

**UNIVERSIDADE DO ESTADO DO AMAZONAS
ESCOLA SUPERIOR DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PROGRAMA PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO AMBIENTAL**

LAÍS REJANE DE CARVALHO FREITAS

**DESCENTRALIZAÇÃO DA COMPETÊNCIA DA GESTÃO AMBIENTAL NO
AMAZONAS: ASPECTOS LEGAIS E PRÁTICOS**

**Manaus
2012**

**UNIVERSIDADE DO ESTADO DO AMAZONAS
ESCOLA SUPERIOR DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PROGRAMA PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO AMBIENTAL**

LAÍS REJANE DE CARVALHO FREITAS

**DESCENTRALIZAÇÃO DA COMPETÊNCIA DA GESTÃO AMBIENTAL NO
AMAZONAS: ASPECTOS LEGAIS E PRÁTICOS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito Ambiental da Universidade do Estado do Amazonas – UEA, como requisito para obtenção do título de Mestre em Direito Ambiental.

Orientador: Prof. Dr. Miguel Petrere Júnior

**Manaus
2012**

F866d Freitas, Laís Rejane de Carvalho
2011

Descentralização da competência da gestão ambiental no amazonas: aspectos legais e práticos/Laís Rejane de Carvalho Freitas; orientador, Miguel Petre Junior, - 2011.
90f; 30 cm

Dissertação (Mestrado)–Universidade do Estado do Amazonas, Programa de Pós-graduação em Direito Ambiental, 2012.

1.Direito-dissertação.2. Federação - competência material.3. Meio Ambiente -. cooperação. I.Universidade do Estado do Amazonas - UEA. II.Título.

CDU 574 (043)

LAÍS REJANE DE CARVALHO FREITAS

**DESCENTRALIZAÇÃO DA COMPETÊNCIA DA GESTÃO AMBIENTAL NO
AMAZONAS: ASPECTOS LEGAIS E PRÁTICOS**

Dissertação aprovada pelo Programa de Pós-graduação em Direito Ambiental da Universidade do Estado do Amazonas, pela comissão julgadora abaixo identificada.

Manaus, 16 de setembro de 2011.

Prof. Dr. Miguel Petrere Júnior
Universidade do Estado do Amazonas

Prof.Dr. Sandro Nahmias Melo
Universidade do Estado do Amazonas

Prof. Dr. Prof. Dr. Antônio de Pádua
Nascimento Garcia
Universidade Nilton Lins

*Para os três homens da minha vida:
Um Carlos e dois Marcellos.*

*“Valeu a pena? Tudo vale a pena
Se a alma não é pequena.
Quem quer passar além do Bojador
Tem que passar além da dor.
Deus ao mar o perigo e o abismo deu,
Mas nele é que espelhou o céu.”*

Fernando Pessoa

AGRADECIMENTOS

À Universidade do Estado do Amazonas.

Ao Programa de Pós-Graduação em Direito Ambiental.

Ao Ministério Público do Estado do Amazonas.

Ao meu orientador, Prof. Miguel Petreire Júnior, responsável por ter “dado certo”.

A minha FAMÍLIA, origem e fim de tudo.

Aos meus AMIGOS, sempre presentes.

Aos colegas das PRODEMAPHs e da VEMAQA, por terem me ensinado a ser “verdinha”.

RESUMO

A força do movimento Municipalista, o qual pregava maiores poderes e autonomia para os Municípios brasileiros, por ocasião da Constituinte de 1988, foi responsável pelo perfil de Estado Federal que consta na atual Carta Magna brasileira, onde se lê que a República Federativa do Brasil é “formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal”. De fato, pela primeira vez na história constitucional brasileira foram assegurados aos Municípios relevantes atribuições, inclusive em matéria ambiental. Todavia, a competência dos três entes federativos se confunde, inclusive no que diz respeito à competência material dos Municípios, pois a despeito da Constituição ter-lhe assegurado inúmeras tarefas, não teve o cuidado de prever o repasse da contrapartida financeira e técnica, necessárias à efetiva realização de todas as tarefas que-lhe foram outorgadas. Como resultado, a atuação dos Municípios brasileiros é tímida, não sendo possível dar a devida execução a todos os programas Federais e Regionais existentes, principalmente em matéria ambiental. A alternativa viável para solucionar, senão tudo ao menos em alguns setores, a impossibilidade de implementar os programas concernentes aos Municípios, consiste na cooperação entre os entes da Federação, seja através de convênios ou consórcios, o que, inclusive, resulta num aumento da esfera de influência da democracia local.

Palavras-chave: Federação. Competência Material. Meio Ambiente. cooperação.

ABSTRACT

The strength of the Municipalist movement, which advocated greater powers and autonomy for municipalities, at the 1988 Brazilian Constitution, was responsible for the profile of the federal state which appears in the current Magna Carta, which reads that the Federative Republic of Brazil is "formed by the indissoluble union of states and municipalities and the Federal District." In fact, for the first time in the Brazilian constitutional history were provided to municipalities relevant assignments, including environmental matters. However, the competence of the three federal entities is mixed up, including with regard to the substantive jurisdiction of the municipalities, because in spite of the Constitution had assured them many tasks, it was not careful to predict the transfer of the financial and technical counterpart, necessary for the effective performing of all tasks that were granted. As a result, the performance of the Brazilian municipalities is shy, being not possible to give proper effect to all existing federal and regional programs, especially in environmental matters. A viable alternative to solve, but all at least in some sectors, the impossibility to implement the programs pertaining to the municipalities, consists in the cooperation between the members of the Federation, whether through partnerships or consortia, which even results in an increase of the sphere of influence of the local democracy.

Keywords: Federation. Material Competency. Environment. Cooperation.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 Sub-região do Alto Rio Negro	45
Tabela 1 Gráficos percentuais de status da sub-região do Alto Rio Negro	46
Figura 2 Sub-região Triângulo Jutá/Solimões/Juruá	47
Tabela 2 Gráficos percentuais de status sub-região Triângulo Jutá/Solimões/Juruá	48
Figura 3 Sub-região do Rio Negro/Solimões	49
Tabela 3 Gráficos percentuais de status da sub-região do Rio Negro/Solimões	50
Figura 4 Sub-região do Médio Amazonas	51
Tabela 4 Gráficos percentuais de status da sub-região do Médio Amazonas	52
Figura 5 Sub-região do Baixo Amazonas	53
Tabela 5 Gráficos percentuais de status da sub-região do Baixo Amazonas	54
Figura 6 Sub-região do Alto Solimões	55
Tabela 6 Gráficos percentuais de status da sub-região do Alto Solimões	56
Figura 7 Sub-região do Rio Purus	57
Tabela 7 Gráficos percentuais de status da sub-região do Rio Purus	58
Figura 8 Sub-região do Rio Madeira	59
Tabela 8 Gráficos percentuais de status da sub-região do Rio Madeira	60
Figura 9 Sub-região do Juruá	61
Tabela 9 Gráficos percentuais de status da sub-região do Juruá	62

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
2 O MODELO FEDERATIVO BRASILEIRO	15
2.1 A FEDERAÇÃO BRASILEIRA	15
2.2 MUNICÍPIO COMO ENTE FEDERATIVO	18
2.2.1 O surgimento do município	18
2.2.2 O município na atualidade	18
2.3 AUTONOMIA MUNICIPAL	20
2.4 A COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DO MUNICÍPIO EM ASSUNTOS DE INTERESSE LOCAL	21
2.5 O MUNICIPALISMO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988	23
3 COMPETÊNCIA NO ESTADO FEDERAL BRASILEIRO	25
4. COMPETÊNCIA AMBIENTAL CONSTITUCIONAL	27
4.1 COMPETÊNCIAS DA UNIÃO	28
4.2 COMPETÊNCIAS DOS ESTADOS	30
4.3 COMPETÊNCIAS DOS MUNICÍPIOS	31
5. A POLÍTICA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE COMO INSTRUMENTO DE DESCENTRALIZAÇÃO DA GESTÃO AMBIENTAL	33
6 O LICENCIAMENTO AMBIENTAL	36
6.1 SITUAÇÃO ATUAL DO PROCESSO DE MUNICIALIZAÇÃO DA GESTÃO AMBIENTAL	39
6.2 CONSÓRCIOS COMO INSTRUMENTOS DE DESCENTRALIZAÇÃO DA GESTÃO AMBIENTAL	40
6.3 SITUAÇÃO DA DESCENTRALIZAÇÃO DA GESTÃO AMBIENTAL EM MANAUS E EM CAAPIRANGA	44
6.4 COOPERAÇÃO ENTRE AS UNIDADES DA FEDERAÇÃO	71
6.5 A DESCENTRALIZAÇÃO NA GESTÃO DA SAÚDE PÚBLICA	82
6 CONCLUSÕES	85
REFERÊNCIAS	88

INTRODUÇÃO

A despeito da Constituição Federal de 1988 ter inovado com a apresentação da repartição da competência, inclusive em matéria ambiental, no Estado do Amazonas, especialmente em Manaus e em particular no município de Caapiranga, tal repartição não é devidamente considerada para efeito de descentralização da gestão ambiental, causando dúvidas para os operadores do Direito e para a sociedade em geral por não ser possível precisar com exatidão quando a atribuição concerne ao Órgão Estadual ou ao Órgão Municipal.

Isto porque decorridos mais de 20 anos da promulgação da Constituição Federal de 1988 e considerando a persistência de dúvidas quanto à observância da repartição de competência executiva no que concerne à proteção legal do meio ambiente, o esclarecimento de tais questões mostra-se imperioso, a fim de dar efetividade à idéia do constituinte.

Neste trabalho delimitamos a atribuição de cada ente federativo (União, Estado, Distrito Federal e Município) no que diz respeito à matéria ambiental, de modo a possibilitar a análise das carências dos mesmos para que a descentralização da gestão ambiental se realize, seja no aspecto legal ou material.

Observou-se que enquanto em Manaus a atuação dos órgãos responsáveis pela gestão ambiental como o Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), Instituto de Proteção Ambiental do Amazonas, (IPAAM) e Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Sustentabilidade (SEMMAS) se confunde, o interior do Estado carece da atuação efetiva de qualquer desses órgãos, seja em decorrência da vastidão de seu território, seja pela falta de estrutura municipal para se implementar a descentralização da gestão ambiental.

Por outro lado, não há dúvidas que tal descentralização é viável, na medida em que ela já vem sendo colocada em prática, como na saúde, conforme previsão constitucional, e, mais recentemente, com um convênio de Repartição de Competência celebrado entre o IPAAM e a

SEMMAS, com a interveniência da Secretaria Estadual do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SDS) e a Prefeitura de Manaus.

Nesta dissertação foi identificada a competência executiva em matéria ambiental, englobando o licenciamento, a fiscalização e a autuação, bem como os meios de colocar em prática a gestão ambiental descentralizada no Estado do Amazonas, considerando sua capital, Manaus e o Município de Caapiranga.

A escolha desses Municípios se deve às seguintes diferenças entre eles: Manaus está localizada na Mesorregião centro Amazonense, tendo como Municípios limítrofes: ao norte - Presidente Figueiredo; ao sul - Careiro e Iranduba; a leste - Rio Preto da Eva e Itacoatiara; e a oeste - Novo Airão. A capital possui área total de 11.401,058 Km² e população de 2.006.870 habitantes (IBGE/2009). É a sexta cidade mais rica do Brasil, com a segunda maior região metropolitana do norte do país e a décima segunda do Brasil. Por outro lado, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de Manaus é de 0,774, segundo o Atlas de Desenvolvimento Humano/PNUD (2000), o que é um valor um pouco abaixo da média das demais capitais brasileiras que é de 0,80.

O Município de Caapiranga, por sua vez, localizado na Mesorregião Centro Amazonense, Microrregião Coari, possui área de 9.456,58 Km² e a sua população é de 8.803 habitantes (IBGE/2000). Seu IDH é de 0,624, segundo o Atlas de Desenvolvimento Humano/PNUD (2000), tal índice é um pouco superior à média dos outros Municípios do Estado do Amazonas que é de 0,618.

Como se pode constatar foram tomados para estudo dois universos distintos: de um lado, uma metrópole com o sétimo maior PIB do país e, por outro lado, uma típica cidade pequena do interior do Amazonas, cuja maior fonte de renda provém do Poder Público, representado pela Prefeitura do Município.

Portanto pretende-se, com a presente dissertação, demonstrar a viabilidade da descentralização da gestão ambiental no Estado do Amazonas, através da análise da legislação nacional, bem como da doutrina e da jurisprudência existente sobre a repartição da competência executiva em matéria ambiental, a fim de identificar a atribuição de cada ente federativo e realizá-la, com base na descentralização da gestão

ambiental no Estado do Amazonas, possibilitando uma reflexão no sentido de garantir uma completa integração Poder Público/Sociedade em prol do meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Primeiramente, foi analisado o modelo de Federação adotado pelo Brasil, no que concerne a sua formação, base legal e atribuição de cada ente, considerando aspectos da competência material e legislativa, especificamente na área ambiental.

Em seguida foi realizado um estudo a cerca dos modelos de gestão descentralizada.

A seguir, foi verificado o atual estágio da descentralização da gestão ambiental em Manaus e em Caapiranga, através da consulta ao IPAAM, o qual detém um quadro panorâmico da referida descentralização em todo o Estado do Amazonas.

Passou-se, então, à identificação das deficiências do Município de Manaus e de Caapiranga para se implementar a descentralização da gestão ambiental.

Levantou-se o aparato disponível em cada localidade, com vistas a dar efetividade a descentralização da gestão ambiental, a partir da atuação dos órgãos municipais, estaduais e federais de proteção ambiental.

A fim de identificar os obstáculos para se implementar a gestão ambiental, foram verificados casos (processos) nos quais a deficiência de uma gestão ambiental descentralizada tenha causado prejuízos ao meio ambiente.

Neste item foi realizada uma pesquisa documental junto ao Poder Judiciário e ao Ministério Público do Estado do Amazonas, de modo a verificar situações concretas nas quais dúvidas concernentes à identificação da competência de cada ente federativo dificultaram, ou mesmo impossibilitaram a defesa do meio ambiente no Estado do Amazonas.

Por fim, apresentamos uma reflexão sobre um modelo de gestão ambiental descentralizado para Manaus e para Caapiranga, no sentido de se fazer um consórcio entre os Municípios maiores com aqueles que ainda não dispõem de um corpo técnico estabelecido para tratar da

questão ambiental, além de equipamentos jurídicos adequados para efetivar esta gestão.

2 O MODELO FEDERATIVO BRASILEIRO

2.1 A FEDERAÇÃO BRASILEIRA

O estudo da Federação no presente trabalho objetiva analisar os fundamentos da repartição constitucional de competências, até porque, o Princípio Federativo constitui uma das bases da Constituição, a qual lhe concedeu tanta relevância que impossibilitou sua alteração até mesmo por via de emenda constitucional.

A Federação surgiu nos Estados Unidos da América, como forma de resolver o problema da convivência harmônica das originais treze colônias inglesas tornadas Estados independentes e que pretendiam adotar uma forma de poder político unificado. Assim, surgiu “a Federação como uma associação de Estados pactuada por meio da Constituição” (BASTOS, 1998).

Segundo Meirelles (1994):

Federação é o Estado Soberano constituído de Estados-Membros autônomos, vinculados definitivamente à União, que realiza o governo nacional e descentraliza a Administração entre as unidades federadas. Estado Federal é o que divide politicamente o seu território em unidades autônomas – Estados-membros ou Províncias – e reserva a soberania nacional para a União, que exerce o governo central. Nesse tipo de Estado há uma centralização política dos assuntos nacionais e uma descentralização político-administrativa dos assuntos regionais e locais”.

Assim, a Federação implica numa repartição de competências entre o poder central representado pela União, e as organizações regionais, em geral conhecidas por Estados-membros. Tal partilha de competências, inserida na própria Constituição, mostra-se rígida, pois somente pode ser alterada através de emenda constitucional.

Na Federação, em princípio, as pessoas encontram-se submetidas a dois poderes políticos num mesmo território: o regional e o central, sendo que cada um atua nos estritos limites de sua competência, cuja repartição consta da Constituição.

Ao lado da descentralização do poder, a Federação se caracteriza pela existência do que Bastos (1998) chamou de “fenômeno associativo” ou de “agrupamento de Estados preexistentes”.

Como foi mencionado, nos Estados Unidos da América, a Federação foi formada a partir da associação das treze colônias inglesas tornadas independentes e com anseio de constituir um Estado unitário. Todavia, também é possível atingir a federação por meio da operação inversa, ou seja, pela desagregação desse mesmo Estado unitário. Isso ocorre quando o Estado unitário se separa em diversas unidades autônomas, as quais constituirão seus Estados-membros, aos quais são conferidos amplos poderes, além de possuírem Constituições próprias, um Legislativo, um Executivo e um Judiciário restritos a seu âmbito de atuação.

A República Federativa do Brasil constitui um exemplo dessa segunda forma de Federação, uma vez que é formada pelo poder central (União) mais os poderes locais ou regionais (Estados-membros), além dos Municípios, no caso específico do federalismo brasileiro, os quais gozam de autonomia similar à dos Estados.

Muitas vezes mencionados, os termos “soberania” e “autonomia”, merecem uma definição, de acordo com Dallari (1993):

A noção de soberania está sempre ligada a uma concepção de poder, pois mesmo quando concebida como o centro unificador de uma ordem está implícita a idéia de poder de unificação. O que nos parece que realmente diferencia as concepções é uma evolução do sentido eminentemente político para uma noção jurídica de soberania. Concebida em termos puramente políticos, a soberania expressava a plena eficácia do poder, sendo conceituada como o poder incontestável de querer coercitivamente e de fixar competências. A autonomia, por outro lado, é a margem de discricção de que uma pessoa goza para decidir sobre seus negócios, mas sempre delimitada essa margem pelo próprio direito . . . Autonomia, pois, não é uma amplitude incondicionada ou ilimitada de atuação na ordem jurídica, mas, tão-somente, a disponibilidade sobre certas matérias, respeitados, sempre, princípios fixados na Constituição.

Ferreira Filho (2010) esclarece que:

Nessa contraposição, entende-se que soberania é o caráter supremo de um poder, visto que esse poder não admite qualquer outro, nem acima, nem em concorrência com ele. Já autonomia é o poder de autodeterminação, exercitável de modo independente, mas dentro de limites traçados por lei estatal superior.

Especificamente no que concerne à repartição de competências, a Teoria dos Poderes Implícitos, consistente na técnica de competências enumeradas da União e competências remanescentes dos Estados-membros, permanece como um elemento indispensável à Federação.

Pode-se citar, ainda, outras características de uma federação, segundo Bastos (1998):

a união de certas entidades políticas autônomas (os Estados) para finalidades comuns;

a divisão dos poderes legislativo entre o governo federal e os Estados componentes, divisão regida pelo princípio de que o primeiro é um ‘Governo de poderes enumerados’, enquanto os últimos são governos de ‘poderes residuais’;

a operação direta, na maior parte, de cada um desses centros de governo, dentro de sua esfera específica, sobre todas as pessoas e propriedades compreendidas nos seus limites territoriais;

a provisão de cada centro com o completo aparelhamento de execução de lei, quer por parte do Executivo, quer do Judiciário.

O Estado Brasileiro, na Constituição de 1988, inclui os Municípios e o Distrito Federal na sua estrutura de Federação, sob o argumento de que a descentralização do poder representa instrumento fundamental para o exercício da democracia, pois quanto mais perto estiver a sede do poder decisório daqueles que a ele estão sujeitos, maior a probabilidade do poder ser exercido de forma democrática.

Por outro lado, considerando a Constituição de 1988, a realidade não confirma tal importância do princípio federativo, pois não há que se negar que a autonomia estadual é mínima, muitos Estados-membros não têm condições de sobreviver financeiramente sem contar com o suporte do Governo Federal, situação essa que se agrava quando se trata dos Municípios.

Agravando ainda mais a situação, a partilha constitucional de competências não é realizada com equidade entre Estados e Municípios, de modo que resta sob o manto da União a determinação das diretrizes a prevalecerem em todos os legislativos.

Tendo em vista que o Município é um ente federativo característico da Federação Brasileira, nada mais justo que lhe conceder um estudo mais atento a seguir.

2.2 O MUNICÍPIO COMO ENTE FEDERATIVO

2.2.1 O surgimento do município

Segundo Meirelles (1994), a idéia de Município como unidade político-administrativa surgiu com a República Romana, no momento em que precisava manter a dominação pacífica das cidades conquistadas pela força de seus exércitos.

Assim, após as batalhas, “os vencidos ficavam sujeitos, desde a derrota, às imposições do Senado, mas, em troca de sua sujeição e fiel obediência às leis romanas, a República lhes concedia certas prerrogativas, que variavam de simples direitos privados (*jus connubii*, *jus commercii* etc.) até o privilégio político de eleger os seus governantes e dirigir a própria cidade (*jus suffragii*). As comunidades que auferiam essas vantagens eram consideradas Municípios (*municipium*) e se repartiam em duas categorias (*municipia caeritis* e *municipia foederata*), conforme a maior ou menor autonomia de que desfrutavam dentro do direito vigente (*jus italicum*) (MEIRELLES, 1994).

Também para Meirelles (1994), neste primeiro momento, as atribuições edilícias restringiam-se à administração da urbe, até que no ano de 79 AC, uma lei de Júlio César (100 AC-44AC) (*Lex Julia Municipalis*) estendeu o regime de municípios a todas as colônias da Itália, em seguida às invasões de Sylla, às províncias conquistadas da Grécia, Gália e Península Ibérica.

Com as adaptações decorrentes das invasões bárbaras que sucederam a dominação romana, o regime municipal foi instituído na Europa primeiramente na França, Espanha e Portugal.

2.2.2 O município na atualidade

Na atualidade, o Município assumiu todas as responsabilidades concernentes à ordenação da cidade, organização dos serviços públicos locais, além da proteção ambiental de sua área.

No Brasil-Colônia ocorreu a adoção do modelo de Município português, com o mesmo modelo de organização e atribuições políticas, administrativa e judiciais, sendo que as municipalidades foram constituídas uniformemente por um presidente, três

vereadores, dois almotacéis e um escrivão, além de um juiz de fora vitalício e dois juízes comuns, eleitos com os vereadores.

A Constituição Imperial de 1824 instituiu as Câmaras Municipais em todas as cidades e vilas existentes “e nas mais que para o futuro se criarem”(art. 167). A essas Câmaras cabia “o governo econômico e municipal das mesmas cidades e vilas” e “especialmente o exercício de suas funções municipais, formação das suas Posturas policiais, aplicação de suas rendas e todas as suas particularidades e úteis atribuições”, a serem regulamentadas por lei ordinária (art. 169).

Com isso, em 01 de outubro de 1828 foi promulgada tal lei, trazendo para a Municipalidade a mais estrita subordinação política e administrativa aos Presidentes das Províncias, numa demonstração de absoluta centralização provincial que podava toda e qualquer intenção de autonomia da Municipalidade.

A Constituição de 1891 previu que os Estados se organizassem “de forma a assegurar a autonomia dos Municípios em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse”(art. 68). Todavia, durante o período no qual esse texto constitucional esteve em vigência, não houve qualquer autonomia municipal no Brasil, podendo-se citar como causas: o hábito do centralismo, a opressão do coronelismo, a incultura do povo e a imprecisão do termo “peculiar interesse”.

