

O PAPEL DO MINISTÉRIO PÚBLICO NO ACOMPANHAMENTO DA IMPLEMENTAÇÃO DOS SISTEMAS MUNICIPAIS DE MEIO AMBIENTE

Luciana Khoury (*), Isabel Ligeiro, Priscila Rocha, Jean Santana, Lindiane Lima

*Ministério Público da Bahia, lucianakhoury@mpba.mp.br

RESUMO

O Ministério Público da Bahia estabeleceu como uma prioridade de atuação a cobrança e acompanhamento da implementação dos Sistemas Municipais de Meio Ambiente, com vistas ao cumprimento dos deveres da administração pública ambiental municipal. Está sendo realizado um diagnóstico, a partir de um formulário com questões específicas preenchido por cada um dos Municípios, e realizada a análise dos requisitos de estruturação do SISMUMA dos Municípios baianos pelo Ministério Público Estadual através da Câmara Temática - Sistema Municipal de Meio Ambiente. O trabalho realizado visa apreciar se os Municípios estão cumprindo as exigências mínimas estruturais para o exercício da competência de caráter constitucional e com eficiência as ações administrativas dispostas na Lei Complementar 140/2011. A gestão ambiental municipal não se resume ao licenciamento ambiental, cuja ação administrativa pode ser diferida até que o Município atenda as exigências legais. Entretanto, diante da incumbência da tutela ambiental, da qual o Município não pode se abster por força dos arts. 225 e 23 da Constituição Federal, não há como conceder qualquer margem de discricionariedade à decisão do Município de organizar a sua estrutura para a gestão do meio ambiente, diante de sua responsabilidade e poder-dever, irrenunciáveis. Assim, para bem cumprir com o seu dever de tutela ambiental constitucionalmente enunciado, o Município deverá formular, executar e fazer cumprir a Política Municipal de Meio Ambiente, ter Órgão Ambiental Capacitado devidamente estruturado para as suas atribuições e Conselho de Meio Ambiente, consultivo, normativo e deliberativo, permitindo a ampla participação da sociedade. Para desenvolver essas ações de maneira continuada, o Ministério Público Estadual instituiu o Programa Município Ecolegal, tendo previsto todas as etapas para diagnóstico, instauração de Inquéritos Cíveis, elaboração de Recomendações, celebração de Termos de Ajustamento de Conduta ou ajuizamento de Ações Cíveis Públicas por cada Promotor de Justiça acerca das medidas necessárias para adequação e estruturação do Sistema Municipal de Meio Ambiente - SISMUMA, formação dos representantes Municipais e Conselheiros Ambientais, numa busca constante de parceria com os Municípios e de cobrança para a efetiva prestação da sua responsabilidade de proteção ambiental.

PALAVRAS-CHAVE: Sistema de Meio Ambiente; Municípios; Tutela Ambiental; Ministério Público.

INTRODUÇÃO

O presente trabalho visa apresentar as ações do Ministério Público da Bahia para cumprimento da meta prioritária de cobrança e acompanhamento da implementação dos Sistemas Municipais de Meio Ambiente na Bahia.

Nesse sentido, vale ressaltar que o Ministério Público está buscando orientar os Municípios para a devida adequação das legislações municipais, para a estruturação administrativa e técnica das respectivas Secretarias de Meio Ambiente, como responsáveis pela execução da Política Ambiental, bem como para desenvolvimento da atividade de fiscalização continuada e a adequação da ação de licenciamento ambiental à legislação vigente, o fortalecimento e funcionamento dos Conselhos Municipais de Meio Ambiente, com especial ênfase à participação social e ao controle social na tomada de decisão da gestão ambiental local.

Considerando que muitos dos Municípios baianos não têm o SISMUMA estruturado e tampouco a capacidade e qualidade desejada para a sua gestão ambiental, está o Ministério Público da Bahia, como órgão legitimado para o acompanhamento da efetividade do cumprimento dos deveres da administração pública ambiental desenvolvendo através do Programa de Fiscalização Preventiva Integrada - FPI e do Programa Município Ecolegal a implementação e acompanhamento da gestão ambiental municipal, porque associado ao poder e a autonomia municipal vem o dever ainda mais expresso de proteção ambiental por este ente federado, de acordo com o preceituado pela Constituição Federal e pela Lei Complementar 140, de 2011.

SISTEMA MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE

A hermenêutica constitucional consubstanciada no caput do art.225¹ diz que ao Estado incumbe o dever da tutela ambiental, tanto como exercer as diversas obrigações impostas no parágrafo primeiro deste mesmo enunciado, que correspondem às exigências mínimas para cumprimento da atribuição maior, que consagram o direito difuso ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, tanto quanto o art. 23², que, a seu turno, enuncia uma distribuição de competência comum e, portanto, coexistente entre a União, os Estados-membros, o Distrito Federal e os Municípios, em função do poder-dever de todas as entidades federativas na preservação de certos bens ou execução de determinadas atividades e o art.18, que, por sua vez, integrou o Município à organização político administrativa da federação e definiu que todos são autônomos nos termos da Constituição.

No ordenamento infraconstitucional, a Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981 elenca, como um dos princípios da Política Nacional do Meio Ambiente, a “*ação governamental na manutenção do equilíbrio ecológico, considerado o meio ambiente com patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo*”, e em seu art. 9º enumera-se os Instrumentos da Política Nacional de Meio Ambiente, que também devem ser considerados como as obrigações estatais que buscam criar a estruturação de um sistema compatível para uma eficiente atuação do Poder Público na tutela ambiental.³

Em outro giro, em 08 de dezembro de 2011, através da Lei Complementar 140, foi atendida a expectativa decorrente do parágrafo único do art. 23 da CF, ao serem fixadas as condições de cooperação entre os entes federativos e dispostas as normas de caráter administrativo, nos respectivos arts. 7º, 8º e 9º da citada Lei Complementar Federal.

Acontece que o Estado da Bahia antecipou-se ao instituir em 2008 o Programa Estadual da Gestão Ambiental Compartilhada, com a proposta de *organização e ampliação da capacidade dos Municípios baianos, com fins ao fortalecimento da gestão ambiental municipal mediante normas de cooperação entre os Sistemas Estadual e Municipal de Meio Ambiente*, conforme a normatização do art. 1º da Res. CEPRAM 3925/09.

Assim, embora seja ampla a legislação determinando ao Poder Público Municipal a sua organização com vistas ao efetivo dever de tutela ambiental, sabe-se que muitos Municípios não realizaram qualquer ação nessa direção e muitos outros que estão dando passos importantes nesse sentido, ainda encontram-se com dificuldades as mais diversas na implementação desse dever-poder.

O Ministério Público da Bahia compreende que é de grande relevância a ampliação da participação dos Municípios na proteção ambiental, vindo esta tutela ocorrer num movimento que parta do local para o global, da base para cima, pois é exatamente no âmbito do Município que os maiores impactos acontecem e são sentidos pelas comunidades. E, por outro lado, é também no âmbito local que é mais fácil perceber a importância da sua fauna, da sua flora e dos seus povos. Acredita-se que a partir da mobilização e sensibilização dos diversos segmentos da sociedade a participarem do Conselho de Meio Ambiente estará cada vez mais protegido o patrimônio ambiental em cada um dos Municípios baianos, e, por consequência, o meio ambiente global.

¹ Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 1º - Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:
(..)

² Art. 23 - É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:
(...)
VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;
VII - preservar as florestas, a fauna e a flora;
(...)

Parágrafo único. Lei complementar fixará 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.

³ Artigo Improbidade Administrativa Ambiental, Luciana Khoury, Promotora de Justiça, Coordenadora do Núcleo de Defesa do São Francisco do Ministério Público do Estado da Bahia e Especialista em Direito Administrativo.

Desse modo, foi criado pelo Ministério Público da Bahia o Programa Município Ecolegal, no âmbito do Programa de Gestão Estratégica - PGA voltado para o acompanhamento dos Sistemas Municipais de Meio Ambiente no Estado da Bahia. O projeto está sendo desenvolvido pelos Promotores de Justiça Ambientais, com o apoio da Câmara Temática SISMUMA, criada pelo CEAMA - Centro de Apoio Operacional às Promotorias de Justiça de Meio Ambiente. O primeiro passo que vem sendo dado no âmbito desse Programa é a realização de Diagnóstico. Para tanto, foi preparado um formulário contendo questionário a ser aplicado a cada um dos Municípios, e esta quesitação está fundamentada na Constituição Federal; na Política Nacional de Meio Ambiente, na Lei 6938/81; na LC 140/2011 e na Res. CEPRAM 3925/09, observando as condições do Município e como o mesmo está atendendo aos requisitos. Juntamente com a resposta ao questionário são também anexados os documentos para permitir uma melhor análise, tais como: a lei ambiental do Município, caso possua; as atas de reuniões do Conselho de Meio Ambiente; cópia de autos de fiscalização ambiental, caso realize; cópia de processos de licenciamento ambiental, caso esteja realizando; dentre outros.

