicação, entre outras. Tais procedimentos devem ser constantemente atualizados e readequados pelos membros da estrutura de governança do mecanismo para melhoria contínua de sua operação, de modo a torná-la mais eficiente e eficaz.

Existem aquelas tidas como boas práticas de gestão operacional para qualquer fundo ambiental, mas é importante destacar algumas exigências inerentes aos fundos de natureza jurídica pública, regidos por regras específicas de execução orçamentária e financeira.

Esses mecanismos precisam obedecer às regras previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal, já que as disposições desta obrigam a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, abrangendo os fundos a eles pertencentes (LC nº 101/00, art. 1º, § 3º, alíneas i e b); na Lei nº 8.666/1993, de Licitações e Contratos; na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e nos Planos Plurianuais (PPAs).

Dependendo da forma de operação e descentralização de seus recursos, os fundos também devem atender a Lei nº 9.790/1999 sobre as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs) e a Lei nº 13.019/2014 que estabelece o regime jurídico das parcerias voluntárias, envolvendo ou não transferências de recursos financeiros, entre a Administração Pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público. Esta última define, ainda, diretrizes para a política de fomento e de colaboração com OSCs e institui o termo de colaboração e o termo de fomento.

A aplicação das receitas que constituem os fundos públicos, englobando receitas especificadas, próprias ou transferidas, deve ser efetuada por meio de dotações consignadas na lei orçamentária ou em créditos adicionais (art. 165, § 5º, da CF/88, e art. 72 da Lei nº 4.320/1964). Além disso, a aplicação dessas receitas deve vincular-se à realização de programas de trabalho relacionados aos objetivos definidos na criação dos fundos (art. 71 da Lei nº 4.320/1964).

Há outras disposições legais que devem ser seguidas pelos fundos ambientais municipais, sendo importante o acompanhamento de técnicos dos órgãos de finanças dos Municípios para orientação de sua equipe e verificação do atendimento adequado de aspectos orçamentário, financeiro e patrimonial.

6. Intermediação de recursos

O papel de um fundo ambiental público é atuar como um intermediador de recursos destinados a viabilizar a conservação do meio ambiente e o desenvolvimento territorial sustentável, por meio da promoção de políticas públicas ambientais. Para isso, precisa definir os procedimentos necessários para concretizar esse fomento e levar recursos a iniciativas de “chão”.

No âmbito desse processo, uma ferramenta de grande importância para os fundos públicos é o Plano Anual de Aplicação dos Recursos (PAAR), o qual consiste em uma deliberação de ordem política, vinculado a previsões orçamentárias já aprovadas na Lei Orçamentária Anual (LOA). Esta ferramenta trata de aspectos sobre a distribuição dos recursos do fundo, tendo como principal objetivo garantir a implementação de programas e ações de relevância para atendimento da agenda de financiamento do mecanismo, considerando o orçamento disponível e as necessidades locais.

O PAAR deve conter informações sobre a carteira de projetos, descrevendo o volume de recursos já contratado pelas iniciativas em execução e a estimativa de recursos disponíveis para futura aplicação; a indicação de áreas, temas e regiões prioritários para aplicação dos recursos; a indicação das modalidades de seleção, formas de aplicação e volume de recursos; e definição do limite de despesas. Uma vez aprovado, este plano vincula o uso das verbas do fundo.

As modalidades de seleção, de modo geral, envolvem a realização de demandas espontâneas, demandas induzidas ou a realização de licitações para contratação de bens e serviços. Nas demandas espontâneas, os atores interessados encaminham propostas, por iniciativa própria, a qualquer tempo, conforme a agenda de financiamento, regras, linhas de atuação e critérios de acessibilidade e flexibilidade relativamente fixos e divulgados periodicamente pelos mecanismos.

Já nas demandas induzidas, os atores interessados encaminham aos fundos propostas em resposta a editais ou outras ferramentas similares de seleção lançadas previamente, as quais estabelecem o enfoque da concorrência. Esta modalidade de seleção precisa ser utilizada com cautela para não promover a ocorrência ou o acirramento de disputas no território. Além dos editais, este tipo de demanda costuma trazer modelos de propostas de projetos a serem seguidos pelos proponentes.

Outra modalidade de seleção é a contratação direta, por meios de certames licitatórios que podem ser compreendidos como o conjunto de procedimentos legais a ser observado pela Administração Pública, quando da realização de contratações de obras, serviços, compras e alienações.

A Lei nº 8.666/1993, em razão das características de cada objeto a ser contratado, estabelece formas específicas de licitação. Essas formas diferenciadas são tratadas pela legislação como modalidades e a escolha delas é feita em razão do valor estimado da contratação (para as modalidades concorrência, tomada de preços e convite) e em razão da natureza do objeto (para a modalidade pregão). Pode haver, ainda, casos de dispensa de licitação, dependendo do valor ou da especificidade e natureza do objeto da contratação.

Vale a pena mencionar a modalidade criada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal (FNDF), a qual acaba mesclando modalidades mencionadas anteriormente. De modo geral, tanto na demanda induzida quanto na espontânea, aqueles que tiveram suas propostas aprovadas costumam receber diretamente os recursos solicitados ficando responsáveis pela execução das iniciativas. O FNDF, mesmo utilizando a mo-

dalidade de demandas induzidas, costuma utilizar procedimentos diferentes, inovadores, que considera mais eficiente para um fundo público.

O FNDF, primeiramente, elabora Chamadas Públicas para receber projetos e qualificar demandas. Em seguida, um comitê de seleção escolhe os projetos passíveis de apoio, conforme o critério de cada chamada. Posteriormente, tem início a etapa de contratação do serviço demandado, por meio de licitação, na modalidade de pregão, muito embora possa se valer de outros instrumentos, como o Termo de Cooperação com outro órgão da esfera federal. Assim, o FNDF contrata uma instituição com capacidade técnica para executar as demandas previamente selecionadas, não havendo transferência de recursos à instituição demandante, nem ao beneficiário, e sim a oferta direta de produtos e serviços.

Ainda existem outras modalidades de seleção e intermediação de recursos, como a celebração de parcerias, sem realização de concorrências, para implementação de projetos apresentados por instituições públicas ou entidades privadas sem fins lucrativos (convênios e congêneres); o repasse dos recursos a um fundo parceiro (termos de execução descentralizada ou destaque orçamentário).

A estruturação dos processos seletivos prevê, ainda, a definição de critérios de acessibilidade e flexibilidade a serem atendidos pelas instituições interessadas em receber recursos de um fundo ambiental, lembrando que esses critérios devem estar totalmente adequados à realidade dos atores locais e ao contexto territorial no qual o mecanismo atua.

Os critérios de acessibilidade trazem as condições de acesso aos recursos do fundo, como a comprovação de regularidade fiscal e de experiências pregressas, assim como determinado tempo de existência formal do requerente. Outra condição de acesso pode ser a exigência de contrapartida (em dinheiro ou em bens e serviços) pelos proponentes.

Os critérios de flexibilidade correspondem a condições impostas para utilização dos recursos que podem estar relacionadas a restrições legais. Este é o caso da utilização dos recursos advindos da compensação ambiental prevista na Lei nº 9.985/2000 (Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação), já que o Decreto nº 4.340/2002 define as despesas elegíveis nas quais esses recursos podem ser aplicados. Outras condições de flexibilidade preveem limitações de agendas temáticas e insumos cuja aquisição é permitida. Existem fontes, por exemplo, que não permitem a cobrança de taxas administrativas nos projetos que financiam.

Ao estabelecer esses critérios, os fundos ambientais, especialmente os fundos municipais, precisam levar em consideração a realidade dos atores e a capacidade de execução das organizações locais. De modo geral, esses atores e organizações costumam ter dificuldades ou não conseguem atender condições de acesso impostas por outras fontes de financiamento de médio e grande porte.

Assim, respeitados os limites legais, especialmente os limites impostos aos recursos públicos, os fundos ambientais devem tentar flexibilizar os critérios de acessibilidade e agilidade aos seus recursos, mantendo, claro, o foco em seus objetivos e metas institucionais. Uma das possibilidades, para isso, é iniciar o fomento por intermédio de iniciativas voltadas à quebra de barreiras de acesso ao próprio mecanismo ou a outras fontes, prevendo, por exemplo, a realização de oficinas para ensinamentos sobre elaboração de propostas e gestão de projetos.

Após a estruturação dos processos seletivos, chega o momento de colocá-los em prática, dando início às seleções das iniciativas a serem fomentadas, por meio, primeiramente, do lançamento e da ampla divulgação das ferramentas de seleção. Posteriormente, ocorre o recebimento e julgamento das propostas e, mais uma vez, a aplicação de procedimentos para divulgação dos resultados, garantindo a transparência na atuação do mecanismo. Por fim, ocorre a formalização dos instrumentos contratuais que darão início à etapa voltada à execução das iniciativas selecionadas.

A estratégia de divulgação de editais e ferramentas similares deve levar em consideração as características da área de abrangência do processo seletivo e do perfil do público potencialmente beneficiário dos

recursos a serem disponibilizados, tendo como objetivo dar ampla publicidade à seleção em curso, com antecedência considerável para que os interessados estruturem suas propostas.

O julgamento das propostas apresentadas é realizado pelos órgãos presentes nas instâncias deliberativas do fundo ambiental, de acordo com os critérios previamente elencados nas ferramentas de seleção. Além do conselho de caráter deliberativo, em alguns fundos existem comissões que se manifestam tecnicamente quanto ao escopo das propostas, subsidiando a tomada de decisão pelos conselheiros.

Outro procedimento que costuma ocorrer na etapa de julgamento é o enquadramento preliminar das propostas pela equipe técnica do fundo, buscando-se verificar o atendimento a aspectos formais presentes nas ferramentas de seleção. Quando não enquadradas, as propostas nem seguem para apreciação dos órgãos deliberativos.

A formalização dos instrumentos contratuais engloba a definição do escopo, objetivo, prazo de execução, uso dos recursos e direitos e obrigações das partes contratantes do projeto, entre outras condições. No caso da existência de outros parceiros, estes devem ser identificados nos instrumentos contratuais e, se necessário, podem ser parte do mesmo.

Existem diferentes tipos de instrumentos contratuais (contratos, convênios, termos de fomento e de colaboração, entre outros), a serem utilizados de acordo com a modalidade de seleção e do escopo contratado. Todos esses instrumentos devem apresentar um Plano de Trabalho, prevendo o início e o fim das etapas ou fases da execução do objeto, bem como o prazo de vigência do instrumento, uma vez que é vedada a realização de despesas antes do início ou após o término de sua vigência.

Vale destacar que, para intermediação dos recursos, os Municípios devem observar o novo marco regulatório das organizações da sociedade civil (OSCIs), instituído pela Lei nº 13.019/2014, que prevê instrumentos jurídicos próprios para formalização de parceria entre essas organizações e o Poder Público, adequados às especificidades das OSCIs: o termo de fomento e o termo de colaboração. Com a criação de instrumentos jurídicos próprios, a partir dessa lei, o convênio deve ser utilizado apenas para a relação do Governo Federal com Estados e Municípios.



Após a assinatura dos instrumentos contratuais, tem início a execução físico-financeira das iniciativas aprovadas, de acordo com o cronograma de desembolso estabelecido no Plano de Trabalho acordado entre as partes. De modo geral, os recursos são liberados para execução em parcelas de desembolso.

Em regra, quando a liberação dos recursos ocorre em mais de uma parcela, a liberação da parcela subsequente fica condicionada à apresentação de prestação de contas parcial referente à primeira parcela liberada e assim sucessivamente. Após a aplicação da última parcela, será apresentada a prestação de contas do total dos recursos recebidos.

A liberação dos recursos pode ser suspensa quando constatadas irregularidades, inclusive, ser suspensa definitivamente em caso de rescisão do instrumento contratual, a qual poderá ocorrer em virtude do não saneamento das impropriedades identificadas pelo fundo ambiental.

No caso dos fundos públicos, os beneficiários ou agentes financiados também estarão sujeitos à observância das normas legais aplicáveis aos recursos públicos municipais para execução orçamentária, financeira e patrimonial, além de outras, inclusive devendo o beneficiário, ainda que entidade privada, sujeitar-se a processo licitatório, quando da execução de despesas com os recursos transferidos.

As prestações de contas pelos executores dos projetos ensejam a elaboração de diferentes relatórios parciais e finais. Esses relatórios são importantes instrumentos de acompanhamento e avaliação dos projetos e iniciativas fomentadas. É por meio deles e das visitas técnicas que se avalia o desempenho dessas iniciativas. Os relatórios farão parte do acervo do fundo ambiental e servirão como material de divulgação, mediante citação autoral, técnica e bibliográfica do projeto apoiado, podendo subsidiar e inspirar novas ações similares no território de abrangência do mecanismo.

De modo geral, os fundos ambientais costumam realizar o monitoramento dos projetos por meio de visitas de acompanhamento, relatórias e encontros para troca de experiências entre os executores. A realização de visitas periódicas aos projetos destina-se ao acompanhamento da execução das atividades.

No caso dos fundos públicos, o monitoramento dos projetos por suas equipes não restringe as ações dos órgãos de controle interno ou externo de cada poder, ou seja, não garante a concordância destes órgãos com o entendimento dado pela equipe de monitoramento do mecanismo.

Por fim, após a implementação das iniciativas fomentadas, é necessária a sua avaliação. Afinal, como descrito em outros processos, um fundo ambiental, assim como outras instituições financeiras, precisa conhecer detalhadamente e mensurar a sua contribuição ao alcance daquilo que se propõe a fazer, o que representa a sua missão.

7. Considerações finais

Depois de ler esse texto e conhecer um pouco mais sobre a diversidade de aspectos que envolvem a criação e estruturação de fundos ambientais e as possibilidades de arranjos institucionais que podem ser constituídos para sua operação e financiamento, os gestores e técnicos públicos e outros atores locais ainda podem se perguntar sobre as principais motivações para criação desses instrumentos em âmbito municipal.

Os fundos ambientais podem ser extremamente importantes para a resolução de problemas socioambientais em nível local de maneira autônoma, trazendo oportunidades de financiamento ao território e possibilitando o atendimento de demandas dos atores e comunidades locais.

Esses fundos, apesar das limitações temporais impostas pelas regras orçamentárias e financeiras públicas ou por descontinuidades advindas de mudanças de governo, se bem estruturados e fortalecidos, podem representar

importantes instrumentos para financiamento de agendas de desenvolvimento de longo prazo, trazendo transformações significativas a seus territórios de atuação em diferentes aspectos – sociais, ambientais e econômicos.

Além de influenciar o fortalecimento do sistema de gestão de meio ambiente municipal, os fundos ambientais podem promover a eficácia da governança ambiental na esfera local, ao trabalhar o empoderamento dos diferentes atores e setores atuantes nos Municípios, possibilitando, muitas vezes, a constituição de um elo entre a sociedade civil e o Poder Público.

Este resultado pode ser alcançado pela participação desses atores nas diferentes instâncias da estrutura de governança dos fundos ambientais, incluindo a formação de conselhos deliberativos multisectoriais e representativos dos diferentes interesses presentes no território. Outro meio para assegurar o fortalecimento da governança ambiental é a instituição de procedimentos que garantam o controle social, incluindo a construção participativa de planos e procedimentos para aplicação dos recursos dos fundos.

Os fundos ambientais podem ainda beneficiar, prioritariamente ou exclusivamente, organizações públicas e privadas de atuação local que nem sempre conseguem acessar recursos em outras esferas da Federação ou disponibilizados por instituições financeiras e entidades de maior porte.

Um dos aspectos mais críticos à implementação de políticas públicas ambientais municipais é a escassez de recursos disponíveis. Os fundos ambientais podem ajudar a resolver esse problema, porque são uma forma de “gravar” os recursos, já que estes precisam ser aplicados nas finalidades instituídas em suas leis de criação. Um fundo público é essencialmente um meio de vinculação de recursos financeiros a um fim específico.

O Fundo de Meio Ambiente do Município de São Paulo – FEMA, por mobilização de seus técnicos junto ao Prefeito e ao Poder Legislativo municipal, conseguiu ir além, determinando que 10% dos recursos por ele arrecadados anualmente serão sempre destinados a iniciativas de pagamentos por serviços ambientais.

Os fundos ambientais são ainda instrumentos estratégicos para repartição de benefícios. No Acre, os recursos oriundos do Programa ISA Carbono, relacionado à primeira iniciativa de REDD+ Jurisdicional no mundo, são aportados ao Fundo Florestal estadual e, a partir deste, são disponibilizados àqueles atores locais que sempre contribuíram para manutenção da floresta em pé e conservação dos recursos naturais no Estado, como os povos indígenas e comunidades tradicionais.

Deste modo, é possível notar que os fundos ambientais podem ser utilizados de diferentes formas e representar papéis de grande importância no âmbito local, mas, para que isso se concretize, é preciso, pelo menos, haver reconhecimento dessa relevância, articulação dos atores locais para pleitear a sua instituição junto aos Prefeitos e Vereadores e vontade política para atender essa demanda e o funcionamento desses instrumentos no médio e longo prazo.

Referências bibliográficas

BARCELLOS L. *A institucionalidade dos Fundos Indígenas Kayapó e Paiter Suruí: possíveis modelos de fundos socioambientais para REDD+ em âmbito local*. Dissertação (Mestrado de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade). Rio de Janeiro, RJ: Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, 2015.

BARCELLOS L., SANTOS A., SAMPAIO M., PRADELA L. e FIGUEIREDO G. *Fundo Paiter Surui: Manual Operacional*. Rio de Janeiro: FUNBIO, 2013.

BATH, P. *Estrategias de recaudación de fondos para los fondos ambientales*. Rio de Janeiro: RedLAC, 2011.

- BAYON R, DEERE C, NORRIS R and SMITH SE. *Environmental funds: Lessons learned and future prospects*. Washington, DC: Global Environmental Fund, 1999.
- FILHO, J. dos S. C. *Manual de direito administrativo*. 18. ed. Revista, ampliada e atualizada. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007, p.319.
- GEBARA, M.F.; MUCCILLO, L.; MAY, P.; VITEL, C.; LOFT, L.; SANTOS, A. Lessons from local environmental funds for REDD+ benefit sharing with indigenous people in Brazil. CIFOR Infobrief. Bogor, Indonesia: Ano: 2014 Vol.: nº 98 GEF, 1999. Experience with Conservation Trust Funds, *Eavaluation Report #1-99*: Washington, DC.
- GELUDA, L. *Sustentabilidade financeira das unidades de conservação amazônicas: cenário atual e perspectivas das fontes de financiamento*. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais). Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro: 2010.
- GOLDSCHMIDT, A.; CALFAT S. *Manual de Captação de Recursos*. São Paulo: Apoena Sustentável, 2008.
- GUERIN-MCMANUS, M. Conservation Trust Funds. *UCLA Journal of Environmental Law and Policy* 20:1, 2001.
- IBGE. *Perfil dos estados e dos municípios brasileiros: 2013*. Rio de Janeiro: IBGE, 2014.
- LEME, T. N.; SOTERO, J. P. Reflexões sobre o sistema de financiamento ambiental no Brasil. In: TATAGIBA, F. C. P., LEME, T. N. (Coord). *Fontes de recursos financeiros para a gestão ambiental pública: cenários e estratégias de captação para o funcionamento de fundos socioambientais*. Brasília: Rede de Fundos Socioambientais, 2008.
- LOUREIRO, W. ICMS ecológico – a consolidação de uma experiência brasileira de incentivo a conservação da biodiversidade. In: III CONGRESSO BRASILEIRO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO, 3., 2002, Fortaleza. Anais. Fortaleza: Rede Nacional Pró-Unidades de Conservação/Fundação O Boticário de Proteção à Natureza/Associação Caatinga, 2002. p. 702-712.
- _____. *O ICMS ecológico, um instrumento econômico de gestão ambiental aplicado aos municípios*. Paraná: 2005.
- _____. ICMS Ecológico: a oportunidade do financiamento da gestão ambiental municipal no Brasil. In: TATAGIBA, F. C. P., LEME, T. N. (Coord). *Fontes de recursos financeiros para a gestão ambiental pública: cenários e estratégias de captação para o funcionamento de fundos socioambientais*. Brasília: Rede de Fundos Socioambientais, 2008.
- MARTINS DA COSTA, L. da S. G. *Fundos federais – um diagnóstico*. UFMG, 2012.
- MIKITIN, K. (1995). *Issues and Options in the Design of GEF Supported Trust Funds for Biodiversity Conservation*. The World Bank, Environment Department Papers, Biodiversity Series.
- MOFFAT, B. Governance. In: NORRIS, R. (Ed.) *The IPG handbook on environmental funds. A resource book for design and operation of environmental funds.*, New York, USA: Pact Publications, 2000. 136 p.
- SAMPAIO, M. S. B. *Mecanismos para o financiamento da agenda socioambiental: a contribuição dos fundos e instrumentos econômicos. Ferramentas e mecanismos para o financiamento socioambiental*. Rio de Janeiro: Funbio, 2014.
- SAMPAIO, M. S. B. A contribuição dos fundos públicos para o financiamento ambiental: o caso do FNMA. Dissertação de mestrado, Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília: Brasília, 2006.
- SOTERO, J. P.; CONDE, M. G. C.. A setorialização no financiamento ambiental no Brasil: o caso do Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal. In: IX Sociedade Brasileira de Economia Ecológica, 2011, Brasília. <http://www.ecoeco.org.br/publicacoes/encontros/223-ix-encontro-nacional-brasilia-df>, 2011. Acesso em 28/9/2016
- SPERGEL B.; MIKITIN K. *Practice Standards for Conservation Trust Funds (CTFs)*. CFA, 2014.



Instrumentos Específicos ou Complementares

Nota técnica

Lei Complementar nº 140/2011 e a atuação do Município em matéria ambiental

João L. F. da Matta

Resumo

Trata do papel do Poder Público no licenciamento ambiental após a edição da Lei Complementar nº 140/2011 que, atendendo a um preceito constitucional, delimitou as competências de cada ente federativo na proteção do meio ambiente e indicou os instrumentos de cooperação entre eles. Discute a capacidade dos Municípios em atender as exigências da lei, mas, também, as vantagens resultantes do fomento e regularização das atividades econômicas desenvolvidas em seu território. Conclui que a lei dá mais segurança jurídica a todos os envolvidos, embora admita o questionamento sobre sua constitucionalidade no que tange à definição de “impacto ambiental local” a ser estabelecida pelo Conselho Estadual do Meio Ambiente.

1. Introdução

Esta Nota Técnica tem o intuito de discorrer brevemente sobre o papel do Poder Público na consecução do dever constitucional de proteção do meio ambiente, por meio da atuação deste ente no licenciamento ambiental. Isto porque, em se tratando de matéria ambiental, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 estabeleceu, em seu artigo 23, a chamada competência comum entre a União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal, além de dispor que a proteção do meio ambiente é dever de todos, em especial do Poder Público (artigo 225 da Constituição).

A repartição de competências, sejam elas legislativas e/ou administrativas, é o principal arcabouço do que se denomina federalismo cooperativo,¹ sendo certo que a característica principal deste tipo de federalismo é “(...) que não há uma separação rígida entre as competências dos entes federados do ente central”.²

Antes do advento da Lei Complementar nº 140 de 08 de dezembro de 2011 (Lei Complementar 140/2011), as competências ambientais, repita-se, estabelecidas na Constituição, encontravam previsão na Lei nº 6.938/1981 (Lei 6.938/1981), e na Resolução CONAMA nº 237/1997, sendo certo que esta última foi objeto de muitos questionamentos judiciais, seja em virtude de questões relacionadas à competência do órgão ambiental licenciador, seja por questões relacionadas à legalidade das normas que regulavam o licenciamento ambiental.

Diante deste cenário, a Lei Complementar nº 140/2011 procurou delimitar as obrigações que cada ente federativo possui em questões relacionadas ao licenciamento de empreendimentos e atividades potencialmente poluidoras ou degradadoras do meio ambiente, indicando os instrumentos de cooperação entre os entes federativos e as obrigações administrativas de cada um.