Com a Constituição de 1937, promulgada a partir do golpe militar de 10 de novembro de 1937, ocorreu uma centralização de poderes no Executivo, surgindo a figura do “interventor” como preposto do Presidente e os prefeitos como prepostos do interventor.

Segundo Meirelles (1994):

No regime de 1937, as municipalidades foram menos autônomas que sob o centralismo imperial, porque, na Monarquia, os interesses locais eram debatidos nas Câmaras de vereadores e levados ao conhecimento dos governadores (Lei de 1828) ou das Assembléias Legislativas das Províncias (Ato Adicional de 1834), que proviam a respeito, ao passo que, no sistema interventorial do *Estado Novo*, não havia qualquer respiradouro para as manifestações locais em prol do Município, visto que os Prefeitos nomeados governavam discricionariamente, sem a colaboração de qualquer órgão local de representação popular.

Uma vez deposto o Governo ditatorial, teve lugar a reconstitucionalização do Brasil, com destaque para a Constituinte, onde o Municipalismo se refletiu sob o tríplice aspecto político, administrativo e financeiro. Os novos legisladores promoveram uma

equitativa distribuição dos poderes e descentralizaram a administração, repartindo-a entre a União, os Estados-Membros e os Municípios, atentando para não comprometer a Federação, nem ferir a autonomia estadual e municipal.

No que é pertinente a distribuição da competência administrativa, a Constituição de 1946, manteve o princípio dos poderes enumerados, delimitando o que compete e o que é vedado a cada um dos três entes da Federação.

Com a Constituição de 1967 e a Emenda Constitucional de 1969, verificou-se novamente a centralização das normas e reforço de poderes ao Executivo, a despeito de manterem o regime federativo e assegurarem a autonomia estadual e municipal.

Os atos institucionais e as emendas constitucionais que sucederam a Carta Política de 1967 limitaram as franquias municipais tanto no plano político, quanto administrativo e financeiro.

A Constituição de 1988, promulgada no outro período de redemocratização do país, ocorreu a ampliação da autonomia municipal no campo político, administrativo e financeiro, tendo lhe assegurado, inclusive, o poder de elaborar sua lei orgânica.

Além da competência privativa do Município para as matérias previstas no art. 30, a Constituição de 1988 lhe concedeu competência comum com a União, Estados-Membros e Distrito Federal, na forma do seu art. 23.

2.3 AUTONOMIA MUNICIPAL

A autonomia municipal constitui matéria intangível na Constituição de 1988, tanto que autoriza a intervenção federal, com a finalidade de mantê-la ou restaura-la, na hipótese de inobservância de tal prerrogativa pelo Estado-Membro (art. 34, VII, “c”).

Outrossim, a CF/88 enumerou outros princípios asseguradores da autonomia municipal nos seus três vértices político, administrativo e financeiro:

- a) Poder de auto-organização;
- b) Eletividade do prefeito, vice-prefeito e dos vereadores e legislação acerca de assuntos de interesse local;
- c) Administração própria, organização dos serviços públicos locais e ordenação do território municipal;

d) Decretação de tributos e aplicação das rendas municipais.

É importante destacar que para Meirelles (1994) a autonomia municipal nada mais é que “um direito público subjetivo do Município, para cuja tutela dispõe o seu titular de todas as ações e recursos processuais, oponíveis a qualquer poder, órgão, autoridade ou particular que obste ou embarace o seu exercício.

2.4 A COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DO MUNICÍPIO EM ASSUNTOS DE INTERESSE LOCAL

O ponto central da competência do Município está inserido no inciso I, do artigo 30, da Constituição Federal de 1988, com a discriminação das matérias enumeradas nos incisos seguintes (II a IX).

De acordo com o citado dispositivo legal, compete aos Municípios “legislar sobre assuntos de interesse local”.

O termo *interesse local* veio substituir o *peculiar interesse* existente nas cartas políticas anteriores, caracterizando-se pela *predominância* (e não exclusividade) do interesse para o Município, em detrimento dos demais entes da Federação, uma vez que não há assunto municipal que não seja reflexamente de interesse estadual e nacional.

A enumeração, mesmo que não taxativa, das matérias de interesse local mostrar-se-ia inútil e incompleta, porque a atividade do Município, a despeito de restrita aos limites de seu território, alcança os mais variados aspectos, além de se apresentar variável nas diferentes localidades.

Há, ainda, matérias que estão sujeitas simultaneamente à regulamentação dos três entes (União, Estados-Membros e Municípios), pois sobre cada aspecto do assunto há a predominância do interesse de uma das três entidades, sendo que quando tal predominância se refere ao Município, a ele cabe regulamentar a matéria, diante de seu *interesse local*.

Meirelles (1994) cita como exemplo de matéria da competência simultânea da União, dos Estados-Membros e dos Municípios o trânsito e a saúde pública, sobre os quais dispõem a União (regras gerais: Código Nacional de Trânsito, Código Nacional de Saúde Pública), os Estados (regulamentação: Regulamento Geral de Trânsito, Código Sanitário Estadual) e o Município (serviços locais: estacionamento, circulação, sinalização, etc.; regulamentos sanitários municipais).

Ressalte-se que embora algumas atividades sejam tuteladas ou combatidas pela União e/ou pelos Estados-Membros, deixam remanescer aspectos incidentes sobre o interesse local, e sobre os quais cabe intervir, diante do seu poder de polícia municipal.

Leal (1954) apud Meirelles (1994), esquematizou quatro regras que sintetizam os princípios constitucionais que asseguram e delimitam a autonomia municipal e o âmbito de sua atuação.

a) 1ª regra

Poderes municipais expressos e exclusivos afastam a competência federal e a competência estadual. Significa que na hipótese de existir manifestação expressa indicando a competência do Município, qualquer ingerência estranha por parte de outro ente federativo será inconstitucional e poderá ser afastada por via judicial.

b) 2ª regra

Poderes federais expressos implícitos e poderes estaduais expressos afastam poderes municipais implícitos. Segundo essa regra, a competência estadual expressa ou a competência federal expressa ou mesmo implícita prevalecem sobre a competência implícita dos Municípios.

c) 3ª regra

Poderes municipais implícitos afastam a competência estadual remanescente. Isto porque, de acordo com o art. 25, §1º, da Constituição Federal, aos Estados se reservam todas as competências que não lhes sejam vedadas. Assim, os poderes conferidos aos Municípios, de modo implícito ou explícito, pela Constituição Federal, estão vedados aos Estados.

d) 4ª regra

Poderes federais concorrentes prevalecem sobre Poderes estaduais concorrentes que prevalecem sobre Poderes municipais concorrentes.

Neste caso, quando as três esferas de poder disputam a mesma competência, prevalece o princípio da primazia da União sobre os Estados e do Estado sobre o Município, uma vez que os interesses nacionais devem sempre prevalecer sobre os locais.

2.5 O MUNICIPALISMO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Como resultado do *movimento municipalista* (organizado em torno das associações municipais), a Assembléia Constituinte de 1988 reconheceu o Município como ente federado, a despeito da grande maioria dos Municípios brasileiros não disporem de estrutura administrativa, institucional e financeira para a implementação dos programas constitucionalmente pretendidos.

É inegável que a inovação constitucional aproximou o governo do cidadão: não só porque o governante local é mais sensível às prioridades de alocação de recursos, mais também porque a repartição de poder resulta no fortalecimento das organizações populares de base, com vistas à satisfação das demandas locais.

Outrossim, em termos constitucionais, a autonomia do Município recebe uma proteção que torna inadmissíveis e nulos quaisquer atos legislativos praticados na esfera de poder do Estado-membro tendentes a invadir ou reduzir tal autonomia. Ressaltando-se que o Município se caracteriza pela auto-organização, auto-governo, auto-administração e auto-financiamento.

Após a promulgação da Constituição Federal de 1988 e das Constituições Estaduais no ano seguinte, paulatinamente os Municípios foram criando suas normas relacionadas à proteção ambiental, vez que a tendência tem sido que as esferas superiores de governo deleguem uma parte de suas atribuições e serviços para esferas inferiores, especialmente no âmbito municipal.

Segundo Krell (2005):

a razão para essa prática, adotada, sobretudo em países desenvolvidos, é aliviar a estrutura administrativa superior e entregar determinados serviços a um nível de governo mais perto da população, facilitando assim o controle da comunidade sobre a qualidade e a eficiência da prestação dos mesmos.

Por outro lado, o repasse de encargos públicos para os Municípios implica, dentre outras medidas a transferência de recursos financeiros, o estabelecimento de normas e parâmetros a serem observados uniformemente pelas entidades que receberem a delegação, além da prestação de assessoria técnica e treinamento, a fim de que as Prefeituras tenham condições de desempenhar satisfatoriamente as novas responsabilidades que lhe foram repassadas.

Inegável, também, a desigualdade entre os Municípios brasileiros, pois para Silveira (2007):

Os Municípios constituíam um grupo profundamente heterogêneo e só apenas 50 das 4100 municipalidades existentes em julho de 1988 recolhiam, a partir da própria base tributária, mais de 50% da receita disponível. Estavam mal habituados ao paternalismo do poder central e genericamente despreparados para assumir funções adicionais e gerir maior volume de recursos.

De fato, o não reconhecimento do postulado da desigualdade dos iguais impede que a União se encarregue da execução de programas de desenvolvimento urbano e da formulação e da implementação de políticas públicas voltadas ao interesse do Município. Até porque, a idéia da falsa isonomia municipal resulta no comprometimento da consciência minimamente segura de quem faz o quê e até onde, ou seja, das competências de cada ente da Federação.

As desigualdades entre os Municípios ocorrem, principalmente, porque os constituintes não estabeleceram critérios técnicos e financeiros capazes de impedir a criação de Municípios inviáveis, resultando na excessiva pulverização de recursos.

Atualmente, a implementação das competências constitucionais mostra-se comprometida, pois se por um lado a Constituição outorgou um leque de relevantes funções aos Municípios, por outro não cuidou de prever meios financeiros e técnicos capazes de assegurar a realização dessas funções, sendo a cooperação entre os entes uma alternativa possível.

A seguir, trataremos da distribuição constitucional de competências no Estado Federal Brasileiro.

3 COMPETÊNCIA NO ESTADO FEDERAL BRASILEIRO

O art. 1º da Constituição da República de 1988 demonstra que o Brasil é uma Federação, “formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal”.

A Federação, como forma de Estado, apresenta como características primordiais a existência de um Estado soberano, composto de Estados autônomos, dotados de auto-organização, autogoverno, autolegislação e autoadministração. Além disso, tem como base jurídica uma Constituição, onde estão fixados os fundamentos essenciais de suas relações recíprocas.

A autonomia dos Estados se consubstancia na sua capacidade de auto-organização, de autolegislação, de autogoverno e de autoadministração.

No art. 25, da CF, segundo o qual “os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição”, encontram-se consagradas as capacidades de auto-organização e de auto-legislação.

A capacidade de autogoverno tem seu fundamento nos arts. 27, 28 e 125, os quais dispõem sobre os princípios de organização dos poderes estaduais, respectivamente: Poder Legislativo, através das Assembleias Legislativas; Poder executivo exercido pelo Governador e Poder Judiciário representado pelo Tribunal de Justiça e juízes.

A capacidade de auto-administração decorre das normas que distribuem as competências entre União, Estados e Municípios, em especial no art. 25, §1º, segundo o qual são reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição.

Exatamente na Constituição pode-se encontrar outra característica do Estado Federal consistente na repartição de poderes entre os entes da Federação.

Sendo que de acordo com Silva (2009), *Poderes* “significa a porção de matéria que a Constituição distribui entre as entidades autônomas e que passa a compor seu campo de atuação governamental, sua área de competência . . . *Competências* são as diversas modalidades de poder de que se servem os órgãos ou entidades estatais para realizar suas funções, suas tarefas, prestar serviços.”

A Constituição de 1988 adotou o sistema de competências ou poderes reservados ou enumerados para a União e para os Municípios, ficando os remanescentes com os Estados (art. 25, §1º).

Poderes reservados são os enumerados na Constituição como pertencentes à União e aos Municípios, e também os que estão ínsitos naqueles e nos princípios constitucionais adotados. Daí a existência de poderes explícitos e poderes implícitos, constituindo as reservas da Constituição.

Poderes explícitos são aqueles que estão literalmente expressos no texto constitucional (arts. 21 e 22 para a União e art. 30, para os Municípios).

Poderes Implícitos são os que resultam como consequência lógica e necessária de um poder explícito, ou dos princípios adotados pela Constituição. Exemplo da primeira hipótese: do poder explícito de instituir um tributo, resulta o poder implícito de arrecadá-lo. Exemplo da segunda hipótese: do princípio federativo resulta para a União o poder de dividir o território nacional em estados autônomos.

Remanescem para os Estados-Membros todos os poderes que não estão reservados expressa ou implicitamente à União e aos Municípios.

4 COMPETÊNCIA AMBIENTAL CONSTITUCIONAL

A questão da competência constitucional ambiental segundo Silva (2009) deve ser vista sob o seguinte prisma:

A Constituição de 1988 foi, portanto, a primeira a tratar deliberadamente da questão ambiental. Pode-se até dizer que ela é uma Constituição eminentemente ambientalista. Assumiu o tratamento da matéria em termos amplos e modernos. Traz um capítulo específico sobre o meio ambiente, inserido no título Da Ordem Social. Mas a questão permeia todo o seu texto, correlacionada com os temas fundamentais da ordem constitucional.

Não há dúvidas de que a questão ambiental foi tema recorrente nas discussões da Constituinte, resultando na relevância conferida ao tema na atual Constituição.

Por outro lado, a repartição de competências em matéria ambiental é tema complexo, na medida em que coexistem competências privativas, comuns e concorrentes para as três entidades integrantes da Federação (União, Estados-membros e Municípios).

Seguindo a classificação proposta por Ferreira (2008), a competência constitucional em matéria ambiental, pode ser considerada segundo a natureza e a extensão, sendo a primeira subdividida em executivas, administrativas e legislativas, enquanto a segunda subdividida em exclusivas, privativas, comuns, concorrentes e suplementares.

A competência executiva reserva a determinada esfera do poder o direito de estabelecer e executar diretrizes, estratégias e políticas relacionadas ao meio ambiente; a competência administrativa, por sua vez, traz consigo o sentido de implementação e fiscalização, ou seja, remete ao exercício do poder de polícia pelas entidades federativas com o propósito de proteger e preservar o meio ambiente; finalmente, a competência legislativa refere-se à capacidade outorgada a um ente da Federação para legislar sobre questões referentes a temática ambiental.

Quanto à extensão, as competências ambientais podem ser classificadas como exclusivas, privativas, comuns, concorrentes e suplementares. A competência exclusiva (. . .) exclui os demais entes federativos do seu exercício; a privativa, embora também seja específica de determinado nível de governo, admite delegação ou complementaridade; a competência comum, também denominada

cumulativa ou paralela, é exercida de forma igualitária por todos os entes que compõem a Federação; a concorrente, por sua vez, prevê a possibilidade de disposição sobre determinada matéria por mais de um ente federativo, havendo, entretanto, uma primazia por parte da União quanto à fixação de normas gerais; finalmente, a competência suplementar indica a possibilidade de edição de normas que pormenorizem normas gerais existentes ou supram a sua ausência ou omissão.

É importante destacar que enquanto as competências privativas podem ser delegadas, as competências exclusivas devem ser exercidas por um único ente da Federação, cuja competência lhe é atribuída constitucionalmente. E, de acordo com a repartição constitucional da competência, os Estados e os Municípios, ao contrário da União, possuem apenas competências exclusivas (de natureza executiva e legislativa), sendo que, em geral, as competências privativas são enumeradas.

4.1 COMPETÊNCIAS DA UNIÃO

As competências materiais da União estão dispostas no art. 21 da CF/88, onde lhe é conferida competência para o desempenho de certas atividades de cunho político, administrativo, econômico ou social e que, por sua natureza, estão inseridas na órbita do Poder Executivo, pressupondo seu exercício a tomada de decisões governamentais e a utilização da máquina administrativa.

Assim, compete exclusivamente à União, na forma do art. 21, da CF/88:

- elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social (inc. IX).

Tal dispositivo deve ser interpretado em conjunto com o inciso VIII, do art. 30, da Constituição Federal, segundo o qual:

Art. 30 – Compete aos Municípios:

(. . .)

VIII – promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano

Desta forma, a despeito de se tratar de competência exclusiva da União, essas atribuições possuem relação direta com os Municípios.

- planejar e promover a defesa permanente contra as calamidades públicas, em especial as secas e inundações (XVIII).

De fato, cabe à União, como Poder Central, o desenvolvimento de metas específicas sobre a competência executiva dos Estados, dispondo explicitamente apenas

sobre a competência da União e dos Municípios, resta aos Estados a matéria remanescente.

- instituir um sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga de direitos de seu uso (XIX).

Para tanto já foi promulgada a Lei nº 9.433/97 que instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos e Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos.

- instituir diretrizes básicas para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos (XX).

Mais uma vez tem-se um tema com maior impacto no âmbito Municipal, porém, frise-se, a competência da União restringe-se a traçar as diretrizes básicas para o desenvolvimento urbano, cabendo aos Municípios adequar essas diretrizes genéricas à sua realidade local.

- explorar os serviços e instalações nucleares de qualquer natureza e exercer o monopólio estatal sobre a pesquisa, a lavra, o enriquecimento e reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios nucleares e seus derivados (XXIII).

A relevância do tema justifica a competência da União, sendo que as eventuais atribuições concedidas aos Estados-membros e aos Municípios se restringe à possibilidade de opinar nos estudos ambientais na fase de implantação do empreendimento e de fiscalizar tais atividades.

Todavia, o citado art. 21 não esgota a relação das competências materiais privativas da União no que concerne à questão ambiental, podendo ser encontrados outros exemplos nos artigos 176 e 177.

No que concerne à competência legislativa privativa, segundo Almeida (2007) o problema central da repartição de competências na Federação está na partilha de competência legislativa, uma vez que é através dela que se expressa verdadeiramente o poder político, cerne da autonomia das unidades federativas.

Desta forma, o art. 22 da CF/88 apresenta o elenco de competências legislativas da União, sempre relacionadas às suas competências de execução, denotando a intenção do constituinte de submeter ao controle do poder central certas atividades mais relevantes.

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

- direito agrário.

Este assunto está diretamente relacionado ao meio ambiente. Um dos principais programas da reforma agrária – a Agricultura familiar, por exemplo, é responsável por cerca de 36% (trinta e seis por cento) do desmatamento verificado no Brasil, sendo que no período de 1995 a 1999, o INCRA realizou o assentamento de 372.866 famílias.¹

- desapropriação.
- águas e energia;
- jazidas, minas, outros recursos minerais e metalurgia;
- atividades nucleares de qualquer natureza;

Por outro lado, o parágrafo único do citado art. 22 estabelece que os Estados também poderão ser autorizados a legislar sobre questões específicas de tais matérias, desde que haja lei complementar nesse sentido.

Outrossim, a despeito da competência legislativa privativa da União, os demais entes da Federação não tem seu dever de fiscalização afastado, uma vez que estão mais próximos das realidades locais.

4.2 COMPETÊNCIAS DOS ESTADOS

Uma vez que a Constituição Federal de 1988 não dispôs de forma específica sobre a competência executiva dos Estados, dispondo explicitamente apenas sobre a competência da União e dos Municípios, resta aos Estados a matéria remanescente.

Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.
§1º - São reservados aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição.

Isto significa que toda matéria que não for da competência federal ou municipal será, de forma residual, competência estadual.

Destaque-se que de acordo com o art. 25, §§ 2º e 3º, da Constituição Federal, os Estados possuem poderes exclusivos de natureza executiva para explorar diretamente, ou mediante concessão, os serviços de gás canalizado e instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamento de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.

¹ Informações Disponível em: <<http://www.incra.gov.br>> .Acesso em: 25 mar.2011.

4.3 COMPETÊNCIAS DOS MUNICÍPIOS

No que concerne à competência dos Municípios na Federação Brasileira, esta é consequência do reconhecimento da sua autonomia político-administrativa, bem como da adoção da idéia de “interesse local”, como vetor preponderante da identificação de sua competência.

Isto porque, na forma do art. 30, I, da Constituição Federal, *compete aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local.*

Todavia, a imprecisão da expressão *interesse local* tem ensejado inúmeros questionamentos, pois qual o assunto ambiental de interesse federal ou estadual que não interessa à comunidade?

Para Machado (2001):

O ‘interesse local’ não precisa incidir ou compreender, necessariamente, todo o território do Município, mas uma localidade, ou várias localidades, de que se compõe um Município . . . Portanto, pode ser objeto de legislação municipal aquilo que seja da conveniência de um quarteirão, de um bairro, de um subdistrito ou de um distrito.

Destaque-se que a idéia de “interesse local” não se caracteriza pela *exclusividade* do interesse, mas pela sua *predominância*, de forma que caberá aos Municípios legislar sobre todas as matérias em que seu interesse prevaleça sobre o interesse dos demais entes federativos.

Por outro lado, haverá situações em que não será possível evitar que determinado tema de *interesse local* alcance também a esfera estadual ou nacional, cabendo aos Municípios, em tais situações, legislar dentro dos limites do seu interesse prevalente.

De fato, o Município exerce papel fundamental na regulamentação das leis, adequando as mesmas à realidade local, especialmente no que diz respeito ao relacionamento do desenvolvimento urbano com respeito ao meio ambiente.

A Constituição Federal também assegurou aos Municípios a competência suplementar, conforme o inciso II, do art. 30, sendo que a competência suplementar é constituída pelas competências supletiva (quando os Municípios suprem lacunas

existentes na lei federal ou estadual) e complementar (quando se limitam a detalhar a norma federal ou estadual).

Ferreira (2008) destaca que:

a norma federal ou estadual deverá preexistir à norma municipal. Diante da inexistência de tais normas, entretanto, não podem os Municípios exercer competência plena e editá-las, pois, muito embora integrem explicitamente a Federação Brasileira, foram excluídos do exercício da competência legislativa concorrente.

Em seguida, nos incisos III, IV, V e VIII, do art. 30, da Constituição Federal, estão enumeradas competências político-administrativas dos Municípios, como forma de demonstrar a importância desses assuntos serem resolvidos pelos Municípios, privilegiando as pessoas diretamente envolvidas com o problema.

O art. 24, da Constituição Federal, traz a competência legislativa concorrente, possibilitando a disposição sobre determinada matéria pela União, pelos Estados e Distrito Federal, sendo que caberá à União o estabelecimento de normas gerais, restando aos Estados a competência para suplementá-las.

Cabe às normas gerais estabelecer princípios fundamentais, gerais e abstratos, que não incidam no campo de atuação dos Estados e do Distrito Federal.

A despeito dos Municípios terem sido excluídos do exercício da competência legislativa concorrente, as normas gerais editadas pela União não poderão imiscuir-se em assuntos que devam ser tratados em âmbito municipal (*interesse local*).

Caso não haja atuação normativa da União, poderão os Estados exercer a competência legislativa plena e estabelecer normas gerais, tendo em vista o atendimento de suas peculiaridades. Porém, com o advento de lei federal sobre o tema, ocorre a suspensão da eficácia da lei estadual nas disposições que lhe forem contrárias.