Em seguida à aplicação dos questionários para o Diagnóstico foram instaurados Inquéritos Cíveis - IC pelas Promotorias de Justiça Regionais Ambientais - PJRA e Promotorias locais, através de portaria para identificar a adequação do respectivo Sistema Municipal de Meio Ambiente, já tendo atualmente mais de 160 ICs instaurados. Após o recebimento de todos os documentos no respectivo IC, é encaminhado para apreciação da Câmara Temática de Sistemas Municipais de Meio Ambiente, para a elaboração dos Relatórios Analíticos.

Outra fonte de informações para as ações do Programa Município Ecolegal e que subsidiam a atuação da Câmara Temática SISMUMA é o trabalho realizado pelo Núcleo de Defesa do São Francisco - NUSF e da Central de Apoio Técnico do Ministério Público - CEAT que é o Programa da Fiscalização Preventiva Integrada na Bacia do São Francisco - FPI, desenvolvido desde 2002, numa parceria do MPE com o Ministério Público Federal e do Trabalho, com os órgãos federais e estaduais de meio ambiente e de saúde, além da Polícia Militar e Rodoviária Federal, somando mais de 16 (dezesseis) órgãos. Dentre as ações que são realizadas para identificar a situação dos resíduos sólidos, esgotamento sanitário, abastecimento de água, propriedades rurais, carvoarias, desmatamentos, transporte de produtos florestais, agrotóxicos ilegais, dentre outras se encontram as equipes de sistemas municipais de meio ambiente que levantam em campo os dados do questionário aplicado pela Câmara Temática SISMUMA, observando a veracidade das informações e ao mesmo tempo, orientando os respectivos Municípios.

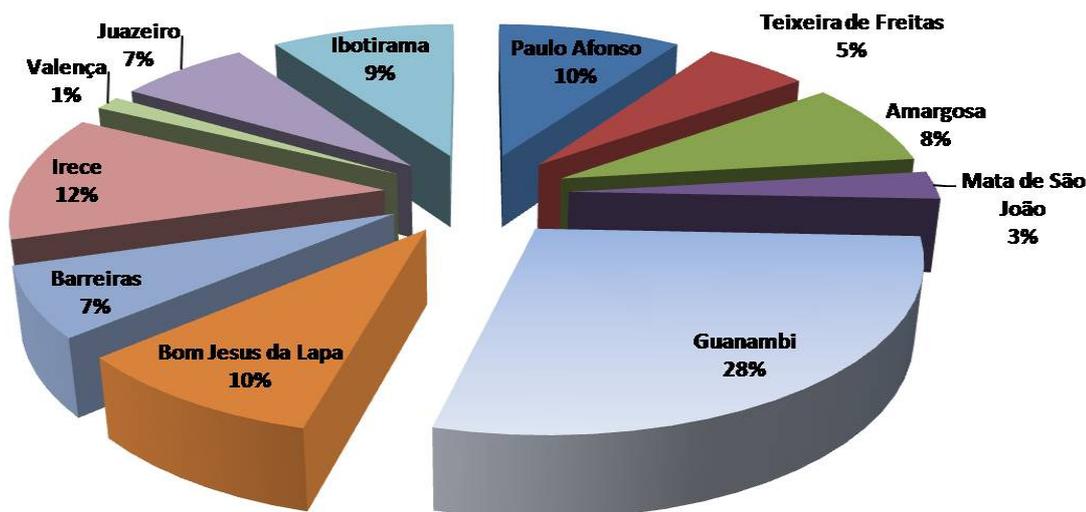
Com este propósito e sob a fundamentação acima articulada e a partir dos dados do Formulário do Diagnóstico, seja através de respostas fornecidas pelos Municípios, seja pelos relatórios de visitas técnicas realizadas nas Fiscalizações Preventivas Integradas, são analisados pela Câmara Temática SISMUMA os seguintes aspectos:

1. A Lei da Política Municipal de Meio Ambiente
2. O Conselho de Meio Ambiente e do Órgão Ambiental Capacitado
3. Instrumentos de Gestão:
 - 3.1 – Licenciamento Ambiental
 - 3.2 – Fiscalização
 - 3.3 - Fundo Municipal de Meio Ambiente

Nesse contexto vale ressaltar que já foram elaborados 74 relatórios analíticos acerca da gestão ambiental dos municípios já contemplados pela Câmara Temática SISMUMA e pela FPI, conforme gráfico abaixo:

Gráfico 1. Relatórios Analíticos dos Sistemas Municipais de Meio Ambiente - Fonte: Ministério Público da Bahia, 2011-2013

Relatórios Analíticos do Sistemas Municipais de Meio Ambiente -Bahia 2011-2013



A LEI DA POLÍTICA MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE

A lei da Política Municipal de Meio Ambiente é aquela que irá instituir o Sistema Municipal de Meio Ambiente e definir as atribuições e competências dos órgãos que o integram, bem como os instrumentos desta política ambiental, com destaque ao Licenciamento, Fiscalização e ao Fundo Municipal de Meio Ambiente, por serem os instrumentos que concedem estruturação ao Sistema.

A inexistência da Política Municipal de Meio Ambiente agride a Política Nacional de Meio Ambiente, Lei 6938/81, art. 6º, IV⁴.

De tal modo, está posto que o Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA, formado pelo conjunto de órgãos e instituições dos diversos níveis do Poder Público incumbidos da proteção do ambiente vem a ser o grande arcabouço institucional da gestão ambiental no Brasil. O que torna imperioso que os Estados instituem os seus Sistemas Estaduais de Meio Ambiente – SISEMA e também os Municípios passem a criar os seus Sistemas Municipais de Meio Ambiente – SISMUMA.

⁴ Art. 6º - Os órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, bem como as fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental, constituirão o Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, assim estruturado:

[...]

VI - Órgãos Locais: os órgãos ou entidades municipais, responsáveis pelo controle e fiscalização dessas atividades, nas suas respectivas jurisdições;

(...) cada Município, pela ação legítima do Poder Público local, deve preocupar-se em instituir o Sistema Municipal do Meio Ambiente, considerado como o conjunto de estrutura organizacional, diretrizes normativas e operacionais, implementação de ações gerenciais, relações institucionais e interação com a comunidade. (MILARÉ, 1999)⁵

Por seu turno, o Sistema Municipal de Meio Ambiente deve ser entendido como uma unidade de planejamento e execução da Administração Pública local, o qual precisa estar estruturado mediante a implementação dos requisitos mínimos legais para o fim da gestão ambiental municipal adequada.

Assim, ao analisar a Lei da Política Municipal de Meio Ambiente as respectivas Promotorias Ambientais Regionais, certamente respeitados os limites de sua realidade político-econômica, têm elementos para orientar os Municípios para que venham estabelecer as bases prioritárias para a estruturação técnica e administrativa do seu sistema municipal de meio ambiente, mediante a edição ou revisão da Política Municipal de Meio Ambiente – PMMA, conforme a situação concreta de cada um dos Municípios seguida da estruturação do Órgão Ambiental capacitado e o pleno funcionamento do Conselho de Meio Ambiente, com base e fundamento nos preceitos constitucionais e infraconstitucionais acima identificados.

Ademais, é cediço que o Município para bem cumprir com o seu dever de tutela ambiental constitucionalmente enunciado deverá diante do princípio da legalidade, nos termos do art. 37 da CF,⁶ conciliado com o disposto no inciso III do art. 9º da LC 140/2011: *formular, executar e fazer cumprir a Política Municipal de Meio Ambiente*.

Considere-se, ainda, que ao Município foi atribuída a competência para legislar sobre assuntos de interesse local e também suplementar a legislação federal e estadual, no que couber, art. 30, I e II da CF⁷.