Em linhas gerais, pode-se dizer que o propósito da Lei Complementar nº 140/2011 é assegurar que o meio ambiente, um bem difuso, não fique sem a devida proteção, e que a eventual omissão de algum ente sobre questões ligadas ao licenciamento de empreendimentos e atividades potencialmente poluidoras ou degradadoras, deva ser suprida por outro. Evita-se, assim, um emaranhado de normas protetivas, ou, como frequentemente acontece em outros ramos do Direito, uma repetição desnecessária de normas que burocratiza a vida de todos sem garantir a segurança jurídica esperada pela Administração e pelos administrados.³

Alerte-se, por oportuno, que, como toda e qualquer norma jurídica, a Lei Complementar nº 140/2011 não está livre de questionamentos sobre sua constitucionalidade, especialmente no que tange à definição de “impacto ambiental local” a ser estabelecida pelo Conselho Estadual do Meio Ambiente.⁴

2. Fundamentos jurídicos

Como foi relatado, a Lei Complementar nº 140/2011 regula o exercício da competência comum a que se referem os incisos III, IV e VII e parágrafo único do artigo 23 da Constituição para garantir a uniformidade da política ambiental para todo o país, evitar a sobreposição de atuação entre os entes federativos e garantir uma atuação administrativa eficiente.

¹ Cf. ANTUNES, Paulo de Bessa. *Comentários ao novo código florestal*. Atualizado de acordo com a Lei nº 12.727/12. São Paulo: Atlas, 2013.p. 23.

² ANTUNES, Paulo de Bessa. *Federalismo e competências ambientais no Brasil*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007. p. 36.

³ Por exemplo: normas gerais de direito tributário que são de competência exclusiva da União e que são sempre repetidas, de forma desnecessária, nas legislações locais (estaduais e municipais) Brasil afora.

⁴ No mesmo sentido: MILARÉ, Édis. *Direito do ambiente*. 8 ed. São Paulo: RT,2013. p. 795-796.

2.1 Atuação própria

A Lei Complementar nº 140/2011 estabeleceu que o Município é competente para licenciar ambientalmente atividades ou empreendimentos que causem “impacto ambiental local” a serem definidos pelos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente. Conforme dito anteriormente, esta previsão normativa é duvidosa.

Ainda que se possa imaginar que o legislador quis evitar que os 5.570 Municípios brasileiros venham individualmente definir o que é “impacto ambiental local”, esta previsão normativa claramente infringe a autonomia municipal conferida pela Constituição, na medida em que não cabe à Constituição do Estado, à legislação estadual e muito menos a um ato administrativo normativo emanado por um Conselho definir os limites da competência municipal. Não obstante, é de se considerar que as leis em geral gozam de presunção de constitucionalidade, reputando-se válidas e eficazes até pronunciamento definitivo em sentido contrário pelo Poder Judiciário.

Ultrapassada a questão, é de se dizer que a atuação própria do Município deve ser efetuada por meio de órgão ambiental instituído para tanto. Este, no nosso entender, é o requisito *sine qua non*, ou seja, sem o qual a atividade administrativa de controle e fiscalização ambiental não se faz possível (art. 6º, VI Lei 6.938/1981).

Contudo, conforme se verifica no art. 20 da Resolução CONAMA nº 237/1997,⁵ os entes licenciadores deverão instituir conselhos do meio ambiente “com caráter deliberativo e participação social e, ainda, possuir em seus quadros ou à sua disposição profissionais legalmente habilitados.”

Assim, verifica-se que para o Município efetuar o controle e fiscalização ambiental, assim como sua competência licenciatória, deverá ter órgão ambiental dotado de servidores em número compatível com a demanda das ações administrativas e de conselho do meio ambiente que atenda ao regramento estabelecido no art. 20 da Resolução CONAMA nº 237/1997.

2.2 Atuação delegada

É importante destacar que os incisos V e VI do artigo 4º da Lei Complementar nº 140/2011 autorizam um ente da federação delegar atribuições ou execução de ações administrativas a outro ente.

A possibilidade de delegação de competências ambientais, portanto, pressupõe a existência de um cenário extremamente promissor, onde os entes envolvidos são dotados de órgãos administrativos relativos à execução de políticas ambientais capacitados para a demanda das ações, bem como conselhos de meio ambiente de caráter deliberativo e consultivo.

A delegação ocorre mediante a celebração de um convênio de cooperação⁶ entre os respectivos entes, que especifique o objeto da delegação e os direitos e obrigações de cada um deles.

De acordo com o artigo 5º da Lei Complementar nº 140/2011, para que ocorra a delegação revela-se necessário que o ente destinatário da delegação disponha de órgão ambiental capacitado, além de conselho do meio ambiente.

⁵ A obrigação de implantação de conselhos de meio ambiente por meio de Resolução do CONAMA, embora controversa, é comumente aceita.

⁶ “Consideram-se convênios administrativos os ajustes firmados por pessoas administrativas entre si, ou entre estas e entidades particulares, com vistas a ser alcançado determinado objetivo de interesse público”. CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 14 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005. p. 183. Contudo, tendo em vista a natureza da atividade a ser delegada (de controle e fiscalização), o convênio deve ser efetuado somente entre os entes federados.

Deve-se notar que órgão ambiental capacitado, para os fins da Lei Complementar nº 140/2011, é “aquele que possui técnicos próprios ou em consórcio, devidamente habilitados e em número compatível com a demanda das ações administrativas a serem delegadas.” (parágrafo único do artigo 5º).

Não obstante, em se tratando de delegação, entendemos que outros requisitos, além do órgão ambiental capacitado e conselho municipal de meio ambiente, podem ser exigidos por parte do Estado-membro quando este for delegar competências próprias para os Municípios de seu território.

Isto porque, neste caso, os requisitos da Lei Complementar 140/2011 podem ser entendidos como requisitos mínimos, podendo cada Estado-membro, de acordo com a realidade de seus Municípios, estabelecer ou não requisitos outros que entenda necessários para assegurar maior segurança e eficácia nas ações administrativas objeto de delegação.

2.3 Atuação subsidiária

A atuação subsidiária ocorre por meio de apoio técnico, científico, administrativo ou financeiro solicitado pelo ente detentor da atribuição (artigo 16).

Este mecanismo permite que o Município, diante do alto grau de complexidade de determinada demanda específica, solicite apoio ao Estado-membro em questões relacionadas ao licenciamento e autorização ambientais. A atuação subsidiária poderá ser efetuada de diversas maneiras, seja por meio das formas de cooperação descritas na lei ou de outras a serem criadas pelos entes.



Independentemente da atuação subsidiária que venha ser efetuada entre Estado-membro e Município, deve-se entender que o Estado-membro não é obrigado, mas sim facultado a fornecer o auxílio solicitado, sendo certo que a falta de atuação subsidiária e incapacidade do Município em suportar a demanda acarretarão a atuação supletiva por parte do Estado-membro.

Nunca é demais lembrar que os recursos orçamentários são finitos e que as obrigações estatais são muitas. Se claro resta que, de acordo com a Constituição, o meio ambiente deve ser por todos protegido, não menos certo se afigura que educação, saúde e segurança também são direitos de todos os cidadãos. Assim, a obrigação do Estado-membro de atuar de forma subsidiária ao Município não deve ser entendida como aquele despendendo todos os recursos possíveis para atender às demandas ambientais municipais, mas sim dentro da reserva do possível.

Vejamos que em nível federal já existe instrumento de cooperação federativa com vistas a ajudar Estados e Distrito Federal no cumprimento da preservação da ordem pública. Deve-se destacar, neste sentido, que o Decreto nº 5.289/2004 instituiu, em seu artigo 2º-B, a Companhia de Operações Ambientais da Força Nacional de Segurança Pública que atua em questões relacionadas à proteção do meio ambiente, em especial à investigação de crimes ambientais. Tem-se, aqui, um exemplo de cooperação entre União e Estados e o Distrito Federal, onde são delimitados os direitos e as obrigações de cada ente, bem como os fundos a serem aportados.

2.4 Atuação supletiva

A atuação supletiva é um dever estabelecido pela legislação à União e aos Estados-membros quando o ente detentor da competência originária não preenche os requisitos exigidos para exercê-la ou se os preenche, não a exerce.

Assim, se o Município não tem órgão ambiental capacitado e conselho de meio ambiente implantado, ou se ainda que os tenha não atue de forma eficaz para emitir as licenças nos prazos do licenciamento (artigo 14, § 3º), o Estado-membro tem o dever legal de atuar supletivamente para exercer as ações administrativas a cargo do Município até que este reúna as condições para fazê-lo (artigo 15, II).

Não se trata, portanto, de um ato discricionário (onde o Estado-membro, por meio de seus agentes, pode escolher entre, no mínimo, duas opções desde que fundado em razões de oportunidade e conveniência), mas sim de ato vinculado (onde o Estado-membro é obrigado em virtude de um comando legal a praticar determinado ato).⁷

Deve-se ressaltar que a atuação supletiva, quando e onde ocorrer, também provoca certos questionamentos relacionados à sua constitucionalidade, tal como assevera Édis Milaré:

“[...] nenhum órgão de qualquer ente federativo pode se arvorar de corregedor de seus congêneres, posto que tal não é função sua. [...] Qualquer interferência de outro órgão significaria atuação *contra legem*, afrontando o princípio da legalidade, que rege toda e qualquer atividade administrativa. Afinal ‘se um pudesse declarar a nulidade do ato praticado pelo outro, então este poderia declarar a nulidade do ato praticado pelo primeiro e que declarou a nulidade do seu, dando início a uma espiral sem fim e com consequências catastróficas – tudo com fundamento na preservação do meio ambiente’.”⁸

⁷ No mesmo sentido: MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Legislação florestal (Lei 12.651/2012) e competência e licenciamento ambiental (Lei Complementar 140/11)*. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 83.

⁸ MALARÉ, Édis. *Direito do ambiente*. 8 ed. São Paulo: RT, 2013. p. 799.

Em vista disto, somos levados à conclusão de que a competência ambiental municipal só pode ser exercida plenamente pelo Município no instante que o mesmo preencher os requisitos da Lei Complementar 140/2011 e da Resolução CONAMA 237/1997, a saber: implantar órgão ambiental capacitado e conselho municipal de meio ambiente de caráter deliberativo e consultivo e desde que cumpra os prazos licenciatórios previstos em lei.

3. Considerações finais

A Lei Complementar 140/2011 objetivou delimitar as competências ambientais, bem como indicar instrumentos de cooperação entre os entes federativos. Isto porque, em que pese sermos uma federação há bastante tempo, se verifica uma grande dependência dos entes subnacionais com o ente federal. Uma rápida vista à quantidade de tributos de competência federal em contraposição aos estaduais e municipais, bem como à repartição das receitas tributárias, demonstra que nossa federação ainda tem muito que avançar. Como Paulo de Bessa Antunes afirma, “praticamos um ‘federalismo mínimo’, no qual os estados se limitam a atuar em áreas secundárias, quase que desempenhando o papel de ‘autarquias em regime especial’, tal o nível de dependência que ostentam em relação ao poder central”.⁹

Os dispositivos legais apontam, ainda, para atuações supletivas, subsidiárias ou delegadas, de modo a indicar as obrigações que cada ente possui em matéria de licenciamento/autorização ambiental. Com seus erros e/ou acertos, fato é que com a Lei Complementar 140/2011 tem-se um marco legal que busca dar mais segurança jurídica para todos os envolvidos em questões ambientais: Estado, empresas e cidadãos.

A matéria se mostra de grande importância para os Municípios, uma vez que estes têm o dever de ordenar seu território. A atuação do Município em matéria ambiental, de modo a fomentar e regular atividades econômicas desenvolvidas em seu território, pressupõe o aporte de recursos financeiros, humanos e materiais que obviamente oneram o tesouro municipal.

Em que pesem mais esse esforço e desafio que se impõem aos Municípios, que se veem oprimidos diante de inúmeras obrigações que lhes são impostas pelos outros entes sem a justa e devida repartição das receitas tributárias, fato é que uma adequada gestão ambiental, além de promover melhor qualidade de vida para os municípios é importante meio para assegurar o desenvolvimento econômico local de forma racional e sustentável. Antes de enxergar tal desafio como mais um encargo, deve o gestor local ter em vista que a utilização adequada dos mecanismos e instrumentos previstos na legislação ambiental pode representar novas fontes de receitas diretas em face da cobrança de taxas de licenciamento, repasses financeiros de políticas públicas voltadas à conservação ambiental, como o ICMS Ecológico, pagamento por serviços ambientais, sem mencionar as receitas indiretas provenientes do aquecimento da economia local.

Referências bibliográficas

- ANTUNES, Paulo de Bessa. *Federalismo e competências ambientais no Brasil*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.
- ANTUNES, Paulo de Bessa. *Comentários ao novo código florestal*. Atual. de acordo com a Lei nº 12.727/12. São Paulo: Atlas, 2013.

⁹ ANTUNES, Paulo de Bessa. *Federalismo e competências ambientais no Brasil*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007. p. 67.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil promulgada em 05 de outubro de 1988. Disponível em:http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm Acesso em 10 dez. 2014.

BRASIL. Lei Complementar nº 140 de 8 de dezembro de 2011. Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do *caput* 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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp140.htm. Acesso em 10 dez. 2014.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 14 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

CONAMA. Instrução Normativa nº 237/1997 Disponível em:<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html>. Acesso em 10 dez. 2014.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Legislação florestal (Lei 12.651/2012) e competência e licenciamento ambiental (Lei Complementar 140/11)*. São Paulo: Malheiros, 2012.

MILARÉ, Édis. *Direito do ambiente*. 8 ed. São Paulo: RT, 2013.

Obrigatoriedade da recomposição florestal em áreas de preservação permanente e de reserva legal, à luz do Código Florestal

Jean Marc Weinberg Sasson

Resumo

Destaca a importância do novo Código Florestal para a Amazônia ao determinar a recomposição da vegetação de Áreas de Preservação Permanente e de Reserva Legal, que têm um papel fundamental na prestação de serviços ambientais para a região, com impactos econômicos tangíveis. Conclui que, a despeito das críticas, o novo Código fortalecerá o combate ao desmatamento ao diferenciar o ilegal do legal, atribuindo, com isso, maior segurança jurídica à Administração Pública, e atenderá ao Cadastro Ambiental Rural (CAR), servindo de base de dados para os programas de regularização ambiental e à formalização da condição de proprietário, ou possuidor, dos lotes rurais.

1. Introdução

Por meio desta Nota Técnica, busca-se ressaltar a importância da preservação da Amazônia a partir de definições legais e fundamentos jurídicos do novo Código Florestal que determinam a recomposição da vegetação de Áreas de Preservação Permanente (APP) e de Reserva Legal (RL) e corroboram a sua delimitação, restrições ao uso e recuperação, bem como atualizam o gestor público acerca da importância dessas áreas frente aos seus reflexos ambientais e econômicos.

Historicamente, têm-se como principais práticas de desmatamento da Amazônia brasileira as queimas e a extração de madeira, reflexos da expansão da fronteira agropecuária e da abertura de estradas, bem como, com relevância também significativa em escala local, a expansão e o surgimento de novas ocupações urbanas. Esses processos impactam diretamente áreas legalmente protegidas, principalmente as Áreas de Preservação Permanente (APPs) e Áreas de Reserva Legal (RL), gerando passivos ambientais que ocasionam perda de qualidade ambiental e, consequentemente, de qualidade de vida para a população humana, além de exporem ao risco de extinção espécies da fauna e flora, algumas das quais se estima que sequer foram identificadas, cujos benefícios à sociedade e o papel funcional no ecossistema ainda permanecem desconhecidos¹.

Nesse sentido, a recomposição florestal é um importante instrumento relacionado à regularização das propriedades rurais, por meio da mitigação de passivos ambientais, tendo em vista que grandes áreas foram exploradas para fins econômicos sem adequação às demandas de conservação ambiental. Apenas nas últimas décadas tem sido possível aprofundar a compreensão das vantagens derivadas da preservação ambiental, após pesquisas mais recentes sobre os efeitos da perda da cobertura vegetal nativa oriunda da intervenção antrópica.

Além disso, há também as repercussões econômicas. O desmatamento seguido da implantação de atividades agropecuárias desprovidas de práticas adequadas de manejo e conservação do solo resultam em impactos ambientais adversos. Como exemplo, pode-se citar o rápido esgotamento da capacidade produtiva do solo, intensificando sua fragilidade frente às intempéries. Este fato, somado ao grande volume de precipitações da região, possibilita uma maior ocorrência de lixiviação do solo, desencadeando, ou acentuando, assim, processos de erosão do solo e assoreamento dos corpos hídricos. Tal cenário pode levar à depreciação do valor das propriedades rurais, contribuir para a redução da fertilidade dos solos, causar a perda da qualidade das águas e a intensificação da ocorrência e dos impactos de enchentes.

Hoje, pode-se afirmar que a presença de florestas, enquanto coberturas vegetais, gera serviços ambientais benéficos ao homem, como a redução da erosão por escoamento superficial e subsuperficial, o amortecimento de enchentes (fora aquelas que compõem a dinâmica natural dos rios e das planícies de inundação amazônicas), a prevenção do assoreamento, a manutenção da pesca e da navegação, a conservação da biodiversidade, entre outros².

Dante deste cenário, a preservação da floresta e a recomposição das APPs e RLs desmatadas não são importantes apenas para a coletividade, são também para o proprietário ou possuidor do imóvel, tanto na perspectiva ambiental, quanto na econômica. Neste sentido, caberá ao gestor público compreender esta dinâmica e seus fundamentos legais a fim de orientar o proprietário/possuidor rural no combate ao desmatamento ilegal e na recuperação ambiental.

¹ NBL – Engenharia Ambiental Ltda. e The Nature Conservancy (TNC). 2013. *Manual de Restauração Florestal: um instrumento de apoio à adequação ambiental de propriedades rurais do Pará*. The Nature Conservancy, Belém, PA. p. 7-8.

² RODRIGUES, R. R. GANDOLFI, S. *Restauração de florestas tropicais: subsídios para uma definição metodológica e indicadores de avaliação e monitoramento*. Viçosa: Editora Folha de Viçosa Ltda., 1998, p. 203-216.

2. Fundamentos jurídicos

2.1. Definições legais

A Lei nº 12.651/2012, o chamado novo Código Florestal, trouxe a obrigação aos proprietários, posseiros ou ocupantes, rurais e urbanos, de recompor em seu imóvel a vegetação correspondente às Áreas de Preservação Permanente e Reserva Legal, tendo como marco temporal legal a data de 22 de julho de 2008, quando foi publicado o Decreto nº 6.514, que trata das infrações e sanções administrativas ao meio ambiente e regulamenta a Lei nº 9.605/1998 de Crimes Ambientais.

É importante destacar que se considera consolidado, pela Lei nº 12.651/2012, o uso da terra, desde que anterior à data de 22 de julho de 2008, na forma de edificações, benfeitorias ou atividades agrossilvipastoris, admitida, neste último caso, a adoção do regime de pousio (artigo 3º, IV). Nesse caso, as áreas de APP na faixa marginal de corpos hídricos não necessitarão ser recompostas integralmente, mas, sim, segundo parâmetros baseados na extensão dos módulos fiscais do imóvel, conforme disposto adiante na presente Nota Técnica. Caso o uso da terra em área de APP não se enquadre nessas categorias, ou tenha sido alterado para os usos citados após a referida data, a recuperação deverá ser integral, com base nos parâmetros de delimitação a seguir. Consequentemente, torna-se proibida qualquer supressão vegetal em área de APP, exceto se promovida por autorização do órgão ambiental competente.

Estas áreas têm uma função ecológica importantíssima, tanto que a própria lei reconhece os serviços ambientais, conforme artigo 3º, II e III. Segundo a lei, Área de Preservação Permanente é uma área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas. Já a Reserva Legal é uma área localizada no interior de uma propriedade ou posse rural com a função de assegurar o uso econômico de modo sustentável dos recursos naturais, auxiliar na conservação e na reabilitação dos processos ecológicos e promover a conservação da biodiversidade, bem como o abrigo e a proteção de fauna silvestre e da flora nativa.

A lei define, mediante uma lista taxativa no artigo 4º e seus incisos, quais as Áreas de Preservação Permanente a serem protegidas e suas respectivas extensões, em áreas urbanas ou rurais, tais como:

- I) as faixas marginais de qualquer curso d'água natural perene e intermitente, excluídos os efêmeros, desde a borda da calha do leito regular, em largura mínima de:
 - a) 30 (trinta) metros, para os cursos d'água de menos de 10 (dez) metros de largura;
 - b) 50 (cinquenta) metros, para os cursos d'água que tenham de 10 (dez) a 50 (cinquenta) metros de largura;
 - c) 100 (cem) metros, para os cursos d'água que tenham de 50 (cinquenta) a 200 (duzentos) metros de largura;
 - d) 200 (duzentos) metros, para os cursos d'água que tenham de 200 (duzentos) a 600 (seiscentos) metros de largura;
 - e) 500 (quinhentos) metros, para os cursos d'água que tenham largura superior a 600 (seiscentos) metros;
- II) as áreas no entorno dos lagos e lagoas naturais, em faixa com largura mínima de:
 - a) 100 (cem) metros, em zonas rurais, exceto para o corpo d'água com até 20 (vinte) hectares de superfície, cuja faixa marginal será de 50 (cinquenta) metros;
 - b) 30 (trinta) metros, em zonas urbanas;
- III) as áreas no entorno dos reservatórios d'água artificiais, decorrentes de barramento ou represamento de cursos d'água naturais, na faixa definida na licença ambiental do empreendimento;

- IV) as áreas no entorno das nascentes e dos olhos-d'água perenes, qualquer que seja sua situação topográfica, no raio mínimo de 50 (cinquenta) metros;
- V) as encostas ou partes destas com declividade superior a 45°, equivalente a 100% (cem por cento) na linha de maior declive;
- VI) as restingas, como fixadoras de dunas ou estabilizadoras de mangues;
- VII) os manguezais, em toda a sua extensão;
- VIII) as bordas dos tabuleiros ou chapadas, até a linha de ruptura do relevo, em faixa nunca inferior a 100 (cem) metros em projeções horizontais;
- IX) no topo de morros, montes, montanhas e serras, com altura mínima de 100 (cem) metros e inclinação média maior que 25°, as áreas delimitadas a partir da curva de nível correspondente a 2/3 (dois terços) da altura mínima da elevação sempre em relação à base, sendo esta definida pelo plano horizontal determinado por planície ou espelho d'água adjacente ou, nos relevos ondulados, pela cota do ponto de sela mais próximo da elevação;
- X) as áreas em altitude superior a 1.800 (mil e oitocentos) metros, qualquer que seja a vegetação;
- XI) em veredas, a faixa marginal, em projeção horizontal, com largura mínima de 50 (cinquenta) metros, a partir do espaço permanentemente brejoso e encharcado.”

Já a Reserva Legal está delimitada no artigo 12, o qual estabelece que todo imóvel rural deverá manter área com cobertura de vegetação nativa, sem prejuízo da aplicação das normas sobre as Áreas de Preservação Permanente, desde que observados os seguintes percentuais mínimos em relação à área do imóvel:

“I - localizado na Amazônia Legal:

- a) 80% (oitenta por cento) no imóvel situado em área de florestas (poderá ser reduzido pelo Poder Público para até 50% (cinquenta por cento) quando:
 - (i) o Município tiver mais de 50% (cinquenta por cento) da área ocupada por unidades de conservação da natureza de domínio público e por terras indígenas homologadas; ou
 - (ii) quando o Estado tiver Zoneamento Ecológico-Econômico aprovado e mais de 65% (sessenta e cinco por cento) do seu território ocupado por unidades de conservação da natureza de domínio público, devidamente regularizadas, e por terras indígenas homologadas);
 - (iii) quando indicado pelo Zoneamento Ecológico-Econômico – ZEE estadual exclusivamente para fins de regularização, mediante recomposição, regeneração ou compensação da Reserva Legal de imóveis com área rural consolidada, situados em área de floresta localizada na Amazônia Legal, excluídas as áreas prioritárias para conservação da biodiversidade e dos recursos hídricos e os corredores ecológicos (artigo 13, I);
- b) 35% (trinta e cinco por cento), no imóvel situado em área de cerrado;
- c) 20% (vinte por cento), no imóvel situado em área de campos gerais;

II - localizado nas demais regiões do País: 20% (vinte por cento).”