5. A POLÍTICA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE COMO INSTRUMENTO DE DESCENTRALIZAÇÃO DA GESTÃO AMBIENTAL

A política e o sistema nacional do meio ambiente encontram-se inseridos na Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, a qual dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente e cria o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA).

Segundo Antunes, apud Sirvinskas, a política nacional do meio ambiente “deve ser compreendida como o conjunto de instrumentos legais, técnicos, científicos, políticos e econômicos destinados a promoção do desenvolvimento sustentado da sociedade e economia brasileiras.”

Com isso, na Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, está disciplinada a sistemática necessária para a aplicação da política ambiental, objetivando, dentre outros aspectos, atender à certa contradição existente entre o setor industrial e a crescente idéia da manutenção do meio ambiente ecologicamente equilibrado. Essa norma legal é uma das legislações mais avançadas do mundo em matéria ambiental, sendo integralmente recepcionada pela Constituição Federal de 1988.

Seguindo o entendimento de Sirvinskas:

a política nacional do meio ambiente tem por objetivo a harmonização do meio ambiente com o desenvolvimento socioeconômico (desenvolvimento sustentável). Esta harmonização consiste na conciliação da proteção do meio ambiente, de um lado, com a garantia do desenvolvimento socioeconômico, de outro, objetivando assegurar condições necessárias ao processo industrial, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana (art. 2º, da Lei n. 6.938/81).

Dentre os instrumentos previstos na Lei que institui a Política Nacional do Meio Ambiente, tem-se o estabelecimento de padrões de qualidade ambiental; o zoneamento ambiental; a avaliação de impactos ambientais; os incentivos a produção e instalação de equipamentos e a criação ou absorção de tecnologia, voltados para a melhoria da qualidade ambiental; a criação de espaços territoriais especialmente protegidos pelo Poder Público (áreas de proteção ambiental, de relevante interesse ecológico e reservas extrativistas); o sistema nacional de informação sobre o meio ambiente; o Cadastro Técnico Federal de Atividades e Instrumentos de Defesa Ambiental; as penalidades disciplinares ou compensatórias ao não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção da degradação ambiental; a instituição do Relatório de

Qualidade do Meio Ambiente; a garantia da prestação de informações relativas ao meio ambiente; o Cadastro Técnico Federal de atividades potencialmente poluidoras e/ou utilizadoras de recursos ambientais; e o licenciamento ambiental, cujo processo garante a participação popular na tomada de decisões quanto ao licenciamento ou não de um empreendimento potencialmente poluidor.

A participação popular prevista em lei nada mais é do que a demonstração de que o legislador pretendia que a comunidade pusesse em prática a gestão compartilhada e descentralizada em matéria ambiental, considerando-se, sempre, a dimensão local na gestão do meio ambiente.

Outrossim, um dos pontos básicos da PNMA é a existência de órgão executivo com estrutura capaz de responder às demandas locais, além de uma Legislação Municipal de Meio Ambiente (LMMA), do Conselho Municipal de Meio Ambiente (CMMA) com poder deliberativo (na parte normativa) e consultivo (em relação às diretrizes da PNMA), com ampla participação da sociedade civil e o Fundo Municipal de Meio Ambiente (FMMA), com conta exclusiva e garantia de destinação dos recursos para o setor.

Estas medidas tem o condão de capacitar os Municípios para lidar por si próprios com os processos de licenciamento, os quais representam um ponto primordial da descentralização, na medida em que se dá poderes ao Município em suas relações com outros setores, além de constituir importante mecanismo de arrecadação municipal.

Com a finalidade de complementar a Política Nacional do Meio Ambiente, instituída pela Lei nº 6.938/81, o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), editou a Resolução 237, de 19 de dezembro de 1997, a qual *dispõe sobre a necessidade de revisão dos procedimentos e critérios utilizados no licenciamento ambiental, de forma a efetivar a utilização do sistema de licenciamento como instrumento de gestão ambiental.*

A partir da análise da Resolução CONAMA 237/97, constata-se que a mesma assegurou “Cidadania ambiental” aos municípios, pois:

Supriu parcialmente a falta de regulamentação do Artigo 23, da Constituição Federal de 1988, na medida em que nos seus artigos 4º, 5º e 6º, disciplina a competência Federal, Estadual e Municipal de licenciamento.

Art. 4º - Compete ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, órgão executor do

SISNAMA, o licenciamento ambiental, a que se refere o artigo 10 da Lei nº 6.939, de 31 de agosto de 1981, de empreendimentos e atividades com significativo impacto ambiental de âmbito nacional e regional, a saber:

I – localizadas ou desenvolvidas conjuntamente no Brasil e em país limítrofe; no mar territorial; na plataforma continental; na zona econômica exclusiva; em terras indígenas ou em unidades de conservação de domínio da União.

II – localizadas ou desenvolvidas em dois ou mais Estados.

III – cujos impactos ambientais diretos ultrapassem os limites territoriais do país ou de um ou mais Estados;

IV – destinados a pesquisar, lavrar, produzir, beneficiar, transportar, armazenar e dispor material radioativo, em qualquer estágio, ou que utilizem energia nuclear em qualquer de suas formas e aplicações, mediante parecer da Comissão Nacional de Energia Nuclear – CNEN;

Art. 5º - Compete ao órgão ambiental estadual ou do Distrito Federal o licenciamento ambiental dos empreendimentos e atividades:

I – localizadas ou desenvolvidas em mais de um Município ou em unidades de conservação de domínio estadual ou do Distrito Federal;

II - localizadas ou desenvolvidas nas florestas e demais formas de vegetação natural de preservação permanente relacionadas no artigo 2º da Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, e em todas as que assim foram consideradas por normas federais, estaduais ou municipais;

III – cujos impactos ambientais diretos ultrapassem os limites territoriais de um ou mais municípios;

IV – delegadas pela União aos Estados ou ao Distrito Federal, por instrumento legal ou convênio.

Art. 6º - Compete ao órgão ambiental municipal, ouvidos os órgãos competentes da União, dos Estados e do Distrito Federal, quando couber, o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades de impacto ambiental local e daquelas que lhe foram delegadas pelo Estado por instrumento legal ou convênio.

Em seguida, criou exigências de estrutura (Exigências mínimas: Lei Ambiental, Conselho Municipal e estrutura própria com servidores habilitados) para que o Município possa assumir a responsabilidade sobre a gestão ambiental;

Também definiu, claramente, que empreendimentos de impacto local são de competência do município sem necessidade de Convênios de Delegação;

6 O LICENCIAMENTO AMBIENTAL

Todas as atividades humanas em cujo processo são utilizados recursos naturais, independentemente de serem públicas ou privadas, deverá se sujeitar à fiscalização, ao controle e ao monitoramento do Estado.

Não se duvida que o licenciamento ambiental encontre sua origem no disposto no art. 225, da Constituição Federal, em especial no seu §1º, inciso IV, cujo texto faz remissão expressa à legislação infra-constitucional como instrumento capaz de apresentar as especificidades operacionais da proteção e conservação do ambiente.

A Lei nº 6938/1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, veio regulamentar a exigência contida na expressão “na forma da lei”, instituindo o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), de modo a racionalizar as atuações estatais de fiscalização, controle e monitoramento das atividades com potencial impacto ambiental consolidando o pacto federativo em prol da manutenção da qualidade do ambiente.

Resultando dessa iniciativa democrática, a mesma lei cria, ainda, o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), na forma de um colegiado de ampla representação, formado pelos órgãos responsáveis pelo cuidado ambiental de todas as esferas de poder, incluindo os Ministérios Públicos.

Em seguida, referida lei estruturou o SISNAMA, a fim de distribuir racionalmente as competências administrativas em matéria ambiental. Deste modo a atuação do CONAMA foi tratada no art. 7º do Decreto Federal nº 99.274, de 06 de junho de 1990.

Art. 7º Compete ao CONAMA:

I – estabelecer, mediante proposta do IBAMA normas e critérios para o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, a ser concedido pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios e supervisionada pelo referido Instituto.

Como se pode observar, a competência outorgada pela Lei Nacional nº 6938/1981, regulamentada pelo Decreto Federal nº 99.274/1990, ao CONAMA foi exercida quando da edição da Resolução nº 237, de 19 de dezembro de 1997.

Considerando a necessidade de revisão dos procedimentos e critérios utilizados no licenciamento ambiental, de forma a efetivar a utilização do sistema de licenciamento como instrumento de gestão ambiental instituído pela Política Nacional de Meio Ambiente;

Considerando a necessidade de se incorporar ao sistema de licenciamento ambiental os instrumentos de gestão ambiental, visando o desenvolvimento sustentável e a melhoria contínua;

Considerando as diretrizes estabelecidas na Resolução CONAMA nº 011/94, que determina a necessidade de revisão no sistema de licenciamento ambiental;

Considerando a necessidade de regulamentação de aspectos do licenciamento ambiental estabelecidos na Política Nacional de Meio Ambiente que ainda não foram definidos;

Considerando a necessidade de ser estabelecido critério para exercício da competência para o licenciamento a que se refere o artigo 10 da Lei nº 6938, de 31 de agosto de 1981;

Considerando a necessidade de se integrar a atuação dos órgãos competentes do Sistema Nacional de Meio Ambiente – SISNAMA na execução da Política Nacional de Meio Ambiente, em conformidade com as respectivas competências, resolve:

Art. 1º Para efeito desta Resolução são adotadas as seguintes definições:

I- Licenciamento Ambiental: 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 efetiva 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.

II – Licença Ambiental: ato administrativo pelo qual o órgão ambiental competente, estabelece as condições, restrições e medidas de controle ambiental que deverão ser obedecidas pelo empreendedor, pessoa física ou jurídica, para localizar, instalar, ampliar e operar empreendimentos ou atividades utilizadoras dos recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental.

O procedimento administrativo, cujo objeto seja a concessão de licença ambiental mostra-se como importantíssimo instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente na preservação, proteção, melhoria e restauração do meio ambiente, posto que garante ao administrado o devido processo legal, indicando todos os meios para o exercício do seu direito de petição, como também instiga o exercício da fiscalização, do controle e do monitoramento do ambiente e das atividades potencial ou efetivamente poluidoras.

No procedimento administrativo de licenciamento ambiental, podem-se vislumbrar vários preceitos de sustentação da República do Brasil, pois se de um lado valoriza-se a iniciativa do empreendedor, doutra banda encontra-se a garantia dos cidadãos de viverem condignamente num ambiente ecologicamente equilibrado.

De fato, no processamento do licenciamento ambiental se compõem os reclamos dos direitos inalienáveis e irrenunciáveis dos cidadãos, incentivando o que se convencionou denominar de desenvolvimento sustentável, ou seja, o desenvolvimento de atividades econômicas com respeito ao direito de toda a sociedade a um ambiente equilibrado e saudável à vida humana.

O nosso ordenamento jurídico incluiu o licenciamento ambiental no âmbito do Poder de Polícia da Administração Pública, de modo a propiciar-lhe meios eficazes de cumprimentos dos preceitos e fundamentos constitucionais.

Nesta medida, tanto a Avaliação de Impacto Ambiental quanto o Licenciamento Ambiental são considerados institutos de direito público que regulam a atividade do particular sobre o meio ambiente, sendo o poder de polícia administrativa ambiental, nas palavras de Antunes (2007) “o instrumento jurídico pelo qual o Estado define os limites dos direitos individuais, em benefício da coletividade, visto que não existem direitos absolutos”.

De fato, para Couto (2011):

O poder de polícia é, sem dúvida, instrumento de equilíbrio entre dois interesses conflitantes: o interesse público e o interesse privado, sendo elemento de ponderação protetor de ambos, impedindo que um exclua completamente o outro.

Desta feita, não se mostra razoável o exercício do Poder de Polícia por mais de uma autoridade, com realização de licenciamentos independentes, paralelos e/ou concomitantes, desafiadores de análises acerca do mesmo objeto, pedido e causa de pedir, mas por autoridades distintas e independentes entre si.

O licenciamento ambiental é, segundo o art. 9º, IV, da lei Nacional nº 6938/1981, um instrumento de caráter preventivo de tutela do meio ambiente. Não pode ser considerado como um ato administrativo único, ou mesmo como um ato simples, correspondendo, na realidade, a uma sucessão de atos administrativos, o que lhe atribui, ao final, a condição de procedimento. Trata-se, como isso, de ato vinculado.

Para Fink (2000), o licenciamento ambiental, exercido com exclusividade pelo Poder Público, deve atender aos administrados sob dois aspectos:

Em primeiro lugar, encarado como um verdadeiro serviço público posto à disposição dos usuários, transforma-se no devido processo administrativo de verificação e cumprimento das regras e requisitos legais, que, satisfeitos pelo interessado, vincula a Administração na

concessão da respectiva licença ambiental para o exercício da atividade pretendida. Com ele o interessado tem garantias de que a Administração não poderá agir com abuso ou desvio de poder, negando-lhe indevidamente a licença.

Por outro lado, o licenciamento também atende às necessidades de todos os demais administrados, titulares do direito constitucional a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, fazendo-os crer que esse sistema de controles prévios – entenda-se a licença -, e sucessivos – entenda-se – fiscalização – é suficiente para garantir-lhes qualidade de vida, que é função precípua da Administração.

Desta forma, o procedimento administrativo concernente ao licenciamento ambiental nada mais é que uma garantia para a sociedade da correta análise pelo Estado das atividades potencialmente poluidoras. Também pode ser visto como um direito do empreendedor, de modo a não se lhe onerar em tempo e modo além dos expressamente definidos. Por fim, é uma obrigação para o Estado, vedando-lhe a emissão de licenças gratuitas.

6.1 SITUAÇÃO ATUAL DO PROCESSO DE MUNICIPALIZAÇÃO DA GESTÃO AMBIENTAL

Segundo Langone, na palestra “O papel do Município na Gestão Ambiental”, proferida no Congresso 14º Congresso Brasileiro de Direito Ambiental, promovido pelo Instituto “O Direito por um Planeta Verde”, em 2009, a ESCALA ATUAL DO LICENCIAMENTO se apresenta da seguinte forma:

IBAMA	350	Licenças/ano
OEMAs	100.000	Licenças/ano
MUNICÍPIOS	500 (dos quais 221 apenas no Rio Grande do Sul)	Licenças/ano

Fonte: LANGONE, Cláudio, a O papel do Município na gestão ambiental. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE DIREITO AMBIENTAL, 14.2009, São Paulo. Palestra.

Ainda segundo Langone, existe a estimativa de que 70 % dos licenciamentos feitos pelos Estados se enquadrariam como impacto local, porém o Município não dispõe de estrutura mínima para proceder o licenciamento nos moldes legais.

Deste modo, mostra-se imperioso identificar as causas do baixo nível de municipalização da gestão ambiental:

a) Problemas e dificuldades do licenciamento, consistentes na demanda crescente e a redução da capacidade estabilizada decrescente dos órgãos executores, resultando na sobrecarga dos OEMAs;

- b) Falta de participação de vários setores da sociedade, principalmente rurais;
- c) Pouca integração com outros instrumentos (por exemplo, outorga de uso da água);

Por outro lado, há formas para solucionar o impasse, como, por exemplo, melhorar o desempenho e descentralizar, racionalizando procedimentos.

6.2 CONSÓRCIOS COMO INSTRUMENTOS DE DESCENTRALIZAÇÃO DA GESTÃO AMBIENTAL

A Lei dos Consórcios Públicos (Lei nº 11.107/2005), foi promulgada para atender ao disposto no art. 241, da Constituição da República, possibilitando a associação de Municípios para resolver problemas comuns ou desenvolver políticas conjuntas, na medida em que dispõe sobre normas gerais para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios contratarem consórcios públicos para a realização de objetivos de interesse comum.

Segundo o texto legal “o consórcio público constituirá associação pública ou pessoa jurídica de direito privado”, podendo, para cumprir seus objetivos:

- I – firmar convênios, contratos, acordos de qualquer natureza, receber auxílios, contribuições e subvenções sociais ou econômicas de outras entidades e órgãos do governo;
- II – nos termos do contrato de consórcio de direito público, promover desapropriações e instituir servidões nos termos de declaração de utilidade ou necessidade pública, ou interesse social, realizada pelo Poder Público; e
- III – ser contratado pela administração direta ou indireta dos entes da Federação consorciados, dispensada a licitação.

Ressalte-se que ao consórcio público é dada a característica de entidade associativa, dotada de personalidade jurídica de direito público, não podendo ser confundido com o significado tradicional que a palavra consórcio tem no direito pátrio, pois segundo o que dispõe a Lei de Sociedades Anônimas (Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976, atualizada pela Lei nº 10.303, de 31 de outubro de 2001), cujo art. 278, estabelece que o consórcio é constituído “para executar determinado empreendimento”, não possuindo personalidade jurídica.

A seguir, comentaremos a obra “Práticas de Descentralização da Gestão Ambiental: Acre, Amazonas e Pará”, de Maia e Souza (2008), elaborada como parte das ações implementadas pelo Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PPG7) o qual constitui um programa de cooperação multilateral que trata da

temática ambiental, sendo iniciativa do governo e da sociedade brasileira, em parceria com a comunidade internacional.

O objetivo do PPG7 consiste no desenvolvimento de mecanismos viáveis para a proteção e o uso sustentável da Floresta Amazônica e da Mata Atlântica, além com a melhoria na qualidade de vida das populações locais.

O PPG7 é composto de vários subprogramas, dentre os quais o Subprograma de Política de Recursos Naturais (SPRN), que visa “desenvolver a capacidade de análise, formulação e implementação de políticas e normas da gestão ambiental dos órgãos estaduais, municipais e associações representativas, para que estes possam executar suas funções de maneira integrada, descentralizada e participativa”.

Tal subprograma apoiou nove estados da Amazônia através dos Projetos de Gestão Ambiental Integrada (PGAIs), estabelecendo diretrizes para o uso da terra, monitorando e fiscalizando de forma a garantir o cumprimento da legislação e diretrizes existentes, bem como influenciou a formulação de programas e incentivos para estimular o comportamento daqueles que utilizam os recursos naturais de forma legal.

A Lei nº 6.938/81, que estabeleceu a Política Nacional do Meio Ambiente, recepcionada pela Constituição de 1988, estabeleceu a competência comum para os entes federados para a proteção ambiental, bem como garantiu a integração e a descentralização entre União, Estados e Municípios, conforme visto anteriormente.

Por outro lado, “para a concretização da descentralização da gestão ambiental, dependemos, em grande parte, da vontade política dos governos locais e da articulação das organizações da sociedade civil em buscar mecanismos que permitam institucionalizar os canais de participação, tornando-os legítimos em suas formas de representação e em seus poderes para que possam dar legitimidade à tão propalada gestão participativa, criando canais que possibilitem influenciar nas ações governamentais e, por conseguinte, nas políticas públicas como a ambiental”.

Para Maia e Souza (2008):

conceitualmente, descentralizar significa transferir a autoridade e o poder decisório de instâncias agregadas para unidades espacialmente menores (município e comunidades), atribuindo capacidade de decisão e autonomia de gestão para as unidades territoriais de menor amplitude e escala. A descentralização visa criar condições institucionais para a organização, mobilização social e decisões autônomas da sociedade.

Ainda segundo Maia e Souza (2008), “desconcentração é a distribuição da responsabilidade executiva de determinada atividade, programa e projeto sem que

ocorra a transferência da autoridade e da autonomia decisória”. Assim, uma desconcentração de tarefas, em geral, é realizada internamente dentro de uma mesma instituição. Por exemplo, quando o IBAMA ou o OEMA disponibiliza escritórios locais em municípios que deverão realizar algumas tarefas de competência da instituição na respectiva localidade, os órgãos públicos estão desconcentrando suas atividades.

Como resultado, a descentralização deve contribuir para melhorar gestão pública, elevando seus resultados e melhorando a relação custo/benefício, ao mesmo tempo em que assegura sua contribuição para o desenvolvimento local e para a democratização da sociedade.

A Gestão Ambiental Desconcentrada ocorre com desconcentração de ações de um mesmo órgão, em geral das esferas federal e estadual, em espaço territorial de sua abrangência.

Neste caso, o órgão pode disponibilizar um escritório próprio na localidade ou uma representação em parceria com outra instituição que esteja atuando no local.

Essa medida é recomendada quando o município não possui condições de assumir a gestão ambiental do seu território ou necessite de um apoio maior e mais gradual para tal tarefa.

Pode ser implementada através da instalação de um escritório local, ou com a montagem de uma espécie de “balcão” de atendimento do IBAMA e/ou OEMA no local, viabilizado em parceria com uma instituição que possua escritório na localidade (Prefeitura, Secretaria Estadual, ECT.).

A Gestão Ambiental Descentralizada pode ser:

a) Gestão Ambiental Descentralizada Autônoma

O órgão ambiental, estadual e/ou municipal, assume responsabilidades utilizando recursos próprios e em questões de sua competência, independentemente da vontade da instituição centralizada.

Como condição para sua implementação, o organismo ambiental deve possuir, além de sustentabilidade financeira, uma estrutura adequada (pessoal suficiente e capacitado para a execução das tarefas); mecanismos próprios para uma efetiva participação da sociedade e um sistema de planejamento e operacionalização adequados.

Maia e Souza (2008) esclarece que nesta situação, o próprio ente ambiental define leis, normas e formas de realizar a implementação da gestão ambiental no âmbito de seu território.

b) Gestão Ambiental Descentralizada Dependente

Este tipo de gestão está dependente do repasse de recursos financeiros e/ou estruturais, e pode ser através de duas alternativas:

b.1) Gestão Ambiental Descentralizada Compartilhada

Baseia-se na cooperação e complementaridade referente às ações da União, Estado e Município, buscando soluções regionais e locais. Em geral, parte dos serviços é prestada na localidade e, outra parte é completada em outro local.

Tem lugar quando o Estado e/ou Município ainda não possuem condições de assumir tarefas de forma integral. Diante de tal situação, é formada uma parceria – órgãos federal, estadual (OEMA) e municipal – para a execução das tarefas.

Este tipo de descentralização deve ser fruto de um processo participativo, envolvendo duas ou três instâncias (União, Estado e Município) e deve ser realizada de forma gradual, iniciando com pequenas tarefas e crescendo conforme os resultados obtidos.

b.2) Gestão Ambiental Descentralizada Vinculada

Caracteriza-se pela possibilidade de existir um espaço de decisão para o organismo ambiental local, o qual já teria adquirido certa experiência, aliada a uma autonomia relativa, possuindo estrutura compatível com suas atividades, número suficiente de técnicos capacitados e certa sustentabilidade.

Tendo em vista a heterogeneidade sócio-cultural e ambiental de cada região, segundo Maia e Souza (2008) deve-se avaliar a forma de descentralização da gestão ambiental que melhor se aplique, considerando-se o panorama da localidade através dos seguintes passos:

1) Levantamento e avaliação da capacidade do Estado e/ou Município para implementar a gestão ambiental em seu território. Principais fatores:

- situação política administrativa;
- arcabouço jurídico para a área ambiental existente e o necessário;
- recursos humanos disponíveis e nível de capacitação;
- infra-estrutura atual;
- capacidade e grau de participação institucional;
- níveis e mecanismos existentes de participação da sociedade;
- sensibilidade para problemas sócio-ambientais e disposição para assumir a gestão ambiental;
- tomada de decisão da forma de implementação da gestão ambiental no município.