Nesta esteira, ao mesmo cabe elaborar as normas locais, quando presente o requisito do interesse predominante, desde que observadas, a legislação federal e a estadual em vigor. O aspecto suplementar das normas municipais deve refletir o caráter mais restritivo à utilização dos bens ambientais e à preservação do ambiente natural, com o que se assegura a efetividade do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. É de se considerar que o Município é o espaço onde acontecem os impactos advindos dos diversos empreendimentos. O que torna fundamental que a lei da PPMA preveja a proteção do que é relevante para a qualidade de vida de sua coletividade, traduzindo na legislação as suas singularidades, as suas especificidades, as suas riquezas enquanto fauna, flora, água e todos os demais recursos ambientais.

Assim, a Câmara Temática tem feito a análise da lei que institui a PMMA sugerindo as adequações que se façam necessárias. A Câmara Temática também elaborou uma Nota Técnica que trata das "Diretrizes básicas para a elaboração ou revisão da lei da Política Municipal de Meio Ambiente – PMMA", de modo a contribuir com os Municípios na formulação de sua política ambiental.

A par do exposto, considerando o trabalho que vem sendo realizado pela Câmara Temática de Meio Ambiente, em conjunto com a FPI, pode-se constatar a realidade dos municípios já contemplados com relação a sua Política de Meio Ambiente, conforme gráfico abaixo:

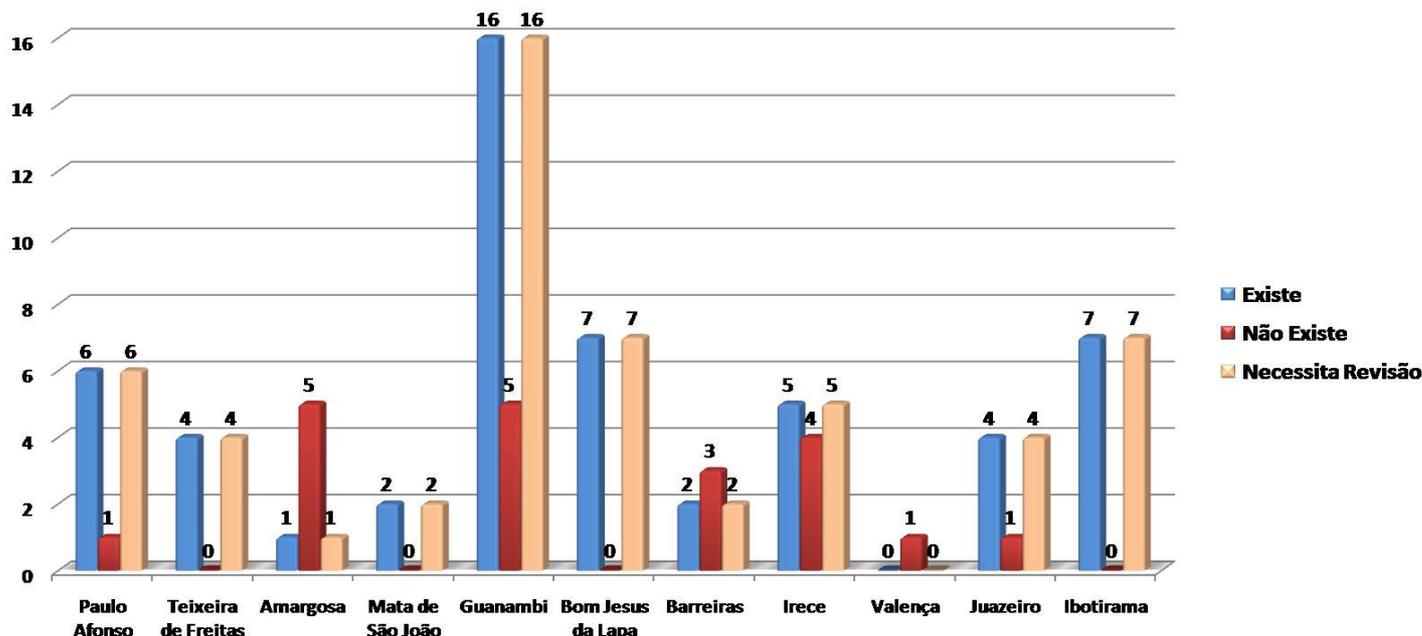
⁵ Revista de Direito Ambiental nº 14, abril-junho/1999, página 38.

⁶ Art. 37. A administração pública direta, indireta, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência e, também, ao seguinte:

⁷ Art. 30. Compete aos Municípios:
I – legislar sobre assuntos de interesse local;
II – suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

Gráfico 2. Política Municipal de Meio Ambiente na Bahia - Fonte: Ministério Público da Bahia, 2011-2013

Política Municipal de Meio Ambiente – PMMA na Bahia 2011-2013



O CONSELHO DE MEIO AMBIENTE E O ÓRGÃO AMBIENTAL CAPACITADO

Com a edição da Lei complementar Federal 140, de 2011 no seu art. 5^o, firma-se que o Órgão Ambiental Capacitado e o Conselho de Meio Ambiente são órgãos imprescindíveis à estrutura da administração pública ambiental, para o fim do licenciamento e da autorização ambiental. Assim, não há dúvida que a ausência de algum destes órgãos é um fator impeditivo para que o ente federado exerça a sua competência licenciatória. De tal modo, na hipótese do Município não ter o Órgão Ambiental Capacitado ou seu Conselho de Meio Ambiente, emerge-se a competência supletiva do Estado, art. 15, inciso II da Lei 140/2011⁹.

A atuação do Conselho Municipal de Meio Ambiente cumpre a exercício do controle e da participação social, como um fórum de debates e de construção de conhecimento sobre o meio ambiente local, deve-se, assim, reunir representantes legítimos de todos os segmentos da sociedade local interessados na qualidade ambiental e no desenvolvimento ecologicamente sustentável, o que faz do Conselho de Meio Ambiente um órgão político e plural.

⁸

Art. 5^a O ente federativo poderá delegar, mediante convênio, a execução de ações administrativas a ele atribuídas nesta Lei Complementar, desde que o ente destinatário da delegação disponha de órgão ambiental capacitado a executar as ações administrativas a serem delegadas e de conselho de meio ambiente.

Parágrafo único. Considera-se órgão ambiental capacitado, para os efeitos do disposto no caput, aquele que possui técnicos próprios ou em consórcio, devidamente habilitados e em número compatível com a demanda das ações administrativas a serem delegadas.

⁹

Art. 15. Os entes federativos devem atuar em caráter supletivo nas ações administrativas de licenciamento e na autorização ambiental, nas seguintes hipóteses:

(...)

II - inexistindo órgão ambiental capacitado ou conselho de meio ambiente no Município, o Estado deve desempenhar as ações administrativas municipais até a sua criação;

A atuação do Conselho Municipal Meio Ambiente manifesta-se diante do exercício seus poderes e competências primordiais, em seu caráter consultivo, manifesta-se como um espaço próprio e especializado para a construção de debates e de conhecimento sobre o meio ambiente local; em seu caráter normativo e deliberativo virá expedir resoluções ambientais, decidir situações genéricas das mais variadas, estabelecendo normas e diretrizes na gestão ambiental municipal e deliberando sobre as licenças ambientais; como órgão recursal compete-lhe exercer a instância recursal das decisões das penalidades administrativas decorrentes da atuação fiscalizatória do Órgão Ambiental, advertências, multas, suspensão e embargo de atividades poluidoras e outras penalidades previstas na lei municipal.

Deste modo, a quesitação demonstrará se o Município tem constituído e empossado o seu Conselho Municipal de Meio Ambiente, bem como a previsão legal de sua composição colegiada paritária com participação social, com sua presidência, seu mandato, tanto quanto suas atribuições e o modo regular de funcionamento pleno, mediante o seu caráter deliberativo, consultivo, normativo e recursal, a existência e cumprimento do seu Regimento Interno e a efetividade de sua atuação, mediante a análise de suas atas, a periodicidade de suas reuniões, a emissão de suas resoluções.

Registre-se que o Município, como ente federado, tem autonomia para definir a composição do Conselho, mas haverá de observar a paridade entre poder público e sociedade civil para que se cumpra o efetivo controle e a participação social.

Quanto à sociedade civil se faz expresso no art. 29 da CF¹⁰ que o Município deverá atuar dentro de preceitos que incluam a cooperação das associações representativas no planejamento municipal, e o art. 64 C.E¹¹, por seu turno, garante a participação social, através de suas associações representativas no planejamento municipal para controle dos seus atos.