Cumpre ressaltar que o Poder Público poderá aumentar as áreas de RL em até 50% (cinquenta por cento) dos percentuais previstos na lei, para cumprimento de metas nacionais de proteção à biodiversidade ou de redução de emissão de gases de efeito estufa.

Paulo Bessa de Antunes³ lança as seguintes afirmações acerca da RL:

³ ANTUNES, Paulo de Bessa. *Comentários ao novo código florestal*. Atual. de acordo com a Lei nº 12.727/12. São Paulo: Atlas, 2013, p. 146.

“A Reserva Legal se justifica como instituto jurídico aplicável ao solo com vocação agrícola, pois como se depreende de sua definição normativa, é área que, obrigatoriamente, deve ser mantida hígida com vistas a assegurar o uso sustentável dos recursos naturais e à reabilitação dos processos ecológicos nas áreas que foram desflorestadas com vistas à implantação de atividades agrícolas ou rurais. [...] Não é a simples existência de uma floresta que dá origem à imposição da obrigação *propter rem* de manutenção da Reserva Legal, até mesmo porque não há que se falar em reserva florestal se a área é toda florestada; a reserva somente se justifica quando parcela significativa do imóvel não é florestada ou será desflorestada para a atividade rural.”

Verifica-se, portanto, que tanto a APP quanto a RL são áreas legalmente protegidas e de fundamental importância quanto à sua proteção. No entanto, a primeira não permite qualquer intervenção humana enquanto a segunda permite atividade antrópica mediante manejo florestal adequado.

2.2. Natureza jurídica

A obrigação de recompor a vegetação da Área de Preservação Permanente e da Reserva Legal possui natureza jurídica real ou *propter rem*. Isso significa que a obrigação adere ao imóvel, estando obrigado qualquer que seja seu proprietário, ocupante ou possuidor, bem como seus sucessores.

Neste aspecto, discorre Paulo de Bessa Antunes⁴ a respeito do artigo 7º:

“Como consequência [sic] lógica e jurídica do reconhecimento da obrigação de recuperação da Área de Preservação Permanente como *propter rem*, os §§1º e 2º determinam a recomposição(...). O §2º trata da transmissão da obrigação ao sucessor, em caso de domínio ou da posse. O conceito foi utilizado inadequadamente, pois a obrigação, no caso, não é pessoal, mas real. A obrigação adere ao imóvel, independentemente de quem seja o proprietário ou possuidor.(...)”

Já em relação à Reserva legal, Edis Milaré⁵ afirma o seguinte:

“Quanto à natureza jurídica da Reserva Legal, verifica-se que a determinação de reservar certo percentual de uma propriedade para fins de conservação e proteção da cobertura vegetal caracteriza-se como uma obrigação geral, gratuita, unilateral e de ordem pública, a indicar seu enquadramento no conceito de limitação administrativa(...). Portanto, somente se justifica a restrição ao pleno exercício dos poderes inerentes ao direito de propriedade quando objetivarem o bem-estar social, mote que deve permear toda e qualquer atuação do Poder Público. Percebe-se, portanto, que a instituição, preservação e recomposição de ambas as áreas são imposições legais que devem ser cumpridas por qualquer proprietário ou possuidor.”

3. Obrigatoriedade da recomposição florestal

Tanto a Área de Preservação Permanente quanto a Reserva Legal deverão ser recompostas integralmente segundo os artigos 61-A e 66 da Lei nº 12.651. Contudo, de acordo com o artigo 61-A, §1º a §7º, as Áreas de Preservação Permanente, com uso consolidado anterior a 22 de julho de 2008, deverão ser recompostas proporcionalmente à dimensão da área dos imóveis que margeiem ou possuam APPs, conforme o quadro a seguir:

⁴ ANTUNES, Paulo, de Bessa. *Comentários ao novo código florestal*. Atual. de acordo com a Lei nº 12.727/12. São Paulo: Atlas, 2013, p. 98.

⁵ MILARÉ, Edis. *Direito do ambiente*. 8 ed, atual. e ampl. – São Paulo: Ed. RT, 2013, p. 1270-1271.

Quadro 1 - Faixa de restauração obrigatória das APPs

Local da APP	Módulos Fiscais	Faixa de Restauração Obrigatória
Margens de Rio	0 a 1	5m
	1 a 2	8m
	2 a 4	15m
	Acima de 4	Conforme determinação do PRA* Mínimo de 20 e máximo de 100 metros
Nascentes e Olhos-d'água	Independente do tamanho	15 metros
	0 a 1	5m
	1 a 2	8m
Lagos e Lagoas Naturais	2 a 4	15m
	4 a 10	30m
	Acima de 10	30m
	0 a 4	30m
Veredas	Acima de 4	30m
	0 a 4	30m

Já a recomposição da Reserva Legal, estabelecida no artigo 66, toma como base a dimensão do imóvel em 22/07/2008. Se tiver RL menor que o estipulado no artigo 12 (vide item 2.1 do presente documento) deverá recompô-la no prazo de 20 anos a partir da assinatura do termo de compromisso de adesão ao programa de regularização ambiental.

Ressalta-se que a lei traz somente parâmetros de recuperação para APPs relacionadas a corpos hídricos, ausentando-se em relação aos demais elementos como restingas, mangues, topo de morros etc. Estas lacunas legais possibilitam a Estados e Municípios complementarem a legislação federal no tocante às suas competências constitucionais legislativas.

3.1. Exceções trazidas pela lei

A lei exime de recomposição ou de manutenção área destinada à RL:

- (i) Empreendimentos de abastecimento público de água e tratamento de esgoto (artigo 12, §6º);
- (ii) Detentores de concessão, permissão, ou autorização para exploração de potencial de energia hidráulica, nas quais funcionem empreendimentos de geração de energia elétrica, subestações ou sejam instaladas linhas de transmissão e de distribuição de energia elétrica (artigo 12, §7º);
- (iii) Áreas adquiridas ou desapropriadas com objetivo de implantação e ampliação de rodovias e ferrovias (artigo 12, §8º); e
- (iv) Imóveis rurais de até quatro módulos com dimensão da RL inferior ao determinado no artigo 12 em 22/07/2008 poderão ser regularizados apenas com o remanescente florestal existente em seus imóveis (artigo 67).

3.2. Métodos de recomposição

A recomposição das APPs poderá ser realizada isolada ou conjuntamente pelos seguintes métodos expostos no artigo 61-A, §13:

- "I) Condução de regeneração natural de espécies nativas;
- II) Plantio de espécies nativas;
- III) Plantio de espécies nativas conjugado com a regeneração natural; e
- IV) Para as pequenas propriedades ou posses rurais familiares (aquele explorada mediante o trabalho pessoal do agricultor familiar e empreendedor familiar rural, incluindo os assentamentos e projetos de reforma agrária) plantio intercalado de espécies lenhosas, perenes ou de ciclo longo, exóticas com nativas de ocorrência regional, em até 50% (cinquenta por cento) da área total a ser recomposta."

Já para a Reserva Legal, os métodos estão expostos no artigo 66, §3º. São eles:

- "I) Plantio intercalado de espécies nativas com exóticas ou frutíferas, em sistema agroflorestal, não podendo exceder no caso das exóticas a 50% (cinquenta por cento) da área total a ser recuperada;
- II) Permitir a regeneração natural; e
- III) Compensar através da cota de reserva ambiental, arrendamento de servidão ambiental ou através da destinação de uma parcela de outra propriedade sua, excedente ao limite legal."



4. Considerações finais

Em que pesem as críticas à Lei nº 12.651/2012 por exonerar, em algumas hipóteses, da obrigação de recomposição da Reserva Legal e basear a recuperação das APPs na dimensão da propriedade rural e não na dimensão da área a ser recuperada, prevalecendo, assim, as atividades econômicas frente ao valor ambiental da floresta, o novo Código Florestal fortaleceu o combate ao desmatamento ao diferenciar o desmatamento ilegal do legal, bem como ao trazer a obrigatoriedade de recomposição da RL e das APPs.

Fato é que esta diferenciação constitui um passo importante na direção de atribuir maior segurança jurídica para a Administração Pública e os administrados, a fim de cumprir efetivamente a legislação florestal.

Não obstante a segurança jurídica atribuída pela norma, ela só será efetiva se houver fiscalização pelo gestor público e o respectivo cumprimento de seus administrados. Mais que fiscalizar, deve o gestor público conscientizar sobre a importância da recomposição e cumprimento integral da norma florestal, bem como no que for possível complementar a proteção legal trazida pelo novo Código Florestal.

Hoje, podemos afirmar que a recomposição de áreas tão caras ao meio ambiente é uma obrigação legal cuja inobservância dá ensejo à responsabilização nas esferas administrativa, cível e criminal. Além disso, a adequada delimitação e recuperação das áreas de APP e RL são exigências do Cadastro Ambiental Rural (CAR), instrumento em fase de implantação pelos Governos Estaduais e Municipais, que servirá como base de dados e informações para os programas de regularização ambiental e para a formalização da condição de proprietário, ou possuidor, dos lotes rurais.

Nota técnica

Alianças público-privadas: repertório de instrumentos jurídicos

Gil Soares Junior

Resumo

Justifica a escolha do termo “alianças público-privadas” ao invés de parcerias e distingue entre os instrumentos incluídos e excluídos nesta terminologia. Apresenta os instrumentos jurídicos que regulam os contratos entre a Administração Pública e os particulares (o empresariado e as entidades sem fins lucrativos), destacando os principais aspectos legais que os caracterizam, as diferenças entre eles e os dados gerais de sua utilização. Ao final, dedica especial atenção às alianças público-privadas na área ambiental, usando como exemplo a concessão florestal, instrumento voltado à exploração sustentável de recursos naturais em florestas públicas brasileiras.

1. Introdução

A presente Nota Técnica tem por finalidade apresentar um conjunto de instrumentos jurídicos que regulam as formas de relacionamento contratual entre a Administração Pública e os particulares. Os instrumentos abrangem os pactos do Poder Público com o empresariado (segundo setor) e com as entidades sem fins lucrativos (terceiro setor). A abordagem aqui adotada privilegia os principais aspectos legais que os caracterizam, as diferenças entre eles e os dados gerais de sua utilização.

Especial atenção é dedicada, ao final, à aplicação dessas ferramentas na área ambiental, incluindo instrumento específico voltado para a exploração sustentável de recursos naturais em florestas públicas brasileiras, como a concessão florestal.

A forma federativa de Estado adotada pela Constituição Federal de 1988 distribuiu as competências e os compromissos do Poder Público entre instâncias independentes formadas pela União, Estados, Municípios e Distrito Federal. As demandas crescentes da sociedade por uma maior amplitude e qualidade da ação estatal tornaram premente a busca contínua de uma maior adequação entre as atribuições e os recursos alocados a estas diferentes instâncias.

Além da descentralização administrativa proporcionada pela criação de entidades independentes para atendimento a necessidades específicas (autarquias e empresas da Administração indireta) ganha impulso a busca de mecanismos de colaboração não só dentro da própria esfera pública, como é o caso dos consórcios públicos e dos convênios de cooperação, mas também além dela, com a atração da iniciativa privada para a organização de ações conjuntas que sejam benéficas para ambas as partes e garantam maior efetividade no atingimento dos objetivos visados.

O recurso a essa colaboração entre o setor público e o setor privado, embora venha de mais longe, ganhou destaque, pela sua relevância, na Inglaterra dos anos 80, daí se difundindo por inúmeros países. A intensificação desta ação cooperativa foi movida pela necessidade de atender ao interesse coletivo por meio da mobilização dos recursos financeiros e da capacidade técnica mais ao alcance do setor privado.

A reforma do aparelho do Estado Brasileiro delineada pelo Governo Federal, em 1995, buscou não só promover essa cooperação entre o setor público e o empresariado para ações de maior escala como abriu, em paralelo, outro espaço igualmente cooperativo, mas entre o setor público e as entidades privadas sem fins lucrativos, chamadas entidades do terceiro setor.

A seguir é feita uma apreciação geral dos mecanismos legais criados para referenciar e ordenar estes dois espaços bem distintos de colaboração público-privada e seus potencias de aplicação.

2. A questão terminológica

Vale aqui esclarecer as confusões surgidas com a utilização do termo “parcerias público-privadas” como indicativo da colaboração entre o setor público e o setor privado. A Lei nº 11.079/2004 em seu art. 2º restringiu o conceito de parceria público-privada a apenas dois de seus possíveis mecanismos legais, ao dizer: “Parceria público-privada é o contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa”.

Para fugir a essa limitação, a doutrina jurídica e os órgãos governamentais que trabalham com o tema têm optado por se referir a parcerias público-privadas em sentido amplo (*lato sensu*) como todas as formas de colaboração possíveis e a parcerias público-privadas em sentido restrito (*stricto sensu*) para se referir a estes dois mecanismos: concessão patrocinada e concessão administrativa. O IBAM tem utilizado em seus projetos

o termo alianças público-privadas, semelhante a *alianzas* público-privadas do espanhol (que não conhece o termo parcerias) e que serve a essa visão mais abrangente.

3. Um recorte necessário. Exclusões

Embora em âmbito internacional as alianças público-privadas sejam entendidas como todo e qualquer tipo de interação entre o setor público e o setor privado, cabe proceder a um esforço de recorte delimitador nesta amplitude conceitual. Por força deste recorte, ficam desde já excluídos do conceito o tradicional contrato administrativo, o contrato de empreitada, a concessão de obra pública e a concessão de uso de bem público.

Os contratos administrativos tradicionais, regulados pela Lei nº 8.666/1993, se enquadram numa dimensão de terceirização de serviços mais específicos, com prazos não superiores a cinco anos ou de fornecimento de insumos (materiais, equipamentos, mão de obra) para o funcionamento da máquina pública. Estão, por estas características, excluídos do escopo das parcerias público-privadas estabelecidas pela Lei nº 11.079 (art. 2º, §4º, incisos II e III).

Os contratos de empreitada e os de concessão de obra pública estão fora do âmbito das alianças público-privadas por constituírem atividade episódica. Os primeiros são inteiramente custeados pelo setor público e os segundos assumidos integralmente em termos financeiros pelo setor privado. O mesmo ocorre com as autorizações, permissões e concessões que tenham como único objetivo a utilização de bem público pelo empresário, mesmo porque em muitos casos essa utilização visa a fins particulares.

Finalmente, são excluídos do rol dos instrumentos de aliança público-privada os memorandos de entendimento, os protocolos de intenções, os termos de cooperação e de compromisso, de relevante efeito moral e de menores repercussões jurídicas, constituindo muitas vezes apenas o passo inicial para os desdobramentos jurídicos que regerão as alianças.

As verdadeiras alianças são as que representam cooperações com densidade de atividades e prazos significativos. Mais especificamente, contratos ou pactos que transfiram do setor público para o setor privado pelo menos a gestão de um bloco agregado de serviços, reforçada, quando couber, por uma duração expressiva do pacto de cooperação (superior a cinco anos) e por claros dispositivos de regulação e fiscalização da prestação de serviços transferida. São esses mecanismos que serão examinados a seguir.

4. Alianças entre o setor público e o empresariado. A delegação da prestação de serviços

Reza o art. 175 da Constituição Federal: “Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.” Este dispositivo indica a prestação de serviços públicos como um largo caminho para a colaboração entre o setor público e o setor privado por meio de dois mecanismos: a concessão e a permissão. Com os desdobramentos possibilitados pela Lei nº 11.079/2004 ver-se-á que uma das formas de concessão admite a delegação da prestação de serviços, sem que seja necessária ou exclusivamente a prestação de serviços públicos.

4.1. Concessão comum

A concessão, rebatizada de concessão comum pelo §3º do art. 2º da Lei 11.079, é o mecanismo mais tradicional de aliança público-privada. Foi utilizada pelos Governos brasileiros em boa parte do século passado

e entrou em declínio pelas deficiências na regulamentação do tratamento das imprevisões, daí resultando constantes ingerências do Poder Público. Ressurgiu com força por intermédio da Lei nº 8.987/1995, que disciplinou a matéria, complementada pela Lei nº 9074/1995.

Embora haja uma definição da concessão comum no art. 2º da Lei nº 8.987/1995, preferimos a conceituação doutrinária de Di Pietro: “Contrato administrativo pelo qual a Administração Pública delega a outrem a execução de um serviço público, para que o execute em seu próprio nome, por sua conta e risco, mediante tarifa paga pelo usuário ou outra forma de remuneração decorrente da exploração do serviço”¹.

Tem-se aqui uma forma de pacto negociado em que o setor público busca a satisfação do interesse coletivo e o setor privado a aferição do lucro. A principal característica da concessão comum é o empreendimento por conta e risco do concessionário, embora existam regras para garantir o equilíbrio econômico-financeiro do contrato e tratamento para os imprevistos (áreas extraordinárias econômicas ou administrativas).

O contrato de concessão comum tem que ter prazo determinado e seu pressuposto é que se trate de atividade rentável apenas com a cobrança junto ao usuário, embora admita-se excepcionalmente subsídio da concedente ao concessionário nos termos do edital. Tem sido utilizado no provimento e exploração de infraestrutura.

4.2. Permissão

A permissão é um ato administrativo que viabiliza à iniciativa privada (pessoa física ou jurídica) a execução de serviço público. Embora a Constituição alude a contrato de permissão, doutrinadores do porte de Bandeira de Mello e Maria Sylvia di Pietro não reconhecem neste mecanismo as características de contrato². A principal característica da permissão é sua precariedade. Mesmo pressupondo licitação para a escolha do permissionário, a permissão pode ser revogada a qualquer tempo, sem qualquer direito à indenização. É viável quando se trata de investimentos financeiros e de equipamentos de pouca monta, além da alta rentabilidade a curto prazo.

4.3. Autorização

O art. 21, incisos XI e XII da Constituição Federal, que relaciona os serviços que a União pode executar diretamente ou por delegação, menciona também a autorização como uma forma de realizar essa delegação. Em sua acepção mais geral, a autorização é também ato administrativo precário e sem prazo como a permissão. Atende, quase sempre, a interesse de um particular que a deseja para realizar atividade em benefício próprio. Entretanto, a Lei nº 9.472/1997 prevê autorização para prestação de serviço de telecomunicações e a Lei nº 9074/1995 prevê a utilização da autorização para, por exemplo, implantação e operação de usinas termelétricas.

4.4. Concessão patrocinada

Como já mencionamos, a Lei nº 11.079/2004 acrescentou dois novos mecanismos de concessão: a patrocinada e a administrativa.

A concessão patrocinada foi definida no §1º do art. 2º como: a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários, contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado.

A principal distinção entre a concessão patrocinada e a concessão comum é que a primeira pressupõe que a exploração do serviço, com a cobrança e/ou outras receitas alternativas não é rentável para o concessionário sem uma contraprestação pecuniária do Poder Público. Embora alguns autores admitam que as contraprestações nestes contratos podem assumir outras formas que não somente a pecuniária, partilho do entendimento de Ari Sundfeld, membro do grupo que projetou na Lei nº 11.079, de que, no caso da concessão patrocinada, restringe a contraprestação a duas formas pecuniárias: ordem bancária e cessão de créditos³. Além disso, existe na concessão patrocinada uma maior solidariedade entre concedente e concessionário, expressa no compartilhamento de riscos e nas garantias mútuas de cumprimento dos respectivos compromissos. A liberação de valores pelo Poder Público está atrelada ao atendimento a metas de desempenho.

Os contratos de concessão patrocinada devem ter prazo entre cinco e 35 anos (art. 5º, inciso I) e não podem ter seus objetivos restritos simplesmente a fornecimento de mão de obra, de equipamento ou de execução de obra pública (art. 2º, §4º, inciso III). Por outro lado, o valor do investimento privado ao longo do contrato não pode ser inferior a R\$20.000.000,00. (art. 2º, §4º, inciso I).

Esses tipos de contratos têm sido progressivamente adotados, especialmente pelos Governos Estaduais e por Municípios maiores, com ou sem colaboração do Governo Federal. Trata-se, entretanto, de contratos de alta complexidade, que demandam cuidadosos estudos prévios que demonstrem que a solução de parceria é a melhor (análise de mérito – *value for money*), prévia manifestação de interesse em busca do melhor projeto (PMI) e acurada engenharia de montagem tanto do edital quanto do contrato e seus anexos.

Têm sido utilizados com aparente êxito na construção de rodovias menos rentáveis (BR-205 em Minas), no transporte urbano no Rio de Janeiro (VLT e BRT) e no Metrô de São Paulo. Diz-se aparente êxito porque ainda não há nenhum caso de conclusão de contrato deste tipo que possa autorizar um balanço real dos resultados em face das estimativas feitas quando de sua assinatura.

4.5. Concessão administrativa

O conceito de concessão administrativa está expresso no §2º do art. 2º da Lei nº 11.079/2004: “Concessão administrativa é o contrato de prestação de serviços de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens.”

Com essa caracterização, esse tipo de concessão assume a posição de contrato amplo de prestação de serviços, que pode ser público ou não. Sendo a Administração Pública usuária direta ou indireta destes serviços, tanto pode-se estar falando de serviços que interessem apenas ao funcionamento da máquina estatal quanto de serviços públicos prestados gratuitamente pelo Estado aos beneficiários.

Seu traço fundamental é o fato de o parceiro privado ser inteiramente remunerado pelo parceiro público. As formas de proceder a essa remuneração são muito mais flexíveis e estão no art. 6º dessa mesma lei, abrangendo, além das formas pecuniárias, a outorga de direitos em face da Administração Pública, outorga de direitos sobre bens públicos dominicais e outros meios admitidos em lei.

Esse instrumento aparece como um mecanismo versátil, mantendo parentescos com a concessão patrocinada, com o contrato administrativo típico, com o contrato de empreitada e com o contrato de gestão.

Assim, como a concessão patrocinada, ela se enquadra nas seguintes exigências: a) prazo entre cinco e 35 anos; b) investimento mínimo de R\$20.000.000,00; c) compartilhamento de riscos com o setor privado; d) fornecimento de garantias públicas ao parceiro privado e ao financiador; e) criação pelo parceiro privado de uma Sociedade de Propósitos Específicos para atender ao contrato; f) objetivos mais amplos do que simples fornecimento de bens, recursos humanos ou realização de obras.

A concessão administrativa se apresenta também como uma ampliação dos objetivos e do escopo do que seria um contrato administrativo típico de terceirização de atividades ou de obtenção de insumos para o funcionamento da Administração Pública. Ela visa à gestão de um determinado serviço, precedida ou não de obra pública, como requisito de seu funcionamento.

Embora ambos os mecanismos usem exclusivamente recursos públicos, a distinção com o contrato de empreitada se dá pelo fato de a concessão administrativa não poder se resumir à realização de obra pública, que é o objetivo único da empreitada.

Finalmente, cabe mencionar uma afinidade entre a concessão administrativa e o contrato de gestão. Em ambos, é a gestão de serviço que está em pauta, sendo que na concessão administrativa a gestão se dá mediante um contrato com entidade empresarial voltada para o lucro. O contrato de gestão, como veremos adiante, resulta de um acordo entre o setor público e entidade sem fins lucrativos.

Exemplos típicos de concessão administrativa são a construção de presídios com recursos privados e os investimentos em saneamento.

5. Alianças entre o setor público e o terceiro setor. Ações de fomento

Outro espaço de possibilidades de constituição de alianças entre o setor público e o setor privado surge com as modalidades criadas na legislação brasileira no final do século passado para composições do Poder Público com o chamado terceiro setor, formado por associações ou fundações privadas sem fins lucrativos. Estas atividades são entendidas pela doutrina como fomento ao desenvolvimento da ação destas entidades privadas, em áreas sociais onde a competência de prestação de serviços é compartilhada e fornecida de forma gratuita.

Na colaboração com o terceiro setor vale relembrar as características específicas mencionadas por Paulo Modesto⁴, quais sejam: a) autonomia das partes; b) voluntariedade de adesão ao ajuste; c) complementaridade dos encargos; d) atenuação no emprego de prerrogativas exorbitantes por parte da Administração Pública; e) flexibilidade dos arranjos institucionais viabilizadores do ajuste de interesses; f) foco em atividades de relevância pública e de interesse social comum aos parceiros.