2) Planejamento e execução participativa com um grande interação entre os organismos envolvidos, devendo conter:

- boa disposição de todos os parceiros para mudanças e trabalho sob regime de cooperação;
 - vontade política institucional dos órgãos para trabalhar de forma integrada e voltada para a descentralização;
 - levantamento das estratégias e prioridades a serem executadas;
 - busca de regras claras sobre divisão de trabalho;
 - elaboração conjunta de um plano de trabalho;
 - definição das formas de apoio e parcerias para a atuação integrada (delegação de atribuições e atividades, realização de acordos, convênios, contratos, termos de cessão de uso, etc.);
 - definir em qual estágio de modelo de gestão deve ser iniciado o processo.
- 3) Acompanhamento e avaliação da gestão ambiental integrada, consiste numa etapa contínua e fundamental para o andamento do processo, através:
- acompanhamento do plano de trabalho;
 - avaliação sistemática conjunta da gestão ambiental por todos os participantes;
 - implementação de acertos e das novas demandas.”

No modelo de gestão ambiental integrada, os OEMAS assumem um papel mais estratégico de planejamento, orientação e controle de atividades, tecnicamente mais complexas, com uma maior responsabilidade pela articulação institucional com o órgão executor da União (IBAMA). Os municípios, por sua vez, assumem a responsabilidade pela gestão ambiental local e pela operação do licenciamento ambiental local – em atividades de menor porte e menor complexidade técnica – que estão dentro de sua capacidade e governabilidade.

6.3 SITUAÇÃO DA DESCENTRALIZAÇÃO DA GESTÃO AMBIENTAL EM MANAUS E EM CAAPIRANGA

Importante contextualizar, neste momento, o atual estágio de descentralização da gestão ambiental nos Municípios de Manaus e Caapiranga, a partir de dois mecanismos.

1) Através da análise da situação política administrativa da localidade, do arcabouço jurídico existente para a área ambiental em cada Município, dos recursos humanos disponíveis e nível de capacitação do pessoal envolvido na questão ambiental, além da infra-estrutura do órgão municipal incumbido da execução da gestão ambiental.

A partir do relatório IPAAM (sem data) elaborado como resultado do levantamento de dados do marco legal e institucional dos Municípios do Estado do Amazonas, realizado em fevereiro de 2008, com o objetivo de verificar a situação da gestão municipal ambiental no Estado do Amazonas, é traçado um diagnóstico da

gestão descentralizada do meio ambiente em todos os Municípios do Estado do Amazonas.

Como metodologia para a coleta das informações apresentadas, O IPAAM aplicou um questionário sobre a gestão ambiental municipal, bem como realizou entrevistas.

Para a elaboração do trabalho de levantamento de dados, o Estado do Amazonas foi repartido em sub-regiões considerando aspectos eminentemente geográficos, o que facilitará a análise e comentário dos resultados.

No que concerne aos aspectos vislumbrados, verificou-se a existência, em cada Município, de Arcabouço Legal relacionado à matéria ambiental, de Organismo de Meio Ambiente (Secretaria Municipal de Meio Ambiente), bem como sua estrutura física e seu corpo técnico, além de Conselho e Fundo de Meio Ambiente e, finalmente, o Instrumento de Gestão Ambiental.

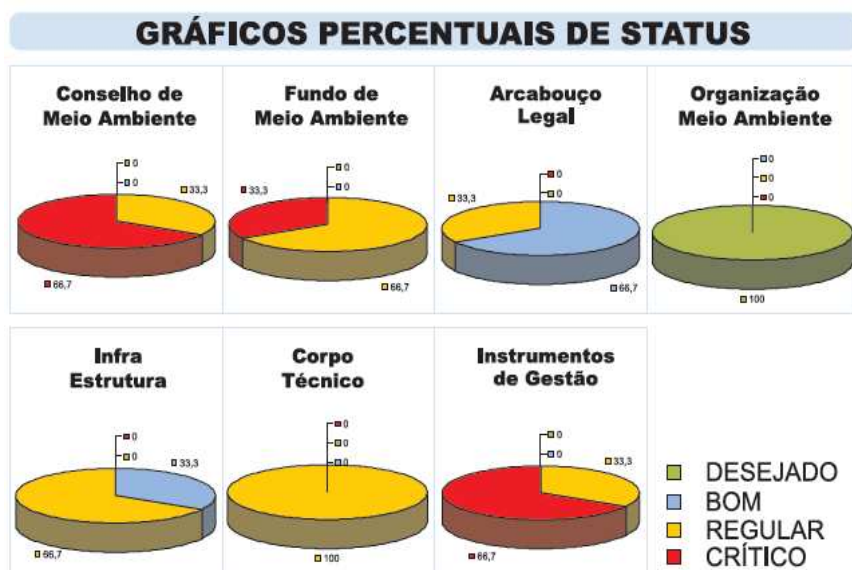


Figura 1 Sub-região do Alto Rio Negro

Fonte Instituto de Proteção Ambiental do Amazonas, Manaus [2010?]

Tabela 1 - Gráficos percentuais de status da sub-região do Alto Rio Negro

MUNICÍPIOS/ POPULAÇÃO (2007)	ATRIBUTOS						
	Conselho de Meio Ambiente	Fundo de Meio Ambiente	Arcabouço Legal	Organismo de Meio Ambiente	Estrutura Física	Corpo Técnico	Instrumentos de Gestão Ambiental
BARCELOS 24.567 hab.	Inexistência	Inexistência	Cod. Ambiental Cod. de Postura Cod. tributário (falta plano diretor)	Sec. Municipal de Meio Ambiente	Prédio Próprio e 1 computador	8 Ag. Ambientais 1 Ag. Admn. 1 Serv. Gerais	Inexistência
SANTA ISABEL DO RIO NEGRO 16.921 hab.	Em Implantação	Fundo implantado mas sem prestação de contas	Plano Diretor Cód. Ambiental (regulamentado)	Sec. de Turismo e Meio Ambiente	Prédio Próprio 01 voadeira 01 computador Fax e internet	9 N. Médio 9 N. Fund. (Estatutários)	Inexistência
SÃO GABRIEL DA CACHOEIRA 39.130 hab.	Implantado mas não Atuante	Não regulamentado	Plano Diretor Cod. de Postura Lei de Parcel.	Sec. de Turismo e Meio Ambiente	Prédio Próprio 01 computador	5 N. Médio (contratados)	Treinamentos e cursos na área ambiental

■ DESEJADO ■ BOM ■ REGULAR ■ CRÍTICO

QUADRO SÍNTESE DO STATUS														
SITUAÇÃO	CONSELHO DE MEIO AMBIENTE		FUNDO DE MEIO AMBIENTE		ARCABOUÇO LEGAL		ORGANIZAÇÃO MEIO AMBIENTE		INFRA ESTRUTURA		CORPO TÉCNICO		INSTRUMENTOS DE GESTÃO	
	N.º de Mun.	%	N.º de Mun.	%	N.º de Mun.	%	N.º de Mun.	%	N.º de Mun.	%	N.º de Mun.	%	N.º de Mun.	%
DESEJADO	—	—	—	—	—	—	3	100,0	—	—	—	—	—	—
BOM	—	—	—	—	2	66,7	—	—	1	33,3	—	—	—	—
REGULAR	1	33,3	2	66,7	1	33,3	—	—	2	66,7	3	100,0	1	33,3
CRÍTICO	2	66,7	1	33,3	—	—	—	—	—	—	—	—	2	66,7

Fonte Instituto de Proteção Ambiental do Amazonas, Manaus [2010?]

A Sub-região do Alto Rio Negro é composta pelos Municípios de Barcelos, Santa Isabel do Rio Negro e São Gabriel da Cachoeira (Figura 1), sendo que apenas em São Gabriel da Cachoeira o Conselho de Meio Ambiente está implantado, porém não é atuante (Tabela 1).

São Gabriel da Cachoeira é também o único Município da Sub-região que dispõe de instrumentos de gestão ambiental, consistente em Treinamentos e cursos na área ambiental (Tabela 1).

Os três Municípios contam com uma Secretaria de Meio Ambiente, contudo em Santa Isabel do Rio Negro e em São Gabriel da Cachoeira tem-se Secretaria Municipal de Turismo e Meio Ambiente (Tabela 1).

Nesta Sub-região, para o IPAAM, a situação é considerada ideal somente no que concerne ao Organismo de Meio Ambiente, embora, ao meu ver a Secretaria de Meio Ambiente deva tratar exclusivamente da questão ambiental, não se imiscuindo em outras áreas.

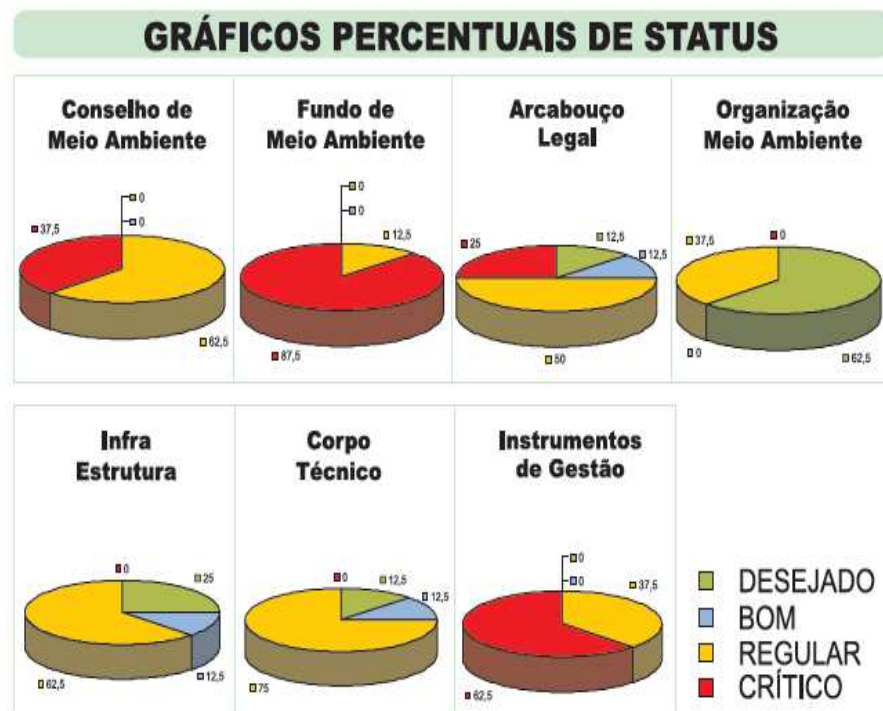


Figura 2 Sub-região Triângulo Juruá/Solimões/Juruá
 Fonte: Instituto de Proteção Ambiental do Amazonas, Manaus [2010?]

Tabela 2 - Gráficos percentuais de status sub-região Triângulo Jutai/Solimões/Juruá

MUNICÍPIOS/ POPULAÇÃO (2007)	ATRIBUTOS						
	Conselho de M. Ambiente	Fundo de M. Ambiente	Arcabouço Legal	Organismo de M. Ambiente	Estrutura Física	Corpo Técnico	Instrumentos de Gestão
ALVARÃES 13.10 hab.	Inexistência	Inexistência	Cód. Ambiental Cód. de Postura Cód. Sanitário (todos projetos)	Coordenadoria de Meio Ambiente	Terceiros Uma sala dentro da SEMED	Coordenadora Nível Superior Comissionada	Educação Ambiental
MARÃÃ 17.507 hab.	Em fase de Implantação	Inexistência	Lei de Meio Ambiente	Secretaria de Meio Ambiente	Prédio de terceiros 1 computador	Sec. N. Superior 1Aux. Adm. NM 1 Agente Amb. (contratados)	Inexistência
FONTE BOA 19.726 hab.	Existente, mas precário	Inexistência	Plano Diretor Cód. Postura Lei Orgânica Lei de uso e ocupação do solo	Instituto de Desenvolvimento Sustentável de Fonte boa	Prédio próprio 2 voadeiras 2 GPS Acesso Internet Radio fonia	COMPLETA	Inexistência
JAPURÁ 5.281 hab.	Existente mas não atuante	Inexistência	Inexistência de leis ambientais municipais	Coordenadoria Meio Ambiente Assessoria de Meio Ambiente	Prédio próprio 7 voadeiras 1 computador 2 GPS (Projeto FNMA)	1 Secretário NS, incompleto 1 Coordenador NS, incompleto 2 Serv. Geral	Inexistência
JURUÁ 8.658 hab.	Inexistência	Inexistência	Código Tributário	Secretaria de Meio Ambiente	Prédio de Terceiros	1 Sec, NM 5 Assesores NM	Capacitação em gestão Ambiental
JUTAI 17.129 hab.	Inexistência	Inexistência	Plano Diretor Código Postura Cód. Tributário Cód. Sanitário	Secretaria de Desenvolvimento e Meio Ambiente	Prédio de Terceiros	Sec. Pós gradua. Diretor, NM vigia, motoristas administrativos, etc	Cursos de capacitação Campanhas de conscientização
TEFE 62.920 hab.	Existente, mas precário	Existente, não regulamentado	Cód. Ambiental Plano Diretor Cód. Postura Cód. Sanitário	Secretaria de Meio Ambiente	Prédio Próprio 1 voadeira 3 computadores 2 GPS Acesso a Internet	1Engº Agrônomo 1 Arquiteto 1 Eng.º Civil 2 Tec. Produção Outros	Inexistência
UARINI 9.589 hab.	Em fase de implantação	Inexistência	Cód. Ambiental regulamentado	Coordenadoria de M. Ambiente Assessoria De M. Ambiente	Prédio Próprio	1 Coord. NM Concursado 4 Voluntários	Inexistência

■ DESEJADO ■ BOM ■ REGULAR ■ CRÍTICO

QUADRO SÍNTESE DO STATUS														
SITUAÇÃO	CONSELHO DE MEIO AMBIENTE		FUNDO DE MEIO AMBIENTE		ARCABOUÇO LEGAL		ORGANIZAÇÃO MEIO AMBIENTE		INFRA ESTRUTURA		CORPO TÉCNICO		INSTRUMENTOS DE GESTÃO	
	N.º de Mun.	%	N.º de Mun.	%	N.º de Mun.	%	N.º de Mun.	%	N.º de Mun.	%	N.º de Mun.	%	N.º de Mun.	%
DESEJADO	—	—	—	—	1	12,5	5	62,5	2	25,0	1	12,5	—	—
BOM	—	—	—	—	1	12,5	—	—	1	12,5	1	12,5	—	—
REGULAR	5	62,5	1	12,5	4	50,0	3	37,5	5	62,5	6	75,0	3	37,5
CRÍTICO	3	37,5	7	87,5	2	25,0	—	—	—	—	—	—	5	62,5

Fonte Instituto de Proteção Ambiental do Amazonas, Manaus, [2010?]

A Sub-região do Triângulo Jutai/Solimões/Juruá é formada pelos Municípios de Alvarães, Fonte Boa, Japurá, Juruá, Jutai, Marãã, Tefé e Uarini.

A situação do Município quanto a estrutura ambiental está diretamente relacionado ao número de habitantes, pois em Alvarães, com cerca de 13 mil habitantes, os itens analisados pelo IPAAM são considerados “críticos” e “regulares”, na medida em que não podem contar sequer com arcabouço legal (Tabela 2).

Por outro lado, Tefé, com quase 63 mil habitantes, possui um arcabouço legal em matéria ambiental (Código Ambiental, Plano Diretor, Código de Postura e Código Sanitário), além de uma Secretaria de Meio Ambiente estruturada em prédio próprio, com uma voadeira, 3 computadores com acesso a internet e 2 GPS (Tabela 2).

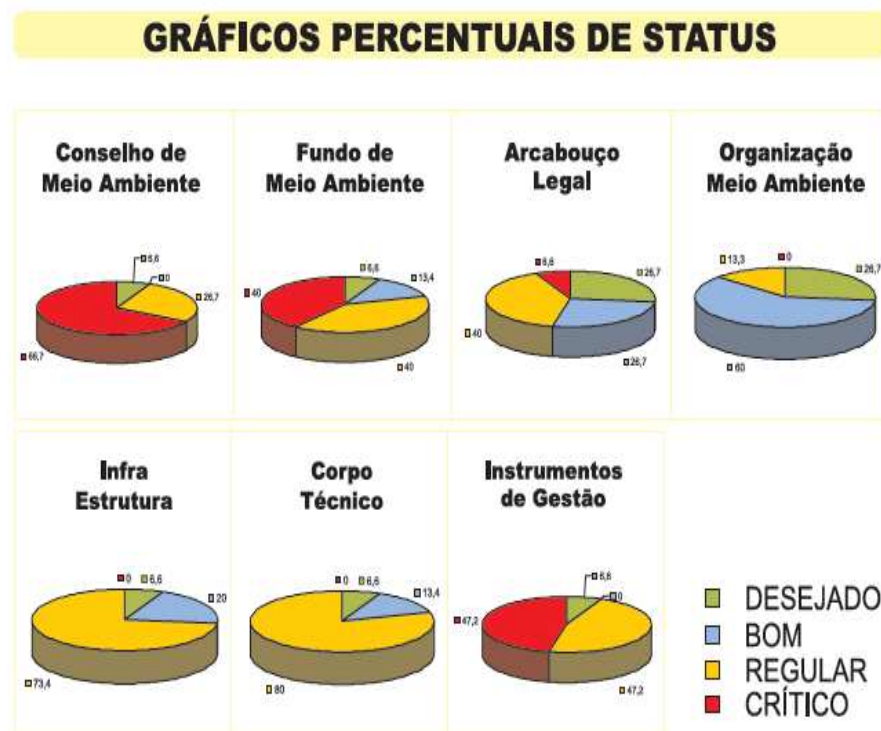


Figura 3 Sub-região do Rio Negro – Solimões
 Fonte Instituto de Proteção Ambiental do Amazonas, Manaus [2010?]

Tabela 3 Gráficos percentuais de status da Sub-região do Rio Negro –Solimões

MUNICÍPIOS/ POPULAÇÃO (2007)	ATRIBUTOS							
	Conselho de M. Ambiente	Fundo de M. Ambiente	Arcabouço Legal	Organismo de Meio Ambiente	Estrutura Física	Corpo Técnico	Instrumentos de Gestão	
ANAMÃ 9152	CMMA criado	FMMA criado e regulamentado	Código Ambiental aprovado e regulamentado	Secretaria de Agricultura e Meio Ambiente	Prédio Terceiros 1 voadeira 1 computador	Sec. NS, comissionado 2 Ag. Adm. Efetivos	Inexistência	
ANORÍ 13834	Inexistência	Inexistência	Em fase de tramitação	Secretaria de Turismo e Meio Ambiente	Prédio Terceiros 1 voadeira 1 computador	Sec. 2º grau Comissionado Chefe 2º grau Comissionado	Educação Ambiental	
AUTAZES 2997	Em fase de implantação	Fundo em Implantação	Plano Diretor Cod. Ambiental Cod. Postura Cod. Tributário	Secretaria de Turismo e Meio Ambiente	Prédio Terceiros 1 computador	Sec. NM Com. Coord. AM Com. 3 agentes adm. efetivos	Inexistência	
BERURI 13809	Em fase de implantação	Implantado mas sem prestação de contas	Cod. Ambiental Cod. Postura Cod. Tributário Lei de uso e ocupação do solo	Secretaria de Turismo e Meio Ambiente	Prédio Terceiros 2 mesas 2 armários	Sec. NM Com. 1 técnica Com. 1 digitador Com. 1 agente adm. efetivos	Educação Ambiental	
CAAPIRANGA 10547	Em fase de implantação	FMMA criado e regulamentado e sem conta	Lei que trata de Unidades de Conservação	Secretaria de Meio Ambiente	Prédio Terceiros 1 computador	1 Sec. NS Com. 1 Ag. Amb. Efet	Cont. Queimadas Fisco, Legis. Ed. Ambiental	
CAREIRO CASTANHO 31676	Existente mas precário	FMMA criado e regulamentado e sem conta	Cod. Ambiental Cod. Tributário Cod. Sanitário Plano Diretor (fase aprovação)	Secretaria de Meio Ambiente, Turismo, Indústria e Comércio	Prédio Próprio 1 computador	Sec. NS, Com. Sub. NM, Com. 4 assessores (comissionados)	Educação Ambiental	
CAREIRO DA VÁRZEA 23023	Em fase de implantação	Inexistência	Cod. Postura Cod. Obras Cod. Tributário	Meio Ambiente e Turismo	Prédio próprio 1 computador Internet 1 impressora cadeiras	4 NS 1 NM Comissionados	Múltipla Injeção Fiscalização Palestras aulas Projetos em elaboração	
COARI 69222	Existente, mas não atuante	Inexistência	Cod. Ambiental aprovado e regulamentado	Secretaria de Meio Ambiente e Turismo	Prédio Próprio	9 NS 20 NM (88 estatutários e 10 contratados)	Inexistência	
CODAJÁS 16025	Inexistência	Inexistência	Código de Obras	Secretaria de Meio Ambiente	Prédio Próprio	Sec. NM Comissionado	Inexistência	
IRANDUBA 32689	Existente, mas não atuante	FMMA criado e regulamentado e sem conta	Plano Diretor Lei Orgânica	Secretaria de Meio Ambiente e Turismo	Prédio Terceiros	3 Fiscoais 1 NS e 2 NM 2 Planejadores 2 Adm. 3 vigilas	Ações pontuais em Ed. Amb., Curriculo no Roteo Escolar Munic.	
MANACAPURU 83309	Em fase de implantação	Inexistência	Plano Diretor Cod. Ambiental Cod. Postura Cod. Tributário	Secretaria de Meio Ambiente e Turismo	Prédio Próprio 2 computadores 1 voadeira	Sec. NS, Com. 3 Fiscoais, NM 3 Ag. Adm. NM 2 Motoristas (efetivos) 3 serv. Gerais 1 costureira	Inexistência	
MANAQUIRI 19164	Inexistência	FMMA criado e regulamentado e sem conta	Cod. Postura Cod. Obras Cod. Tributário	Secretaria de Meio Ambiente	Prédio Próprio 1 computador	Coord. Geral NS 1 Fiscal NM 1 Ag. Adm. NM (comissionados)	Of. Participativa Cap. do Quadro e Ag. Ambientais	
MANAUS 164662	CMM atuante, amparado e com visibilidade	FMMA em funcionamento e com controle implementado	Todos os Instrumentos	Secretaria de Meio Ambiente	Prédio Terceiros 35 veículos leves 4 veículos leves 5 voadoras 120 computadores Acesso Internet 15 GPS 23 decifrometras 1 opacimetro 1 Uniqas 3000 Lab. de OED	305 funcionários e 192 magistrários	Ed. Ambiental Fiscalização Licenciamento	
NOVO AIRÃO 14630	Existente mas precário	FMMA criado e regulamentado e sem conta	Cod. Ambiental Cod. Postura Cod. Tributário Lei de uso solo	Secretaria de Meio Ambiente e Turismo	Prédio Terceiros 1 computador GPS Acesso Internet	7 = fiscoais, aux. Adm., bibliq., coordenador e Jurídicos, Temporários	Inexistência	
RIO PRETO DA EVA	Inexistência	Inexistência	Cod. Ambiental Cod. Postura Cod. Obras	Secretaria de Meio Ambiente e Turismo	Prédio Terceiros 2 carros Motor de água	1 Sec. 1 Sub-sec. 3 coordenadores, 10 recepcionistas 20 salva vidas	Inexistência	

■ DESEJADO ■ BOM ■ REGULAR ■ CRÍTICO

QUADRO SÍNTESE DO STATUS

SITUAÇÃO	CONSELHO DE MEIO AMBIENTE		FUNDO DE MEIO AMBIENTE		ARCABOUÇO LEGAL		ORGANIZAÇÃO MEIO AMBIENTE		INFRA ESTRUTURA		CORPO TÉCNICO		INSTRUMENTOS DE GESTÃO	
	N.º de Mun.	%	N.º de Mun.	%	N.º de Mun.	%	N.º de Mun.	%	N.º de Mun.	%	N.º de Mun.	%	N.º de Mun.	%
DESEJADO	1	6,6	1	6,6	4	26,7	4	26,7	1	6,6	1	6,6	1	6,6
BOM	—	—	2	13,4	4	26,7	9	60,0	3	20,0	2	13,4	—	—
REGULAR	4	26,7	6	40,0	6	40,0	2	13,3	11	73,4	12	80,0	7	47,2
CRÍTICO	10	66,7	6	40,0	1	6,6	—	—	—	—	—	—	7	47,2

Fonte Instituto de Proteção Ambiental do Amazonas, Manaus [2010?]