Para o exercício do seu poder-dever deverá ter previsto em lei: o **caráter consultivo, normativo, deliberativo e recursal** e assegurar, dentre outras, as seguintes competências:

- estabelecer bases normativas da Política Municipal do Meio Ambiente para a gestão, controle e proteção da qualidade ambiental e fiscalizar o seu cumprimento
- deliberar sobre as licenças ambientais de empreendimentos e atividades efetiva ou potencialmente poluidoras;
- propor a criação de normas legais, bem como a adequação e regulamentação de padrões e normas municipais, estaduais e federais;
- aprovar e acompanhar projetos, programas, ações e atividades a serem financiadas com recursos do Fundo Municipal de Meio Ambiente;
- decidir, em caráter recursal, como última instância administrativa, sobre as penalidades administrativas impostas (advertências, multas, suspensão e embargo de atividades poluidoras e outras penalidades previstas na lei municipal);
- promover a educação ambiental;
- elaborar e alterar o seu Regimento Interno.

O Ministério Público da Bahia, através da Câmara Temática SISMUMA entende que dentro do caráter deliberativo do Conselho Municipal de Meio Ambiente há que estar prevista a sua competência para opinar no licenciamento ambiental, o que é amparado pelos dispositivos previstos nos art. 5º c/c o art. 15 da Lei 140/2011, conciliado ao que diz o art. 20 da Res. CONAMA 237¹².

¹⁰ Constituição Federal: Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:

(...)

XII - cooperação das associações representativas no planejamento municipal;

¹¹ Constituição Estadual - Art. 64. Será garantida a participação da comunidade, através de suas associações representativas, no planejamento municipal e na iniciativa de projetos de lei de interesse específico do Município, nos termos da Constituição Federal, desta Constituição e da Lei Orgânica municipal.

Parágrafo único - A participação referida neste artigo dar-se-á, dentre outras formas, por:

I - mecanismos de exercício da soberania popular;

II - mecanismos de participação na administração municipal e de controle dos seus atos.

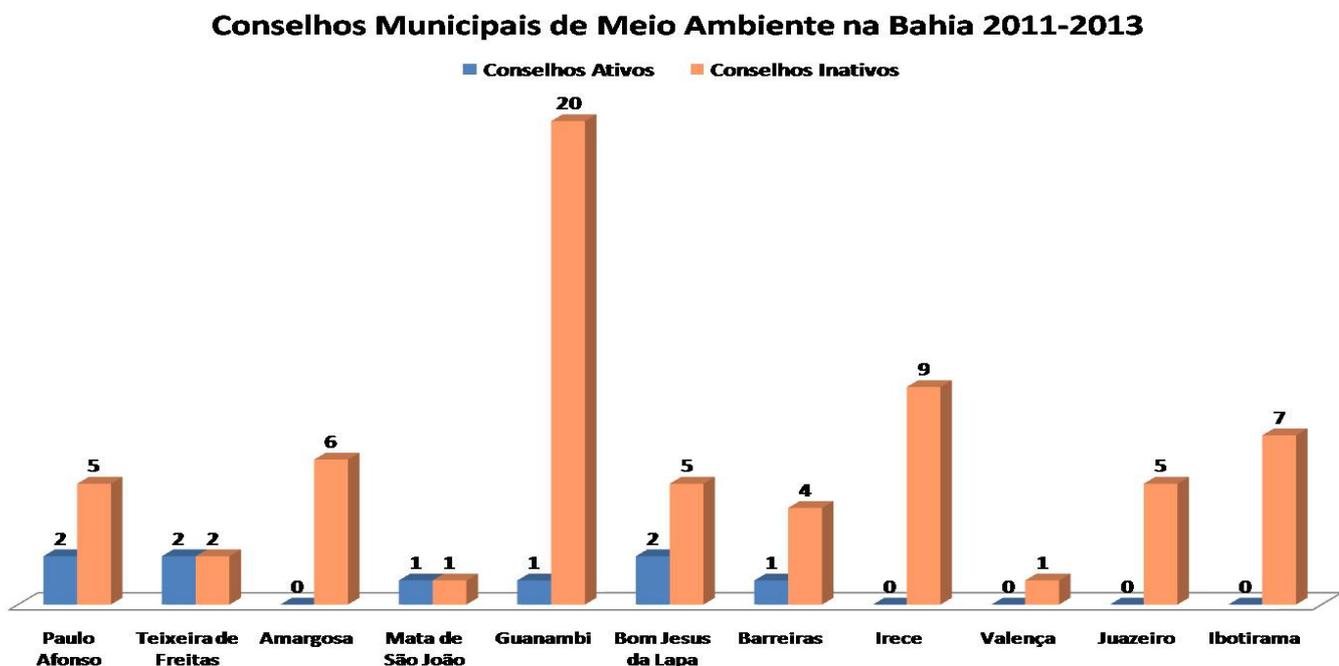
¹² Art. 20 - Os entes federados, para exercerem suas competências licenciatórias, deverão ter implementados os Conselhos de Meio Ambiente, com caráter deliberativo e participação social e, ainda, possuir em seus quadros ou a sua disposição profissionais legalmente habilitados.

Também é analisada a previsão respeitante às condições para o funcionamento do Órgão Colegiado a ser dado pelo Poder Público local. Com efeito, a Prefeitura deve fornecer todas as condições e dar apoio administrativo e financeiro para o bom funcionamento do Conselho Municipal de Meio Ambiente.

A existência de um Conselho Municipal de Meio Ambiente atuante, capacitado e respeitado pelo Poder Público permitirá que a PMMA seja implementada de maneira participativa, descentralizada e dialogada, estimulando cada vez mais ações responsáveis com a tutela ambiental.

Em face do exposto, considerando o trabalho que vem sendo realizado pela Câmara Temática de Meio Ambiente, em conjunto com a FPI pode-se constatar a realidade dos Conselhos de Meio Ambiente dos Municípios já contemplados, a partir do gráfico abaixo:

Gráfico 3. Conselhos Municipais de Meio Ambiente na Bahia - Fonte: Ministério Público da Bahia, 2011-2013



Não obstante, a partir da interpretação do parágrafo único do art. 5º da LC 140/2011, o *órgão ambiental capacitado é aquele que possui técnicos próprios ou em consórcio, devidamente habilitados e em número compatível com a demanda das ações administrativas.*

Considera-se que a mensagem legal está a indicar que o ente federado ao estruturar o órgão executor da PMMA deverá observar quantos técnicos serão necessários para satisfazer as demanda das ações administrativas ambientais, tanto na área urbana como na área rural.

Com esta orientação, a análise referente ao órgão ambiental municipal terá como objeto os recursos humanos habilitados para a análise e acompanhamento dos processos de licenciamento, além dos técnicos investidos no cargo de fiscalização e para o monitoramento ambiental.

Pelo rigor devido pela administração pública, a lei ao dizer *técnicos próprios ou em consórcio*, está a exigir servidores municipais concursados, com a devida habilitação pelo seu órgão de classe.

Quanto ao número compatível com a demanda das ações administrativas, a toda evidência, a lei está a se referir ao indicador quantitativo do corpo técnico, que por sua vez, deverá estar conciliado com a demanda efetiva e reprimida dos licenciamentos de empreendimentos e atividades de impacto local e, por certo, com a vocação político-econômica local.

Neste particular, merece ser mencionado o art. 6º da Res. CONAMA 001/86¹³, que para fins do Estudo de Impacto Ambiental e seu Relatório de Impacto Ambiental - EIA/RIMA exige os estudos pertinentes ao meio físico, meio biológico e ao meio socioeconômico. Com efeito, tais estudos analisam os impactos da atividade ou do empreendimento sobre os componentes bióticos e abióticos e as inter-relações e com a sociedade local.

Assim, considerando que qualquer intervenção antrópica, por mais simples que seja, poderá interferir no equilíbrio de determinado ecossistema, igualmente, avista-se que um corpo técnico ambiental deverá ser interdisciplinar e ter domínio do conhecimento que correspondam às especificidades citadas, inclusive para os estudos ambientais menos complexos que o EIA/RIMA.