Os mecanismos viabilizadores destas alianças são o Convênio, o Contrato de Gestão e o Termo de Parceria. Em todos eles ressalta o caráter de acordo ou pacto em torno de objetivos análogos, diferentemente dos contratos abordados no item 3, onde se contrapõem interesse coletivo e busca do lucro.

5.1. Convênios

Os convênios surgiram com o Decreto-lei nº 200/1967, que os estabelecia como instrumento de descentralização de atividades da Administração Federal para unidades federadas, sendo posteriormente estendidos para aliados privados que compartilhem objetivos.

A Lei nº 8.666/1993, que regula os contratos administrativos, trata especificamente no seu art. 116 de “convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração”, distinguindo claramente esse mecanismo dos contratos administrativos. Este mesmo artigo estabelece as informações mínimas que devem constar do acordo, a saber: objetos, metas, fases de execução, prazos, plano de aplicação dos recursos e cronograma. O artigo em tela prevê ainda que deve ser

dada ciência à Assembleia Legislativa ou Câmara Municipal que os recursos financeiros devem ser liberados dentro do plano de aplicação e que os valores remanescentes ao final do prazo devem ser retornados ao Poder Público.

O Decreto nº 6.170/2007 veio complementar o disciplinamento dos convênios que envolvam recursos da União. Por este diploma legal, convênio é definido no art. 1º, §1º como

“acordo, ajuste ou qualquer outro instrumento que discipline a transferência de recursos financeiros de dotações consignadas nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União e tenha como partícipe, de um lado, órgão ou entidade da Administração Pública Federal, direta ou indireta, e, de outro lado, órgão ou entidade da Administração Pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, **ou ainda, entidades privadas sem fins lucrativos**, visando à execução de programa de governo, envolvendo a realização de projeto, atividade, serviço, aquisição de bens ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação;” (Grifo nosso).

De todos os pactos entre o setor público e o terceiro setor, o convênio se apresenta como o mais tradicional e o mais versátil uma vez que o escopo para estabelecimento dos objetivos comuns é o mais amplo possível. Os convênios só podem ser firmados com entidades do terceiro setor que tenham experiência específica no tema objeto do contrato, desenvolvida pelo menos nos três anos imediatamente anteriores e não tenham registro de irregularidades em pactos anteriores. As entidades devem estar cadastradas no SICONV (Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse). Como forma de competição entre os possíveis candidatos a convenientes estão previstos o chamamento público de interessados e a seleção de projetos.

Uma significativa mudança na regulação dos convênios está em marcha com a possível entrada em vigor da Lei nº 13.019/2014, conhecida como Marco Regulatório para as Organizações da Sociedade Civil. O referido marco foi aprovado em 31 de julho daquele ano, mas teve seu início de vigência prorrogado por duas vezes, sendo janeiro de 2016 a nova data para sua entrada em vigor. Por essa nova lei, os convênios ficarão restritos às pactuações dentro do setor público. Os pactos com o terceiro setor passarão a se constituir como Parcerias Voluntárias sob duas formas: o **Termo de Colaboração**, quando a parceria resultar de iniciativa do próprio Governo e o **Termo de Fomento** quando o projeto for de iniciativa de entidade do terceiro setor. Entre as principais inovações trazidas por este novo diploma legal estão a obrigatoriedade de chamamento público como pressuposto da celebração da parceria, uma ênfase em critérios de controle preventivo das condições da cooperação, a responsabilização de dirigentes e gestores, maiores exigências de transparência nos procedimentos e intensa fiscalização centrada na utilização dos recursos e na obtenção dos resultados compromissados. Cabe registrar que essa nova regulação preserva a existência dos Contratos de Gestão e dos Termos de Parceria, que serão abordados a seguir.

5.2. Contratos de gestão

A Lei nº 9.637/1998 disciplina a criação das Organizações Sociais (OS) e dos contratos de gestão, caracterizando uma forma diferenciada de colaboração, dentro do princípio de fomento do setor público às entidades sem fins lucrativos.

O título de organização social é uma qualificação atribuída por lei à entidade que atender aos requisitos nela estabelecidos. A lei pode ser federal, estadual ou municipal. A Lei Federal nº 9.637/1998 exige no seu art. 2º que a entidade candidata a essa qualificação comprove a natureza social de seus objetivos e o caráter não lucrativo de suas finalidades. Há ainda exigências específicas sobre a organização e a direção destas entidades, destacando-se a obrigatoriedade de participação de representantes do Poder Público no órgão de

deliberação superior. (art. 2º, I, d), exigência esta que não consta, por exemplo, na legislação paulista. No caso da União, a aprovação do pleito da entidade é dada pelo ministro da respectiva área.

Essa legislação possibilitou inclusive a transformação de uma entidade ou órgão público em organização social privada como atestam os arts. 12, 13 e 14 que tratam da cessão de bens e servidores e especialmente o art. 18 que dispõe: “A organização social que absorver atividades de entidade federal extinta no âmbito da área de saúde deverá considerar no contrato de gestão, quanto ao atendimento da comunidade, os princípios do Sistema Único de Saúde (...).”

O Contrato de Gestão é definido no art. 5º como “o instrumento firmado entre o Poder Público e a entidade qualificada como organização social, com vistas à formação de parceria entre as partes para fomento e execução das atividades relativas às áreas relacionadas no art. 1º”, que são: ensino, pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico, proteção e preservação do meio ambiente, cultura e saúde.

Um aspecto relevante dos contratos de gestão é a associação entre o cumprimento de metas e o desembolso das parcelas de transferência de recursos do setor público. A avaliação de desempenho, mediante indicadores de qualidade e produtividade, está expressa no art. 7º, inciso I.

Uma questão polêmica se refere à dispensa de licitação prevista no inciso XXIV do art. 24 da Lei nº 8.666/1993. A doutrina entende que é essencial a realização de algum tipo de processo seletivo público competitivo. Estão ainda as organizações sociais obrigadas a observar os princípios da Administração Pública e o regime de licitação para suas compras, serviços e alienações (Decreto nº 5.504/2005, art. 1º).

5.3. Termos de parceria

O termo de parceria guarda afinidades tanto com o convênio quanto com o contrato de gestão. Tal como o primeiro, trata-se um acordo de mútua cooperação entre o setor público e o terceiro setor. Tal como o segundo, exige da entidade privada pactuante uma prévia qualificação para que possa firmar o compromisso legal e assumir a gestão de serviço de natureza social.

Esse mecanismo está disciplinado pela Lei nº 9.790/1999. Para a concretização da aliança com o setor público, a entidade sem fins lucrativos necessita se qualificar como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), no caso da lei federal, junto ao Ministério da Justiça. Além do atendimento estatutário aos requisitos da lei, as OSCIPs, diferentemente das OSs, devem obrigatoriamente comprovar três anos de funcionamento (art. 1º da Lei nº 9.790/1999).

Como a qualificação de OSCIP está voltada para entidades já estabelecidas no mercado, existe uma preocupação de excluir expressamente deste benefício as que, por diferentes motivos ou objetivos, não se ajustam inteiramente com o pretendido figurino legal. Neste sentido, o art. 2º da Lei nº 9.790/1999 lista tipos de entidades excluídas da possibilidade de obtenção desta qualificação.

O espectro de finalidades das instituições candidatas à qualificação de OSCIPs admitidas no art. 3º da Lei nº 9.790/1999 é mais generoso do que o das OSs, abarcando entidades voltadas para assistência social, cultura e defesa de patrimônio, promoção gratuita de saúde e educação, segurança alimentar e nutricional, desenvolvimento econômico e social, voluntariados, promoção de direitos, estudos e pesquisas. O parágrafo único do mesmo artigo também estabelece critérios generosos para atestação da experiência prévia requerida destas organizações desde a execução direta de atividades até a prestação de serviços intermediários de apoio a outras organizações, passando pela mera alocação de recursos físicos, humanos e financeiros afins.

O Termo de Parceria está definido no art. 9º como “(...) o instrumento passível de ser firmado entre o Poder Público e as entidades qualificadas como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público destinado à formação de vínculo de cooperação entre as partes, para o fomento e a execução das atividades de interesse público previstas no art. 3º desta Lei.”

Cabem, no caso presente, as mesmas observações já feitas em relação a convênios e contratos de gestão sobre licitações nas compras da entidade, seleção de OSCIPs mediante algum processo competitivo (no caso, o concurso de projetos sugerido no art. 23 do Decreto nº 3.100/1999) e transferência de recursos financeiros associada ao cumprimento de metas.

Finalmente, no caso específico das OSCIPs, vale mencionar que, independentemente da nova lei das ONGs (nº 13.019/2014) ter preservado o Termo de Parceria como instrumento jurídico válido de pontuação entre o setor público e as entidades do terceiro setor, foi feita no art. 85 uma modificação fundamental na conceituação das OSCIPs, obrigando-as a seguir toda essa nova regulamentação na cooperação com o setor público.

6. Referências para aplicação dos instrumentos

Os instrumentos apresentados nos itens anteriores têm tido crescente aplicação nas três instâncias da Federação brasileira, revelando-se como ferramentas úteis, especialmente num contexto de restrições de recursos que costuma ser um problema praticamente permanente na Administração Pública do país.

As Concessões Comuns têm atendido, especialmente aos setores de transporte público e de infraestrutura. As Permissões, por sua precariedade, têm tido sua utilização mais limitada. As Autorizações também têm alcançado menor repercussão por se dirigirem ao atendimento de pleitos particularizados, inclusive de pessoas físicas. Quanto às Concessões Patrocinada e Administrativa (PPPs), os dados de 2013 dão conta da existência de apenas uma parceria na área federal e 18 PPPs celebradas nas instâncias estaduais, registrando-se outras 20 em processo de consulta. Registre-se, entretanto, que estes números têm evoluído ano a ano, impulsionados por eventos como Copa do Mundo e Olimpíadas e pela crescente dificuldade de financiamentos de infraestrutura apenas com recursos dos cofres públicos.

No espaço de colaboração entre o setor público e o terceiro setor, dados sistematizados de 2008, identificam seis Contratos de Gestão no campo federal, 28 no âmbito estadual e 15 na instância municipal. Foram também identificados 15 Termos de Parceria no plano estadual.

Em relação à questão ambiental, as abordagens feitas tanto por Floriano Marques Neto⁵ quanto por Rodrigo Pagani de Souza⁶, na coletânea *Parcerias Público-Privadas*, citam algumas alternativas na área de saneamento, aplicáveis a contextos estaduais e locais. Em relação à Concessão Patrocinada, seria viável fazer uma delegação por atividade desagregada, atribuindo ao setor privado parte da engrenagem do saneamento ambiental. Poder-se-ia delegar, por exemplo, a adução e o tratamento de água com cobrança de tarifa às empresas estatais que estejam fazendo a distribuição domiciliar e o abastecimento de água potável. Outra possibilidade seria a delegação da infraestrutura de aterros sanitários, incineradores, usinas de compostagem, com remuneração a cargo da Administração Pública.

Outra experiência que vem ganhando ênfase nos últimos anos é a de gestão de Unidades de Conservação (UC) compartilhada com o setor privado, fundamentalmente no que diz respeito aos serviços de apoio à visitação pública. Os Parques Nacionais do Iguaçu (PR), Fernando de Noronha (PE), Serra dos Órgãos e Tijuca (RJ) já convivem com modelos de concessão nos quais as empresas concessionárias, selecionadas por edital, se encarregam dos serviços de apoio à visitação pública, incluindo bilheteria, acomodação, alimentação, manutenção de trilhas e passeios.

O Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), com recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e da Caixa Econômica Federal e com a assessoria técnica do IBAM, iniciou programa que procura avaliar e redefinir modelos de alianças público-privadas aplicáveis à gestão de Unidades de Conservação federais.

Ele se compõe de estudos técnicos e de implementação de projetos-piloto, que permitirão propor alterações na legislação e disseminação dos resultados obtidos. Há uma tendência no sentido de privilegiar na definição dos futuros projetos-piloto parques ou reservas com grande demanda de visitação pública como o Parque Nacional de Jericoacoara e o Parque Nacional Marinho dos Abrolhos.

Em pesquisa recente, no âmbito desse programa e ainda não publicada, Andrea Carillo e Marisete Catapan verificaram que os instrumentos jurídicos que têm sido mais utilizados na cooperação entre o setor público e o terceiro setor na gestão das UCS são o Termo de Reciprocidade (quando não há transferência de recursos), com um total de 40, e o Termo de Parceria, quando envolve cessão de recursos, num total de cinco. A autorização, com seis casos, é utilizada junto a comunidades, principalmente para a atividade de condução de visitantes.

7. As concessões e o uso sustentável das florestas nacionais

Entre as unidades de uso sustentável estabelecidas pelo Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), as Florestas Nacionais (FLONA) se destacam como áreas compostas de espécies predominantemente nativas passíveis de visitação e exploração sustentável, dentro das normas estabelecidas para seu manejo.

A Lei nº 11.284/2006, regulamentada pelo Decreto nº 6.063/2007, estabeleceu três formas de gestão das florestas públicas, a saber: a) gestão direta pelo Poder Público; b) destinação da floresta às comunidades locais e c) a concessão florestal.

Os Estados, os Municípios e o Distrito Federal deverão promover as adaptações legais necessárias, podendo elaborar normas complementadoras.

Em relação à gestão direta, a lei facilita ao Poder Público valer-se de alianças com o setor privado para atividades subsidiárias, por convênios, termos de parceria, contratos ou instrumentos similares, observando: a) procedimentos licitatórios, podendo combinar menor preço e melhor técnica; b) prazo não superior a dez anos para vigência da aliança; e demais exigências legais pertinentes.

As florestas públicas já ocupadas por comunidades serão objeto da criação de reservas extrativistas, assentamento florestal e outras formas previstas em lei.

As Concessões Florestais visam compatibilizar a preservação do meio ambiente com o uso sustentável da floresta, de modo a reduzir o desmatamento ilegal, a grilagem de terras, a extração ilegal de madeira e a evasão de divisas. Entre as atividades econômicas permitidas na concessão florestal, podem ser explorados os serviços de ecoturismo na área objeto do contrato, a exemplo de visitação, atividades esportivas, observação da natureza e hospedagem.⁷

A organização funcional para as concessões prevê o Ministério do Meio Ambiente como formulador das estratégias, políticas, planos e programas. Como Órgão Consultivo, a Comissão de Gestão de Florestas Públicas. O controle e a fiscalização cabem ao IBAMA e ao ICMBio, no Plano Federal, e aos órgãos am-

bientais estaduais e municipais instituídos. O órgão Gestor das Concessões em nível federal é o Serviço Florestal Brasileiro.

As Florestas Públicas passíveis de concessão serão identificadas no Plano Anual de Outorga Florestal (PAOF). Haverá licenciamento ambiental, composto de licença prévia e licença de operação. Os gastos com a documentação de licenciamento serão resarcidos pelo Concessionário.

A licitação será feita sempre na modalidade de concorrência. Na escolha da melhor proposta deverão ser combinados os critérios de maior preço ofertado pela outorga e melhor técnica, englobando menor impacto ambiental, maiores benefícios sociais diretos, maior eficiência e maior agregação de valor ao produto. Deverão ser observados subsidiariamente os preceitos da Lei nº 8.666/1993. Os arts. 30 e 31 da Lei nº 11.284/2006 indicam as cláusulas essenciais do contrato e as obrigações do concessionário.

Segundo o art. 35 dessa mesma lei,

“O prazo dos contratos de concessão florestal será estabelecido de acordo com o ciclo* de colheita ou exploração, considerando o produto ou grupo de produtos com ciclo mais longo incluído no objeto da concessão, podendo ser fixado prazo equivalente a, no mínimo, um ciclo e, no máximo, 40 (quarenta) anos.”

Os contratos de exploração de serviços florestais serão de no mínimo cinco e no máximo 20 anos (Parágrafo único).

Além da fiscalização realizada pelo órgão gestor e pelos órgãos de controle já citados, as concessões florestais serão objeto de auditorias ambientais a cada três anos, realizadas por entidades independentes das partes.

A nova lei de gestão demandou ajustes na Lei nº 9.605/1998 estabelecendo como novos crimes ambientais: a) desmatar, explorar economicamente ou degradar floresta plantada ou nativa, em terras de domínio público ou devolutas, sem autorização do órgão competente, com pena de reclusão de dois a quatro anos e multa (art. 50-A); b) elaborar ou apresentar, no licenciamento, concessão florestal ou qualquer outro procedimento administrativo, estudo, laudo ou relatório ambiental total ou parcialmente falso ou enganoso, inclusive por omissão, com pena de reclusão de três a seis anos e multa se o crime for doloso e detenção de um a três anos se for culposo.

Além da finalidade ambiental, as concessões de áreas de florestas federais trazem benefícios econômicos para aqueles que abrigam as Unidades de Manejo Florestal (UMFs), ou seja, Estados e Municípios envolvidos.

A Lei nº 11.284/2006, art. 39, inciso II, §1º, estabelece que “quando os recursos financeiros forem oriundos dos preços da concessão florestal de unidades localizadas em florestas nacionais criadas pela União, esses serão distribuídos da forma abaixo, excluído o Valor Mínimo Anual (VMA).

- 40% serão destinados ao Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio);
- 20% para o Estado onde estão localizados os lotes de concessão florestal;
- 20% para os Municípios onde estão localizados os lotes de concessão florestal;
- 20% para o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal (FNDL).”

* Ciclo: período decorrido entre 2 (dois) momentos de colheita de produtos florestais numa mesma área (Lei nº 11.284/2006, art. 3º, inciso V).

Para estarem aptos a receber o repasse das concessões federais, os Estados e os Municípios devem instituir um Conselho de Meio Ambiente e elaborar e aprovar junto a esse conselho um plano de ação para a aplicação do recurso.

Os benefícios financeiros apurados da concessão de uma floresta federal terão a seguinte destinação:

- O Serviço Florestal Brasileiro – na execução de suas atividades.
- O ICMBio – na gestão das unidades de conservação de uso sustentável.
- Os Estados e Municípios – no apoio e promoção do uso sustentável dos recursos florestais previstos em planos de ação.
- O Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal (FND) – em atividades previstas no Plano Anual de Aplicação Regionalizada (PAAR).

8. As concessões em curso

O Serviço Florestal Brasileiro possui contratos para concessão florestal em cinco FLONAS, todas elas localizadas nos Estados do Pará e de Rondônia. No total, foram disponibilizados, até o momento, cerca de 842 mil hectares de floresta que serão manejadas de forma sustentável por oito empresas durante 40 anos.⁸

A primeira concessão foi formalizada em outubro de 2008, na Floresta Nacional de Jamari, em Rondônia. Seguiram-se as de Saracá-Taquera, no Pará (com Unidades de Manejo Florestal concedidas em 2010 e 2014), Jacundá em Rondônia (2013 e 2014), Crepori no Pará (2014) e Altamira também no Pará (2015).

Há iniciativas em curso para a implementação da concessão em Florestas Estaduais (FLOTAS) nos Estados do Acre, Amazonas, Amapá e Rondônia, além do Estado do Pará que aparece como pioneiro na região a realizar contratos de concessão de floresta pública estadual.

No Pará os primeiros contratos foram assinados em 2011, com a outorga de 150.956,95 ha, nas glebas Mamuru – Arapiuns. A segunda concessão ocorreu em 2012, quando foram concedidos 326.183,81 ha na Floresta Estadual do Paru. Por último, em 2014 foi deslanchada a concorrência para 108.524,54 ha correspondentes ao segundo lote da Floresta Paru (Figura 1).

O Plano Anual de Outorga Florestal (POAF), de 2015, selecionou como passíveis de concessões 3,4 milhões de hectares de Florestas Públicas Federais, correspondentes a 1,1% das florestas contidas no Cadastro Nacional de Florestas Públicas (CNFP), de novembro de 2013. Essas áreas estão localizadas em três Estados da Federação: Amazonas, Pará e Rondônia.⁹

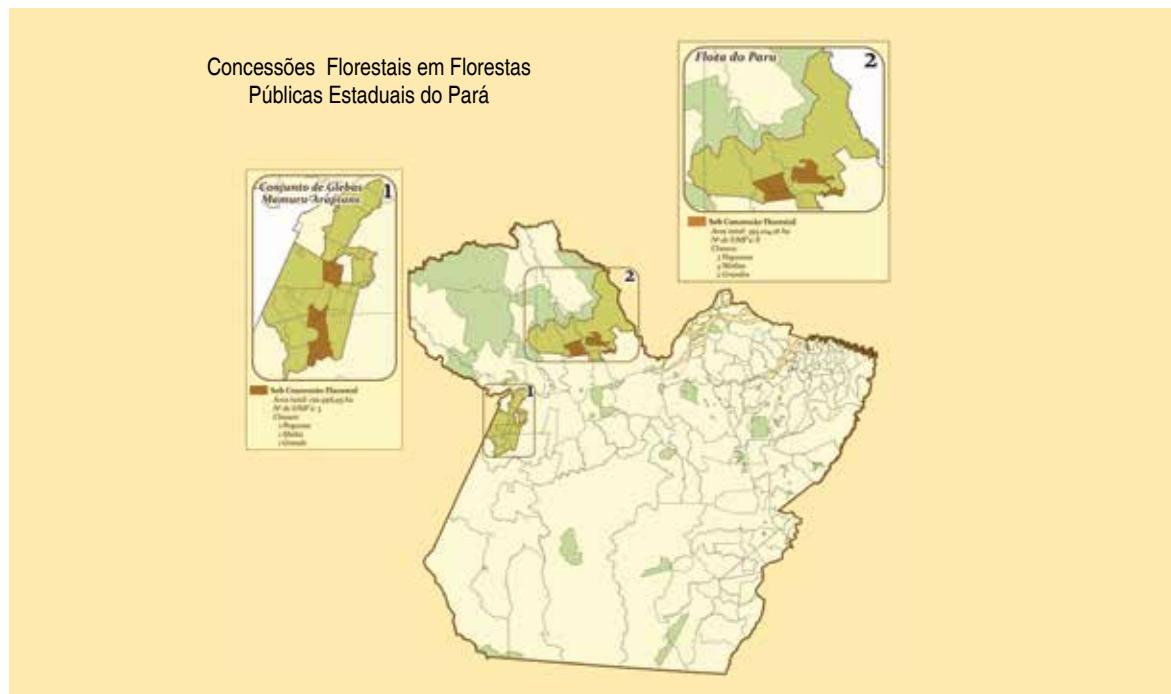
O POAF de 2016, tomando por base o CNFP de novembro de 2014, torna elegíveis para concessão 1,57 milhões de hectares dessas áreas distribuídas em oito Florestas Nacionais e uma área destacada de gleba não destinada, com interesse do Serviço Florestal Brasileiro (SFB) para destinação direta. Essas áreas estão localizadas nos mesmos Estados da Federação: Amazonas, Pará e Rondônia.¹⁰

Como pode se observar na Figura 2, grande parte das Florestas Públicas está concentrada no bioma Amazônia, com aproximadamente 289 milhões de hectares, correspondendo a 92% do total de florestas mapeadas pelo CNFP no ano de 2014.