Na Sub-região do Rio Negro – Solimões estão os Municípios de Anamã, Anorí, Autazes, Beruri, Caapiranga, Careiro, Careiro da Várzea, Coari, Codajás, Iranduba, Manacapuru, Manaus, Novo Airão e Rio Preto da Eva (Figura 5).

Mais uma vez se observa que o número de habitantes do Município influencia a estrutura de gestão ambiental existente na localidade, pois em Manaus, capital do Estado, a situação encontrada pelo IPAAM é tida como “desejada” (Tabela 3).

Todavia, Manaus é o único Município do Estado onde tal situação é verificada, inclusive Municípios limítrofes como Careiro da Várzea, Iranduba e Novo Airão sequer

contam com um Conselho de Meio Ambiente e Fundo de Meio Ambiente instalados e atuantes (Tabela 3).

O único aspecto positivo concernente ao Município de Caapiranga é a existência de uma Secretaria de Meio Ambiente, contudo tal Órgão Municipal Ambiental (OMA) funciona em prédio de terceiros e possui 2 servidores para a fiscalização de toda a área municipal (Tabela 3).

Não há dúvidas de que se trata de um “arremedo” de OMA, pois com tal estrutura mostra-se impossível a devida realização de suas atribuições, há falta de material, de pessoal e até de arcabouço jurídico.

Em muitas ocasiões, os atributos ambientais são instalados após pressão popular ou do Ministério Público com atuação na localidade, com vistas ao preenchimento de requisitos legais que capacitem o Município à celebração de convênios federais e estaduais, com repasses financeiros. Porém, nem sempre a instalação significa atuação efetiva.

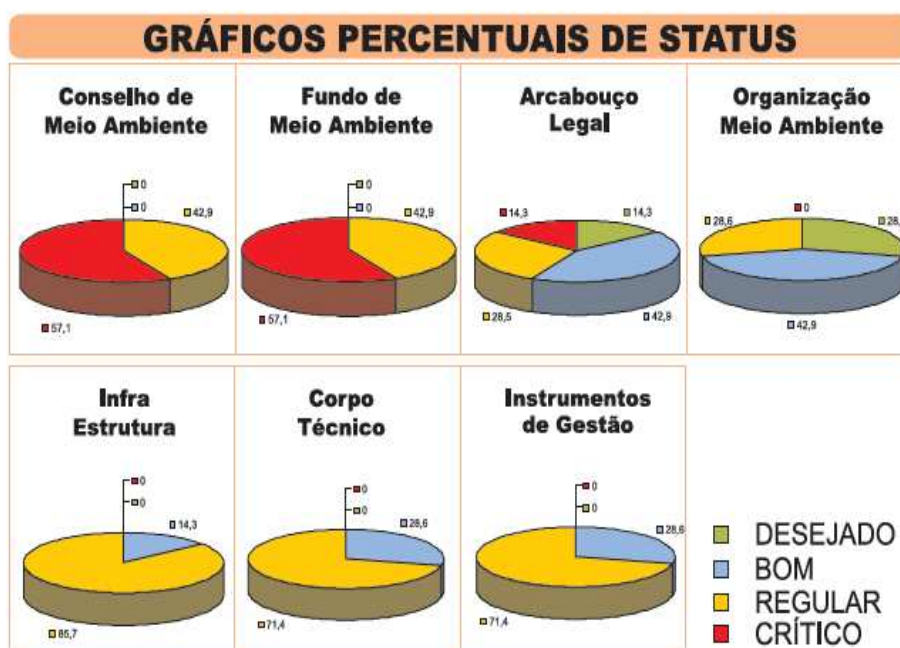


Figura 4 Sub-região do Médio Amazonas

Fonte Instituto de Proteção Ambiental do Amazonas, Manaus [2010?]

Tabela 4- Gráficos percentuais de status da sub-região do Médio Amazonas

MUNICÍPIOS/ POPULAÇÃO (2007)	ATRIBUTOS						
	Conselho de M. Ambiente	Fundo de M. Ambiente	Arcabouço Legal	Organismo de M. Ambiente	Estrutura Física	Corpo Técnico	Instrumentos de Gestão
ITACOATIARA 84676	Em fase de Implantação	FMMA criado e sem conta	Plano Diretor Cód. Postura Cód. Obras Cód. Tributário Cód. Sanitário Cód. Ambiental, mas ainda sem regulamentação	Secretaria de Meio Ambiente e Turismo	Prédio Terceiros 1 carro 2 computadores 2 GPS Acesso à Internet	Sec. NS. Estat. Diret. NS Estat. 3 Ag. Ambientais NM Estat. 2 adms., Estat.	Educação Ambiental Fiscalização e Licenciamento
ITAPIRANGA 9141	Inexistência	Inexistência	Cód. Postura Cód. Tributário	Secretaria de Cultura, Meio Ambiente e Turismo	Prédio Terceiros	15 garis NM	Cap. Agentes Multiplicadores Parcerias Institucionais
MAUÉS 47020	Implantado, mas não atuante	Fundo implantado, sem contas aprovadas p/ Conselho	Plano Diretor Cód. ambiental Cód. Postura Cód. Tributário	Secretaria de Meio Ambiente	Prédio Terceiros 1 carro 3 computadores GPS Acesso Internet Viveiro Mudas	Sec. NS Comiss. Sec. Exec. NS Comiss. Diret NS Estat. 2 fiscais NM Estat. 5 fiscais NM Contratados 05 aux. Serviço Contratados	Ativ. de fiscal. e/ou BAMA, arborização urbana e paisagismo, Vistorias e emissões de autorizações relativas à localização de atividades
NOVA OLINDA DO NORTE 29184	Existente	FMMA criado e sem conta	Plano Diretor Cód. Ambiental Cód. Postura Cód. Obras Cód. Tributário Cód. Sanitário, em elaboração.	Secretaria de Meio Ambiente, Desenvolvimento Sustentável e Turismo	Prédio Terceiros	Sec. Na Comiss. 1 aux. Adm contratado 1 educador NS Efe/Temp	Inexistência
PRESIDENTE FIGUEIREDO 24360	Inexistência (em fase de criação)	FMMA criado e sem conta	Plano Diretor Cód. Ambiental Cód. Postura Cód. Obras Cód. Tributário Cód. Sanitário Regulamentação do perímetro urbano, ...	Secretaria de Meio Ambiente	Prédio Terceiros, c/ várias dependências, 2 motos, Scanner, acesso internet, GPS, maq, Fotográfica, etc.	Sec. e Subsec. 2 téc. Agropecuária 1 aux. Adm. 1 digitador 1 Serv. Gerais 2 vigias	Inexistência
SILVES 8211	Inexistência	Inexistência	Cód. Postura	Secretaria de Turismo e Meio Ambiente	Prédio próprio Acesso a internet	Sec. NS Comiss. Chefe Setor NM Comiss. 2 equipes de apoio – Temp. 1 Serv. Gerais Estat.	Inexistência
URUCURITUBA 17184	Inexistência	Inexistência	Cód. Postura Cód. Obras Cód. Tributário	Secretaria de Turismo e Meio Ambiente	Prédio Terceiros	Sec. NM Comissionado	Inexistência

■ DESEJADO ■ BOM ■ REGULAR ■ CRÍTICO

QUADRO SÍNTESE DO STATUS

SITUAÇÃO	CONSELHO DE MEIO AMBIENTE		FUNDO DE MEIO AMBIENTE		ARCABOUÇO LEGAL		ORGANIZAÇÃO MEIO AMBIENTE		INFRA ESTRUTURA		CORPO TÉCNICO		INSTRUMENTOS DE GESTÃO	
	N.º de Mun.	%	N.º de Mun.	%	N.º de Mun.	%	N.º de Mun.	%	N.º de Mun.	%	N.º de Mun.	%	N.º de Mun.	%
DESEJADO	—	—	—	—	1	14,3	2	28,5	—	—	—	—	—	—
BOM	—	—	—	—	3	42,9	3	42,9	1	14,3	2	28,6	2	28,6
REGULAR	3	42,9	3	42,9	2	28,5	2	28,6	6	85,7	5	71,4	5	71,4
CRÍTICO	4	57,1	4	57,1	1	14,3	—	—	—	—	—	—	—	—

Fonte: Instituto de Proteção Ambiental do Amazonas, Manaus [2010?]

Os Municípios de Itacoatiara, Itapiranga, Maués, Nova Olinda do Norte, Presidente Figueiredo, Silves e Urucurituba formam a Sub-região do Médio Amazonas, onde a maior deficiência consiste na falta de instrumentos de gestão ambiental, porque somente Itacoatiara, Itapiranga e Maués contam com mecanismos de educação ambiental, capacitação de agentes multiplicadores, além de vistorias e emissões de autorizações para atividades relacionadas ao meio ambiente (Tabela 4).

Observa-se, ainda, que nenhum dos Municípios analisados possui Conselho de Meio Ambiente e Fundo de Meio Ambiente implantados e atuantes, o que mais uma vez demonstra o descaso para com a questão ambiental, inclusive tendo em vista que a

região possui três dos principais Municípios do Estado, Itacoatiara, Maués e Presidente Figueiredo (Tabela 4), considerando-se a densidade demográfica.

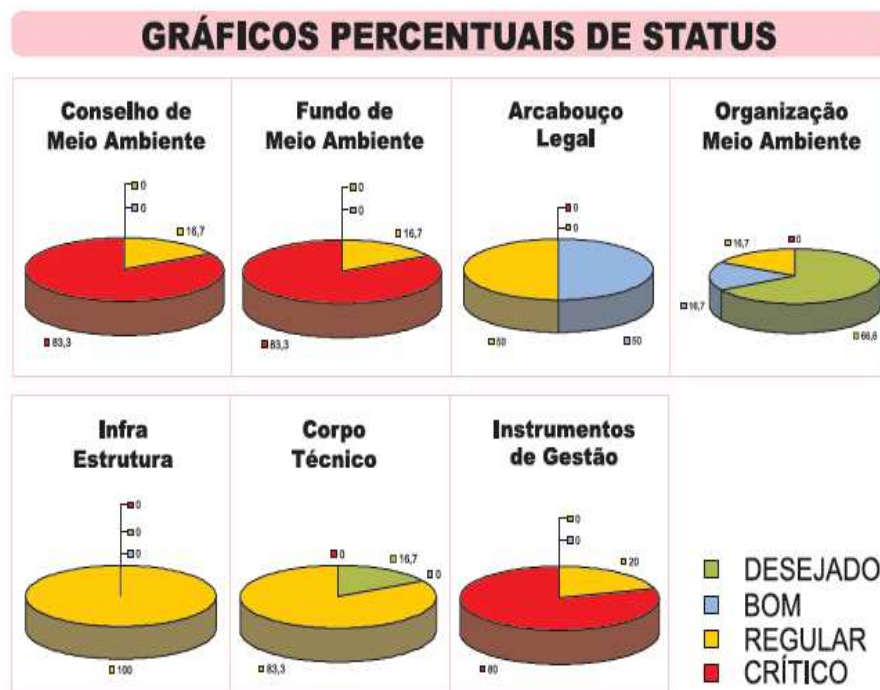


Figura 5 Sub-região do Baixo Amazonas

Fonte Instituto de Proteção Ambiental do Amazonas, Manaus [2010?]

Tabela 5 - Gráficos percentuais de status da sub-região do Baixo Amazonas

MUNICÍPIOS/ POPULAÇÃO (2007)	ATRIBUTOS						
	Conselho de M. Ambiente	Fundo de M. Ambiente	Arcabouço Legal	Organismo de M. Ambiente	Estrutura Física	Corpo Técnico	Instrumentos de Gestão
BARREIRINHA 26645 hab.	Em fase de implementação	Existe, mas não regulamentado e sem conta vinculada	Plano Diretor Cod. Ambiental, mas sem regulamentação Cod. Postura Cod. Tributário	Secretaria de Cultura, Turismo e Meio Ambiente	Prédio próprio 2 computadores GPS Maq. Digital	Sec. NS Comiss 1 assessor Nm Comiss 1 aux adm estat 2 serv gerais estat.	Acordos de pesca Cursos Ag. Amb. Cursos Fiscais Ambientais
BOA VISTA DO RAMOS 13138 hab.	Implantado mas não atuante	Inexistência	O Cod. Ambiental se encontra em fase de correção jurídica	Secretaria de Meio Ambiente	Prédio terceiros 1 computador	1 Tec. Florestal, NM Concursado 2 fiscais amb. NM Concursado 1 recepcionista 2 Serv. Geral NM Concursado	Inexistência
NHAMUNDÁ 17553 hab.	Em fase de implantação	Inexistência	Código ambiental aprovado e regulamentado	Secretaria de Meio Ambiente	Prédio terceiros 1 computador	3 fiscais ambientais Concursados	Inexistência
PARINTINS 102044 hab.	Em fase de implantação	Inexistência	Plano Diretor Cod. Ambiental Cod. Postura Cod. Obras Lei da Pesca	Coordenadoria de Meio Ambiente	Prédio terceiros 1 computador 1 voadeira GPS, internet Retroprojeter Câmara Digital Filmadora	Sec. NS Comiss. 6 Aux. Adm. NS, sendo 5 estat. 2 Aux. Adm. NS incompleto, estat	Inexistência
SÃO SEBASTIÃO DO UATUMÃ	Inexistência	Inexistência	Cod. Postura	Secretaria de Meio Ambiente	Prédio da Prefeitura 1 computador 1 voadeira	2 NS estat. 1 NM estat.	Inexistência
URUCARÁ 15716 hab.	Inexistência	Inexistência	Cod. Postura Cod. Tributário	Secretaria de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável	Prédio terceiros 1 computador 1 voadeira	Sec. NS Comiss. 1 Ag. Administrativo Concursado	Inexistência

■ DESEJADO ■ BOM ■ REGULAR ■ CRÍTICO

QUADRO SÍNTESE DO STATUS														
SITUAÇÃO	CONSELHO DE MEIO AMBIENTE		FUNDO DE MEIO AMBIENTE		ARCABOUÇO LEGAL		ORGANIZAÇÃO MEIO AMBIENTE		INFRA ESTRUTURA		CORPO TÉCNICO		INSTRUMENTOS DE GESTÃO	
	N.º de Mun.	%	N.º de Mun.	%	N.º de Mun.	%	N.º de Mun.	%	N.º de Mun.	%	N.º de Mun.	%	N.º de Mun.	%
DESEJADO	—	—	—	—	—	—	4	66,6	—	—	1	16,7	—	—
BOM	—	—	—	—	3	50,0	1	16,7	—	—	—	—	—	—
REGULAR	1	16,7	1	16,7	3	50,0	1	16,7	6	100,0	5	83,3	1	20,0
CRÍTICO	5	83,3	5	83,3	—	—	—	—	—	—	—	—	4	80,0

Fonte Instituto de Proteção Ambiental do Amazonas, Manaus [2010?]

Integram a Sub-região do Baixo Amazonas os Municípios de Barreirinha, Boa Vista do Ramos, Nhamundá, Parintins, São Sebastião do Uatumã e Urucará. Embora conte com um dos Municípios mais populosos do Estado, Parintins, a Sub-região analisada está em situação crítica no que diz respeito à descentralização da gestão ambiental.

Isto porque, nenhum dos seis Municípios possui Conselho de Meio Ambiente e Fundo de Meio Ambiente implantados e atuantes, bem como além de acordos de pesca e cursos para Fiscais Ambientais em Barreirinha, nenhum outro Município desenvolveu instrumentos de gestão ambiental (Tabela 5).

Parintins, por sua vez, possui apenas uma “Coordenadoria” de Meio Ambiente, a qual funciona em prédio de terceiros e pode contar com 8 servidores, além do secretário (Tabela 5).

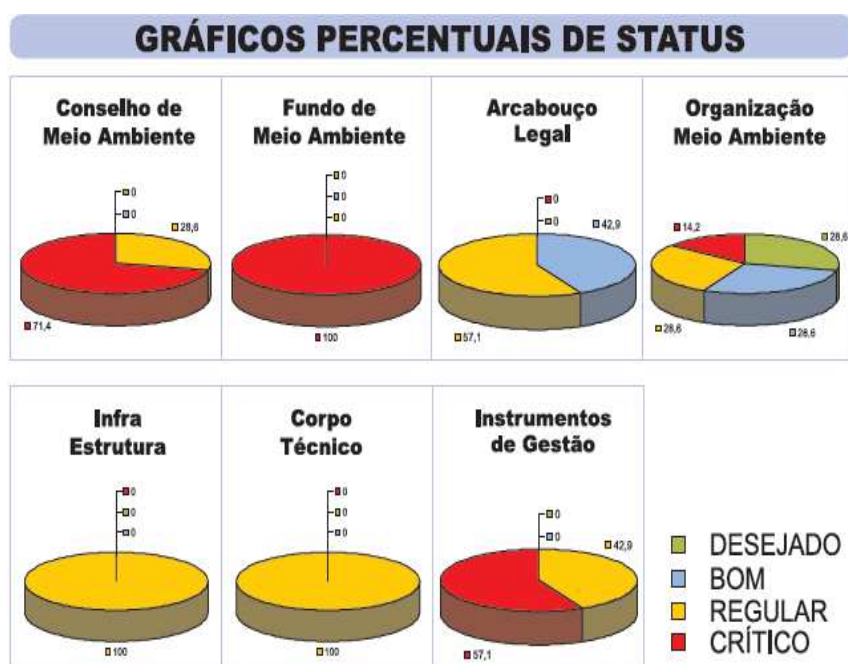


Figura 6 Sub-região do Alto Solimões

Fonte Instituto de Proteção Ambiental do Amazonas, Manaus [2010?]

Tabela 6- Gráficos percentuais de status da sub-região do Alto Solimões

MUNICÍPIOS/ POPULAÇÃO (2007)	ATRIBUTOS						
	Conselho de M. Ambiente	Fundo de M. Ambiente	Arcabouço Legal	Organismo de M. Ambiente	Estrutura Física	Corpo Técnico	Instrumentos de Gestão
AMATURÁ 8348 hab.	Existente, mas ainda precário	Inexistência	Plano Diretor e Cód. de Postura Cod. Ambiental aprovado, sem regulamentação	Secretaria de Meio ambiente	Prédio da Prefeitura 1 voadeira 1 computador	Sec. NS Estat. 2 Serv. Geral Estat.	Educação Ambiental
ATALAIA DO NORTE 13682 hab.	Inexistência	Inexistência	Cód. de Postura Cod. Tributário	Secretaria de Meio ambiente	Prédio terceiros 1 carro 1 voadeira 3 computadores	2 NM 12 serv. Gerais 10 ens. Fundam. Temporários	Inexistência
BENJAMIN CONSTANT 29268 hab.	Inexistência	Inexistência	Plano Diretor, em instalação Cod. Postura	Através da Secretaria de Produção	Prédio da Prefeitura 1 voadeira 1 computador	1 Sec. NS . 5 Tec. NM Todos concursados	Educação Ambiental
SANTO ANTONJO DO IÇÁ 29249 hab.	Implantado, mas não atuante	Inexistência	Cod. ambiental	Secretaria de Turismo e de Meio ambiente	Prédio Prefeitura 1 voadeira 1 computador	3 Agentes administrativos NS Estatutários	Inexistência
SÃO PAULO DE OLIVENÇA 30727 hab.	Em fase de implantação	Está sendo encaminhado à câmara	Em tramitação na câmara	Assessoria Municipal de Meio Ambiente	Prédio terceiros	Sec. NS Secretaria NM Comissionados	Inexistência
TABATINGA 45293 hab.	Inexistência	Inexistência	Plano Diretor Cod. Postura Cod. Tributário	Não existe uma secretaria específica para Meio Ambiente A função é feita na Sec. de Infra Estrutura	Trabalham em uma sala da Sec. de Infra Estrutura	1 Coord. NS Turism. Comiss. 1 aux admn. 1 engenheira civil. comiss.	Inexistência
TONANTINS 19090 hab.	Inexistência	Inexistência	Em tramitação na câmara	Secretaria de agricultura e de Meio Ambiente	Prédio Próprio	Sec. Nm Comiss Sub, NM Comiss 2 Serv. Geral, sendo 1 efetivo	Inexistência

■ DESEJADO ■ BOM ■ REGULAR ■ CRÍTICO

QUADRO SÍNTESE DO STATUS

SITUAÇÃO	CONSELHO DE MEIO AMBIENTE		FUNDO DE MEIO AMBIENTE		ARCABOUÇO LEGAL		ORGANIZAÇÃO MEIO AMBIENTE		INFRA ESTRUTURA		CORPO TÉCNICO		INSTRUMENTOS DE GESTÃO	
	N.º de Mun.	%	N.º de Mun.	%	N.º de Mun.	%	N.º de Mun.	%	N.º de Mun.	%	N.º de Mun.	%	N.º de Mun.	%
DESEJADO	—	—	—	—	—	—	2	28,6	—	—	—	—	—	—
BOM	—	—	—	—	3	42,9	2	28,6	—	—	—	—	—	—
REGULAR	2	28,6	—	—	4	57,1	2	28,6	7	100,0	7	100,0	3	42,9
CRÍTICO	5	71,4	7	100,0	—	—	1	14,2	—	—	—	—	4	57,1

Fonte Instituto de Proteção Ambiental do Amazonas, Manaus [2010?]

A Sub-região do Alto Solimões é formada pelos Municípios de Amaturá. Atalaia do Norte, Benjamin Constant, Santo Antônio do Içá, São Paulo de Olivença, Tabatinga e Tonantins.

Nesta Sub-região são observados os mais graves entraves à realização da descentralização da gestão ambiental:

a) Somente Amaturá e Atalaia do Norte possuem Secretaria de Meio Ambiente, enquanto em Benjamin Constant o assunto é tratado através da Secretaria de Produção,

em São Paulo de Olivença através da Assessoria Municipal de Meio Ambiente e em Tabatinga pela Secretaria de Infraestrutura (Tabela 6).

b) Além da Educação Ambiental em Amaturá e em Benjamin Constant, nenhum outro Instrumento de Gestão Ambiental é utilizado na área (Tabela 6).

c) Nenhum Município da Sub-região verificada possui Conselho de Meio Ambiente e Fundo de Meio Ambiente implantados e atuantes (Tabela 6).