De tal modo, o Órgão Ambiental, de acordo com a sua demanda de licenciamento, deve atentar que uma equipe interdisciplinar deve possuir profissionais habilitados para o meio físico (abiótico), para o meio biológico (biótico) e para o meio socioeconômico, bem como, que os técnicos devem ser de nível superior e não podem exercer atribuições que sejam privativas de outra habilitação profissional, de tal forma que esta equipe tenha conhecimento e habilitação equiparada para avaliar os estudos ambientais apresentados pelo empreendedor, como mencionado no art. 11 da Res. CONAMA, 237/97¹⁴:

Soma-se ainda aos aspectos quali-quantitativos do corpo técnico, o aparelhamento do órgão ambiental. Por esta ordem, o Município deverá ter à disposição para a qualificação do seu órgão ambiental, bens e equipamentos suficientes para que os seus técnicos no exercício do dever legal de zelar pelo meio ambiente, tenham condição de cumprir o poder de polícia ambiental.

É oportuno comentar sobre os **Consórcios Públicos**, como uma das iniciativas de cooperação previstas na Constituição Federal, com importância destacada a partir da Emenda Constitucional 19/98 que se aponta *para a tendência de administração pública consensual*¹⁵ e dá causa a mudança do marco referencial do Estado de Administração brasileiro. O Consórcio Público está disciplinado na Lei 11.107, de 06 de abril de 2005, constituindo-se um instrumento jurídico de cooperação entre os diversos entes federados, mediante organização da gestão associada de serviços públicos.

DOS INSTRUMENTOS DE GESTÃO AMBIENTAL

Os instrumentos são os mecanismos ou os meios que se valerá a Administração Pública para implementar a PMMA.

- Avaliação de Impacto Ambiental – AIA;
- Licenciamento Ambiental;
- Fiscalização, Monitoramento Ambiental;
- Educação Ambiental;

¹³ Art. 6º O estudo de impacto ambiental desenvolverá, no mínimo, as seguintes atividades técnicas:
I - Diagnóstico ambiental da área de influência do projeto completa descrição e análise dos recursos ambientais e suas interações, tal como existem, de modo a caracterizar a situação ambiental da área, antes da implantação do projeto, considerando:
a) o meio físico - o subsolo, as águas, o ar e o clima, destacando os recursos minerais, a topografia, os tipos e aptidões do solo, os corpos d'água, o regime hidrológico, as correntes marinhas, as correntes atmosféricas;
b) o meio biológico e os ecossistemas naturais - a fauna e a flora, destacando as espécies indicadoras da qualidade ambiental, de valor científico e econômico, raras e ameaçadas de extinção e as áreas de preservação permanente;
c) o meio sócio-econômico - o uso e ocupação do solo, os usos da água e a sócio-economia, destacando os sítios e monumentos arqueológicos, históricos e culturais da comunidade, as relações de dependência entre a sociedade local, os recursos ambientais e a potencial utilização futura desses recursos.

¹⁴ Art. 11 - Os estudos necessários ao processo de licenciamento deverão ser realizados por profissionais legalmente habilitados, a expensas do empreendedor.

Parágrafo único - O empreendedor e os profissionais que subscrevem os estudos previstos no caput deste artigo serão responsáveis pelas informações apresentadas, sujeitando-se às sanções administrativas, civis e penais.

¹⁵ Miragem, Bruno. A Nova Administração Pública e o Direito Administrativo – SP. Ed. Revista dos Tribunais, 2011, pg.176

- Sistema de Informação;
- Zoneamento Ambiental (conciliado ao PDDU);
- Fundo Municipal de Meio Ambiente;
- Bens e Espaços Territoriais Especialmente Protegidos;
- Outros instrumentos setoriais, de acordo com a realidade ambiental do Município.

Para fins da análise dos instrumentos de gestão por parte do Programa Município Ecolegal, dá-se especial ênfase ao instrumento do Licenciamento Ambiental, da Fiscalização Ambiental e ao Fundo Municipal de Meio Ambiente, todos previstos na Lei Complementar 140, de 2011.

LICENCIAMENTO AMBIENTAL

O Instrumento do Licenciamento Ambiental visa preservar de riscos potenciais ou efetivos à qualidade do meio e a saúde da população, riscos estes oriundos de qualquer empreendimento ou intervenção que altere desfavoravelmente as condições do ambiente. É realizado por meio de procedimento administrativo, pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetivas ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental, considerando as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso.

Consoante o art. 9º, XIV, a, b¹⁶, da LC 140/2011, cabe ao Município o licenciamento de atividades e ou empreendimentos de âmbito local, conforme tipologia definida pelos respectivos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente, o que foi antecedido pela Res. CEPRAM 3.925/09.

Saliente-se que no curso do processo de licenciamento ambiental, a depender do caso concreto, poderão ser exigidos atos autorizativos, como a autorização de supressão de vegetação, cuja atribuição, nos casos permitidos por lei, foi também cometida aos Municípios pelo disposto no art. 9º, XV, a, b¹⁷; a outorga de água a ser emitida pelo órgão ambiental competente, anuência prévia.

Para a análise dos procedimentos dos licenciamentos ambiental municipal estão sendo apreciados pela Câmara Temática SISMUMA: os critérios para a formação do processo (requerimentos, publicidade, pagamento da remuneração pela análise, atos autorizativos pertinentes certidão de conformidade ambiental), tendo como referência as etapas previstas no art.10 da Res. CONAMA 237/97¹⁸; a previsão de condicionantes, a existência de plano de monitoramento, atuação da equipe técnica, a participação do Conselho de Meio Ambiente.

¹⁶ Art. 9º São ações administrativas dos Municípios:
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);

¹⁷ Art. 9º São ações administrativas dos Municípios:
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.

¹⁸ Art. 10. O procedimento de licenciamento ambiental obedecerá às seguintes etapas:
I - Definição pelo órgão ambiental competente, com a participação do empreendedor, dos documentos, projetos e estudos ambientais, necessários ao início do processo de licenciamento correspondente à licença a ser requerida;
II - Requerimento da licença ambiental pelo empreendedor, acompanhado dos documentos, projetos e estudos ambientais pertinentes, dando-se a devida publicidade;
III - Análise pelo órgão ambiental competente, integrante do SISNAMA, dos documentos, projetos e estudos ambientais apresentados e a realização de vistorias técnicas, quando necessárias;
IV - Solicitação de esclarecimentos e complementações pelo órgão ambiental competente, integrante do SISNAMA, uma única vez, em decorrência da análise dos documentos, projetos e estudos ambientais apresentados, quando couber, podendo haver a

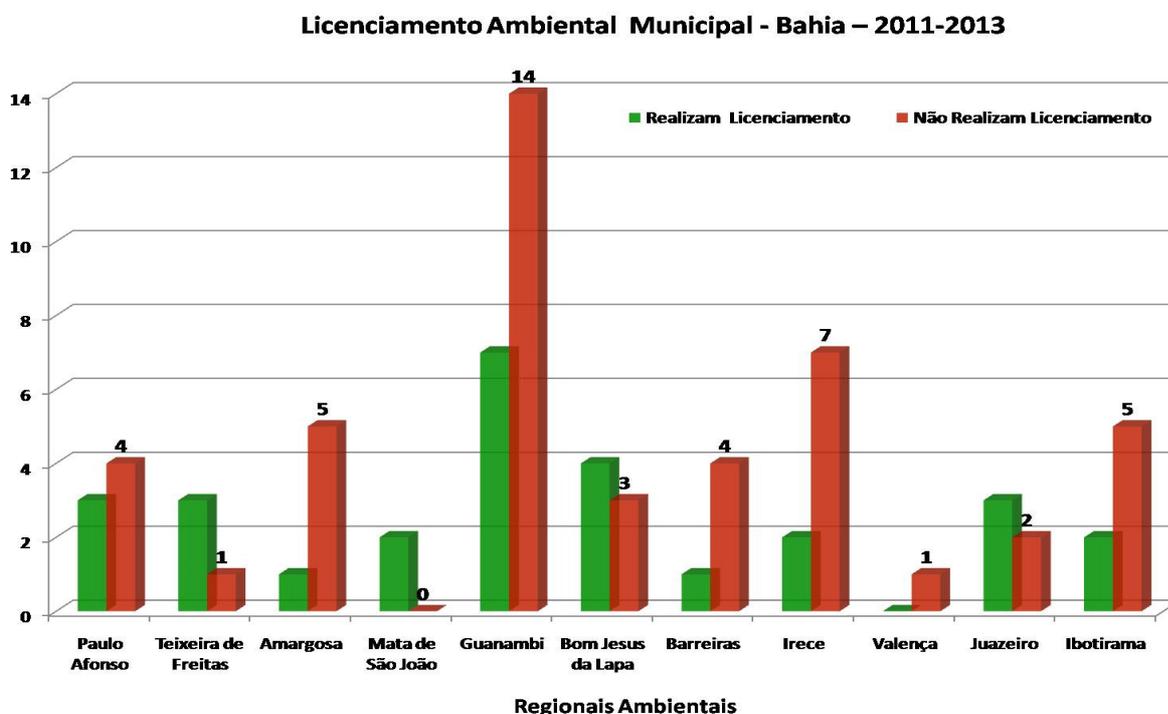
Tem sido apreciado pela Câmara Temática SISMUMA, se no procedimento do licenciamento ambiental houve equipe técnica mínima para apreciação do respectivo processo, se não houve exorbitância de funções, se os profissionais são do quadro do Município ou oriundos de Consórcios Públicos ou Termos de Cooperação. Para o Ministério Público não é possível que o Município esteja licenciando rotineiramente através de técnicos contratados de Empresas de Consultoria, uma vez que o licenciamento ambiental caracteriza-se como uma atividade típica e permanente da Administração Pública Ambiental, o que exige servidores próprios e concursados. Ademais, a contratação de terceiros somente é permitida em situações excepcionais.