Vale esclarecer que neste processo de disponibilização é realizado um filtro que exclui áreas que têm impedimentos ou restrições legais e áreas que não estão aptas ou não despertam interesse. A definição do tamanho das unidades de manejo florestal leva em conta as peculiaridades regionais e a capacidade dos agen-

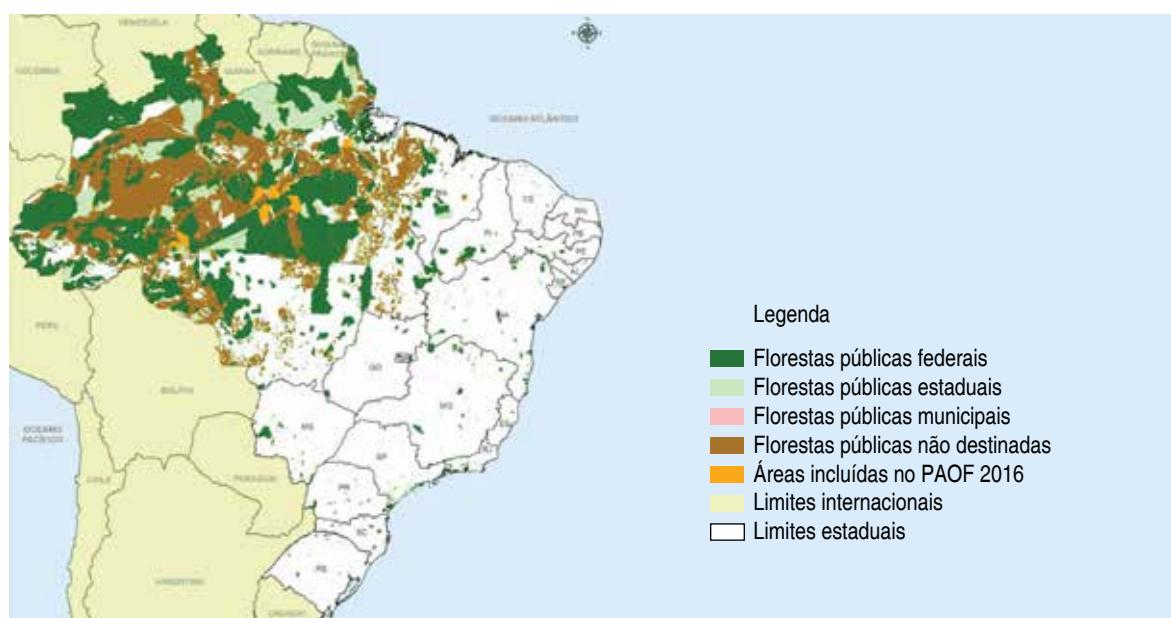
tes envolvidos. Um mesmo concessionário não pode deter mais de 10% do total de áreas públicas em cada esfera de Governo, a partir de março de 2016.

Figura 1 – Concessões florestais estaduais no Pará



Fonte: IDEFLOR/PA <http://ideflorbio.pa.gov.br/concessao-florestal/concessoes/>. Acesso em 26/11/2015.

Figura 2 – Distribuição das florestas públicas federais, estaduais, municipais e do Distrito Federal identificadas no CNFP, novembro/2014



Fonte: SFB/PAOF 2016

9. Motivações e desafios

Segundo Antonio Carlos Hummel, Diretor Geral do Serviço Florestal Brasileiro, “as concessões florestais melhoraram a reputação do setor madeireiro e indicaram novos caminhos: o da legalidade, do emprego responsável, da economia verde e o de dar efetividade aos objetivos para os quais as florestas nacionais foram criadas”.¹¹

A auditoria do Tribunal de Contas da União (TCU), em seu relatório de 2014, divulgou que as concessões florestais implementadas apresentam resultados favoráveis, embora ainda em pequena escala, os quais podem ser ampliados à medida que a política de concessão for sendo consolidada. A auditoria assinalou alguns aspectos deficientes da estrutura institucional e legal nas concessões florestais federais. O Acórdão nº 2176/2014 traz recomendações de medidas que visam ao aprimoramento do planejamento de outorgas de concessões federais que são dirigidas, entre outros, ao Ministério do Meio Ambiente e ao Serviço Florestal Brasileiro.¹²

O já citado relatório do TCU indicou também os desafios que o programa de concessões florestais precisa enfrentar na construção da curva de aprendizado que continuará a ser desenhada nos próximos anos e que estão citados a seguir. Quais sejam:

- Há falta de coordenação entre os atores envolvidos no processo de concessão florestal federal prevalecendo uma atuação informal entre as unidades responsáveis pela concessão no âmbito do Sistema Florestal Brasileiro.
- O prazo entre a assinatura do contrato e o início da exploração é de dois anos em média, o que impacta negativamente as finanças dos concessionários obrigados a efetuar altos investimentos iniciais.
- A avaliação do retorno econômico de uma concessão florestal necessita de cálculos e informações que não estão disponíveis, tornando difícil a previsão de rentabilidade.
- O preço mínimo, que corresponde ao valor mínimo que o concessionário terá que pagar anualmente pelo metro cúbico de madeira extraída, tem sido considerado elevado, fora do mercado, desestimulando o aparecimento de competidores.
- Há problemas na garantia dos contratos por parte dos concessionários. A modalidade mais viável que é o seguro-garantia não é viabilizada pelas seguradoras que receiam as responsabilizações amplas e genéricas sobre danos ao meio ambiente. Embora o art. 29 da Lei nº 11.284/2006 preveja a possibilidade dos direitos emergentes de concessão financiamento, os bancos não os aceitam.
- Há necessidade de investimentos governamentais na formação de recursos humanos criando qualificação específica para o setor florestal, em função das carências detectadas.

Outra avaliação das concessões florestais federais é resultado de pesquisa realizada pelo Imazon, em 2013, que concluiu que a exploração de todas as UMFs da FLONA do Jamari era de boa qualidade.¹³ A configuração de estradas, pátios de estocagem e clareiras dessas UMFs teve a conformação de uma exploração manejada sustentavelmente, conforme previsto no plano de manejo florestal e o impacto gerado na floresta pela exploração da concessão, no que se refere à área utilizada para execução da atividade e abertura no dossel (extrato superior das florestas) é menor do que o impacto causado pela exploração ilegal.

Outro benefício advindo da concessão é a fiscalização procedida pelo próprio concessionário, que atua como um agente ambiental fiscalizador e contribui para o monitoramento do desmatamento ilegal.

Os especialistas apontam que outra forma de subsidiar as concessões florestais poderia se dar por meio da criação de incentivos tributários e fiscais, a exemplo do regime tributário especial adotado para fomentar o

programa nacional de biodiesel. Nesse sentido, Fernando Pelanda atestou que a carga tributária é uma grande inibidora da participação das empresas nas concessões florestais.¹⁴ Segundo ele, a desoneração tributária combinada à implementação de uma política de acesso ao crédito, com linha de financiamento específica para o setor florestal adequada às suas características e necessidades, seria uma poderosa alavancas na expansão do programa de concessões.

Finalmente, há que mencionar que um fator primordial para o desenvolvimento da extração de madeira legal é o efetivo combate à concorrência criada pela extração ilegal. A Administração Pública Federal, como uma das principais consumidoras de madeira do país, tem o poder de exigir que as compras governamentais de produtos madeireiros sejam provenientes de madeira de origem legal e extraída em base sustentável e vincular as compras públicas à rastreabilidade da madeira.

Referências bibliográficas

- ¹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Parcerias na administração pública*. 9^a. ed. São Paulo: Atlas, 2012.
- ² DI PIETRO. Obra já citada em (1) e MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 7^a Ed. São Paulo: Malheiros, 1995.
- ³ SUNDFELD, Carlos Ari. *Guia jurídico das parcerias público-privadas*. 1^a ed. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 28.
- ⁴ MODESTO, Paulo. *Contratos de gestão e termos de parceria: disciplina jurídica de acordos de cooperação com o terceiro setor*-2006-www.direitodoestado.com.br. Acesso em novembro/2015.
- ⁵ NETO, Floriano de Azevedo Marques. As parcerias público-privadas no saneamento ambiental.
- ⁶ SOUZA, Rodrigo Pagani de. A experiência brasileira nas concessões de saneamento básico.
- ^{7,8,11} SERVIÇO FLORESTAL BRASILEIRO [www.florestal.gov.br/concessões_florestais](http://www.florestal.gov.br/concessoes_florestais). Acesso em novembro/2015.
- ⁹ SERVIÇO FLORESTAL BRASILEIRO - Plano Anual de Outorga Florestal (POAF) 2015 - <http://www.florestal.gov.br/destaques/plano-anual-de-outorga-florestal-paof-2015>. Acesso em novembro/2015.
- ¹⁰ SERVIÇO FLORESTAL BRASILEIRO - Plano Anual de Outorga Florestal (POAF) 2016 - <http://www.jusbrasil.com.br/diarios/96809177/dou-secao-1-30-07-2015-pg-110>. Acesso em novembro/2015.
- ¹² TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU) Processo nº TC 046.126/2012-0 Grupo I- Classe V-Plenário. Acórdão 2176/2014 – Plenário. Acesso em novembro/2015.
- ¹³ Monitoramento Remoto de Concessões Florestais na Amazônia-FLONA do Jamari, Rondônia. Monteiro, A., Conrado, D., Cardoso, D., & Souza Jr., C., 2013. Monitoramento remoto de concessões florestais na Amazônia – FLONA do Jamari, Rondônia. XVI Simpósio Brasileiro de Sensoriamento Remoto do Inpe (pp. 6433–6440). Foz do Iguaçu: INPE.
- ¹⁴ PELANDA, Fernando. *A ampliação da atratividade econômica da concessão florestal*. Escola Nacional de Administração Pública. ENAP-Diretoria de Formação Profissional, 2014.

Nota técnica

A lei de gestão de florestas públicas e o panorama das concessões florestais na Amazônia

Ana Luiza Violato Espada

Resumo

Das florestas públicas brasileiras, 92% localizam-se na Amazônia, num total de 314 milhões de ha, do qual apenas 392 mil ha são municipais. A Lei de Gestão de Florestas Públicas, de 2006, instituiu as concessões florestais públicas. O modelo de gestão permite o uso racional dessas florestas sob rígido controle e monitoramento do manejo florestal por parte do Governo e da sociedade. As modalidades de gestão das florestas públicas para fins produtivos são pautadas na conservação dos recursos naturais e na geração de benefícios socioambientais. Até 2015, apenas 1,35 milhões de ha de florestas foram concedidos nesta modalidade, mas nenhum deles por Governo Municipal. É uma oportunidade ainda pouco aproveitada para gerar recursos em nível local.

1. Introdução

Esta Nota Técnica discorre sobre a Lei de Gestão de Florestas Públicas, apresentando os modelos que o Poder Público utiliza para a administração desses territórios no Brasil, dando enfoque às concessões florestais, tema que também deve ser discutido na esfera municipal.

As concessões florestais onerosas são realizadas em florestas nacionais, estaduais e glebas ainda não destinadas envolvendo a gestão federal estadual dessas áreas, mas também a municipal, uma vez que benefícios são gerados para a região onde a floresta sob concessão está localizada.

Esta Nota, portanto, traz informações pertinentes para a gestão municipal integrada a políticas, programas e projetos governamentais mais amplos, pensados pelo Poder Público Federal, mas executados na esfera dos Municípios.

2. A Lei de Gestão de Florestas Públicas (LGFP)

Em 2006, o Governo Federal promulgou a Lei de Gestão de Florestas Públicas (Lei Federal nº 11.284, de 02/03/2006), doravante LGFP, que trata da gestão de florestas públicas brasileiras para a produção sustentável. O objetivo da LGFP é proteger as florestas públicas, regulamentando o acesso a estas áreas em todo o Brasil, de modo a mantê-las com suas funções ecológicas preservadas, garantindo o uso racional e eficiente dos recursos naturais para que possam gerar benefícios socioeconômicos locais e regionais. A LGFP instituiu também o Serviço Florestal Brasileiro (SFB) e o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal (FNDF).

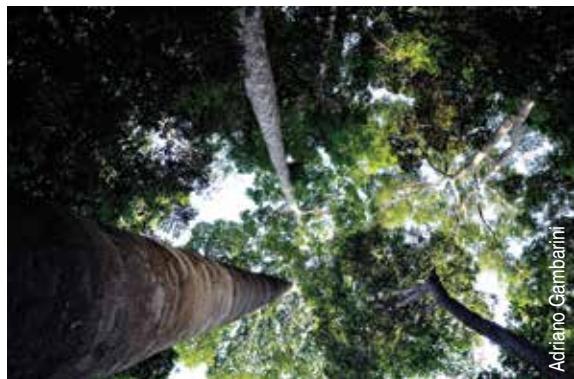
O SFB integra a estrutura do Ministério do Meio Ambiente (MMA), e tem por missão “conciliar o uso e a conservação das florestas, valorizando-as em benefício das gerações presentes e futuras, por meio da construção de conhecimento, do desenvolvimento de capacidades e da oferta de serviços especializados”.

Em 2014, a missão do SFB foi expandida com a incorporação do Sistema Nacional de Cadastro Ambiental Rural (SISCAR) e a liderança na implantação da Lei Florestal nº 12.651/2012.

O SFB também é responsável por desenvolver o Cadastro Nacional de Florestas Públicas (CNFP), além de gerenciar o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal (FNDF) para fins de fomento ao desenvolvimento de atividades florestais sustentáveis e a promoção da inovação tecnológica no setor. O FNDF é um fundo público de natureza contábil criado pela LGFP e regulamentado pelo Decreto Federal nº 7.167/2010. As áreas prioritárias para

a aplicação de recursos do FNDF são a pesquisa e o desenvolvimento tecnológico em manejo florestal, além da assistência técnica e extensão florestal.

Figura 1 – A LGFP prevê o uso das florestas públicas para mantê-las florestas e públicas



A LGFP conceitua florestas públicas como sendo aquelas localizadas em terras públicas pertencentes à sociedade e, portanto, geridas pelo Governo (esfera federal, estadual e municipal). Na definição da LGFP, florestas públicas são “florestas, naturais ou plantadas, que estão localizadas nos diversos biomas brasileiros em áreas da União (Governo Federal), dos Estados, dos Municípios, do Distrito Federal ou das entidades da Administração Pública indireta”. Em outras palavras, se a terra está

localizada em área da União, a floresta é de responsabilidade do Governo Federal. No caso de terras dos Estados ou dos Municípios, passam a ser de responsabilidade dos Governos Estaduais ou Municipais, respectivamente.

A LGFP gerou novas perspectivas para o avanço do setor florestal brasileiro e para o aumento da área florestal manejada na Amazônia ao criar modalidades de gestão das florestas públicas para fins de produção sustentável, pautada na conservação dos recursos naturais e na geração de benefícios socioambientais. Dentre tais modalidades, o modelo de concessão florestal nasceu para permitir o uso racional das florestas públicas brasileiras diante de um rígido controle e monitoramento do manejo florestal por parte do Governo e da sociedade.

2.1 Princípios e conceitos sobre a LGFP

O acesso às florestas públicas é controlado para evitar o uso predatório dos recursos naturais, a apropriação ilegal por particulares (grilagem), o desmatamento e o uso alternativo do solo não autorizado. Neste contexto, a LGFP estabelece princípios (art. 2º, LGFP) que norteiam a gestão de florestas públicas no sentido de destinar estas florestas para atividades sustentáveis, para a geração de renda e para a melhoria da qualidade de vida das populações locais, além de benefícios ambientais – tais como serviços e proteção da biodiversidade.

- A proteção dos ecossistemas, do solo, da água, da biodiversidade e dos valores culturais associados, bem como do patrimônio público.
- O estabelecimento de atividades que promovam o uso eficiente e racional das florestas e que contribuam para o cumprimento das metas do desenvolvimento sustentável local, regional e nacional.
- O respeito aos direitos da população, em especial das comunidades locais, de acesso às florestas públicas e aos benefícios decorrentes de seu uso e conservação.
- A promoção do processamento local e o incentivo ao incremento da agregação de valor aos produtos e serviços da floresta, bem como à diversificação industrial, ao desenvolvimento tecnológico, à utilização e à capacitação de empreendedores locais e da mão de obra regional.
- O acesso livre de qualquer indivíduo às informações referentes à gestão de florestas públicas, nos termos da Lei nº 10.650/2003, que trata sobre o acesso público aos dados e informações existentes nos órgãos e nas entidades integrantes do Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA).
- A promoção e a difusão da pesquisa florestal, faunística e edáfica, relacionada à conservação, à recuperação e ao uso sustentável das florestas.
- O fomento ao conhecimento e à promoção da conscientização da população sobre a importância da conservação, da recuperação e do manejo sustentável dos recursos florestais.
- A garantia de condições estáveis e seguras que estimulem investimentos de longo prazo no manejo, na conservação e na recuperação das florestas.

3. Os modelos de gestão de florestas públicas para a produção sustentável

A LGFP prevê três modelos para a gestão das florestas públicas (art. 4º), são eles:

- A criação de florestas nacionais, estaduais e municipais, em conformidade com o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), nos termos do art. 17 da Lei nº 9.985/2000, e sua gestão direta.

- A destinação de florestas públicas às comunidades locais residentes nas florestas públicas.
- A concessão florestal em florestas públicas naturais ou plantadas, compreendendo as unidades de manejo florestal em Unidades de Conservação – florestas nacionais, estaduais ou municipais.

3.1 Gestão direta

Nesse modelo, é permitido ao Poder Público realizar diretamente a gestão das florestas públicas (especificamente as UCs do tipo floresta nacional, estadual ou municipal). Desta maneira, se torna possível ao Governo realizar o manejo de produtos e de serviços florestais nestas áreas, utilizando equipe própria para esse fim ou, então, contratando serviços de terceiros. É facultado ao gestor da UC firmar convênios, termos de parceria, contratos ou instrumentos similares com terceiros, desde que observados os procedimentos licitatórios e as demais exigências legais, e obedecendo a um prazo de contrato limitado a 120 meses.

Na Amazônia, um exemplo de gestão direta para a produção sustentável acontece na Floresta Estadual do Antimary, localizada no Estado do Acre. Nesse arranjo de gestão direta, o Governo Estadual desenvolve um projeto de manejo sustentável por meio da contratação de serviços terceirizados, envolvimento da comunidade local na repartição de benefícios e a venda de madeira por meio de licitações.

3.2 Destinação para comunidades

A LGFP incorporou um mecanismo de garantir às comunidades locais sua permanência ou continuidade de uso nas florestas públicas que ocupam ou que utilizam. Esta modalidade de uso ainda permite o uso racional dos recursos naturais para a produção agrícola e florestal de forma sustentável, observando as regras de uso da floresta em questão (ou seja, o plano de uso ou plano de manejo da unidade) e a legislação ambiental e fundiária pertinente.

A LGFP conceitua comunidades locais como sendo “populações tradicionais e outros grupos humanos, organizados por gerações sucessivas, com estilo de vida relevante à conservação e à utilização sustentável da diversidade biológica”.

A destinação de florestas públicas às comunidades locais prevalece sobre a concessão florestal, sendo não onerosa para os beneficiários (ou seja, não envolve pagamentos ao Governo pelo uso dos recursos naturais). No entanto, a destinação não prevê o repasse do direito de posse da terra pública para tais comunidades. A destinação compreende:

- A criação de Reservas Extrativistas (RESEX) e de Reservas de Desenvolvimento Sustentável (RDS), que são categorias de UCs de Uso Sustentável.
- A concessão de uso, por meio de Projetos de Assentamento Florestal (PAF), Projetos de Desenvolvimento Sustentável (PDS), Projetos Agroextrativistas (PAE) ou modalidades similares nos Estados e nos Municípios.

É papel do órgão gestor da floresta pública (ou seja, o órgão do Governo responsável pela gestão desta floresta), em conjunto com outros órgãos competentes, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), a identificação e a destinação de florestas nas modalidades descritas anteriormente. Após a destinação da área em questão, as comunidades deverão criar uma associação comunitária para fins de representação jurídica das famílias e para firmar com o Poder Público a Concessão de Direito Real de Uso (CDRU).

3.3 Concessão florestal

A concessão florestal outorga a floresta pública para a iniciativa privada, diante de ônus e obrigações legais. A LGFP define a concessão florestal como sendo a

“delegação onerosa, feita pelo poder concedente, do direito de praticar manejo florestal sustentável para a exploração de produtos e serviços numa unidade de manejo, mediante licitação, à pessoa jurídica, em consórcio ou não, que atenda às exigências do respectivo edital de licitação e demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado”.

Em outras palavras, o contrato de concessão é uma licença formalizada para a realização do manejo de produtos e de serviços florestais, concedida à pessoa jurídica (previamente selecionada por licitação pública), sendo necessário o pagamento pelos produtos e pelos serviços florestais que serão acessados pelo concessionário, além do atendimento de outras obrigações e responsabilidades. Há também algumas exigências básicas adicionais para estas pessoas jurídicas: devem ser constituídas sob as leis brasileiras e devem ter sede e administração no Brasil.

A LGFP comprehende pessoa jurídica habilitada para concorrer à concessão florestal como: (i) empresas privadas de quaisquer portes/escalas; (ii) associações ou cooperativas comunitárias e de produtores florestais e (iii) Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP).

Os produtos e serviços passíveis de serem explorados em concessão florestal são chamados de objeto da concessão e são descritos no edital de concessão de uma determinada floresta pública, podendo ser:

- Produtos Florestais: produtos madeireiros, material lenhoso residual da exploração florestal e produtos florestais não madeireiros gerados pelo manejo florestal sustentável (raízes, óleos, resina, látex, sementes, cipós, frutos, cascas, plantas medicinais e folhas).
- Serviços Florestais: turismo e outras ações ou benefícios decorrentes do manejo e da conservação da floresta, não caracterizados como produtos florestais. O concessionário pode desenvolver atividades de hospedagem, esportes de aventura, visitação e observação da natureza.

A LGFP não concede ao concessionário:

- a titularidade imobiliária ou a preferência em sua aquisição;
- o acesso ao patrimônio genético;
- o uso dos recursos hídricos acima da quantidade considerada insignificante;
- a exploração dos recursos minerais;
- a exploração dos recursos pesqueiros e da fauna silvestre;

Figura 2 – Madeira, um dos principais produtos das concessões florestais onerosas



- a comercialização de créditos decorrentes da emissão evitada de carbono em florestas naturais (sistemas de REDD).

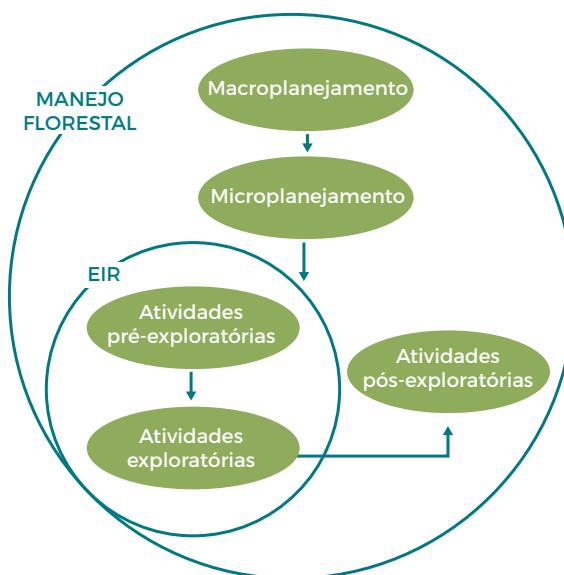
Além destes itens, a exclusão de produtos relacionados ao objeto da concessão também inclui os produtos de uso tradicional e de subsistência para as comunidades locais que não poderão ser explorados pelo concessionário.

Todos os ônus e as obrigações assumidos pelo concessionário são registrados em contrato assinado entre as partes interessadas, ou seja, o poder concedente e o vencedor do processo licitatório. Mas, para chegar a essa etapa, existe todo um processo que se inicia com o cadastramento da floresta pública pelo SFB, passa pela fase do edital e finaliza com o monitoramento, controle e fiscalização da execução do contrato.

A destinação de florestas públicas para a concessão florestal deve estar prevista no Plano Anual de Outorga Florestal (PAOF), um documento previsto em lei (art. 10º) que identifica, seleciona e descreve as florestas públicas passíveis de serem submetidas a processos de concessão no ano em que o plano vigorar. O PAOF da União deve considerar os PAOFs dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

No PAOF somente são incluídas as florestas públicas cadastradas e identificadas no CNFP. Leva em consideração as políticas e os planejamentos existentes para o ordenamento e para a regularização territorial e o desenvolvimento regional. O plano identifica a demanda por produtos e serviços florestais justificando a entrada de florestas públicas para concessão. E deve apresentar, também, disposições sobre revisão de contratos, monitoramento, fiscalização e auditorias (art. 20º). Além disso, para assegurar a permanência de comunidades locais nas florestas que fazem uso, o PAOF deve prever zonas de uso restrito destinadas a essas comunidades, desde que reconhecida sua presença dentro dos limites ou circunvizinhanças das florestas públicas destinadas à concessão.

Figura 3 – As concessões florestais exigem que sejam aplicados os princípios e técnicas do manejo florestal e exploração de impacto reduzido



Fonte: Balieiro et al., 2010.