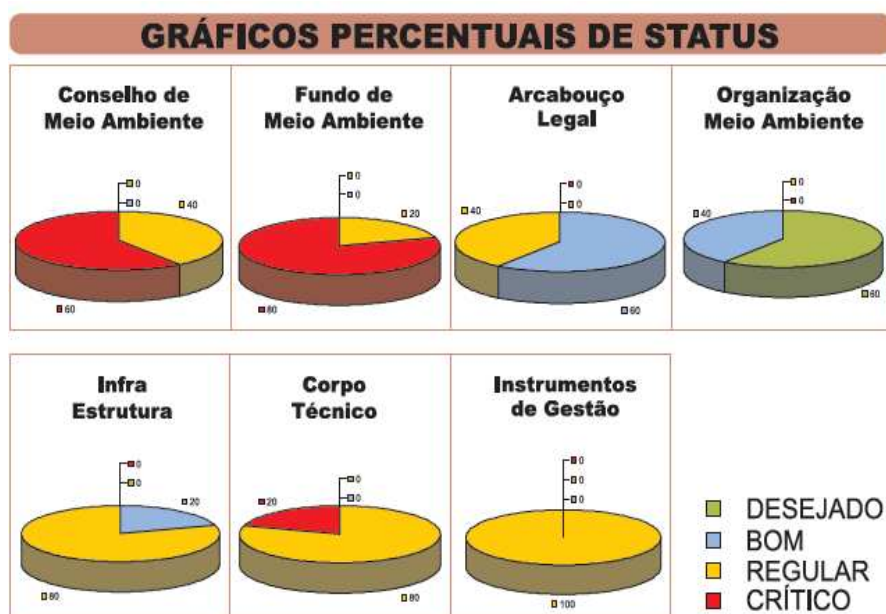


Figura 7 Sub-região do Rio Purus

Fonte Instituto de Proteção Ambiental do Amazonas, Manaus [2010?]

Tabela 7 - Gráficos percentuais de status da sub-região do Rio Purus

MUNICÍPIOS/ POPULAÇÃO (2007)	ATRIBUTOS						
	Conselho de M. Ambiente	Fundo de M. Ambiente	Arcabouço Legal	Organismo de M. Ambiente	Estrutura Física	Corpo Técnico	Instrumentos de Gestão
BOCA DO ACRE 29818 hab.	Inexistência	Inexistência	Plano Diretor Lei Orgânica Cod. Tributário	Secretaria Municipal de Meio ambiente	Prédio da Prefeitura 1 pic-up (com defeito) 1 computador Fax, GPS Mesas, armários, etc.	1 Sec. NS comiss 2 admin, Efetivos	Educação Ambiental
CANUTAMA 11463 hab.	Inexistência	Inexistência	Cod. Postura, em tramitação na Câmara Cód. Tributário	Secretaria Municipal de Meio ambiente	Prédio da Prefeitura	Sec. NM Comiss 11 fiscais Ens. Fundamental Temporários	Seminário pela Promotoria do Estado e 2007 (L)
LÁBREA 36909 hab.	Existente mas não atuante	Inexistência	Plano Diretor Cod. Postura Lei de uso e ocupação do solo Cod Sanitário em tramitação	Secretaria Municipal de Meio ambiente	Prédio da Prefeitura 1 pic-up Equip. escritório 1 Computador 1 voadeira 2 GPS Internet	Sec. NM Comiss Sub. NM Comiss 2 Tec agropec., 1 Digitador 1 aux adm, 1 Serv. Geral 2 Vigias Estatutários	Educação Ambiental e Fiscalização
PAUINÍ 18325 hab.	Inexistência	Inexistência	Cod. Postura Cod. Tributário Lei Orgânica	Secretaria Municipal de Turismo e de Meio ambiente	Prédio da Prefeitura 1 Computador 1 voadeira (emprestada p/ INPA)	Sec. NM Comiss Sub NM Comiss 1 Tec agric Estat 1 Aux Adm Estat 3 ser geral estat	Coleta de Lixo Conscientização na rede escolar Encontros nos bairros
TAPAUÁ 19453 hab.	Existente	Existe mas sem conta vinculada	Cod. Ambiental	Secretaria de Turismo e de Meio ambiente (não está funcionando)	Prédio da Prefeitura	Existem 3 cargos: secretário, diretor e encarregado Falta nomear	Educação ambiental

■ DESEJADO ■ BOM ■ REGULAR ■ CRÍTICO

QUADRO SÍNTESE DO STATUS														
SITUAÇÃO	CONSELHO DE MEIO AMBIENTE		FUNDO DE MEIO AMBIENTE		ARCABOUÇO LEGAL		ORGANIZAÇÃO MEIO AMBIENTE		INFRA ESTRUTURA		CORPO TÉCNICO		INSTRUMENTOS DE GESTÃO	
	N.º de Mun.	%	N.º de Mun.	%	N.º de Mun.	%	N.º de Mun.	%	N.º de Mun.	%	N.º de Mun.	%	N.º de Mun.	%
DESEJADO	—	—	—	—	—	—	3	60,0	—	—	—	—	—	—
BOM	—	—	—	—	3	60,0	2	40,0	1	20,0	—	—	—	—
REGULAR	2	40,0	1	20,0	2	40,0	—	—	4	80,0	4	80,0	5	100,0
CRÍTICO	3	60,0	4	80,0	—	—	—	—	—	—	1	20,0	—	—

Fonte Instituto de Proteção Ambiental do Amazonas, Manaus [2010?]

Os Municípios de Boca do Acre, Canutama, Lábrea, Pauiní e Tapauá integram a Sub-região do Rio Purus, não possuindo Conselho de Meio Ambiente e Fundo de Meio Ambiente implantados e atuantes regularmente (Tabela 7).

Em Tapauá, a despeito de ter sido implantada a Secretaria de Turismo e Meio Ambiente, existem 3 cargos (secretário, diretor e encarregado) que ainda haviam sido providos (Tabela 7).

Desta forma, não é possível executar a Política de Meio Ambiente nesta Sub-região.

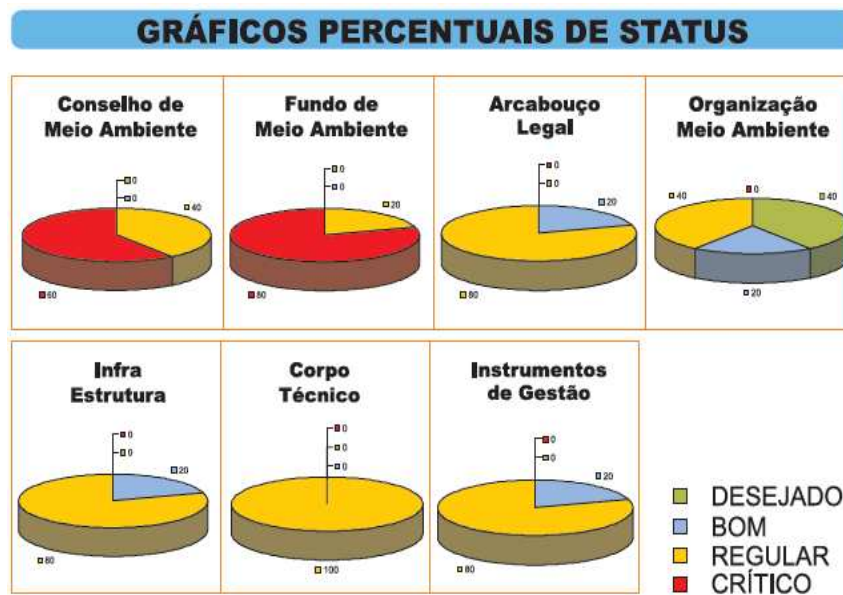


Figura 8 Sub-região do Rio Madeira

Fonte Instituto de Proteção Ambiental do Amazonas, Manaus [2010?]

Tabela 8- Gráficos percentuais de status da sub-região do Rio Madeira

MUNICÍPIOS/ POPULAÇÃO (2007)	ATRIBUTOS						
	Conselho de M. Ambiente	Fundo de M. Ambiente	Arcabouço Legal	Organismo de M. Ambiente	Estrutura Física	Corpo Técnico	Instrumentos de Gestão
APUÍ 17240	Inexistência	Inexistência	Cod. Postura Cod. Obras Cod. Tributário Cod. sanitário	Secretaria de Meio Ambiente	Prédio com 4 salas, auditório, Computador e note book, internet, voadeira e picup	Sec. NM Comiss 1 Assist Adm 1 Tec. Agric. NM, estatutários 1 Motorista 1 Serv. Gerais	Projeto de Fortalecimento do Planejamento Ordenamento e Gestão Amb. (FNMA/MMA) Projeto de Fortalecimento Gestão Urbana (Min. Cidades)
BORBA 31098	Inexistência	Inexistência	Plano Diretor tramitando Lei orgânica em reformulação Cod. Postura Cod. Tributário	Secretaria de Esporte, Cultura Turismo e Meio Ambiente	Prédio alugado 2 computadores com internet e impressora	Sec. NM Comiss 1 assessor NS, 7 funcionários, mas nenhum atende a área ambiental	As ações realizadas no município são feitas junto com as escolas municipais e estaduais
HUMAITÁ 38559	Conselho existente e emponderado	Inexistência	Plano Diretor Cod. Postura Cod. Tributário Lei Orgânica Municipal	Secretaria Municipal de Meio Ambiente, Turismo Desenvolvimento Sustentável	Prédio da Prefeitura, picup, casqueta e carreta, com motor de popa estragada	Sec. NS Estat, 1 Tec. Agrop, NS 1 Tec. Agrop, NS incompleto Aux, Adm NS incompleto Estatutários	Parceria com IPAAM na facilitação para a emissão de Licenciamento Acordo de Pesca Projeto para rios e igarapés livres de poluição e outras atividades
MANICORÉ 44327	Implantado, mas não atuante	Existe FNMA, não regulamentado e s/conta	Cod. Ambiental Cod. Postura Cod. Tributário Cod. Sanitário	Secretaria de Meio ambiente e Desenvolvimento Sustentável	Prédio Terceiros Equip. escritório 1 computador, maq, Fotográfica GPS (avariado)	Sec NS Gerente NS 15 funcionários: (12 estatutários)	Campanha de Ed. Ambiental Cap. de Agentes Ambientais Parcerias em projetos de des. sustentável
NOVO ARIPUANÃ 18186	Inexistência	Inexistência	Cod. Postura Cod. Tributário Cod. Sanitário	Setor de Meio Ambiente	Prédio da Prefeitura	Sec. NS Comiss. 1 Aux, NM Estat 1 Atendente Estat.	Educação ambiental

■ DESEJADO ■ BOM ■ REGULAR ■ CRÍTICO

QUADRO SÍNTESE DO STATUS														
SITUAÇÃO	CONSELHO DE MEIO AMBIENTE		FUNDO DE MEIO AMBIENTE		ARCABOUÇO LEGAL		ORGANIZAÇÃO MEIO AMBIENTE		INFRA ESTRUTURA		CORPO TÉCNICO		INSTRUMENTOS DE GESTÃO	
	N.º de Mun.	%	N.º de Mun.	%	N.º de Mun.	%	N.º de Mun.	%	N.º de Mun.	%	N.º de Mun.	%	N.º de Mun.	%
DESEJADO	—	—	—	—	—	—	2	40,0	—	—	—	—	—	—
BOM	—	—	—	—	1	20,0	1	20,0	1	20,0	—	—	1	20,0
REGULAR	2	40,0	1	20,0	4	80,0	2	40,0	4	80,0	5	100,0	4	80,0
CRÍTICO	3	60,0	4	80,0	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—

Fonte Instituto de Proteção Ambiental do Amazonas, Manaus [2010?]

Integram a Sub-região do Rio Madeira os Municípios de Apuí, Borba, Humaitá, Manicoré e Novo Aripuanã, sendo que apenas em Apuí e em Manicoré há uma Secretaria de Meio Ambiente, enquanto nos demais Municípios a secretaria de meio Ambiente trata, também, de outros assuntos como esporte, cultura e turismo, com exceção de Novo Aripuanã, onde há um “setor” de meio ambiente (Tabela 8).

Do mesmo modo, não existe um Conselho de Meio Ambiente e Fundo de Meio Ambiente implantados e atuando regularmente (Tabela 8).

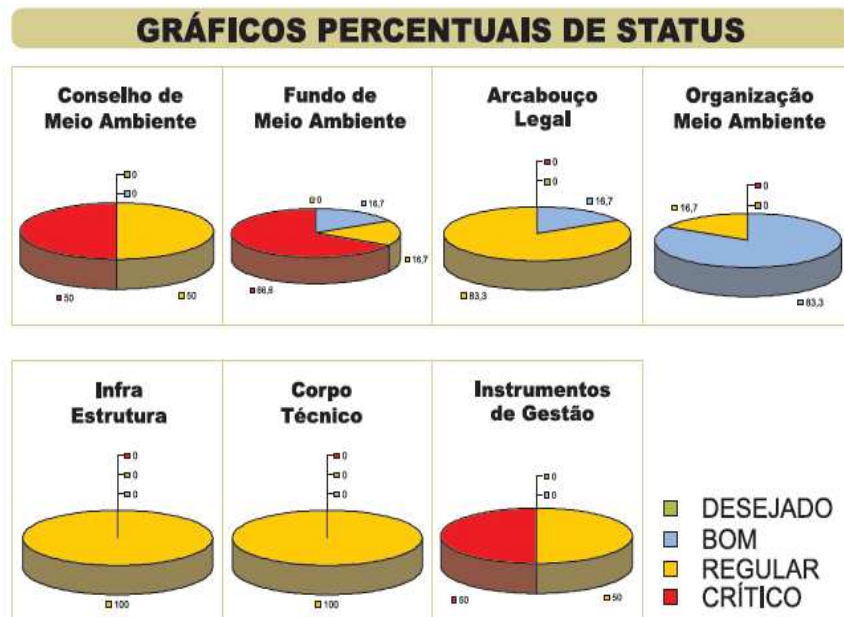


Figura 9 Sub-região do Juruá

Fonte Instituto de Proteção Ambiental do Amazonas, Manaus [2010?]

Tabela 9- Gráficos percentuais de status da sub-região do Juruá

MUNICÍPIOS/ POPULAÇÃO (2007)	ATRIBUTOS						
	Conselho de M. Ambiente	Fundo de M. Ambiente	Arcabouço Legal	Organismo de M. Ambiente	Estrutura Física	Corpo Técnico	Instrumentos de Gestão
CARAUARÍ 25110 hab.	Existente	Possui Fundo os recursos são aplicados principalmente em Fiscalização e Ed. Ambiental	Cód. Ambiental	Secretaria de Desenvolvimento Sustentável e Meio Ambiente	Prédio Próprio 3 computadores	Sec. NS Comiss 3 assist. adm. NM, temporários	Inexistência
EIRUNEPÉ 29411 hab.	Existente, mas ainda precário	Existe, mas sem regulamentação e sem conta	Plano Diretor em fase de aperfeiçoamento	Departamento de Meio Ambiente (vinc. à Sec. de Educação)	1 computador cedido pelo Tiro de Guerra	1 Diret. Comiss Tec. Em Enfermagem Comissionado	Campanhas educativas e informativas nas escolas
ENVIRA 16438 hab.	Inexistência	Inexistência	Cod. tributário	Secretaria de Produção, Meio Ambiente e Desenvolvimento Rural	Prédio Prefeitura 1 computador e internet compartilhados	1 Sec Exec. NM Comiss. 1 Garante NM Comissionado 1 Aux.	Ações somente desenvolvidas com o IDAM no setor primário
IPIXUNA 17177 hab.	Inexistência	Inexistência	Cod. Tributário	Secretaria de Meio Ambiente	1 computador	Sec. NM Comiss Sub. NM Comiss 7 Jardineiros (efetivos)	Inexistência
ITAMARATI 8078 hab.	Inexistência	Inexistência	Cod. Postura Cod. Tributário	Secretaria de Turismo e de Meio Ambiente	Atende na Prefeitura (saia assistência social)	Sec. NM Comiss	Inexistência
GUAJARÁ 14102 hab.	Conselho implantado, mas não atuante	Inexistência	Cod. Postura Cod. Tributário	Secretaria de Turismo e de Meio Ambiente	Prédio Terceiros 1 computador, sem internet Mesas, cadeiras	Sec. NS incompleto estatutário 1 Ag. Adm. NM Estatutário 1 Aux. Geral Nm Estatutário 2 motoristas Estatutários	Trabalho de Educação Ambiental nas escolas

■ DESEJADO ■ BOM ■ REGULAR ■ CRÍTICO

QUADRO SÍNTESE DO STATUS														
SITUAÇÃO	CONSELHO DE MEIO AMBIENTE		FUNDO DE MEIO AMBIENTE		ARCABOUÇO LEGAL		ORGANIZAÇÃO MEIO AMBIENTE		INFRA ESTRUTURA		CORPO TÉCNICO		INSTRUMENTOS DE GESTÃO	
	N.º de Mun.	%	N.º de Mun.	%	N.º de Mun.	%	N.º de Mun.	%	N.º de Mun.	%	N.º de Mun.	%	N.º de Mun.	%
	DESEJADO	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
BOM	—	—	1	16,7	1	16,7	5	83,3	—	—	—	—	—	—
REGULAR	3	50,0	1	16,7	5	83,3	1	16,7	6	100,0	6	100,0	3	50,0
CRÍTICO	3	50,0	4	66,6	—	—	—	—	—	—	—	—	3	50,0

Fonte Instituto de Proteção Ambiental do Amazonas, Manaus [2010?]

A última Sub-região estudada é a do Juruá, formada pelos Municípios de Caruarari, Eirunepé, Envira, Ipixuna, Itamarati e Guajará.

Apenas Caruarari possui Fundo de Meio Ambiente implantado e atuante e uma Secretaria de Desenvolvimento Sustentável e Meio Ambiente, bem como um Código Ambiental promulgado (Tabela 9).

Por outro lado, nos demais Municípios da Sub-região, quando existe o Conselho de Meio Ambiente sua atuação é precária (Tabela 9).

Diante dos dados coletados, em relação à descentralização da gestão ambiental no Estado do Amazonas alguns pontos merecem destaque:

O Conselho de Meio Ambiente encontra-se em plena atuação em apenas 6 Municípios.

Do mesmo modo, o Fundo de Meio Ambiente foi criado e não apresenta pendências, seja de regulamentação ou de prestação de contas, em 3 Municípios.

Basicamente, em 25 desses Municípios, de um total de 64, foi promulgado o Código Ambiental.

Em 50 Municípios há uma Secretaria de Meio Ambiente, mesmo que em alguns lugares tais secretarias acumulem atribuições concernentes ao turismo, esporte, dentre outros. Porém, é inconcebível que em um Município do porte de Tabatinga, por exemplo, a matéria ambiental seja tratada por um “setor” da Prefeitura, denotando total descaso dos agentes públicos para com o meio ambiente.

Outro aspecto que demonstra como a questão ambiental é sempre deixada para o segundo plano é que na maioria desses Municípios o organismo de meio ambiente conta com menos de 5 servidores, a despeito da vasta extensão territorial a ser fiscalizada.

Quanto aos instrumentos de gestão, em geral, os Municípios utilizam o trabalho de educação ambiental nas escolas e em conjunto com outros órgãos como o IDAM (Instituto de Desenvolvimento Agropecuário do Amazonas).

No que concerne especificamente a Manaus e Caapiranga, Municípios escolhidos para uma análise mais detida, tem-se que Manaus é o único Município do Estado que conta com uma completa estrutura no sentido de aplicar a descentralização da gestão ambiental, conforme pode ser observado na Tabela 3. Por outro lado, Caapiranga possui apenas uma Secretaria de Meio Ambiente, a qual funciona em prédio de terceiros e conta com a atuação do Secretário e de um Agente Ambiental, o que também pode ser observado a partir da análise da Tabela 3.

Realizar a descentralização da gestão ambiental diante de resultados tão díspares é um desafio que deve ser enfrentado, sendo este o condão do presente trabalho.

(ii) A partir da análise de ações ajuizadas com o desiderato de discutir a competência de licenciamento ambiental.

A mais emblemática ação ajuizada com o objetivo de discutir a competência de licenciamento ambiental é a Ação Declaratória número 0205902-47.2009.8.04.0001 (001.09.205902-4), proposta pelo **SINDICATO DA INDÚSTRIA DA CONSTRUÇÃO CIVIL DO AMAZONAS (SINDUSCON/AM)** contra o **Município de Manaus, Secretaria Municipal de Meio Ambiente (SEMMA), e Instituto de Proteção Ambiental do Amazonas (IPAAM).**

Primeiramente, o SINDUSCON tratou da sua legitimidade para propor a referida ação, informando que tem sua “denominação, fins, sede, forma de constituição, duração de associação, objetivos e patrimônio, disciplinados no Estatuto protocolado sob o nº 00015105 e registrado sob o nº 00015079 no Cartório de Registro Títulos e documentos - RTD no dia 27 de agosto de, sucedendo o Sindicato da Indústria da Construção Civil de Manaus”.

Destacando que o inciso III do art. 8º da Constituição Federal outorgou aos sindicatos a atribuição de “*defesa dos direitos e interesses coletivos ou individuais da categoria, inclusive em questões judiciais e administrativas*”.

Em seguida, fez o Autor referência à legitimidade passiva da SEMMA (atual SEMMAS) e do IPAAM, aduzindo que “o Município de Manaus foi reorganizado segundo os termos da Lei Municipal n.º 936, de 20 de janeiro de 2006”.

O art. 4º, da dita Lei Municipal revela taxativamente os órgãos integrantes da administração direta do Município de Manaus, entre eles a Secretaria Municipal de Meio Ambiente (SEMMA).

Art. 4.º Integram a estrutura básica do Poder Executivo:

XX - Secretaria Municipal de Meio Ambiente – SEMMA;

Ainda segundo o **SINDUSCON/AM**, “a Lei Municipal em comento foi regulamentada pelo Decreto Municipal nº 8.399, de 20 de abril de 2006, que dispôs sobre as competências genéricas, a estrutura operacional, o quadro de cargos de provimento em comissão e de funções de confiança da Secretaria Municipal de Meio Ambiente – SEMMA”. (atual SEMMAS)

Art. 1.º À Secretaria Municipal de Meio Ambiente – SEMMA, Unidade da Estrutura Básica do Poder Executivo do Município de Manaus, compete:

I – formular e executar a Política Municipal de Meio Ambiente, em consonância com as diretrizes estabelecidas pela Política Nacional de Meio Ambiente;

II – atuar na prevenção e eliminação das consequências advindas da poluição sonora, visual, hídrica, da erosão, poluição provocada por veículos e ameaça ou dano ao patrimônio público e privado instalado no Município, no âmbito de sua atuação.

...

IV – proceder ao licenciamento de obras, edificações, reformas e loteamentos, no âmbito de sua atuação;

V - exercer a fiscalização e o controle preventivo de serviços com potencial de impacto ou passíveis de gerar comprometimento ao meio ambiente;

VI - exercer a fiscalização e o controle das atividades suscetíveis de degradar o meio ambiente ou comprometer a sua qualidade, estejam elas na esfera pública ou privada;

Ressalta, o SINDUSCON/AM, que “embora lei municipal haja criado a SEMMA, esta não lhe entregou personalidade jurídica própria, autônoma, diferente do Ente Municipal. Segundo a construção normativa citada, a Secretaria Municipal é apenas desconcentração administrativa do Ente Político denominado Município de Manaus”.