Durante as ações de campo realizadas pela FPI em diversas regiões da Bacia do São Francisco foi observada a ausência de equipe técnica suficiente em todos os Municípios inspecionados durante as operações. Foram identificados processos de licença ambiental sem qualquer parecer técnico, sendo a licença ambiental somente um documento sem esteio de qualquer procedimento; foram identificados Municípios que estão licenciando empreendimentos que não são considerados de impacto local, sem ter competência para tanto; foram observados processos em que há exorbitância de funções por parte de técnicos; licenciamento ambiental sem atentar-se para a deliberação legal do Conselho de Meio Ambiente, dentre outros problemas.

Muitos dos Municípios identificados pela Câmara Temática SISMUMA que não apresentam a capacidade técnica para realizar o licenciamento ambiental, recebem por parte do Promotor de Justiça Ambiental a Recomendação para suspenderem a ação administrativa do licenciamento, até que apresentem a devida capacidade para exercer essa competência, além de ser celebrado o Termo de Ajustamento de Conduta para adequar esta situação ou segue-se para a propositura da devida Ação Civil Pública.

Em face do exposto acima e considerando o trabalho que vem sendo realizado pela Câmara Temática de Meio Ambiente, em conjunto com a FPI pode-se constatar a realidade do licenciamento ambiental dos Municípios já contemplados, a partir do gráfico abaixo:

Gráfico 4. Licenciamento Ambiental Municipal na Bahia - Fonte: Ministério Público da Bahia, 2011-2013



quando couber, podendo haver reiteração da solicitação quando os esclarecimentos e complementações não tenham sido satisfatórios;

VII - Emissão de parecer técnico conclusivo e, quando couber, parecer jurídico;

VIII - Deferimento ou indeferimento do pedido de licença, dando-se a devida publicidade.

Gráfico 5. Licenciamento Ambiental Municipal Inadequado na Bahia - Fonte: Ministério Público da Bahia, 2011-2013

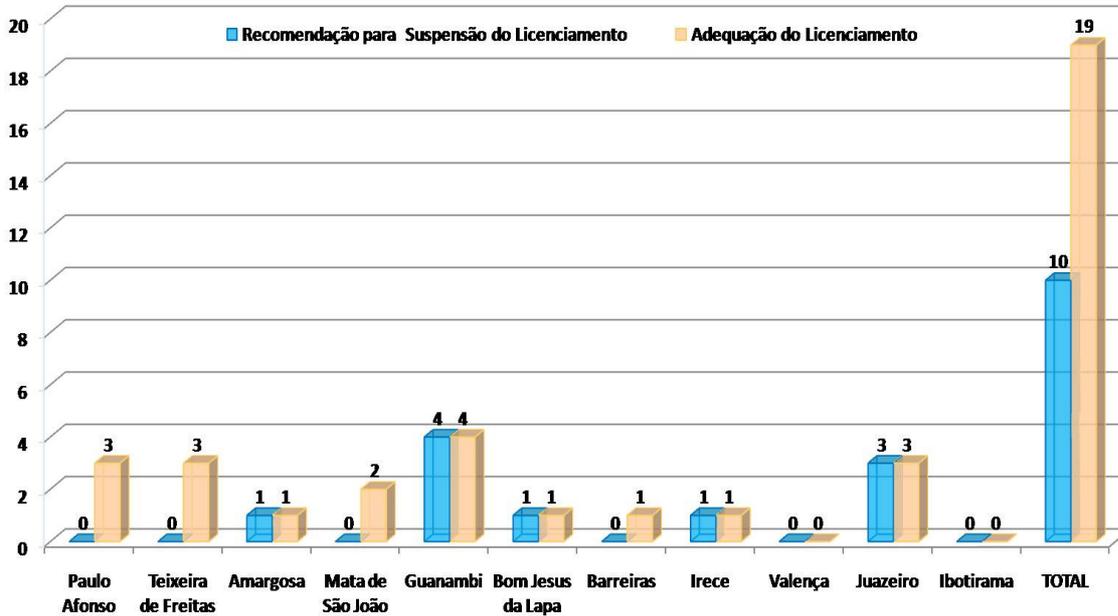
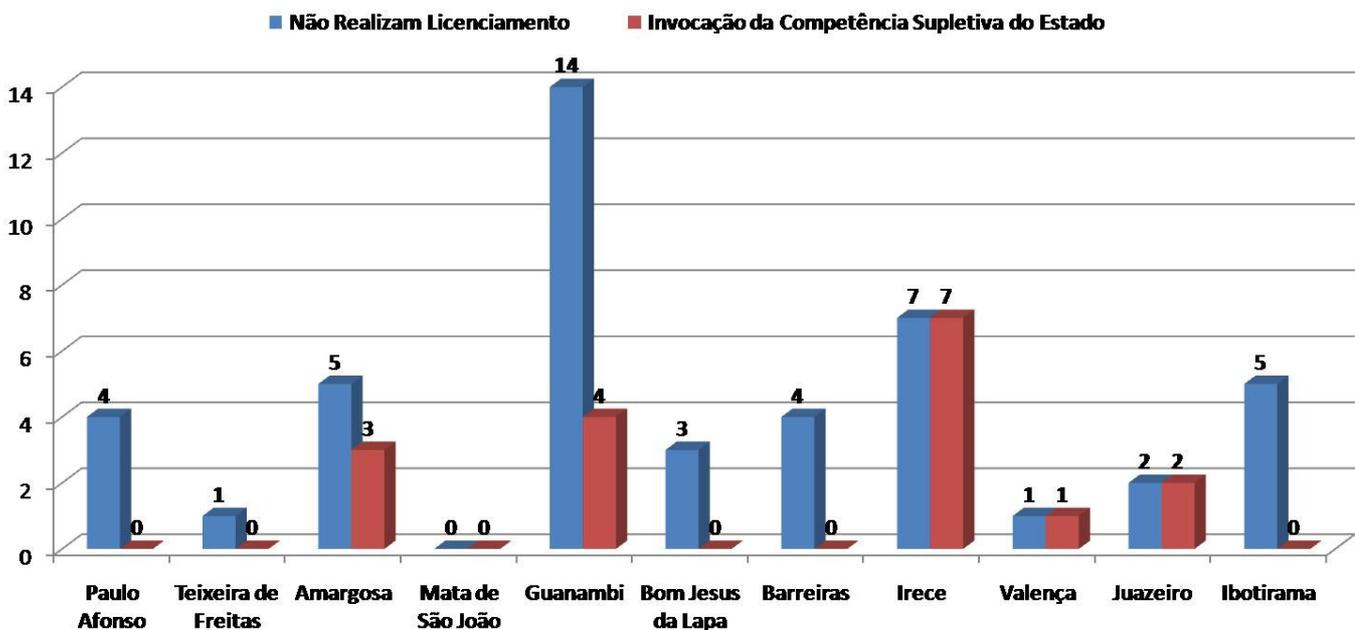


Gráfico 6. Licenciamento Ambiental Municipal Inexistente na Bahia - Fonte: Ministério Público da Bahia, 2011-2013

Municípios que Não Realizam Licenciamento Ambiental na Bahia, 2013



Regionais Ambientais

FISCALIZAÇÃO

É certo que para bem cumprir com o seu dever de tutela ambiental constitucionalmente enunciado, o Município deverá atuar na fiscalização ambiental, ainda que **não** realize o licenciamento ambiental, uma vez que a tutela administrativa do ambiente também contempla medidas corretivas e de injeção.