4. Os benefícios da concessão florestal

O concessionário de uma floresta pública assume responsabilidades e direitos com área concedida e que estarão especificadas no contrato de concessão. O SFB ou o órgão gestor estadual não poderá exigir do concessionário nenhuma obrigação não prevista em contrato, assim como o concessionário somente tem os direitos previstos no contrato de concessão. As responsabilidades estabelecidas no contrato não excluem ou atenuam as responsabilidades exigidas pela legislação e de prejuízos causados ao poder concedente, ao meio ambiente ou a terceiros.

De maneira simplificada, as responsabilidades do concessionário envolvem a conservação florestal, a geração de oportunidades de trabalho para moradores da região, objetivando movimentar a econômica local, a utilização de técnicas adequadas para o manejo dos produtos florestais e o pagamento pelo direito de explorar a floresta pública.

Os recursos financeiros provenientes do pagamento pelo direito de explorar a floresta pública são destinados para diferentes fins, conforme o tipo de floresta.

Se a concessão ocorrer **fora** de florestas nacionais, do valor mínimo pago anualmente pelo concessionário (correspondente a até 30% do valor total):

- 70% destinados ao SFB para execução de suas atividades;
- 30% destinados ao IBAMA para utilização restrita em atividades de controle e fiscalização ambiental de atividades florestais, de unidades de conservação e do desmatamento.

Do valor restante pago anualmente pelo concessionário (correspondente a no mínimo 70% do valor total):

- 30% destinados para o Estado onde estão localizados os lotes de concessão florestal;
- 30% destinados para os Municípios onde estão localizados os lotes de concessão florestal;
- 40% destinados para o FNDF.

Se a concessão ocorrer **dentro** de florestas nacionais, o valor mínimo pago anualmente pelo concessionário (correspondente a até 30% do valor total) será destinado ao SFB para execução de suas atividades.

Do valor restante pago anualmente pelo concessionário:

- 40% destinados ao órgão gestor da floresta nacional, o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade;
- 20% destinados para o Estado onde estão localizados os lotes de concessão florestal;
- 20% destinados para os Municípios onde estão localizados os lotes de concessão florestal;
- 20% destinados para o FNDF.

O objetivo de destinar parte dos recursos financeiros oriundos das concessões florestais para os Estados e Municípios é de apoiar e promover a utilização sustentável dos recursos florestais. O uso do recurso deve ser monitorado pelos conselhos de meio ambiente (nos níveis estadual e municipal), **com participação social**. Tais conselhos devem aprovar a programação da aplicação dos recursos.

5. O panorama das florestas públicas e sua importância para a expansão do manejo florestal na Amazônia

As florestas públicas brasileiras estão localizadas nos diferentes biomas e regiões do país. No bioma Amazônia, compreendem diferentes tipos que definem sua destinação, seu uso e, consequentemente, a oferta de matéria-prima para o setor florestal.

Um dos instrumentos de gestão pública utilizado para a indicação de florestas para concessão é o Cadastro Nacional de Florestas Públicas – CNFP que, por sua vez, está conectado ao Sistema Nacional de Cadastro Rural. O CNFP é composto pelo Cadastro-Geral de Florestas Públicas da União (CGFPU) e pelos cadastros de florestas públicas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Dessa forma, tal cadastro disponibiliza informações sobre as florestas federais e também inclui aquelas localizadas em território estadual e municipal (quando Estado ou Município disponibilizam informação). No Cadastro Geral de Florestas Públicas da União são incluídas (art. 2º, Decreto nº 6.063/2007):

- Terras Indígenas.
- Unidades de Conservação.
- Florestas localizadas em imóveis urbanos ou rurais que estão em nome da União, de autarquias, de fundações, de empresas públicas e de sociedades de economia mista.

- Florestas públicas em áreas militares, as quais são incluídas no CGFPU apenas quando autorizadas pelo Ministério da Defesa.
- Florestas públicas federais plantadas após março de 2006, não localizadas em reserva legal ou em unidades de conservação, que podem ser cadastradas mediante consulta ao órgão gestor da floresta.

A situação das florestas públicas cadastradas no Brasil é disponibilizada gratuitamente, revelando, em números (SFB, 2015):

- 314 milhões de hectares de florestas públicas cadastradas no Brasil;
- 223 milhões de hectares de florestas públicas são federais;
- 91 milhões de hectares de florestas públicas são estaduais;
- 392 mil hectares de florestas públicas são municipais;
- 92% das florestas públicas encontram-se no Bioma Amazônico.

As florestas públicas cadastradas são compostas por:

- Terras indígenas (36%);
- Unidades de Conservação Federal (19%);
- Florestas públicas estaduais destinadas (15%);
- Glebas arrecadadas pela União e Estados e ainda não destinadas (24%);
- Áreas de uso comunitário (5%)¹;
- Áreas militares (1%).

Contendo a maioria das florestas públicas cadastradas, a Amazônia se destaca na oferta de florestas passíveis para a concessão florestal e florestas destinadas para comunidades tradicionais. Não somente essa iniciativa de destinação é favorável ao setor florestal verticalizado (ou seja, empresas que fazem a exploração e processam os produtos florestais), mas também às comunidades florestais, que podem se beneficiar economicamente como fornecedoras de matéria-prima, principalmente madeira, para a indústria.

5.1 O panorama das concessões florestais na Amazônia

Embora a Lei de Gestão de Florestas Públicas seja válida para todo o território brasileiro, a maior parte das florestas passíveis de concessão encontra-se na Região Amazônica, revelando a importância que essa região possui frente à produção de serviços e produtos florestais para o Brasil. Todas as florestas atualmente destinadas à concessão, ou seja, já concedidas ou em processo de licitação, estão localizadas nos Estados da região Norte, mais especificamente nos Estados de Rondônia e Pará.

¹ Refere-se apenas aos assentamentos ambientalmente diferenciados (PDS, PAF e PAE) e áreas de sobreposição (áreas que possuem mais de uma destinação legal, sendo uma delas de uso comunitário).

Quadro 1 – Florestas públicas com concessão florestal e contrato firmado com órgão gestor

Floresta Pública	Estado	Área destinada para concessão florestal (ha)
Flona de Jamari	RO	96.359
Flona Saracá-Taquera	PA	135.163
Gleba Mamuru-Arapiuns	PA	150.957
Flota Paru	PA	326.184
Flona Jacundá	RO	87.772
Flona Crepori	PA	194.012
Flona de Altamira	PA	361.917
Área total concedida		1.352.364

Fonte: SFB (2015).

As expectativas em torno das concessões florestais na Amazônia são promissoras, garantindo matéria-prima florestal de origem conhecida, maior controle dos processos de exploração, transporte e monitoramento por parte do Poder Público e da sociedade, além do fomento ao setor florestal. Embora a implementação das concessões florestais na Amazônia esteja em um ritmo relativamente lento até o momento (menos de 1,5 milhão de hectares foram concedidos no âmbito federal e estadual), espera-se sua rápida expansão devido às lições aprendidas nos primeiros processos de concessão finalizados e à conclusão de etapas importantes para o lançamento de pré-editais de várias florestas públicas. Ao mesmo tempo, muita experiência foi adquirida em relação à operação dos órgãos de Governo e sociedade civil envolvida nestes processos, com maiores possibilidades de diálogo e negociação entre os diversos setores da sociedade envolvidos.

6. Considerações finais

A Lei de Gestão de Florestas Públicas, regulamentada pelo Decreto Federal nº 6.063/2007, gerou novas perspectivas para o avanço do setor florestal brasileiro e para o aumento da área florestal manejada na Amazônia ao criar modalidades de gestão das florestas públicas para fins de produção sustentável, pautada na conservação dos recursos naturais e na geração de benefícios socioambientais. Dentre tais modalidades, o modelo de concessão florestal nasceu para permitir o uso racional das florestas públicas brasileiras diante de um rígido controle e monitoramento do manejo florestal por parte do Governo e da sociedade.

Entretanto, para que as florestas públicas utilizadas em regime de concessão possam cumprir seu papel – maximizando os benefícios socioeconômicos de seu uso, os benefícios ambientais de sua conservação e servindo como uma fonte estável de matéria-prima à indústria de transformação brasileira – é importante que os potenciais interessados nas concessões estejam cientes de seus deveres e responsabilidades. Concorrer às concessões florestais exige um esforço em termos técnicos e financeiros por parte dos empreendimentos interessados (empresariais e comunitários) para que possam ter acesso às florestas públicas.

Além disso, o Poder Público local, principalmente as secretarias municipais de meio ambiente, deve estar munido de informações para compreender os impactos positivos e negativos das concessões florestais nos Municípios onde elas acontecem, de forma a planejar e fomentar ações que assegurem a conservação ambiental e o bem-estar social.

Referências bibliográficas

- BALIEIRO, M.; ESPADA, A. L. V.; NOGUEIRA, O.; PALMIERI, R.; LENTINI, M. *As concessões de florestas públicas na Amazônia Brasileira: um manual para pequenos e médios produtores florestais*. IMAFLORA e IFT. Piracicaba: IMAFLORA, 2010. 205p.
Disponível em: <http://www.ift.org.br>. Acesso em 13/6/2016.
- SFB. *Plano Anual de Outorga Florestal 2016*. SFB. Brasília: SFB, 2015. 112p.
Disponível em www.forestal.gov.br. Acesso em 13/6/2016.

Sugestões para leitura

As Concessões de Florestas Públicas na Amazônia Brasileira. Um manual para pequenos e médios produtores florestais

Onde consultar:

<http://ift.org.br/download/material-tecnico/>.

Acesso em 13/6/2016.

Cartilha Gestão de Florestas Públicas e Comunidades

Onde consultar:

<http://www.forestal.gov.br/publicacoes/apoio-didatico>. Acesso em 13/6/2016.

Perguntas e Respostas sobre Concessão Floresta.

Onde consultar:

<http://www.forestal.gov.br/publicacoes/apoio-didatico>. Acesso em 13/6/2016.

Plano Anual de Outorga Florestal.

Onde consultar:

<http://www.forestal.gov.br/publicacoes/instrumento-de-gestao>. Acesso em 13/6/2016.

Guia de Consultas Públicas para Unidades de Conservação

Onde consultar:

http://www.imaflora.org/download.php?d=downloads/biblioteca/3_guia_consultas_publicas.zip. Acesso em 13/6/2016.

Potencial Econômico nas Florestas Estaduais da Calha Norte

Onde consultar:

<http://amazon.org.br/potencial-economico-nas-florestas-estaduais-da-calha-norte/>. Acesso em 13/6/2016.

Lei de gestão de Florestas Públicas

Onde consultar:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11284.htm. Acesso em 13/6/2016.

Decreto 6.063, de 20/03/2007 que regulamenta, no âmbito federal, dispositivos da Lei nº 11.284, de 2 de março de 2006, que dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável, e dá outras providências

Onde consultar:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6063.htm. Acesso em 13/6/2016.

Cadastro Nacional de Florestas Públicas

Onde consultar:

<http://www.forestal.gov.br/>. Acesso em 13/6/2016.

Manejo florestal e exploração de impacto reduzido em florestas naturais de produção da Amazônia

Onde consultar:

<http://ift.org.br/download/material-tecnico/>. Acesso em 13/6/2016.

As concessões de florestas públicas na Amazônia Brasileira: lei de gestão de florestas públicas e o panorama das concessões florestais na Amazônia brasileira

Onde consultar:

<http://ift.org.br/download/material-tecnico/>. Acesso em 13/6/2016.

As concessões de florestas públicas na Amazônia Brasileira: Como concorrer a uma concessão florestal?

Onde consultar:

<http://ift.org.br/download/material-tecnico/>. Acesso em 13/6/2016.

Sites para consulta

www.icmbio.gov.br. Acesso em 13/6/2016.

www.ideflorbio.pa.gov.br. Acesso em 13/6/2016.

www.ief.ap.gov.br. Acesso em 13/6/2016.

www.mma.gov.br. Acesso em 13/6/2016.

<http://www.forestal.gov.br>. Acesso em 13/6/2016.



Nota técnica

Implantação de componentes de sustentabilidade na administração (A3P) nos Municípios da Amazônia

Alexandre d'Avignon

Resumo

Trata da implantação do Programa da Agenda Ambiental na Administração Pública (A3P), do Ministério do Meio Ambiente, programa de referência e reconhecido pela UNESCO. Esta agenda tem contribuído na revisão dos padrões de produção e consumo nas instituições municipais, indicando referenciais de sustentabilidade socioambiental. Auxilia na promoção da qualidade de vida no trabalho, cria mecanismos para reduzir, reutilizar, reciclar e reeducar, evitando desperdício de insumos materiais e recursos econômicos. A mudança de hábitos dinamiza a Administração Pública, aumenta a consciência ambiental dos envolvidos e estimula inovações que podem ser compartilhadas. Descreve o passo a passo para a implantação da A3P e os sistemas de reconhecimento e premiação.

1. Introdução

A Administração Pública, especialmente a Municipal, é responsável por parcela considerável da economia e do uso dos recursos naturais em qualquer país. Particularmente no Brasil, esta, segundo o IBGE, movimentou, em 2014¹, 20,2% do PIB. O impacto das atividades realizadas pelos Governos Municipais na sociedade e no meio ambiente exige, portanto, a implementação de sistemas de gestão sustentável. Existem ferramentas à disposição do gestor municipal que podem proporcionar economias consideráveis, associadas a relações de trabalho mais produtivas e menor impacto ambiental. Além destes elementos, a Administração Municipal pode se tornar um exemplo para as atividades produtivas e comerciais sediadas no Município e atrair outras tantas, em razão de um novo clima de negócios que a prática sustentável pode proporcionar.

Esta Nota tem como finalidade mostrar como a implantação do Programa da Agenda Ambiental na Administração Pública (A3P) desempenha um papel estratégico na revisão dos padrões de produção e consumo nos Governos Municipais, indicando novos referenciais de sustentabilidade e visão socioambiental. Auxilia na promoção da qualidade de vida no trabalho, cria mecanismos para reduzir, reutilizar, reciclar e reeducar, evitando desperdício de insumos materiais e recursos econômicos. A mudança de hábitos proporciona dinâmica à Administração Pública, aumenta a consciência ambiental dos envolvidos, tornando-os disseminadores de conceitos de sustentabilidade e estimula inovações e criatividade para soluções particulares, que podem depois ser compartilhadas.

Para viabilizar uma transição para uma administração mais eficiente e racional, o Ministério do Meio Ambiente criou em 1999 o programa Agenda Ambiental na Administração Pública (A3P), que busca a construção de uma nova cultura institucional nos órgãos e entidades públicos. A A3P tem como objetivo estimular os gestores públicos a incorporar princípios e critérios de gestão socioambiental em sua rotina. Promove-se, assim, uma economia de recursos naturais, redução de gastos institucionais com o uso racional dos bens públicos, gestão adequada dos resíduos, uso de critérios sustentáveis na licitação, sensibilização, capacitação e qualidade de vida no ambiente de trabalho.

Figura 1 – Agenda Ambiental na Administração Pública.



Fonte: MMA.

¹ Participação da Despesa de Consumo das Administrações Públicas em relação ao Produto Interno Bruto (SCN 34) http://seriesestatisticas.ibge.gov.br/lista_tema.aspx?op=0&no=12. Acesso em março de 2016.

A adoção de parâmetros ambientais nas atividades da Administração Pública Municipal constitui-se em processo de melhoria contínua, que consiste em adequar os efeitos ambientais dessas atividades com prevenção dos impactos negativos no meio ambiente e uso racional dos recursos naturais.

A gestão ambiental, desenvolvida pelos Municípios, consiste na estruturação de responsabilidades, práticas, procedimentos, projetos e recursos da organização mobilizados para a implantação e manutenção de programas de proteção, conservação e revitalização do meio ambiente. Pode-se considerar a A3P como meio para a efetivação da diretriz de transversalidade da Política Nacional de Meio Ambiente – PNMA e do Sistema Nacional de

Meio Ambiente – SISNAMA com os órgãos integrantes da Administração Pública, na busca do desenvolvimento sustentável.

A agenda teve tal repercussão que se tornou um programa de referência, reconhecido pela UNESCO, em 2002, ganhando o prêmio “O Melhor dos Exemplos”, na categoria Meio Ambiente. Pelo êxito, ela foi incluída no Plano Plurianual – PPA 2004/2007, Programa de Educação Ambiental, garantindo recursos para que fosse efetivada, tornando-se referência de sustentabilidade nas atividades públicas.

Além da melhoria da gestão da Administração Municipal, a implantação da A3P pode contribuir para redução de gastos e racionalização do uso de materiais e aumento de vida útil de muitos equipamentos. Contas de luz, gás e água podem ter uma redução significativa, auxiliando a administrador a reduzir seus gastos e reservar recursos para investimentos e para melhorias contínuas da própria Administração tornando a relação com a população melhor e mais ativa.

O Plano de Logística Sustentável também aparece como uma solução para questões socioambientais, com vistas a assegurar os direitos humanos e reduzir impactos à saúde humana e ao meio ambiente. Além dele, pode-se estabelecer uma estratégia geral de logística à luz do que se está propondo no Planejamento do Governo Federal, em 2016, construindo-se um plano estratégico do Sistema de Serviços Gerais, SISG, que objetiva estabelecer um novo paradigma na gestão da logística pública de Governo, explorando, potencializando sinergias que promovam uma maior racionalização do uso dos recursos públicos e buscando eficiência na atuação estatal.

2. Contexto

Como a Administração do Município consome consideravelmente recursos naturais nos bens e serviços que adquire e contrata em suas atividades, os padrões de produção e consumo adotados precisam ter referenciais de sustentabilidade. Os Municípios devem se tornar referência na adoção de medidas que visem ao consumo consciente com racionalização do uso de dinheiro público e a minimização dos impactos nocivos ao meio ambiente e à sociedade, com a redução de emissões do efeito estufa, diminuição da geração de resíduos e promoção de condições de trabalho decentes.

A Administração Municipal, portanto, pode ser o vetor de mudanças de procedimentos, estimulando o consumo responsável, o combate ao desperdício e a responsabilidade socioambiental em suas atividades, especialmente aquelas na Amazônia.

Na Agenda Ambiental na Administração Pública (A3P) são definidos alguns objetivos norteadores para que o Município (ou outro ente federativo) se envolva com as questões socioambientais e transforme a administração convencional em uma que se torne modelo para outros organismos e a iniciativa privada. A implantação da agenda está baseada em ações como:

- Sensibilizar gestores públicos para as questões socioambientais.
- Revisar padrões de produção, consumo e critérios de gestão adotando novos referenciais na Administração Pública.
- Promover o uso racional dos recursos naturais e redução de gastos institucionais.
- Reduzir o impacto socioambiental negativo causado pelas atividades da Administração Pública.
- Melhorar a qualidade de vida no ambiente de trabalho.

Os objetivos se desdobram em eixos temáticos, que auxiliam o gestor público a adotar os princípios nele descritos. Os eixos da A3P são seis e serão descritos detalhadamente no próximo item.

3. Eixos temáticos

Figura 2 - A política dos 5 Rs



Fonte: MMA.

A agenda ambiental na Administração Pública tem normalmente priorizado como um de seus princípios a política dos 5 Rs: Repensar, Reduzir, Reaproveitar, Reciclar e Recusar consumir produtos que gerem impactos socioambientais significativos. Esse último especialmente será prioritário no sucesso de qualquer iniciativa para a introdução de critérios ambientais no local de trabalho.

A A3P é estruturada em seis eixos temáticos prioritários:

1. uso racional dos recursos naturais e bens públicos no Município;
2. gerenciamento de resíduos sólidos;
3. qualidade de vida no ambiente de trabalho;
4. sensibilização e capacitação dos servidores;
5. contratações públicas sustentáveis;
6. construções sustentáveis.

A esses eixos poder-se-ia associar o Código de Ética do servidor expresso no Decreto Federal nº 1.171/1994 que trata de disseminação de novas formas de relação de trabalho. Alguns aspectos na conduta do servidor relacionados à cidadania contidos nessa lei valem ser destacados como:

- participar de iniciativas voltadas à promoção de mudanças de comportamento e procedimentos vivendo usar racionalmente insumos e recursos naturais;
- difundir e multiplicar conhecimentos entre os demais servidores, especialmente aqueles que favoreçam mudanças de atitudes e melhor aproveitamento de insumos;
- comprometer-se com os critérios de mudança, independentemente do nível de responsabilidade;
- buscar zelar pelo patrimônio público, que é bem de todos e adquirido com a contribuição de todos os cidadãos.

Quanto mais ética a conduta do servidor, maior será o envolvimento com as ações para implementação dos eixos temáticos prioritários.

3.1 Uso racional dos recursos naturais e bens públicos no Município

Segundo os cadernos de orientação da A3P, o uso racional dos recursos naturais e bens públicos implica utilizá-los de forma econômica e sensata evitando o seu desperdício. Esse eixo engloba o uso racional de energia, água e madeira, além do consumo racional de papel, copos plásticos e outros materiais.

A economia brasileira caracteriza-se por elevado nível de desperdício de recursos naturais. A redução desses constitui verdadeira reserva de desenvolvimento para o Brasil, bem como fonte de poupança para os Municípios decididos a enfrentar o problema.

A inclusão de aspectos ambientais na Administração Municipal pode gerar atividades que cortem custos operacionais consideravelmente por meio da diminuição do uso de água, energia, ou outros recursos ou insu- mos como papel, material de limpeza e material de construção. Reciclar resíduos, por exemplo, transforman- do-os em produtos com valor agregado. Uma abordagem relacionada às preocupações ambientais se constitui na utilização positiva do meio ambiente no processo de desenvolvimento. Trata-se da valorização de recursos que ainda não haviam sido incorporados à atividade econômica como materiais reciclados.

A água e a energia são componentes de partida para gestão ambiental da Administração Municipal. Possivelmente são os elementos que mostram resultados mais rápidos, quando se inicia o uso racional dos mesmos com novas torneiras ou comutadores que desligam e ligam parte das luzes de uma sala.

Existe desperdício considerável por parte dos consumidores no uso da água. Várias medidas podem reduzir o desperdício de água. Entre elas destacam-se o uso de economizadores, a exemplo de vasos sanitários com cai- xa acoplada, torneiras com sensor, acionamentos temporizados, vasos a vácuo, entre outros aparelhos, a insta- lação de um sistema de reaproveitamento das águas das chuvas e sistema de reuso das chamadas águas cinza.

Como exemplo uma torneira com temporizador, dependendo do modelo e da marca, pode gerar uma eco- nomia de água de até 70%. Se o órgão público estivesse situado em São Paulo e consumisse, por mês, de 21 a 50m³, o metro cúbico custaria R\$11,63 (SABESP). Uma torneira convencional totalmente aberta pode gastar 2 litros/minuto. Se esta for usada por uma hora por dia, terá gasto 120 litros/dia. No final do mês este gasto repre- sentará 3,6m³ sem considerar qualquer vazamento. O valor pago em SP por apenas uma torneira na conta d'água será R\$41,87. Se instalada uma torneira com sensor, a ação vai significar uma economia de R\$29,31 por torneira. Este cálculo pode dar uma ideia da economia que pode ocorrer em uma edificação da Prefeitura.

Outra medida interessante é a possibilidade de reaproveitamento das águas pluviais que compreende a coleta, filtragem e armazenamento das águas das chuvas que podem ser utilizadas para vários usos como vaso sanitário, irrigação, lavanderia e lavagem de automóveis e calçadas. O reaproveitamento e reuso das águas também podem ser alternativas interessantes, pois reduzem o consumo de água, evitam a utilização de água potável onde esta não é necessária; podem ajudar a conter os alagamentos, represando parte da água que seria drenada para galerias e rios e, o mais importante, diminuem a conta de água.