“Em conclusão, deve o Município de Manaus figurar no pólo passivo da presente ação, em razão da dupla exigência perpetrada por Órgão da Administração Direta do Poder Executivo Municipal, qual seja, a Secretaria Municipal do Meio Ambiente (SEMMA)”.

Quanto à legitimidade passiva do IPAAM, afirma o SINDUSCON/AM que o mesmo “foi instituído pelo Decreto Estadual n.º 17.033, de 11 de março de 1996”, sendo que “a Lei Estadual n.º 2.367, de 14 de dezembro de 1995, alterou a Lei n.º 2.330, de 29 de maio de 1995, inserindo na organização administrativa estadual o Instituto de Proteção Ambiental do Amazonas (IPAAM), autorizando, em seu art. 2º, o Chefe do Poder Executivo a instituir referida autarquia”.

Continua, informando que “o art. 4º da já citada Lei nº 2.367, de 14 de dezembro de 1995, por sua vez, transfere as atribuições, finalidades e patrimônio da Secretaria do Meio Ambiente, Ciência e Tecnologia (SEMACT) e do Instituto de Desenvolvimento dos recursos Naturais e Proteção Ambiental do Estado do Amazonas (IMA) para o Instituto de Proteção Ambiental do Amazonas (IPAAM)”.

“A lei Delegada nº 2, de 14 de abril de 2.005, por sua vez, tratou da reestruturação da organização político administrativa do Estado do Amazonas, contemplando no inciso VI do artigo 6º o órgão ambiental estadual, no caso o IPAAM”.

Do que foi exposto, concluiu-se que “o IPAAM integra a estrutura orgânica da Administração Pública, na modalidade de autarquia estadual, com autonomia administrativa e financeira, possuindo personalidade jurídica de direito público interno, com competência definida em lei, sede e foro na cidade de Manaus e jurisdição em todo o território do Amazonas”.

Em seguida, o SINDUSCON/AM apresenta um resumo fático da razão da presente demanda, nos seguintes termos:

O conflito de competência para concessão de licença ambiental é matéria recorrente entre os entes da Federação. Esta situação não é diferente no Município de Manaus, vez que de forma sistemática, vem ocorrendo problemas relacionados ao Duplo Licenciamento Ambiental, o que vem causando transtornos das mais diversas ordens aos jurisdicionados que aqui desenvolvem suas atividades e executam obras que são passíveis de licenciamento ambiental.

Este imbróglio vem afetando diretamente as empresas associadas ao SINDICATO DA INDÚSTRIA DA CONSTRUÇÃO CIVIL DO AMAZONAS – SINDUSCON – AM, Autor da presente demanda, em face da imposição de ônus e obrigações que precisam ser satisfeitas por ocasião do licenciamento ambiental, tanto no órgão estadual de meio ambiente, no caso o IPAAM, como na esfera municipal, a SEMMA, em flagrante bis in idem.

Considerando que no seguimento da Construção Civil – categoria de abrangência do sindicato autor, praticamente toda e qualquer atividade econômica terá algum efeito sobre o meio ambiente, sendo o licenciamento ambiental o meio pelo qual se identificam as ações com vistas a mitigar os efeitos negativos do empreendimento poluidor, compatibilizando a proteção ao meio ambiente com o desenvolvimento econômico, nada mais justo que as regras a serem aplicadas nessa seara fossem as mais claras possíveis, para que o empreendedor não ficasse sujeito a exigências díspares em diferentes esferas administrativas, criando insegurança jurídica, gerando atraso no cronograma executivo do empreendimento e impondo um ônus financeiro demasiadamente alto.”

Continua, o SINDUSCON, afirmando que as dificuldades começam quando o empreendedor, se vê obrigado a buscar a regularidade ambiental de sua atividade em mais de um ente federado ou, mesmo a despeito de já possuir uma Licença Ambiental para determinada atividade, se vê instado a realizar todo processo de licenciamento em outra esfera administrativa, contrariando a recomendação legal que assevera que os empreendimentos e atividades serão licenciados em um único nível de competência.

Recentemente, a Federação das Indústrias do Estado do Amazonas – FIEAM, entidade sindical de grau superior, parceira do SINDUSCON, em ofício encaminhado a Secretaria Municipal de Meio Ambiente – FIEAM, solicitou fosse dispensado o licenciamento ambiental de empresas sujeitas ao licenciamento estadual e/ou que já possuísse licença do IPAAM.

Em resposta, a SEMMA por meio do Parecer nº 085/2008 (Doc. Anexo), reafirmou a competência do Município de Manaus para licenciamento de empreendimentos de impacto ambiental local, com base no art. 21, XII, da Lei nº 605/2001, que instituiu o Código Ambiental Municipal, o qual assevera serem suas atribuições o licenciamento de localização, instalação, operação e ampliação das obras e atividades consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou degradadoras do meio ambiente, de impacto local, bem como determinar a realização de estudos prévios de impacto ambiental, cuja competência seja atribuída ao Município.

Não obstante isso, de forma taxativa aduziu que “o fato de a empresa já possuir a licença do IPAAM, não o exime do obrigatório licenciamento municipal porquanto adstrita as exigências da Norma em vigor, Lei nº 605/2001, que regula a instalação e operação de atividades cujo impacto e interesse ocorra no Município de Manaus” e, reporta-se, ainda, acerca da falta de regulamentação do art. 23, da Constituição Federal quanto a questão da competência para o licenciamento ambiental, registrando a inexistência, até o presente momento, de Convênio de Cooperação entre os órgãos ambientais, Estadual e Municipal.

Por fim, faz referência ao Mandado de Segurança impetrado pela INDÚSTRIA DE PAPEL SOVEL DA AMAZÔNIA LTDA (Proc. 001.07.353444-8), cuja decisão proferida por essa MM. Vara Especializada em Meio Ambiente e Questões Agrárias reconheceu a legitimidade do Município através da SEMMA, para realizar o licenciamento ambiental em relação àquelas atividades que tenham impacto local, corpo técnico capacitado, Conselho Municipal de Meio Ambiente em pleno funcionamento e existência de legislação pertinente que legitime sua atuação, no caso a Lei Municipal nº 605/2001.

Por outro turno, o IPAAM afirma ser do Estado a competência para o licenciamento ambiental.

Para o SINDUSCON, “Se mais de uma autoridade pudesse decidir sobre o mesmo pedido, não seria incomum decisões conflitantes, como de fato se observa na prática quando as licenças expedidas pela SEMMA são cotejadas com as exaradas pelo IPAAM”.

Continua destacando que “defini-se o órgão ambiental competente para licenciamento ambiental em razão dos impactos ambientais negativos diretos decorrentes do empreendimento e/ou atividade sob análise.

Isto porque, se houvesse duas ou mais autoridades competentes para conhecer, processar e julgar o mesmo pedido estaríamos diante de manifesta antijuridicidade, pois restariam violados a um só tempo o princípio da segurança jurídica e da presunção de legalidade dos atos administrativos, dentre outros, num universo capaz de gerar decisões de mesma hierarquia apontar-se-ia soluções conflitantes e, até, excludentes entre si.

Segundo a melhor doutrina, impactos nacionais são aqueles que afetam diretamente todo o país; os regionais, por sua vez, são aqueles cuja área de influência – impactos diretos – afeta total ou parcialmente o território de dois ou mais Estados-membros. De outra forma, compete aos órgãos ambientais estaduais ou do Distrito federal, o licenciamento de atividades e empreendimentos.

Assim, temos que o órgão competente para licenciar as atividades ou empreendimentos, cujo impacto ambiental seja significativo e de âmbito nacional ou regional é o Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais (IBAMA).

Em matéria ambiental, a competência administrativa ou de execução de tarefas incumbe a todos os entes políticos da Federação, cabendo à União aquelas matérias e questões de predominante interesse nacional, aos Municípios tocam os assuntos de interesse local, tendo os Estados competência residual, ou seja, se por acaso a competência não tenha sido expressamente entregue à União ou ao Município então obrigatoriamente ela será estadual.

À símile do ocorrido na divisão de competência para legislar, é exatamente o interesse ambiental preponderante o indicador do ente federativo competente.

(. . .)

A competência estadual para condução do procedimento administrativo de licenciamento ambiental é, portanto a regra, sendo a competência federal uma excepcionalidade, prevista segundo o texto legal como atuação supletiva.

(. . .)

As empresas associadas ao SINDUSCON e seus empreendimentos, produzirão impactos ambientais negativos limitados às fronteiras do Estado do Amazonas, sendo considerados como locais e legitimadores da atuação do órgão ambiental estadual, excluída a competência do IBAMA.

O duplo licenciamento ambiental, em detrimento das garantias outorgadas aos administrados pela Constituição Federal, como o devido processo legal, o processamento de seus feitos por autoridade competente, de escusar-se ao cumprimento de ordens manifestamente ilegal, de não se ver onerada a obrigação não disposta em lei,

dentre outras, constitui uma afronta ao estado democrático de direito e deve ser repudiada.

Isto porque o licenciamento ambiental deve ser considerado em sua inteireza, pois seu fracionamento importaria em prejuízo do próprio ambiente.”

Por fim, requereu, o Autor ordem judicial, em caráter liminar, consistente em obrigação de não fazer expedida em favor dos réus, de modo que estes se abstenham da adoção de quaisquer atos tendentes a exigir que os associados do SINDUSCON de posse de uma licença ambiental, seja esta exarada pela autarquia estadual ou pelo ente municipal, sejam obrigados a novamente se submeterem ao processo de licenciamento ambiental com o fito de obter uma segunda licença ambiental, até o trânsito em julgado do provimento judicial final que venha a declarar a competência legal para o exercício regular do poder de polícia de que trata a presente ação.

Quanto ao mérito, pretendeu fosse declarada, em face do conflito de competência positivo, qual dos dois órgãos ambientais – SEMMA ou IPAAM -, que ora figuram no pólo passivo da presente ação, possui COMPETÊNCIA LEGAL para exigir e realizar o licenciamento ambiental das empresas associadas ao SINDUSCON de modo a evitar-se o duplo licenciamento.

Tal ação obteve Sentença com Julgamento de Mérito, cuja conclusão transcrevo:

Vistos,

Trata-se de AÇÃO DECLARATÓRIA CUMULADA COM OBRIGAÇÃO DE NÃO FAZER E PEDIDO DE TUTELA ANTECIPADA ajuizada pelo SINDICATO DA INDÚSTRIA DA CONSTRUÇÃO CIVIL DO AMAZONAS - SINDUSCON, entidade sindical, devidamente qualificada na exordial, em face do MUNICÍPIO DE MANAUS, ente federado, pessoa jurídica de direito publico interno, por ato perpetrado pela SECRETARIA MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE E SUSTENTABILIDADE- SEMMAS, desconcentração administrativa desprovida de personalidade jurídica; e do INSTITUTO DE PROTEÇÃO AMBIENTAL DO AMAZONAS - IPAAM, autarquia estadual, com personalidade própria de pessoa jurídica de direito publico interno, ambas amplamente qualificadas na inicial.

Aduz o Requerente que vem sofrendo problemas relacionados ao duplo licenciamento ambiental, ocasionando transtornos das mais diversas ordens aos associados que desenvolvem e executam suas atividades as quais são passíveis de serem licenciadas.

(...)

Alega o Autor que as dificuldades começam quando o empreendedor se vê obrigado a buscar a regularidade ambiental de sua atividade em mais de um Ente Federado ou, mesmo a despeito de já possuir uma licença ambiental para determinada atividade se vê instado a realizar todo processo de licenciamento em outra esfera administrativa,

contrariando a recomendação legal que afirma aos empreendimentos e atividades que serão licenciados em um único nível de competência.

(...)

Manifesta finalmente, o Parquet Estadual pelo conhecimento da ação, com a declaração de competência administrativa ao Município de Manaus, através da Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Sustentabilidade, para o licenciamento ambiental dos empreendimentos de construção civil intentados pelos filiados do SINDUSCON.

É o breve RELATÓRIO.

DE C I D O

(...)

"Ex positis" em anuência com o parecer ministerial de fls., e por tudo quanto consta dos presentes feitos, JULGO PROCEDENTE O PEDIDO contido na presente ação em lume, fulcrado no art. 23, e 225, da Constituição Federal de 1988, c/c os arts. 4 e 165, do CPC, e ao teor do Diploma Legal nº 6.938/81. DECLARO o Município de Manaus, através da SECRETARIA MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE E SUSTENTABILIDADE-SEMMAS, competente legalmente para a obrigação de fazer, consistente em exigir e realizar o licenciamento ambiental das empresas associadas ao Sindicato da Indústria da Construção Civil do Amazonas.

CONDENO o INSTITUTO DE PROTEÇÃO AMBIENTAL DO AMAZONAS-IPAAM, a obrigação de não fazer, consistente em exigir e realizar o licenciamento ambiental das empresas associadas ao Sindicato da Indústria da Construção Civil do Amazonas.

CONDENO o Requerido, INSTITUTO DE PROTEÇÃO AMBIENTAL DO AMAZONAS - IPAAM, ao pagamento das custas e despesas processuais, bem como, dos honorários advocatícios e de sucumbências, os quais arbitro em 15% (quinze por cento), tendo em consideração, especialmente, a complexidade da causa, em que pese o bom trabalho desenvolvido pelos patronos do Autor, o que faço com base no artigo 20, §3, da Lei Adjetiva Civil brasileira.

ASSINALO, ainda, o prazo de cento e vinte (120) dias para que a PREFEITURA MUNICIPAL DE MANAUS, aperfeiçoe de forma tecnicamente adequada a SECRETARIA MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE E DE SUSTENTABILIDADE - SEMMAS, e o CONSELHO MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO E MEIO AMBIENTE - COMDEMA, realizando, se necessário concurso publico para o preenchimento de vagas do corpo técnico, sob pena de multa diária de R\$ 1.000,00 (Um Mil Reais), por descumprimento.

DETERMINO também, a SEMMAS que apresente a este Juízo, no prazo de setenta e duas (72) horas, a pauta de reuniões para o ano de 2010, do COMDEMA, informando anualmente este Juízo Especializado sobre as assembléias do mencionado Conselho.

RECORRO de oficio ao Egrégio Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas, na forma do art. 475, I, do Código de Processo Civil.

PUBLIQUE-SE.

REGISTRE-SE.

INTIMEM-SE.

CUMPRE-SE.

Manaus, 8 de março de 2010.

Dr. ADALBERTO CARIM ANTONIO

Juiz de Direito, Titular da VEMAQA.

6.4 COOPERAÇÃO ENTRE AS UNIDADES DA FEDERAÇÃO

De acordo com o art. 23 da Constituição, cabe à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, de forma cooperativa:

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; preservar as florestas, a fauna e a flora; e, por fim, registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios.

O parágrafo único do citado dispositivo constitucional dispõe que as normas de cooperação entre os entes federativos deverão ser fixadas por lei complementar. Todavia, até a presente data tal lei complementar não foi promulgada.

Tal dispositivo não significa que se deva devolver à União a competência para instituir encargos a Estados e Municípios, o que representaria uma verdadeira invasão no âmbito da competência desses entes federativos, e sim para legislar sobre mecanismos de cooperação intergovernamental tendentes a instrumentalizar a união de esforços pretendida pelo constituinte.

A maturidade relacionada a interatividade governativa no Brasil somente será atingida quando a partilha de poder for encarada enquanto cooperação entre as distintas esferas decisórias, tendo em vista a realização de objetivos comuns, isto é, enquanto integração de todas as instâncias num esforço conjunto para a realização das tarefas que redundem em benefício de toda a coletividade.

Por outro lado, considera-se que o art. 23 da Constituição Federal possui eficácia plena, na medida em que a atuação conjunta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios é sempre possível, uma vez respeitados seus limites territoriais, pois a norma regulamentadora serviria apenas para indicar a maneira pela qual a cooperação entre os entes seria realizada.

A despeito do termo *cooperação* indicar inexistência de hierarquia entre os entes federativos, verifica-se, em muitas ocasiões, conflitos entre normas e quanto a atuação desses entes. Freitas (2000), citado por SIRVINSKAS (2009), fornece alguns princípios com o fito de solucionar eventuais conflitos decorrentes da repartição de competências:

a) quando a competência for privativa da União, a eventual fiscalização de órgão estadual ou municipal com base na competência comum de proteção ao meio ambiente não retira a prevalência federal; b) quando a competência for comum (por exemplo, preservação de florestas), deve ser verificada a existência ou não de interesse nacional, regional ou local e, a partir daí, definir a competência material (por exemplo, a devastação de grandes proporções na Serra do Mar configura interesse federal, em face do contido no art. 225, §4º, da Constituição Federal); c) quando a competência for do Estado, por não ser a matéria privativa da União ou do Município (residual), a ele cabe a prática dos atos administrativos pertinentes, como fiscalizar ou impor sanções (. . .); no mar territorial a fiscalização cabe à Capitania dos Portos, do Ministério da Marinha; e) cabe ao Município atuar apenas em caráter supletivo quando a matéria for do interesse comum e houver ação federal ou estadual; f) cabe ao Município atuar privativamente quando a matéria for do interesse exclusivo local (por exemplo, poda de árvores nas vias públicas).

Há, ainda, autores que defendem a possibilidade da aplicação do princípio da subsidiaridade, o qual, ao lado do princípio da predominância do interesse, é um dos preceitos informadores da repartição de competências e verdadeira ferramenta de execução do federalismo flexível.

De acordo com o princípio da subsidiaridade, as entidades estatais superiores somente deverão assumir as atribuições que os entes menores não puderem cumprir de forma eficiente.

Existe, também, um terceiro entendimento, segundo o qual cada ente federativo deve atuar nos estritos limites de sua competência legislativa, existindo casos em que a competência administrativa comum poderá ser exercida por uma pessoa política diversa daquela que editou a norma, o que significa que qualquer dos entes da Federação, em casos específicos, poderá aplicar a legislação ambiental, mesmo que não a tenha editado.

Diante da nova redação do art. 241, da CF/88, cada ente da federação (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) disciplinará, através de lei os consórcios e os convênios de cooperação entre si, autorizando a gestão associada de serviços públicos, além da transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à realização dos serviços transferidos.

Importante não confundir tais consórcios e convênios de cooperação com os contratos administrativos celebrados pela Administração Pública, com base na lei n. 8.666/90, o que resultaria na competência exclusiva da União.

De fato, no contrato cada parte pretende um resultado diverso, enquanto no acordo todas se voltam para o mesmo resultado; no contrato as partes têm interesses

contrapostos que ao final são compostos mediante concessões recíprocas e prestações mútuas, enquanto no acordo as partes possuem os mesmos interesses que são perseguidos através de prestações convergentes; o contrato objetiva atender direta e concretamente ao interesse público, cuja realização depende da prestação do contratante privado, enquanto o acordo serve para ajustar as atuações conjuntas de dois entes públicos; no contrato uma das partes pretende o objeto, a outra visa a contraprestação respectiva, no convênio as prestações são sempre as mesmas, variando, apenas, as possibilidades de cada qual para a realização do objetivo comum.

Embora seja afastada a natureza contratual dos convênios e consórcios, não se nega a necessidade de uma normatividade federal que estabeleça um regime jurídico global, de princípios, regras e procedimentos com a finalidade de orientar a cooperação intergovernamental.

Enquanto lei complementar federal não regular os consórcios públicos, na forma do art. 241 da CF/88, Estados e Municípios os podem celebrar, com fulcro no art. 25 e art. 30, ambos da CF/88.

SILVEIRA (2007) apresenta os conceitos de convênio e consórcio formulados por Moreira Neto (1998):

Convênio é um acordo administrativo através do qual uma entidade pública pactua com outra ou outras entidades, sejam públicas ou privadas, o desempenho de atividades convergentes para a satisfação de um interesse público da competência e responsabilidade administrativa da primeira; enquanto o consórcio seria um acordo administrativo através do qual uma entidade pública pactua com outra ou outras entidades públicas, da mesma natureza, o desempenho de atividades convergentes para a satisfação de um interesse público da competência e responsabilidade administrativa comum.

Assim, os consórcios são celebrados entre pessoas jurídicas da mesma espécie, enquanto os convênios são celebrados entre pessoas jurídicas de espécies diferentes, sendo que a partir da celebração do ajuste não ocorre a formação de uma outra pessoa jurídica.

Ao celebrar o acordo, as entidades podem optar por executá-lo diretamente (através de seus próprios órgãos) ou indiretamente (por delegação legislativa). No segundo caso, nada obsta que os entes envolvidos instituam entidades públicas ou privadas para executar concretamente as atividades pretendidas, reconhecendo-se a

necessidade de autorização legislativa, embora o Supremo Tribunal Federal já tenha decidido pela inconstitucionalidade de tal exigência, por estar em jogo um ato de gestão das funções e bens públicos.

As entidades cooperantes devem definir, no instrumento do convênio ou consórcio, o modo e o regime com que pretendem exercer conjuntamente as competências em causa, bem como a duração, o patrimônio, o regime de pessoal, entre outras particularidades.

Destacam-se, ainda, os pontos favoráveis da cooperação:

- resolução de controvérsias competenciais;
- criação de fórmulas e procedimentos de participação global dos entes periféricos nos processos decisórios centrais; e
- a instituição de órgãos mistos para a gestão de interesses e prestação de serviços comuns.

As transferências de recursos entre as unidades da federação constituem requisito para a própria existência da Federação, na medida em que não se pode olvidar da compensação das desigualdades regionais, sendo correto afirmar que a compensação financeira decorre do compromisso constitucional de cooperação.

No sistema brasileiro, a crise das finanças excederia as tensões naturais de qualquer Estado composto, posto que o instrumentário financeiro utilizado não permite que seja atingido o equilíbrio desejado.

Isto porque, os critérios objetivos para a concessão de recursos e a análise de mérito para a sua continuidade são objeto de barganha, colocando em uma situação difícil a autonomia do ente federativo.

Numa resumida análise, a distribuição de competências tributárias e sistemas de transferências financeiras podem ser entendidos da seguinte forma:

a) os entes federados possuem competências tributárias, pois instituem e arrecadam tributos como autonomia no manejo dos mesmos, na medida em que podem adotar alíquotas diferenciadas nos tributos sob sua responsabilidade, o que pode resultar na alteração do gravame fiscal entre as regiões, como comumente ocorre quanto ao Imposto sobre a circulação de mercadorias e serviços (ICMS).

b) os entes periféricos recebem transferências automáticas ou obrigatórias, neste caso, a transferência de recursos independe da decisão do ente que os deva outorgar, nas seguintes formas constitucionais de participação no produto da arrecadação alheia:

- direta: nesta modalidade, as normas constitucionais instituem relações simples de rateio (ex. aos Municípios será atribuído 50% do produto do imposto sobre a propriedade territorial rural arrecadado pela União relativamente aos imóveis neles situados e 50% do produto do imposto arrecadado pelo Estado sobre a propriedade de veículos automotores licenciados em seus territórios);

- indireta: através da criação de fundos de participação para os quais afluem 47% dos recursos da União oriundos da arrecadação com o Imposto de Renda e 47% dos recursos da União decorrentes do IPI. Esses recursos são repartidos da seguinte forma: 21,5% para o Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal e 22,5% para o Fundo de Participação dos Municípios.

c) os entes federados também recebem transferências discricionárias ou voluntárias, dependentes da vontade do ente que as deseje outorgar, as quais permitem que do total de recursos administrados pela União uma parcela seja espontaneamente repassada aos Estados e Municípios para o financiamento de programas sociais condicionados.