Assim, a fiscalização, como atividade estatal indelegável a particulares, detém caráter preventivo e repressivo e deve ocorrer continuamente, visando coibir ou evitar o dano ambiental, mediante as sanções de notificação, advertências, multas, interdição de atividade, fechamento do estabelecimento, a demolição de construção, o embargo da obra, a destruição de objetos, a inutilização de gêneros, a proibição de fabricação ou comércio de certos produtos, a vedação de localização de indústrias ou de comércio em determinadas zonas, para que seja eficiente no seu dever de proteção ambiental.

Talden Farias, citando Antônio Inagê de Assis Oliveira, destaca que todos os entes federativos estão incumbidos da obrigação de defender o meio ambiente, posto que a competência fiscalizatória em relação ao cumprimento da legislação ambiental está distribuída entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. Logo a competência fiscalizatória em matéria ambiental pertence simultaneamente a todos os entes federativos, isso significa que na hipótese de um desastre ambiental tanto a União quanto os Estados e o Distrito Federal e os Municípios têm a obrigação de atuar, na medida de suas possibilidades.¹⁹

A LC 140, de 2011, em seus art. 9º, inciso XIII e art. 17²⁰, determina ao Município exercer o controle e fiscalizar as atividades e empreendimento, cujo licenciamento lhe for cometido e ainda diz que o ente federado ao ter conhecimento de fato iminente ou ocorrência de degradação da qualidade ambiental provocadas por atividades e empreendimentos passíveis de licenciamento por outro ente, deverá determinar medidas para evitá-la, fazer cessá-la ou mitigá-la, o que consagra a competência comum entre os entes federados.

Durante as atividades da FPI foram identificados diversos problemas no exercício do dever de fiscalização pela grande maioria dos Municípios. O maior problema identificado foi a inexistência de realização dessa atividade, ausência de servidor efetivo para as atividades de fiscalização, bem como ausência de equipamentos, a exemplo de câmera digital, GPS, veículo para a realização da fiscalização.

Em face do exposto acima e considerando o trabalho que vem sendo realizado pela Câmara Temática de Meio Ambiente, em conjunto com a FPI pode-se constatar a realidade da fiscalização ambiental dos Municípios já contemplados, a partir do gráfico abaixo:

¹⁹Farias, Talden, Licenciamento Ambiental – Aspectos Teóricos e Práticos, prefácio Paulo Affonso Leme Machado. Belo Horizonte, Editora Fórum, 2007.

²⁰ Art. 9º São ações administrativas dos Municípios (...)

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

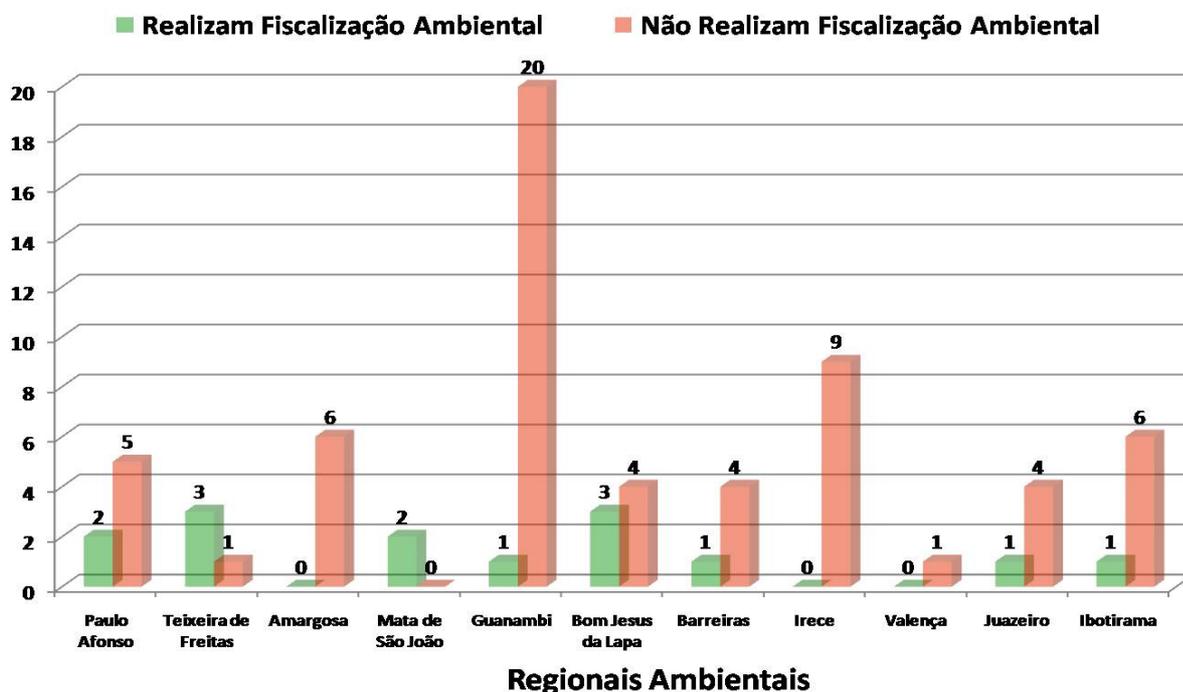
Art. 17. Compete ao órgão responsável pelo licenciamento ou autorização, conforme o caso, de um empreendimento ou atividade, lavrar auto de infração ambiental e instaurar processo administrativo para a apuração de infrações à legislação ambiental cometidas pelo empreendimento ou atividade licenciada ou autorizada. (...)

§ 2º Nos casos de iminência ou ocorrência de degradação da qualidade ambiental, o ente federativo que tiver conhecimento do fato deverá determinar medidas para evitá-la, fazer cessá-la ou mitigá-la, comunicando imediatamente ao órgão competente para as providências cabíveis.

§ 3º O disposto no **caput** deste artigo não impede o exercício pelos entes federativos da atribuição comum de fiscalização da conformidade de empreendimentos e atividades efetivas ou potencialmente poluidoras ou utilizadoras de recursos naturais com a legislação ambiental em vigor, prevalecendo o auto de infração ambiental lavrado por órgão que detenha a atribuição de licenciamento ou autorização a que se refere o **caput**.

Gráfico 7. Fiscalização Ambiental Municipal na Bahia - Fonte: Ministério Público da Bahia, 2011-2013

Fiscalização Ambiental Municipal na Bahia – 2011-2013



FUNDO MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE

Consoante a previsão no art. 4º na LC 140/2011²¹, tanto quanto no art. 73 da Lei 9605, de 1988²² cabe ao Município ter legalmente constituído o seu FMMA para, obviamente, ter e dar suporte financeiro as suas demandas ambientais. Nesta esteira, é observado na previsão normativa do Fundo de Meio Ambiente, os usos que serão feitos de seus recursos, as normas referentes à sua destinação e aplicação, que devem ser destinados exclusivamente à proteção ambiental, mediante aprovação do Conselho Municipal de Meio Ambiente, em obediência ao Controle Social.

Embora muitos Municípios possuam em lei a previsão do Fundo Municipal, constata-se da análise dos dados pela Câmara Temática SISMUMA e pelos dados levantados pela FPI que a grande maioria dos Municípios não possui efetivado o Fundo Municipal de Meio Ambiente.