No caso da energia, a conta de luz tornou-se um problema devido aos aumentos constantes na tarifa de energia, muitas vezes, devido à escassez de água em nossa matriz elétrica predominantemente renovável em razão das hidrelétricas. O Município é grande consumidor de energia elétrica em nosso país, em razão das edificações que estão instaladas e os hábitos de uso da energia. Muitas edificações foram projetadas em período no qual não havia demanda de equipamentos elétricos como ares-condicionados, iluminação, bombas e elevadores e, hoje, o aumento do número de pessoas trabalhando nessas instalações. De um modo geral, as edificações apresentam oportunidades significativas de redução de custos no consumo de energia a partir de pequenas mudanças estruturais e de comportamento daqueles que a utilizam e substituição de equipamentos antigos por aqueles mais eficientes. De forma geral os equipamentos de condicionamento de ar respondem por quase 50% da energia elétrica.

A economia nos edifícios públicos pode se dar por meio de medidas como o gerenciamento das instala- ções, adoção de equipamentos mais avançados e eficientes, alterações de algumas características arquitetô- nicas, como abertura de janelas ou claraboias, e dos hábitos dos usuários, entre outras. Essas oportunidades de redução devem ser identificadas inicialmente pela equipe que atua com a A3P no Município e poderão ser apoiadas com um estudo específico, com recomendação das ações a serem empreendidas e análise de viabilidade técnico-econômica.

A economia de combustíveis também surge como fonte de economia, racionalizando-se o uso dos veícu- los, com carona solidária, uso de rotas mais rápidas ou maneira de conduzir o veículo.

3.2 Gerenciamento dos resíduos sólidos

Inicialmente a gestão adequada dos resíduos refere-se à adoção da política dos 5Rs: Repensar, Reduzir, Reutilizar, Reciclar e Recusar. Dessa forma deve-se primeiramente pensar em reduzir o consumo e combater o desperdício para só então destinar o resíduo gerado corretamente. Ou seja, minimizar a geração de resíduos.

Segundo o *Manual de educação para o consumo sustentável*, do MMA, a reciclagem é uma das alternativas de tratamento de resíduos sólidos mais vantajosas, tanto do ponto de vista ambiental como do social. Ela reduz o consumo de recursos naturais, poupa energia e água e ainda diminui o volume de lixo e poluição. Além disso, quando há um sistema de coleta seletiva bem-estruturado, a reciclagem pode ser uma atividade econômica rentável para o Município. Pode gerar emprego e renda para as famílias de catadores de materiais recicláveis, que devem ser os parceiros prioritários. A reciclagem começa com a coleta seletiva, separação e o recolhimento, desde a origem dos resíduos sólidos potencialmente recicláveis. Para tal, é preciso a parceria entre Governos Municipais, empresas e sociedade civil, para se desenvolver políticas adequadas e desfazer preconceitos em torno dos aspectos econômicos e da confiabilidade dos produtos reciclados.

A coleta é efetuada por diferentes tipologias dos resíduos sólidos, segundo a Resolução CONAMA nº 275/2001, que estabelece o código de cores para os diferentes tipos de resíduos, adotando-os na identificação de coletores e transportadores, bem como nas campanhas informativas para a coleta seletiva.

O Decreto nº 5.940/2006, publicado em 26 de outubro de 2006, instituiu a separação dos resíduos recicláveis descartados pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta e indireta na fonte geradora e sua destinação às associações e cooperativas de catadores de materiais recicláveis. Cada órgão e entidade da Administração Pública Federal direta e indireta cria a Comissão da Coleta Seletiva Solidária com o objetivo de implantar e supervisionar a separação dos resíduos recicláveis descartados na fonte geradora e a sua destinação às associações e cooperativas dos catadores de materiais recicláveis. Este é um bom exemplo para ser usado pelos Municípios.

A coleta seletiva no Município é uma maneira de sensibilizar as pessoas para questão do tratamento dispensado aos resíduos sólidos produzidos no dia a dia, quer seja nos ambientes públicos quanto nos privados.

O Município gera resíduos decorrentes de suas atividades. Entre os resíduos produzidos em maior quantidade podemos citar papéis, plásticos, cartuchos e *tonners*, lâmpadas fluorescentes, lixo eletrônico e, em menor quantidade, vidros e metais, além de pilhas e baterias.

A implantação de sistemas de coleta seletiva na Administração Municipal é o início de um processo de conscientização e minimização de geração de resíduos. Associado a este pode-se somar a logística reversa e processos de reciclagem de materiais específicos.

Os Planos Municipais de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos previsto na Política Nacional de Resíduos Sólidos – PNRS (Lei nº 12.305/2010) são um dos seus principais e mais importantes instrumentos. Esses planos trazem como inovação a visão de que o planejamento não deve tratar apenas dos resíduos sólidos urbanos, e sim de uma ampla variedade destes, como os domiciliares; de limpeza urbana; de estabelecimentos comerciais e prestadores de serviços; dos serviços públicos de saneamento; industriais; de serviços de saúde; da construção civil; agrossilvopastorais; de serviços de transportes e de mineração.

Os planos de resíduos sólidos devem abranger o ciclo que se inicia desde a geração do resíduo, com a identificação do ente gerador, até a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos, passando pela responsabilidade do setor público, titular ou concessionário, do consumidor, do cidadão e do setor privado na

adoção de soluções que minimizem ou ponham fim aos efeitos negativos para a saúde pública e para o meio ambiente em cada fase do “ciclo de vida” dos produtos.

Este instrumento é um outro importante elemento da gestão ambiental do Município. Ele pode integrar os esforços dos comerciantes, industriais e sociedade civil como o Governo Municipal.

3.3 Qualidade de vida no ambiente de trabalho

De acordo com a cartilha da A3P, fomentar a qualidade de vida no ambiente de trabalho facilita e satisfaz as necessidades do trabalhador ao desenvolver suas atividades na organização por meio de ações para o desenvolvimento pessoal e profissional.

O Município deve fomentar permanentemente melhor Qualidade de Vida no Trabalho promovendo ações para o desenvolvimento pessoal e profissional de seus servidores. Para isso, os Municípios devem desenvolver e implantar programas específicos que envolvam o grau de satisfação da pessoa com o ambiente de trabalho, melhoramento das condições ambientais gerais, promoção da saúde e segurança, integração social e desenvolvimento das capacidades humanas, entre outros fatores. Satisfaz-se, assim, as necessidades do trabalhador ao desenvolver suas atividades na organização tendo como base o fato de que as pessoas são mais produtivas quando estão mais satisfeitas e envolvidas com o próprio trabalho.

A ideia principal é a conciliação dos interesses dos indivíduos e do Município, ou seja, ao melhorar a satisfação do servidor dentro de seu contexto laboral, melhora-se consequentemente a produtividade. Avaliar, de forma sistemática, a satisfação dos servidores, proporcionando um processo de autoconhecimento por meio de sondagens de opinião também é uma importante ferramenta para detectar a percepção dos funcionários sobre os fatores intervenientes na qualidade de vida e na organização do trabalho.

Entre os muitos fatores que implicam melhoria na qualidade de vida no trabalho, seguem algumas ações que podem ser destacadas:

- uso e desenvolvimento de capacidades por meio do aproveitamento das habilidades; autonomia na atividade desenvolvida e percepção do significado do trabalho;
- integração social e interna por meio da supressão de preconceitos; criação de áreas comuns para integração dos servidores; promoção dos relacionamentos interpessoais e senso comunitário;
- respeito à legislação promovendo a liberdade de expressão, a privacidade pessoal e o tratamento imparcial; e
- condições de segurança e saúde no trabalho proporcionando os meios de acesso para portadores de deficiência física, criando-se a Comissão Interna de Prevenção de Acidentes – CIPA, mecanismos de controle da jornada de trabalho; promovendo-se ergonomia: equipamentos e mobiliário, ginástica laboral e outras atividades, grupos de apoio antitabagismo, alcoolismo, drogas e patologias psiquiátricas diversas, orientação nutricional, salubridade dos ambientes e saúde ocupacional.

3.4 Sensibilização e capacitação dos servidores

A sensibilização cria e consolida a consciência cidadã da responsabilidade socioambiental nos servidores. O processo de capacitação contribui para o desenvolvimento de competências municipais e individuais fornecendo oportunidade para o desenvolvimento de atitudes para um melhor desempenho de suas atividades.

As mudanças de hábitos e padrões de consumo dos servidores reflete diretamente na preservação dos recursos naturais. A maioria das pessoas não têm consciência dos impactos que produzem sobre o meio ambiente, tanto negativos quanto positivos, em decorrência de suas atividades rotineiras. Conscientizar os gestores e servidores públicos quanto à responsabilidade socioambiental é um grande desafio para a implantação da A3P e ao mesmo tempo fundamental para o seu êxito. Para que as mudanças sejam possíveis é necessário o engajamento individual e coletivo, pois assim é possível a criação de uma nova governança, na qual o conceito de sustentabilidade integre as atividades do Município, sejam essas relacionadas à área meio ou à área fim.

O processo de sensibilização dos servidores envolve a realização de campanhas para chamar a atenção para os temas socioambientais, assinalando a importância das medidas no tema e o consequente impacto positivo para a sociedade. As campanhas podem ser realizadas de modo presencial por meio de palestras, minicursos, fóruns, apresentações teatrais ou ainda por meio da mídia, seja ela digital ou impressa. Além de sensibilizar, a campanha proporciona maior interatividade entre os servidores.

A sensibilização deve ser acompanhada da capacitação dos servidores tendo em vista tratar-se de um instrumento essencial para construção de uma nova cultura de gerenciamento dos recursos públicos, provendo orientação, informação e qualificação aos gestores públicos e permitindo um melhor desempenho nas suas atividades.

Os processos de capacitação promovem ainda um acesso democrático a informações, novas tecnologias e troca de experiências, contribuindo para a formação de redes de Municípios e outros órgãos públicos. Dessa forma, é importante que os órgãos desenvolvam um plano de capacitação que, além de promover o desenvolvimento das competências individuais, capacite os servidores para trabalharem como multiplicadores. Esses multiplicadores têm como papel principal levar o conhecimento, trocar experiências e identificar oportunidades para todas as áreas da Administração Municipal contribuindo assim para a eficácia na implantação da A3P. A mobilização deve ser permanente e contínua, pois a mudança de atitudes e hábitos depende da reflexão sobre as questões ambientais e sociais e do envolvimento de cada pessoa com a temática.

3.5 Contratações públicas sustentáveis

O Município deve promover a responsabilidade socioambiental das compras públicas. As licitações que devem levar à aquisição de bens e serviços sustentáveis são essenciais não só para a conservação do meio ambiente, mas também para melhor relação custo/benefício a médio ou longo prazo quando comparadas com as que se valem do critério de menor preço. O conceito “valor de aquisição” associa o ato da compra, uso e descarte. Nele são levados em conta não só o valor de aquisição, mas a durabilidade e impactos do uso bens, somando-se finalmente o descarte e a despesa a ela relacionada.

Em todo o mundo, o poder de compra de bens e contratação de serviços de governos, especialmente os municipais, tem um papel de destaque nos padrões de consumo e determinação da tipologia dos serviços prestados. Como já mencionado, no Brasil estima-se que as compras governamentais movimentem mais de 20% do PIB de acordo com o IBGE. A utilização da receita dos Municípios para aquisição de produtos ou contratação de serviços, portanto, influencia nos padrões de consumo e produção de todos aqueles que atuam na microrregião. O comprador ou contratador deve dispor de instrumentos que lhe permitam tomar decisões baseadas nas melhores práticas, não só referente aos aspectos econômicos, mas também os ambientais e sociais.

As compras e contratações no Município, feitas por meio de um procedimento administrativo, as licitações, visam selecionar a proposta mais vantajosa ao interesse público, ou seja, o melhor produto pelo menor

preço. A Lei nº 8.666/1993 que regulamenta as licitações, embora leve em consideração o impacto ambiental do projeto básico de obras e serviços, não se refere ao fator ambiental com relação a compras. Assim, as exigências de sustentabilidade socioambiental devem ser descritas na discriminação do produto ou serviço a ser adquirido. Entretanto, esta conduta não é ainda regulamentada, nem obrigatória. As licitações sustentáveis, então, seriam aquelas que levam em consideração a sustentabilidade ambiental, social e econômica dos produtos e serviços.

Este tipo qualificado de licitação leva em conta a aquisição de produtos e serviços sustentáveis, ou seja, importantes para a conservação do meio ambiente, abrangendo o grupo social nele inserido, como também apresenta um aspecto econômico com melhor relação custo/benefício a médio ou longo prazo quando comparadas às que se valem do critério de menor preço².

Deve-se selecionar “os bens, serviços e obras mais vantajosos, em sentido amplo”, nos quais a durabilidade, qualidade e adequação contribuam para uma gestão ambiental do Município.

3.6 Construções sustentáveis

Conceito que reúne conjunto de práticas para construção de uma edificação que adota soluções eficientes, utiliza materiais com pouco impacto socioambiental, dá preferência ao uso de materiais locais e/ou reciclados e recicláveis e, ainda, técnicas que garantam uma maior eficiência energética e na gestão de água e esgoto.

Deve-se adaptar a obra ao ambiente onde esta será inserida, ao invés de transformar o ambiente para se adequar à obra. Em geral os projetos podem usar características do ambiente para minimização do impacto ambiental e adequação à paisagem.

Na Administração Pública ainda são poucas as edificações projetadas de maneira sustentável. Porém, mesmo em um prédio já construído, é possível adotar medidas de uso eficiente dos recursos naturais, com o incentivo a materiais de construção com certificado de origem, adoção de sistema de reaproveitamento e reuso das águas e a adoção de um sistema de iluminação eficiente. Medidas que podem ser adotadas em qualquer fase da obra inclusive pós-construção.

Uma obra sustentável leva em consideração o projeto da obra, desde antes da construção, momento no qual devem ser analisados o ciclo de vida do empreendimento e dos materiais que serão usados, passando por cuidados com a geração de resíduos e minimização do uso de matérias-primas, reaproveitamento de materiais, até o tempo de vida útil e a sustentabilidade da sua manutenção.

Os projetos para construções sustentáveis devem também buscar o conforto para seus usuários, gerando o mínimo impacto possível. Devem ser considerados aspectos como: características do terreno; posição geográfica; insolação; pluviometria; fluviometria; planimetria; comportamento dos ventos na área; geologia; altitude; o entorno construído; paisagem natural do entorno, incluindo a vegetação, especialmente as arbóreas que poderão influenciar na insolação/sombreamento, ventos e umidade; tratamento adequado dos resíduos, economia de energia, dando preferência à geração própria por meio de energia solar ou eólica; entre outros fatores do ambiente ou edificação.

Espaços físicos bem-dimensionados e adequados são fundamentais para a economia de recursos financeiros e produtividade e bem-estar no trabalho.

² Contratações Públicas Sustentáveis - <http://cpsustentaveis.planejamento.gov.br/compras-sustentaveis>. Acesso em março de 2016.

4. Implantação da Agenda Ambiental na Administração Pública Municipal

Figura 3 - Cartilha Como Implantar a A3P



Fonte: MMA <https://goo.gl/ntPNTG>.

A A3P é uma iniciativa que demanda engajamento individual e coletivo, com a disposição para incorporar conceitos preconizados, objetivando a mudança de hábitos e a difusão do programa. Qualquer instituição da Administração Pública, de qualquer uma das esferas de Governo, pode implantar a A3P.

Para auxiliar neste processo, o Ministério do Meio Ambiente propõe aos parceiros interessados a sua institucionalização por meio da assinatura do **termo de adesão**, cuja finalidade é integrar esforços para desenvolver projetos destinados à implementação da A3P. A assinatura do termo demonstra o comprometimento da instituição com a agenda socioambiental e com a gestão transparente. Paralelamente ao termo, conta-se com uma outra forma de participação, esta chamada de **Rede A3P**. A rede é um canal de comunicação permanente. Objetiva

Além de um canal de comunicação permanente, o objetivo é difundir informações sobre temas relevantes à agenda, sistematizar dados e informações acerca do desempenho ambiental das instituições, incentivar e promover programas de formação e mudanças organizacionais e, finalmente, proporcionar o intercâmbio técnico entre os participantes, culminando na troca de experiências entre eles.

Para aderir formalmente à A3P, a instituição municipal interessada deve enviar a documentação à Coordenação da A3P do Ministério do Meio Ambiente. A lista de documentos se encontra nos manuais da A3P ou no site do MMA (www.mma.gov.br/a3p). São documentos da instituição e do representante da mesma que comprovem regularidade fiscal e um plano de trabalho no tema.

4.1 Passo a passo para implantação

Alguns passos iniciais devem ser seguidos pelas instituições municipais interessadas em implantar a A3P. Esses podem ser resumidos em cinco.

O primeiro passo é a criação e regulamentação da **Comissão Gestora da A3P**. Essa comissão tem o papel fundamental na implantação das ações da A3P, pois, por meio dos membros, representam-se os diversos setores e áreas da instituição. O planejamento, a execução e o monitoramento dos resultados acontecem, assim, de forma participativa.

O segundo passo versa sobre a realização de **Diagnóstico** socioambiental do órgão. O objetivo deste é adotar as melhores medidas, tomando por base levantamentos e pesquisas que considerem as necessidades da instituição, de forma a mapear seus gastos como um todo, bem como coletar informações relevantes e atinentes à A3P junto aos servidores.

O **terceiro passo** concerne ao planejamento de projetos e atividades idealizados. A Comissão Gestora constituída, após o diagnóstico, deve elaborar um **Plano de Gestão Socioambiental** contendo os objetivos

do projeto de implantação da A3P, as ações, as metas mensuráveis e os recursos físicos e financeiros necessários, em um cronograma de execução coerente. A organização dos dados deve ser feita a partir de um escopo que permita o desempenho das ações futuras. Dessa maneira, busca-se elencar e ordenar as medidas a serem inseridas no Plano de Gestão da A3P, de acordo com a realidade institucional apurada.

O quarto passo refere-se à **Sensibilização e Capacitação**. Para o sucesso da implementação das ações da A3P definidas no Plano de Gestão é imprescindível que os servidores estejam sensibilizados para a importância da agenda, mediante campanhas e cursos de capacitação específicos.

O quinto passo associa-se à **Avaliação e Monitoramento**. A Comissão Gestora deve, periodicamente, avaliar e monitorar o andamento do Plano de Gestão segundo um conjunto de indicadores, permitindo que sejam identificados os pontos críticos e os procedimentos exitosos, de forma a indicar as necessidades e prioridades para planejar novamente as atividades, se necessário.

Seguindo-se essas etapas, a agenda acabará sendo naturalmente absorvida pelo órgão e gerará diferenças consideráveis com a introdução das variáveis de sustentabilidade, promovendo-se melhor qualidade e eficiência no trabalho realizado, reflexos positivos no atendimento à população e menores impactos ambientais das atividades desenvolvidas.

5. Sistemas de reconhecimento e premiação

O Prêmio Melhores Práticas da A3P tem como intuito dar visibilidade às iniciativas de cunho socioambiental. O prêmio estimula a replicação das iniciativas bem-sucedidas reconhecendo o mérito das ações e esforços promovidos pelos órgãos públicos na promoção e na prática da A3P. É utilizado como uma ferramenta para identificar os resultados satisfatórios para a melhoria na qualidade ambiental, bem como para o serviço público e a sociedade. Assim, é possível compartilhar iniciativas de outras instituições e recompensar os órgãos e instituições que possuem compromisso na implementação da A3P.

Por meio da premiação conhece-se e divulga-se o comprometimento das instituições públicas na implementação da gestão socioambiental. O caráter voluntário da A3P é um diferencial para a agenda de responsabilidade socioambiental e contribui com uma nova governança.

O programa conta com diversas parcerias, em todas as esferas de Governo: Federal, Estadual e Municipal. No total, 165 instituições possuem termo de adesão válidos, sendo 37 Municípios. Na Rede da A3P, canal de comunicação para troca de experiências, são quase 500 órgãos cadastrados e 1.200 pessoas participantes de acordo com informações de 2015.

Os órgãos e entidades da Administração Pública de todo o país podem participar do prêmio por meio da inscrição de iniciativas em uma das quatro categorias propostas.

Categoria 1: Gestão de Resíduos. Iniciativas que buscam implantar a gestão ambientalmente adequada dos resíduos, incluindo a cadeia produtiva global, envolvendo processos e produtos, desde a obtenção da matéria-prima até a destinação final dos resíduos, racionalizando o uso, priorizando a reciclagem e minimizando o desperdício dos recursos naturais.

Categoria 2: Uso/Manejo Sustentável dos Recursos Naturais. Iniciativas que visem à gestão sustentável dos recursos naturais: água, energia, papel etc. Essas iniciativas devem envolver projetos sobre o uso racional, redução de consumo, combate ao desperdício, reaproveitamento dos recursos e redução de gastos.

Categoria 3: Inovação na Gestão Pública. Iniciativas inovadoras que incorporem princípios e ações de sustentabilidade e que produzam resultados positivos para o meio ambiente, para o serviço público e para a sociedade. Também serão aceitas, nesta categoria, iniciativas que contemplam os demais eixos temáticos da A3P – Licitações Sustentáveis, Sensibilização e Capacitação dos Servidores e Qualidade Vida no Ambiente de Trabalho, desde que contemplam o viés da inovação.

Categoria 4: Destaque da Rede A3P. Iniciativas de órgão ou entidade participante da Rede A3P que ainda não possua termo de adesão e que estejam enquadradas nas categorias Gestão de Resíduos, Uso Sustentável dos Recursos Naturais e Inovação na Gestão Pública.

Em comemoração aos 15 anos do programa A3P, foi criado o **Selo Sustentabilidade na Administração Pública**. O selo é concedido aos órgãos públicos de qualquer esfera ou poder. O selo é composto por três categorias independentes: Verde, Prata e Laranja. Após o processo de avaliação, as instituições que conquistarem os selos terão reconhecimento público por parte da A3P e autorização para o uso da logomarca do selo recebido. Será enviada, a cada órgão, a logomarca do selo correspondente e um diploma de outorga. O Selo Verde é concedido a instituições públicas que se empenham na implantação da A3P, por meio da adesão formal ao programa. O Selo Prata é entregue aos órgãos que, além de possuírem o termo de adesão, também entregaram o relatório anual de monitoramento das ações previstas no plano de trabalho, demonstrando, assim, o empenho em cumprir as metas. E o Selo Laranja é concedido aos órgãos que já tiveram ações destacadas pelo Prêmio A3P.

6. Conclusão

A implantação da A3P pode trazer benefícios significativos à gestão das instituições, especialmente os Municípios. Em um primeiro momento ajuda a realizar economias consideráveis nas contas das prestadoras de serviços públicos, como água e esgoto, luz e gás. Diminui consideravelmente os gastos com material, consumo e seu descarte, além de promover escolhas adequadas para o material permanente, no que diz respeito à adequação de seu uso e durabilidade. A gestão socioambiental para tomada de decisão nas compras e no consumo praticados pela Municipalidade melhora consideravelmente. As ações praticadas na A3P mitigam o uso dos recursos naturais, desenvolvendo um papel de eficácia e difusão em outros órgãos públicos. Por outro lado, a conscientização dos servidores do órgão gera mais responsabilidade com seus gastos e um maior cuidado com meio ambiente.

Em um segundo momento ordena de forma adequada o descarte de materiais e possibilita uma melhoria considerável no ambiente de trabalho. O Governo Municipal se torna um ator e uma referência de boas práticas que acabam se disseminando entre a população local e para as atividades econômicas existentes no Município como comércio, atividades e extração e transformação.

Quando a Municipalidade conta com a A3P em funcionamento, passa a ter visibilidade nacional e muitas vezes internacional, porque a agenda contou com reconhecimento internacional da UNESCO como os “Melhores Exemplos”. Esta condição abre portas e, especificamente na Região Amazônica, facilita acesso a financiamentos em razão do Município já demonstrar preocupação com questões sociais e ambientais.

Referências bibliográficas

MMA, 2009, Agenda ambiental da Administração Pública, Cartilha, 5^a edição, Brasília-DF.
Disponível em: <http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/a3p/>. Acesso em março de 2016.

MMA, 2014, 5º *Prêmio melhores práticas da A3P*, Brasília-DF.

Disponível em: <http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/a3p/premio-a3p>. Acesso em março de 2016.

MMA, 2012, 4º *Prêmio melhores práticas da A3P*, Brasília-DF.

Disponível em: <http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/a3p/premio-a3p>. Acesso em março de 2016.