Com base no quanto disposto acima e considerando o trabalho que vem sendo realizado pela Câmara Temática de Meio Ambiente, em conjunto com a FPI pode-se constatar a realidade dos Fundos de Meio Ambiente dos Municípios já contemplados, a partir do gráfico abaixo:

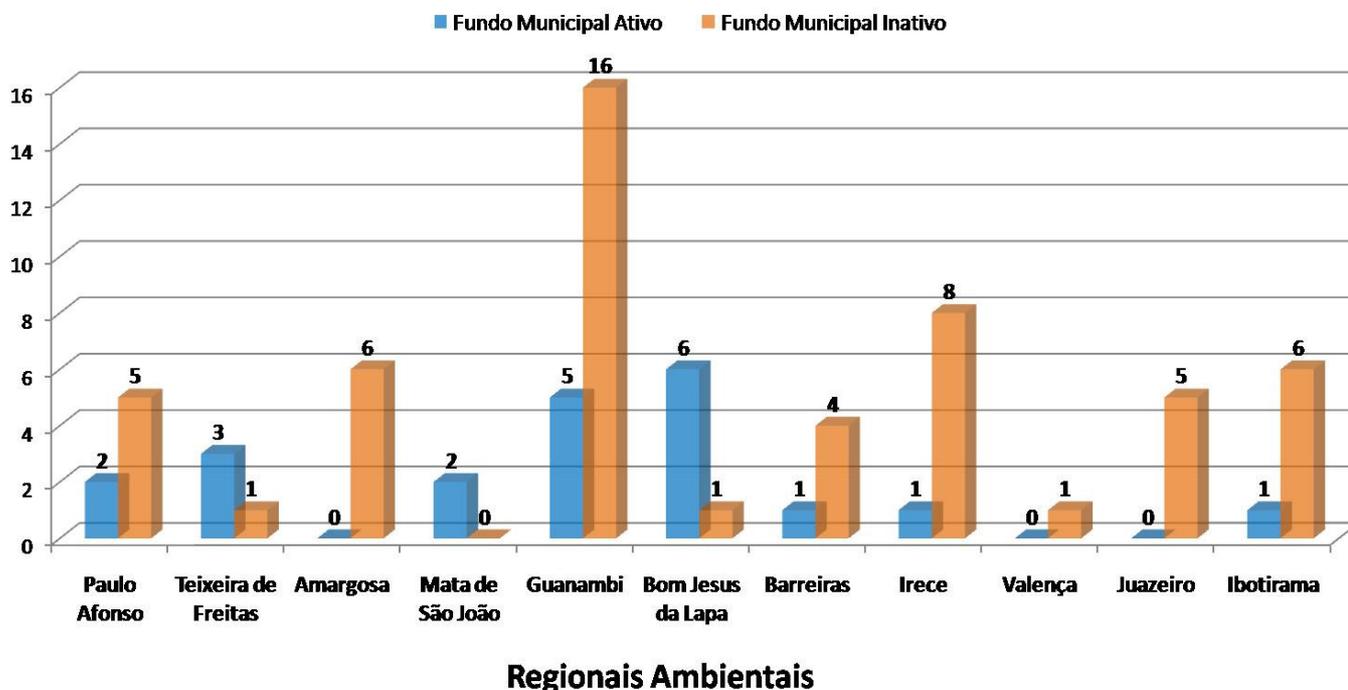
²¹ Art. 4º Os entes federativos podem valer-se, entre outros, dos seguintes instrumentos de cooperação institucional:
(...)

IV - fundos públicos e privados e outros instrumentos econômicos.

²² Art. 73. Os valores arrecadados em pagamento de multas por infração ambiental serão revertidos ao Fundo Nacional do Meio Ambiente, criado pela Lei nº 7.797, de 10 de julho de 1989, Fundo Naval, criado pelo Decreto nº 20.923, de 8 de janeiro de 1932, fundos estaduais ou municipais de meio ambiente, ou correlatos, conforme dispuser o órgão arrecadador.

Gráfico 8. Fundo Municipal de Meio Ambiente na Bahia - Fonte: Ministério Público da Bahia, 2011-2013

Fundo Municipal de Meio Ambiente – Bahia – 2011-2013



CONCLUSÃO

O Ministério Público da Bahia com a realização desta prioridade institucional acredita estar dando início a um diálogo profícuo com os Municípios baianos, buscando orientá-los para o cumprimento dos deveres da administração pública ambiental, a partir dos respectivos preceitos de ordem constitucional e infraconstitucional, que incidem sobre a Gestão Ambiental, bem como, as normas específicas e os requisitos legais incidentes na estruturação do Sistema Municipal de Meio Ambiente.

Ao mesmo tempo em que os Municípios estão tendo a oportunidade de estarem se estruturando com o apoio do Ministério Público, também estão sendo cobrados com relação à obrigação do seu dever de proteção ambiental e de estruturação do seu Sistema Municipal de Meio Ambiente, consoante os requisitos expostos.

Como se pode observar dos gráficos apresentados os Municípios não estão cumprindo com a sua responsabilidade para a gestão ambiental de qualidade, sendo necessária a adoção de medidas as quais são enfatizadas nos Relatórios Analíticos da Câmara Temática SISMUMA, tanto quanto nos Relatórios de Gestão Ambiental da FPI, a saber:

1. Editar ou rever a lei, que institui a Política Municipal de Meio Ambiente, no tocante à previsão dos procedimentos para o licenciamento ambiental, tanto quanto para os da fiscalização ambiental, dentre outros instrumentos de gestão e o disciplinamento do Fundo Municipal de Meio Ambiente, em cumprimento à primazia da legalidade, bem como a regulamentação da lei, mediante Decreto.
2. Criar e adotar as medidas necessárias para o funcionamento regular do Conselho Municipal de Meio Ambiente, garantindo-se na lei os poderes: consultivo, normativo, deliberativo e recursal; bem como assegurar a participação social na tomada de decisão referente ao licenciamento ambiental, além de suas outras atribuições; tanto quanto o obrigatório apoio técnico e administrativo a ser prestado pela Secretaria Municipal de Meio Ambiente, composição com participação social, como os procedimentos para a correta nomeação de seus membros, medidas para assegurar a realização das reuniões mensais e sistemáticas, elaboração ou revisão e implementação do seu Regimento Interno, com vistas ao efetivo exercício de suas atribuições e o

cumprimento do seu dever-poder, como órgão imprescindível à gestão ambiental municipal.

3. Instrumentalizar o órgão ambiental com bens e equipamentos adequados para o cumprimento das atribuições na tutela ambiental;
4. Realizar concurso público para a investidura de servidores próprios aos cargos de fiscalização e de sua estrutura técnica de licenciamento, quando licenciar;
5. Realizar a fiscalização ambiental, para coibir ou evitar o dano ambiental, de forma preventiva e repressiva e de maneira continuada;
6. Realizar o licenciamento ambiental, somente quando apresentar-se estruturado, mediante órgão ambiental capacitado e conselho municipal de meio ambiente atuante;
7. Implementar o Fundo Municipal de Meio Ambiente.

Com essas orientações principais, o respectivo Promotor de Justiça Ambiental propõe ao Município, para pôr fim ao Inquérito Civil, o competente Termo de Ajustamento de Conduta. Caso não cheguem a um acordo, é ajuizada a competente Ação Civil Pública.

O Ministério Público da Bahia acredita que com o Programa Município Ecolegal está conseguindo contribuir de maneira proativa para a efetiva implementação de uma administração ambiental municipal devidamente estruturada e agregada com a sociedade civil, compartilhando, assim, a solução das questões ambientais e, sobretudo para a eficiência do Município no seu papel de proteção ambiental para as presentes e futuras gerações.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Bahia. Ministério Público do Estado da Bahia. Câmara Temática SISMUMA - Nota Técnica 002/2012 Estruturação do Sistema Municipal de Meio Ambiente - Revisada em Junho de 2013;
2. _____. Ministério Público do Estado da Bahia. Câmara Temática SISMUMA - Nota Técnica 01/2013 - Diretrizes básicas para a elaboração ou revisão da lei da Política Municipal de Meio Ambiente – PMMA.
3. _____. Ministério Público do Estado da Bahia. Câmara Temática SISMUMA - exemplares de Relatórios Analíticos, 2012 -2013;
4. _____. Ministério Público do Estado da Bahia. CEAT - exemplares de Relatórios de Gestão Ambiental, FPI, 2011 – 2013;
5. Farias, Talden. Licenciamento Ambiental – Aspectos Teóricos e Práticos, prefácio Paulo Affonso Leme Machado. Belo Horizonte, Editora Fórum, 2007.
6. Khoury, Luciana. Ministério Público do Estado da Bahia. Artigo sobre Improbidade Administrativa Ambiental, 2009;
7. Milaré, Edis. Revista de Direito Ambiental nº 14, abril-junho/1999, página 38;
8. Miragem, Bruno. A Nova Administração Pública e o Direito Administrativo – SP. Ed. Revista dos Tribunais, 2011, pg.176.