MMA, 2011, 3º *Prêmio melhores práticas da A3P*, Brasília-DF.

Disponível em: <http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/a3p/premio-a3p>. Acesso em março de 2016.

MMA, 2010, 2º *Prêmio melhores práticas da A3P*, Brasília-DF.

Disponível em: <http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/a3p/premio-a3p>. Acesso em março de 2016.

MMA, 2009, 1º *Prêmio melhores práticas da A3P*, Brasília-DF.

Disponível em: <http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/a3p/premio-a3p>. Acesso em março de 2016.

MMA, 2013, *Curso de capacitação sustentabilidade na administração pública*, Brasília-DF.

Disponível em: <http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/a3p/>. Acesso em março de 2016.

MMA, 2011 *Como implantar a A3P*, Brasília-DF.

Disponível em: <http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/a3p/>. Acesso em março de 2016.

<http://abnt.org.br/noticias/4619-licitacoes-sustentaveis-e-sua-influencia-no-mercado>. Acesso em março de 2016.

II Congresso Internacional IGLU, 2011. *Agenda Ambiental na Administração Pública: uma análise da aderência de uma IFES às diretrizes propostas pela A3P*, FREITAS, C. L.; BORGERT, A.; PFITSCHER E.P., Anais de Congresso, Florianópolis, SC.

Nota técnica

Natureza e aplicação das emendas impositivas no âmbito da administração municipal

Heraldo da Costa Reis

Resumo

Destaca a importância do novo Código Florestal para a Amazônia ao determinar a recomposição da vegetação de Áreas de Preservação Permanente e de Reserva Legal, que têm um papel fundamental na prestação de serviços ambientais para a região, com impactos econômicos tangíveis. Conclui que, a despeito das críticas, o novo código fortalecerá o combate ao desmatamento ao diferenciar o ilegal do legal, atribuindo, com isso, maior segurança jurídica à Administração Pública, e atenderá ao Cadastro Ambiental Rural (CAR), servindo de base de dados para os programas de regularização ambiental e à formalização da condição de proprietário, ou possuidor, dos lotes rurais.

1. Introdução

Um dos pontos polêmicos, quando o assunto é orçamento público, é a natureza da lei orçamentária, ou seja, se é meramente autorizativa ou se trata de lei obrigatória. O conteúdo orçamentário é instituído por leis específicas, ou seja, leis que criam ou instituem fontes de receitas e a obrigatoriedade do seu lançamento e cobrança respectiva, e por leis que instituem ou criam despesas e autorizam as suas respectivas aplicações. A Lei Orçamentária é simplesmente um ato autorizativo de operacionalização ou de realização das receitas e das despesas incluídas no conteúdo orçamentário.

O Orçamento Impositivo, em realidade emenda impositiva, surgiu na raiz da discussão sobre a diferença acima exposta, ou seja, os seus defensores com este ato desejavam tornar obrigatória a Lei Orçamentária. A Emenda Impositiva é regulada pela **Emenda Constitucional nº 086/2015 (Emendas Impositivas)**, que introduz alterações na Constituição Federal, mais precisamente nos artigos 165, 166 e 198, no que respeita às emendas impositivas.

O orçamento público é uma das peças do sistema de planejamento governamental, conforme o entendimento do conteúdo do art. 165, § 5º, da Constituição Federal. A elaboração desta peça obedece a regras que estão estabelecidas na legislação que lhe pertine, da qual destacam-se a Constituição Federal, a Lei Complementar nº 101, de maio de 2.000, a Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964 (ver art. 22 a seguir transcrito), o Código Tributário Nacional, a Lei de Licitações e Contratos e leis ordinárias federal, estadual e municipal.

De acordo com o art. 22 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, a proposta orçamentária que o Poder Executivo encaminhará ao Poder Legislativo, nos prazos estabelecidos na legislação pertinente, compor-se-á de:

- “I) Mensagem que conterá exposição circunstanciada da situação econômico-financeira, documentada com demonstração da dívida fundada e flutuante; saldos de créditos especiais, restos a pagar e outros compromissos financeiros exigíveis; exposição e justificação da política econômico-financeira do Governo Municipal; justificação da receita e da despesa, particularmente no tocante ao orçamento de capital.
- II) Projeto de Lei de Orçamento.
- III) Tabelas explicativas, das quais, além das estimativas de recitas e despesas, constarão, em colunas distintas e para fins de comparação:
 - a) Receita arrecadada nos três últimos exercícios anteriores àquele em que se elaborou a proposta.
 - b) Receita prevista para o exercício em que se elabora a proposta;
 - c) Receita prevista para o exercício a que se refere a proposta.
 - d) Despesa realizada no exercício imediatamente anterior.
 - e) Despesa fixada para o exercício em que se elabora a proposta.
 - f) Despesa prevista para o exercício a que se refere a proposta.
- IV) Especificação dos programas especiais de trabalho, custeados por dotações globais em termos de metas visadas, decompostas em estimativa do custo das obras a realizar e dos serviços a prestar, acompanhadas das justificações econômica, financeira, social e administrativa.”

Cabe aqui mencionar que as previsões de receitas e despesas, serão calculadas com base na metodologia descrita na Lei de Diretrizes Orçamentárias elaborada para o exercício a que se refere o orçamento.

A elaboração do orçamento, como afirmado, obedece a normas ou princípios, alguns estabelecidos em lei e outros que, por serem utilizados com frequência, e em razão disto, tornaram-se obrigatórios, dentre os quais citam-se os seguintes:

Entidade

Para caracterizar o ente ou o órgão descentralizado jurídica e administrativamente para executar programas de trabalho tornados prioritários para a solução de problemas prementes da população. Este princípio, de natureza jurídica, tem a sua importância na medida em que identifica a unidade jurídica responsável pela execução do conteúdo orçamentário, e as atividades planejadas e programadas para o exercício financeiro.

Universalidade

Implica o conhecimento de todas as fontes de receitas e as destinações por meio das despesas da entidade. Este princípio obriga que todas as receitas e todas as despesas constem do conteúdo orçamentário. Evidentemente, existem as exceções, e estas estão relacionadas às receitas e despesas que, por qualquer motivo, não foram previstas no orçamento e, para as quais, hão que ser observadas as regras dos art. 57 e 40 a 46 e respectivos parágrafos e alíneas, todos da Lei Federal nº 4.320 de 17 de março de 1964.

Legalidade

Alguns se equivocam quando afirmam que o orçamento é apenas uma lei autorizativa, e outros quando garantem não encontrar, na legislação pertinente, algo que disponha sobre o assunto. A lei que o aprova é, sem qualquer sombra de dúvidas, simplesmente formal, posto que é uma exigência da legislação que lhe pertine, porém, ela existe no sentido de fazer com que a população tome conhecimento do que é pretendido ser feito pela Administração e, embora não crie direitos e obrigações, abriga, no conteúdo do orçamento, consequência de outras leis, que criam direitos e obrigações para o Estado. Exemplos:

- a) Receita tributária, o tributo, seja de natureza fiscal ou extrafiscal é previamente instituído por lei específica, é uma obrigação do cidadão em razão do que dispõem a Constituição, o Código Tributário Nacional e os Códigos Tributários locais, da União, do Estado, do Município e do Distrito Federal, aos quais cabe a competência constitucional de lançar, cobrar e arrecadar obrigatoriamente os tributos das respectivas responsabilidades.
- b) Receitas de Transferências Constitucionais, são transferências feitas da União para o Estado e para o Município e do Estado para o Município, todas por força de mandamento da Constituição, e previstas nos orçamentos do ente federativo receptor por força do mandamento constitucional.
- c) Despesas, são as que constituem os programas de trabalho a cargo das unidades políticas do ente federativo, Executivo e Legislativo, bem como das unidades jurídicas descentralizadas tais como as autarquias, as fundações, as empresas públicas e as sociedades de economia mista. Devem ser autorizadas por leis específicas que disponham sobre as despesas de manutenção e de operacionalização das respectivas atividades meio e fim.

Nas atividades fim, por exemplo, destaque-se aquelas que estão sob a responsabilidade direta do Poder Executivo, como a educação e a saúde, cujas aplicações obrigatórias estão determinadas na Constituição Federal. Também cabe ao Poder Executivo, por determinação da Constituição Federal, a responsabilidade pelas liberações mensais dos recursos financeiros para as despesas de manutenção e funcionamento das atividades meio e fim do Poder Legislativo, para que este possa cumprir com os seus objetivos constitucionais.

Todas as demais despesas, em realidade, devem ser realizadas, obrigatoriamente, a fim de que o ente federativo cumpra com os seus desígnios constitucionais, principalmente o que dispõe o art. 167, § 1º, da Constituição Federal.

Alguns estudiosos, entretanto, têm afirmado que o orçamento, de modo geral, é apenas uma peça autoritativa de realização de receitas e de despesas governamentais, o que possibilita ao Poder Executivo a não execução ou a realização de algumas despesas.

De acordo com esses autores, a Lei Federal nº 4.320/1964 estabelece regras que asseguram o equilíbrio financeiro entre as receitas e as despesas, ou seja, o equilíbrio de caixa, enquanto a Lei Complementar nº 101/2000 com as suas regras busca garantir a realização de metas fiscais previamente estabelecidas, dentre as quais o resultado primário e o resultado nominal.

A Lei de Responsabilidade Fiscal ao dispor sobre o contingenciamento das despesas busca manter o equilíbrio entre as contas de receitas e despesas, ou seja, estabelece um limite para que as obrigações assumidas sejam cobertas, garantindo assim os recursos para compor o resultado primário. A Lei nº 4.320/64, por seu turno, já vem cuidando do equilíbrio entre aquelas contas, conquanto, na época da sua promulgação não houvesse a figura do resultado primário, mas, de qualquer maneira, o sentido é o mesmo.

Em razão dos desentendimentos sobre a execução obrigatória ou não do conteúdo orçamentário, os parlamentares, notadamente os do âmbito federal, vinham discutindo sobre a forma legal de obrigar o Poder Executivo a cumprir o planejado, programado e previsto como conteúdo do orçamento, nascendo dessa discussão a ideia do chamado orçamento impositivo.

A ideia do orçamento impositivo, em realidade emendas impositivas, em uma visão bem simples, significa tornar o conteúdo orçamentário de execução obrigatória, nos termos em que ele tenha sido aprovado pelo Poder Legislativo.

Em realidade, o orçamento impositivo tem mais cunho político do que técnico, como se verifica pelo menos no âmbito federal, cujas emendas propostas pelos deputados federais visam atender aos Municípios por eles representados. A medida, no âmbito do Congresso Nacional, durante a discussão em torno do orçamento, em razão de emendas propostas por alguns deputados federais, culminou com a transformação da PEC nº 358/2013 na Emenda Constitucional nº 086/2015. Esta Emenda, de 17 de março de 2015, introduziu alterações na Constituição Federal, mais precisamente nos artigos 165, 166 e 198, conforme se verifica a seguir:

Art. 165

Este dispositivo passa a contar com o inciso III que dispõe que cabe à Lei Complementar de que trata o *caput* do art. em epígrafe, estabelecer critérios para execução equitativa, além de procedimentos que serão adotados, quando houver impedimentos legais e técnicos, cumprimento de restos a pagar e limitação das programações de caráter obrigatório, para a realização do disposto no §11 do art. 166.

No inciso III destaca-se a expressão execução equitativa das programações de caráter obrigatório, caracterizada como atendimento de forma igualitária e impessoal às emendas apresentadas ao projeto de lei, independentemente da autoria, observados, entretanto, os critérios e procedimentos, quando houver impedimentos legais e técnicos estabelecidos pela Lei Complementar, de que trata o art. 165, em epígrafe.

Art. 166

São acrescidos ao dispositivo em epígrafe os §§9º ao 18, dos quais destaca-se o 9º que dispõe que as emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite de 1,2% (um inteiro

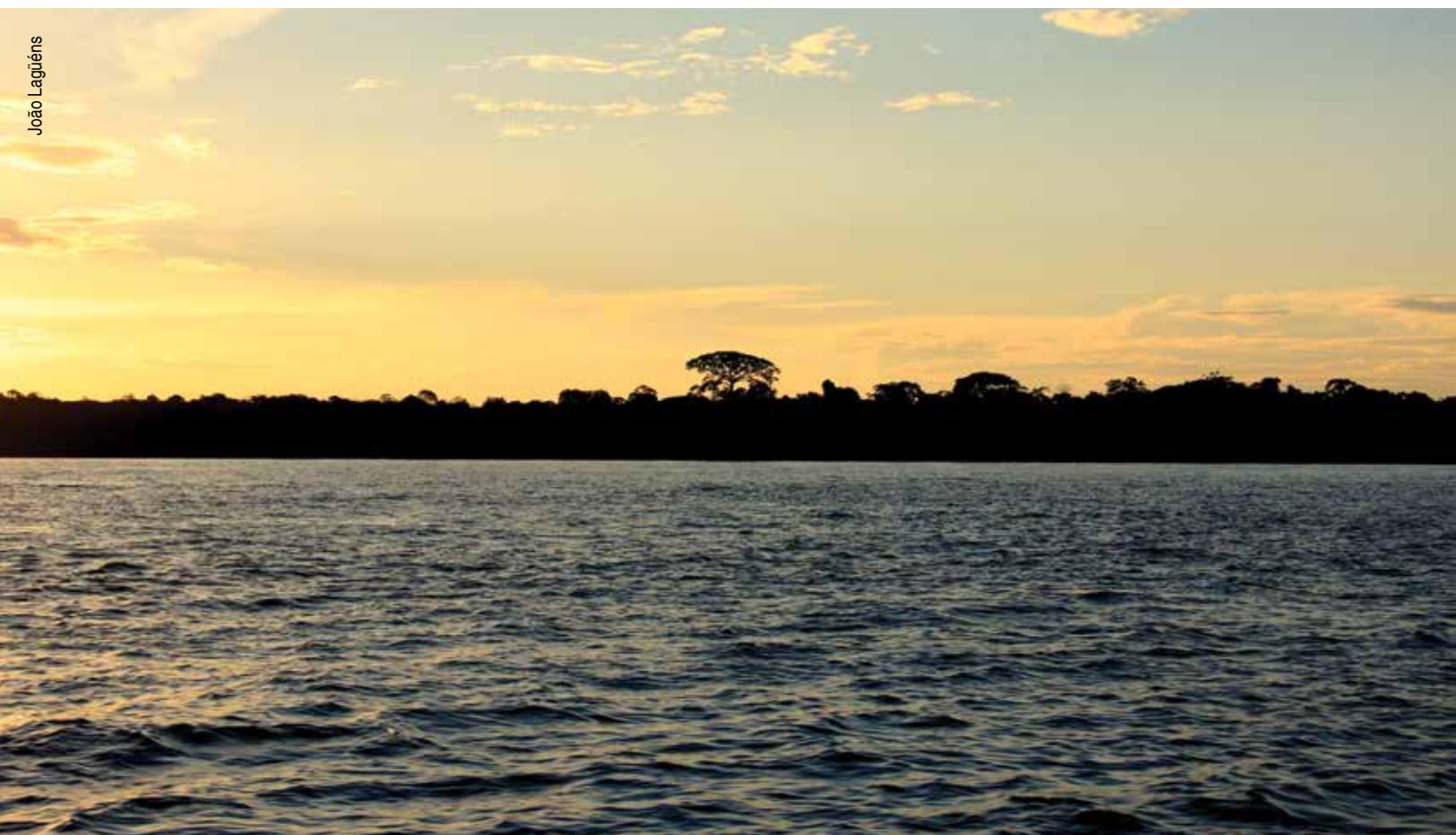
e dois décimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo, sendo que a metade deste percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde.

De acordo com o §11, é obrigatória a execução orçamentária e financeira das programações a que se refere o §9º deste artigo, em montante correspondente a 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, conforme os critérios para a execução equitativa da programação, definidos na lei complementar prevista no §9º do art. 165.

De conformidade com o §16, os restos a pagar do exercício poderão ser considerados para fins do cumprimento da execução financeira prevista no §11 deste artigo, até o limite de 0,6 (seis décimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior.

Do entendimento dos §§ acima, destaca-se o seguinte:

- Que as emendas individuais ao projeto de lei orçamentária não poderão ultrapassar o limite de 1,2% do total da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, previstas na LOM ou em outra lei, após a promulgação da Lei Complementar de que trata o art. 165, §9º, da Constituição Federal.
- Que Receita Corrente Líquida é o somatório das receitas correntes sobre as quais não existem reivindicações de terceiros, definidas no inciso IV do art. 2º da Lei Complementar nº 101/2000. Resta saber, entretanto, em que regime a receita será considerada, ou seja, se no regime de caixa ou no regime de competência, observadas as regras pertinentes a este assunto.
- Que a obrigatoriedade da execução orçamentária e financeira a que se refere o §9º do art. 166, em montante correspondente a 1,2% da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, depende dos critérios e procedimentos a serem definidos pela Lei Complementar, de que trata o art. 165, §9º, da Constituição Federal, mencionado.



Art. 198

O dispositivo em epígrafe altera a obrigação da União no que respeita à sua contribuição para desenvolvimento de ações na área da saúde sob a sua responsabilidade.

2. Conclusão

No âmbito da Administração Municipal, a introdução, neste momento, na Lei Orgânica Municipal ou na Lei de Diretrizes Orçamentárias de um dispositivo que obrigue o Poder Executivo Municipal a executar na sua integridade o programa de trabalho constante do orçamento municipal, ou mesmo acrescentar e executar novas ações ou projetos mediante as emendas impositivas, dependerá das mudanças na Lei Complementar que estatui normas gerais de direito financeiro, ainda tramitando no Congresso Nacional.

Em caso da efetivação dessas mudanças no âmbito nacional, as proposições dos vereadores devem se compatibilizar com os recursos financeiros efetivos do Município, posto que há que se entender que a União detém um volume de recursos financeiros superior ao do Município.

Demais disso, atente-se para o fato de que as emendas devem ser apresentadas no curso da discussão sobre o conteúdo do projeto de lei orçamentária, antes, portanto, da sua aprovação ou rejeição, devendo, inclusive, ser compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias na forma disposta no art. 166, §3º, I e II, da Constituição Federal, razão pela qual os deputados federais têm apresentado inúmeras emendas.

Diante do disposto na EC nº 86/2015, em realidade, não há muito a fazer a não ser ficar na expectativa das determinações na Lei Complementar de que trata o art. 165, §9º, da Constituição Federal, com relação aos critérios e procedimentos para a execução equitativa, conforme dispõe o inciso III, deste artigo, introduzido pela EC nº 86/2015, objeto da consulta.

Assim, diante do exposto, conclui-se por definitivo, que:

- A lei que aprova o orçamento é simplesmente formal, pois não cria direitos e obrigações para o ente federativo.
- Os direitos e obrigações são estabelecidos nas leis que instituem as receitas e as despesas, quando das legalizações das existências dos setores da Administração governamental, sejam da Administração central, sejam da Administração descentralizada tais como as autarquias, as fundações, as empresas públicas e participações nas sociedades de economia mista. Essas despesas devem constar obrigatoriamente dos orçamentos dessas entidades jurídicas.
- O ente federativo, no caso, o Município, por meio da sua Administração central, Poderes Executivo e Legislativo, e da sua Administração descentralizada, deve cumprir, obrigatoriamente, as suas obrigações constitucionais, sejam na arrecadação das suas receitas tributárias ou não, sejam nas suas despesas de manutenção e operacionalização das atividades meio e fim.
- As emendas impositivas, conquanto sejam mais de cunho político que técnico, permitem que os parlamentares, notadamente os federais, proponham a inclusão de despesas tidas como obrigatórias em favor dos Municípios que representam.
- No âmbito do Município, a adoção de emendas impositivas dependerá do entendimento, conforme afirmado, dos critérios de execução a serem estabelecidos nas novas normas gerais de direito financeiro de cunho nacional, alertando-se os vereadores para a necessidade de compatibilizar as suas proposições ao volume de recursos financeiros que o Município possui, bem como com-

patibilizá-las com o PPA e a LDO, na forma estabelecida no art. 166, §3º I e II, da Constituição Federal, a seguir transcrito:

“Art. 166 -

§3º. As emendas ao projeto de lei de orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem, somente podem ser aprovadas caso:

- I – sejam compatíveis com o plano plurianual e lei de diretrizes orçamentárias;
- II – indiquem os recursos os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre:
 - a) dotações para pessoal e seus encargos;
 - b) serviços da dívida;
 - c) transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e Distrito Federal.”

Essas emendas só serão aceitas se forem apresentadas no momento em que se discute o orçamento, ademais de deverem ser compatíveis com o PPA e com a LDO, como determina a Constituição Federal. Como exceção, na execução orçamentária no exercício em curso, emendas poderão ser incluídas durante a discussão em torno da abertura de um crédito especial, por exemplo, desde que esteja compatível com o PPA e a LDO, quando a despesa passa a ser prioritária e obrigatória. Em outra situação, diferente desta, não há possibilidade de emendas serem acrescentadas.

Sobre os Autores

Alexandre d'Avignon

Graduado em Engenharia Mecânica e em Comunicação Social – Jornalismo pela Universidade Federal Fluminense (UFF), Doutor e Pós-doutor em Planejamento Energético e Ambiental pelo Programa de Planejamento Energético (PPE-COPPE/UFRJ).

Ana Luiza Violato Espada

Engenheira florestal pela Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz, Mestre em Gestão de Recursos Naturais e Desenvolvimento Local pela Universidade Federal do Pará (UFPA) e doutoranda em Recursos Florestais e Conservação pela Universidade da Florida.

Estela Maria Souza Costa Neves

Arquiteta pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Mestre em Urbanismo pela Universidade de Paris/França e Doutora em Ciências Sociais pelo Programa de Pós-graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (CPDA/UFRRJ), professora da Universidade Federal do Rio de Janeiro.

Fernando Walcacer

Graduado em Direito pela PUC-Rio e Pós-graduado pelo Centro de Estudos e Pesquisas no Ensino do Direito (CEPED/UERJ). Procurador aposentado do Estado do Rio de Janeiro, Vice-Diretor do Núcleo Interdisciplinar de Meio Ambiente (NIMA) da PUC-Rio e professor de Direito Ambiental da PUC-Rio.

Gil Soares Junior

Administrador pela Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas (EBAP/FGV) e Advogado pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Pós-graduado em Administração Pública pelo Institut International D'Administration Publique (IIAP/Paris) e em Direito Administrativo pela Universidade Cândido Mendes (UCAM).

Heraldo da Costa Reis

Contador pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e Mestre em Ciências Contábeis pela Fundação Getúlio Vargas/RJ. Coordenador de Ensino e do Centro de Estudos em Finanças Municipais – CEIF/IBAM e Professor do Departamento de Contabilidade da Faculdade de Administração e Ciências Contábeis – FACC da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

Iran Paz Pires

Engenheiro Florestal pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (UNESP) e Mestre em Ciências Florestais pela Universidade Federal Rural da Amazônia (UFRA). Gerente Operacional no Instituto Floresta Tropical.

Jean Marc Weinberg Sasson

Advogado graduado pela PUC-Rio, Pós-graduado em Direito Ambiental pela PUC-Rio e em Gestão Ambiental pela COPPE/UFRJ, Mestre em Engenharia Ambiental e Urbana pela PUC-Rio. Consultor jurídico ambiental do IBAM.

João L. F. da Matta

Advogado. Mestre em Direito e Políticas Públicas pela Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO). Pós-graduado em Direito Tributário pelo Instituto Brasileiro de Estudos Tributários (IBET).

Luiza Muccillo de Barcellos

Advogada Ambiental, Bacharel em Direito pela Universidade Cândido Mendes, Pós-graduada em Direito Ambiental pela Pontifícia Universidade Católica (PUC-Rio) e Mestre pelo Programa de Pós-graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (CPDA/UFRRJ).

Publicação composta nas famílias
tipográficas:
Helvetica Narrow e Montserrat

Julho de 2017



MINISTÉRIO DO
PLANEJAMENTO, DESenvolvimento e GESTÃO

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE





instituto brasileiro de
administração municipal



MINISTÉRIO DO
PLANEJAMENTO, DESenvolvimento e GESTÃO

MINISTÉRIO DO
MEIO AMBIENTE