Ressalte-se que as cotas de participação de Estados e Municípios nos fundos constitucionais permanecem os mesmos desde antes da CF/88, sendo definidas por meio de uma complexa fórmula multiplicativa que resulta numa indesejada diluição dos recursos disponíveis e atendimento insuficiente das demandas sociais, sem mencionar que as fórmulas em vigor estimulam a criação de novos Municípios, muitas vezes sem o atendimento de inúmeros requisitos essenciais para sua sobrevivência.

Há um verdadeiro incentivo à criação de novos municípios a despeito de inexistirem programas efetivos de incentivo aos Municípios já existentes, sendo a cooperação uma alternativa de viabilidade para que esses entes periféricos executem plenamente suas tarefas constitucionalmente asseguradas.

Ainda em 2010 o IPAAM e a SEMMAS iniciaram as tratativas concernentes à celebração de um convênio, através do qual seriam delegados à esta o licenciamento de determinados empreendimentos. Desta forma, em 28.12.2010 foi publicado no Diário Oficial o Convênio nº 001/2010-IPAAM/SEMMAS, o qual transcrevo integralmente a seguir.

TERMO DE CONVÊNIO QUE ENTRE SI CELEBRAM O ESTADO DO AMAZONAS E O MUNICÍPIO DE MANAUS, OBJETIVANDO A COOPERAÇÃO INSTITUCIONAL NAS ÁREAS DE FISCALIZAÇÃO E LICENCIAMENTO AMBIENTAL.

Pelo presente instrumento, o ESTADO DO AMAZONAS, pessoa jurídica de direito público interno, com sede nesta cidade, na Av.

Brasil, s/nº, Compensa II, representado pelo Excelentíssimo Senhor Governador, Sr. OMAR JOSÉ ABDEL AZIZ, denominado simplesmente por ESTADO e o MUNICÍPIO DE MANAUS, pessoa jurídica de direito público interno, com sede nesta cidade, na Av. Brasil nº 2971, Compensa, representado pelo excelentíssimo Senhor Prefeito AMAZONINO ARMANDO MENDES, denominado simplesmente MUNICÍPIO, resolvem celebrar o presente convênio, mediante as cláusulas e condições que se seguem:

CLÁUSULA PRIMEIRA – OBJETO

Constitui objeto do presente convênio a execução, pelo MUNICÍPIO dos procedimentos de fiscalização e licenciamento ambiental de atividades e empreendimentos de impacto local relacionado no Anexo I, que é parte integrante deste Convênio, assim como a correlata cooperação técnica e administrativa entre as partes.

CLÁUSULA SEGUNDA – ATRIBUIÇÕES

2. Para a execução do presente convênio, os partícipes têm as seguintes atribuições:

2.1. Compete ao ESTADO:

- a) organizar, coordenar, orientar e integrar, como órgão estadual, a Política Estadual do Meio Ambiente, bem como as diretrizes governamentais fixadas para a administração da qualidade ambiental, quando voltadas à execução deste convênio;*
- b) prestar a cooperação técnica que lhe for solicitada pelo MUNICÍPIO, visando ao equacionamento dos problemas ambientais apreciados nos processos de licenciamento e fiscalização;*
- c) desenvolver estudos conjuntos visando ao aprimoramento do licenciamento e fiscalização ambiental.*

2.2. Compete ao MUNICÍPIO:

- a) o licenciamento e a fiscalização das atividades de impacto ambiental local, conforme inseridos no seu campo de atuação legal, constantes do Anexo I.*
- b) analisar os documentos, projetos e estudos ambientais apresentados e a realização de vistorias técnicas, quando necessárias, observando a legislação que rege o licenciamento ambiental no Município de Manaus e no Estado do Amazonas, assim como as normas e diretrizes procedimentais de seus órgãos e entidades;*
- c) avaliar a extensão territorial dos impactos ambientais das atividades objeto de pedido de licenciamento e encaminhar esse mesmo pedido ao órgão ou entidade estadual competente para o licenciamento no caso de tais impactos ultrapassarem seus limites territoriais;*
- d) dar publicidade aos pedidos de licenciamento a todos os municípios limítrofes, assegurando-lhes o acesso às informações técnicas especialmente aquelas que permitam avaliar a extensão territorial dos impactos ambientais das atividades objeto de pedido de licenciamento;*
- e) encaminhar os procedimentos administrativos relativos aos pedidos que tiver protocolado junto ao ESTADO, ou seus órgãos, sempre que solicitado;*
- f) promover eventos e colaborar no desenvolvimento de medidas que visem ao aprimoramento da fiscalização e do licenciamento ambiental.*

CLÁUSULA TERCEIRA – VIGÊNCIA

3. O presente convênio tem vigência de 60 (sessenta) meses, podendo ser prorrogado na forma da legislação pertinente.

CLÁUSULA QUARTA – RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS

4. O presente convênio não importará em acréscimo de despesa, devendo onerar tão-somente as dotações ordinárias já consignadas nas respectivas leis orçamentárias de cada um dos convenientes.

4.1. O MUNICÍPIO é responsável por todas as despesas que incorrer, inclusive as referentes as pessoal, sem direito de pleitear reembolso ou compensação a qualquer título junto ao Instituto de Proteção Ambiental do Estado do Amazonas – IPAAM.

4.2. O ESTADO é responsável por todas as despesas que incorrer inclusive as referentes a pessoal, sem direito de pleitear reembolso ou compensação a qualquer título junto ao MUNICÍPIO.

CLÁUSULA QUINTA – DENÚNCIA E RESCISÃO

5. Este convênio não poderá ser denunciado a qualquer tempo, por desinteresse unilateral de um dos partícipes, porém será rescindido, por infração legal ou descumprimento de qualquer de suas cláusulas ou condições.

CLÁUSULA SEXTA – LEI APLICÁVEL

6. Aplica-se a este convênio, no que couber, o disposto na Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

CLÁUSULA SÉTIMA – FORO

7. O foro da comarca de Manaus é o competente para dirimir as questões oriundas deste convênio.

E, por estarem de acordo, firmam o presente em 3 (três) vias, com as duas testemunhas adiante qualificadas.

*ANEXO I**RESÍDUOS SÓLIDOS*

Relação de Atividades Impactantes na Cidade de Manaus – AM

Tipos de Coleta

Coleta de resíduos domiciliares

Coleta Seletiva

Coleta de feiras e mercados

Coleta manual

Coleta mecanizada

Coleta hospitalar

Coleta de poda

Serviços de limpeza

Mutirão de limpeza nos bairros da cidade

Capinação

Varrição

Jardinagem

Implantação de jardins

Corte e poda de árvores

Limpeza de igarapés

Lavagem e manutenção de logradouros públicos

Tratamento e destinação final

Disposição final de resíduos em aterro de resíduos sólidos no Município de Manaus

Tratamento de resíduos sólidos

Tratamento de chorume gerado na disposição final dos resíduos

Utilização de energia provinda dos resíduos.

Como se pode observar, tal Convênio desprezou a nova Lei dos Consórcios Públicos (Lei nº 11.107/2005), vez que a sua Cláusula 6 faz referência à Lei Federal nº

8.666, de 21 de junho de 1993, a qual regulamenta as licitações e contratos da Administração Pública.

O convênio em questão não resultou de qualquer processo licitatório, nem se pode confundi-lo com um contrato administrativo, pois no contrato as partes têm objetivos distintos, enquanto no convênio os convenientes convergem para um mesmo fim.

Desta forma, verificamos que no convênio estudado foi utilizado um fundamento legal indevido, pois contratos e convênios são instrumentos distintos que se prestam a objetivos também diversos, não sendo possível a adoção da regulamentação de um pelo outro.

Outrossim, o convênio tratou da descentralização da gestão ambiental em Manaus, sequer mencionando como o mesmo seria aplicado nos demais Municípios do Estado do Amazonas.

Com isso, mais uma vez os Municípios do interior do Estado permanecerão à margem do ideal presente na Política Nacional do Meio Ambiente, quanto à descentralização da gestão ambiental.

Todavia, em 23 de março de 2011, o Ministério Público do Estado do Amazonas, através da 18ª Promotoria de Justiça Especializada na Proteção e Defesa do Meio Ambiente e Patrimônio Histórico, ajuizou uma Ação Civil Pública contra o Município de Manaus e contra o IPAAM, com base no Inquérito Civil n. 100/2010 - 18ª PRODEMAPH, para apurar possíveis danos ambientais causados ao Horto Municipal Chico Mendes, em razão da implantação do projeto Parque Cidade das Crianças.

Buscando instruir o inquérito civil supracitado, foram requisitadas informações da SEMMAS, gestora do Horto Municipal, sobre os impactos ambientais que seriam produzidos no local com a implantação do Projeto Parque Cidade das Crianças. Em resposta lacônica, o Secretário Municipal informou que o projeto estava em fase conclusiva e sob a responsabilidade da Secretaria Municipal de Infraestrutura – SEMINF.

A insatisfatória resposta da municipalidade, aliada ao início das obras do empreendimento em 19/01/2011, pela empresa ECOVEC CONSTRUTORA E COMÉRCIO LTDA., instou o Parquet ao ajuizamento da Ação Cautelar n. 0203292.38.2011.8.04.0001, objetivando a paralisação imediata das obras danosas à unidade de conservação urbana Horto Municipal Chico Mendes e a exibição dos documentos relativos ao projeto em tela (o projeto executivo da obra, o processo administrativo de licitação para a contratação da empresa executora das obras, o processo administrativo de licenciamento ambiental, incluindo todos os pareceres técnicos relativos aos

impactos ambientais), antes sonegados pela municipalidade, em flagrante prejuízo da ação investigativa do Ministério Público.

Recebida a inicial da Ação Cautelar, esse douto Juízo determinou ao Município de Manaus, sob pena de aplicação de multa diária no valor de R\$ 100.000,00 (cem mil reais), que prestasse em caráter de urgência, no prazo de 72 horas, as informações necessárias, bem como a exibição de todos os documentos relativos ao empreendimento, dentre eles o projeto executivo, o processo administrativo de contratação da empresa executora das obras e o processo administrativo de licenciamento ambiental.

O réu foi devidamente intimado no dia 26.01.11, às 10:30h, conforme se infere às fls. 59, tendo apresentado as informações no dia 31/01/2011, bem como os documentos referentes ao processo de licitação do empreendimento e o projeto executivo. Todavia, somente no dia 01/02/11, portanto já fora do prazo, juntou o procedimento administrativo referente ao licenciamento ambiental da obra.

Ao analisar a documentação acostada, verificamos que o processo licitatório e, principalmente, no licenciamento ambiental do empreendimento apresentavam falhas capazes de ensejar a nulidade dos procedimentos.

Conforme foi apontado na manifestação do Parquet nos autos da Ação Cautelar, primeiramente, causou estranheza a apresentação tardia do processo administrativo de licenciamento ambiental, fato que já faz incidir a multa diária fixada no valor de R\$ 100.000,00.

Outrossim, salientou-se que o Processo Licitatório padecia de graves irregularidades por estar lastreado em projeto base que não considerou o fato de o Horto Municipal ser uma unidade de conservação urbana a gozar de especial proteção jurídica, sendo vedada a alteração de sua destinação sem prévia desafetação por via de lei específica. Outrossim, o projeto básico também deixou de contemplar em seu bojo o licença ambiental prévia, nos termos do art. 2º da Resolução CONAMA n. 237/1997, que regulamenta o art. 10 da Lei n. 6.938/81 e em desacordo com a Lei 8.666/93 (art. 6º, IX) e com a Jurisprudência do Tribunal de Contas da União.

Além da apontada irregularidade do processo licitatório, também foram detectadas diversas e graves ilegalidades no Processo Administrativo de Licenciamento Ambiental.

Prima facie, deve-se salientar que através do Convênio n. 001/2010 – IPAAM/SEMMAS o órgão ambiental do Estado delegou à SEMMAS o licenciamento de sete empreendimentos de interesse do Município de Manaus, a saber o viaduto da Bola do São José, Sistema Estrutural de Transporte Público de Passageiros do Município de Manaus, o Programa de Recuperação Ambiental e Requalificação Social e Urbanística do Igarapé do Mindu, Revitalização do Complexo da Ponta Negra, Parque Cidade das Crianças, Restauração do Paço Municipal e Conjunto Habitacional Buritis II. Embora seja possível a delegação de atribuições por parte do órgão estadual de meio ambiente do Município, temos por duvidosa a capacidade da SEMMAS exercer tal mister com a excelência necessária à proteção do patrimônio ambiental local, o que levaria à nulidade do indigitado convênio por infração às determinações da Lei n. 6983/81 e da Resolução CONAMA n. 237/97.

Outrossim, analisando os autos do Processo Administrativo SEMMAS n. 2010/4933/6187/00896, que resultou na concessão da Licença Ambiental de Instalação n. 136/2010, autorizando o início das

obras do Parque Cidade das Crianças, observamos que não foram seguidas as rotinas administrativas e legais normalmente exigidas à espécie, nos levou à conclusão de que o procedimento administrativo foi concebido à revelia da Legislação Ambiental vigente, “montado” às pressas para dar aparência de legalidade à ação degradadora do Município.

Quando do exame das peças do processo administrativo de licenciamento ambiental n. 2010/4933/6187/00896, foi detectado que a Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Sustentabilidade – SEMMAS outorgou licença ambiental de instalação ao Projeto Parque Cidade das Crianças em extraordinárias 72 (setenta e duas) horas, sem a realização das vistorias técnicas necessárias e da análise dos planos, projetos e programas de construção do empreendimento, documentos indispensáveis para a concessão da licença ambiental de instalação.

Ademais, durante a instrução do Inquérito Civil n. 100/2010 - 18ª PRODEMAPH, constatou-se que os servidores da SEMMAS responsáveis pelo referido licenciamento ambiental sequer possuem qualificação técnica para o exercício de tal atividade, o que deixa transparecer a falta de estrutura da SEMMAS para exercer as atividades inerentes ao Poder de Polícia Ambiental, fruto do descaso da administração pública municipal com as questões ambientais.

Tal Ação Civil Pública tem por fundamento a necessidade de desafetação do Horto Municipal Chico Mendes, enquanto Unidade de Conservação, para dar-lhe destinação diversas; as nulidades do licenciamento ambiental do empreendimento Parque Cidade das Crianças e a falta de estrutura da Secretaria Municipal de Meio Ambiente para exercer a atividade de licenciamento ambiental no Município de Manaus. Da nulidade do Convênio n. 001/2010 firmado entre o IPAAM e a SEMMAS.

Especificamente no que diz respeito a esse último item, concernente falta de estrutura da Secretaria Municipal de Meio Ambiente para exercer a atividade de licenciamento ambiental no Município de Manaus, segundo a Petição Inicial da Ação Civil Pública, através do Convênio n. 001/2010, firmado entre o Instituto de Proteção Ambiental do Amazonas – IPAAM e a SEMMAS foi delegado à secretaria municipal o licenciamento de sete empreendimentos de interesse do Município de Manaus, a saber o viaduto da Bola do São José, Sistema Estrutural de Transporte Público de Passageiros do Município de Manaus, o Programa de Recuperação Ambiental e Requalificação Social e Urbanística do Igarapé do Mindu, Revitalização do Complexo da Ponta Negra, Parque Cidade das Crianças, Restauração do Paço Municipal e Conjunto Habitacional Buritis II.

Embora seja possível a delegação de atribuições por parte do órgão estadual de meio ambiente ao Município, tal ato deve seguir as regras previstas na Legislação Ambiental vigente.

A LPNMA (Lei do Programa Nacional do Meio Ambiente) em seu art. 10, já citado, determina que a competência para o licenciamento ambiental de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras, bem como capazes de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento do órgão ambiental competente, no caso em tela, o IPAAM.

Tal atribuição poderá ser delegada aos Municípios de forma a implementar-se um sistema de cooperação entre os diversos órgãos do

Sistema Nacional de Meio Ambiente – SISNAMA. Sobre o assunto, assim dispõe a Resolução CONAMA n. 237/97:

Art. 6º - Compete ao órgão ambiental municipal, ouvidos os órgãos competentes da União, dos Estados e do Distrito Federal, quando couber, o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades de impacto ambiental local e daqueles que lhe forem delegados pelo Estado por instrumento legal ou convênio.

O art. 20 da indigitada Resolução, afirma que “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”.

Embora o Município de Manaus tenha implementado o Conselho Municipal de Desenvolvimento e Meio Ambiente – CONDEMA, cumprindo, assim, a primeira exigência do art. 20 da Resolução CONAMA n. 237/97, o órgão licenciador municipal ainda carece dos profissionais habilitados para exercer de forma plena e idônea a competência ambiental delegada.

Conforme já explicitado alhures, a SEMMAS não possui profissionais com habilitação na área ambiental, indispensáveis ao eficiente exercício do Poder de Polícia Ambiental. Lembre-se que a chefe do setor de licenciamento do órgão sequer possui curso superior, menos ainda qualificação para avaliar os impactos ambientais dos empreendimentos licenciados e impor as medidas mitigatórias necessárias. As licenças são expedidas sem as prévias e necessárias vistorias técnicas, dentre outras mazelas apresentadas pelo órgão.

A falta de estrutura da SEMMAS já foi, inclusive, reconhecido pelo juízo da VEMAQA, quando da prolação da sentença nos autos da Ação Declaratória n. 001.09.205902-4, onde o Sindicato da Indústria da Construção Civil do Amazonas – SINDUSCON buscava provimento judicial declaratório sobre a competência do licenciamento ambiental dos empreendimentos imobiliários na capital. A sentença, ao mesmo tempo em que declarou a competência da SEMMAS para o licenciamento ambiental dos aludidos empreendimentos, ainda reconheceu a situação deficiente da secretaria municipal e do COMDEMA, quanto ao seu quadro técnico, senão vejamos:

ASSINALO, ainda, o prazo de cento e vinte (120) dias para que a PREFEITURA MUNICIPAL DE MANAUS, aperfeiçoe de forma tecnicamente adequada a SECRETARIA MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE E DE SUSTENTABILIDADE – SEMMAS, e o CONSELHO MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO E MEIO AMBIENTE – COMDEMA, realizando, se necessário, concurso público para o preenchimento de vagas do corpo técnico, sob pena de multa diária de R\$ 1.000,00 (Um mil reais), por descumprimento.

Ou seja, embora se reconheça a possibilidade de o Município, através da SEMMAS, exercer as atividades de fiscalização e de licenciamento ambiental, deverá, primeiramente, dispor de estrutura técnica necessária para o adequado cumprimento do encargo, fato que obriga o Município a promover as medidas necessárias ao aperfeiçoamento técnico do órgão de fiscalização ambiental.

No caso, deverá o Município promover o concurso público, posto que os atos de licenciamento e fiscalização ambiental são decorrentes do exercício do Poder de Polícia, atividade típica de Estado que restringe os direitos fundamentais, portanto, não é adequado que sejam

exercidos por pessoas ligadas à Administração Pública por vínculos precários (contratação temporária).

Destarte, imperiosa a anulação do Convênio 001/2010-IPAAM/SEMMAS, com a imediata retomada pelo IPAAM do licenciamento ambiental dos empreendimentos delegados pelo aludido instrumento ao Município de Manaus, inclusive o empreendimento Parque Cidade das Crianças.

Outrossim, a declaração de incapacidade técnica da SEMMAS para exercer as atividades licenciatórias no âmbito do Município, até que implemente, através de concurso público, a contratação de profissionais habilitados para a atividade de licenciamento e fiscalização ambiental.

Conforme se observa a partir da Ação Civil Pública, cujos trechos da Petição Inicial transcrevemos, nem o Município de Manaus, através de seu órgão de gestão ambiental, possui capacidade técnica para exercer seu Poder de Polícia concernente a proceder o licenciamento ambiental, nas hipóteses previstas em lei.

Com maior razão, os Municípios menores do Estado do Amazonas não estão habilitados tecnicamente para realizar licenciamentos ambientais, até porque, conforme visto, nem todos possuem Conselho Municipal de Meio Ambiente instalado e em atividade.

Não há dúvidas de que os órgãos de gestão municipal de meio ambiente devem ser urgentemente integrados por pessoal técnico habilitado, sendo essa integração realizada por meio de concurso público, especialmente quando se trata de um Município como Manaus. Todavia, não seria factível a realização de concurso público para suprir a demanda de servidores dos órgãos de gestão municipal de meio ambiente de cada Município, sendo a realização de convênios entre os Municípios a alternativa possível.

6.5 A DESCENTRALIZAÇÃO NA GESTÃO DA SAÚDE PÚBLICA

Na esfera da política da saúde pública no Brasil, a atuação conjunta e coordenada dos diversos entes federativos adquire contornos constitucionais, pois o art. 198 da Constituição Federal dispõe que:

Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes:

- I – descentralização, com direção única em cada esfera de governo;
- II – atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas, sem prejuízo dos serviços assistenciais;

III – participação da comunidade.

Com isso, fica vedada a constituição de um plano ou programa de saúde apartado do Sistema Único de Saúde – SUS por qualquer ente da Federação, uma vez que a própria Constituição criou um sistema unificado e fundado na obrigatória conjugação de esforços.

Para SILVEIRA (2007):

A política pública da saúde passa a ser regulada pela União e executada pelos entes federados, numa espécie de federalismo executivo que incorpora decisões participadas e atuação integrada dos serviços. A rede hierarquizada constitucionalmente moldada não implica a prevalência de um ente da Federação sobre outro – o que não se compadeceria com os fundamentos de um Estado Federal. O que efetivamente ocorre é que o sistema de saúde está hierarquizado em níveis de complexidade crescente, de acordo com distintas densidades tecnológicas.

Quando a Constituição Federal reconheceu e acatou a premissa da desigualdade dos iguais em relação aos Municípios brasileiros, possibilitou se concretizar a descentralização da saúde pública, na medida em que o SUS incorpora duas modalidades de gestão municipal, tendo em vista as distintas possibilidades de cada Município, o qual deve requerer a sua integração numa das duas modalidades, comprovando a sua capacidade de gestão. Isto porque, a grande maioria dos Municípios brasileiros não consegue atender isoladamente as demandas e complexidade do sistema de saúde, residindo a solução na operacionalização do sistema de saúde através da cooperação inter-governamental.

Segundo SILVEIRA (2007):

A Norma Operacional 96/01 (efetivamente implantada em 1998) introduziu o Piso Ambulatorial Básico (PAB) que desde então tem assegurado um volume mínimo de recursos para o funcionamento dos serviços básicos de saúde e estabilizado a política de financiamento. Os Municípios habilitados recebem o repasse automático e regular dos recursos destinados a procedimentos básicos como vacinação e consultas ambulatoriais, através do Fundo Nacional de Saúde.

Observa-se que no sistema de saúde pública brasileira há elementos destinados à integração dos entes federados nos processos decisórios centrais e à participação da comunidade, exemplos que poderiam ser seguidos e aperfeiçoados na área ambiental.

Portanto, um sistema semelhante a este poderia ser implementado no âmbito desta dissertação como guia para se descentralizar a gestão ambiental, no Amazonas, tomando como exemplo os Municípios de Manaus e Caaparinga.

6 CONCLUSÕES

O Brasil vive a dicotomia desenvolvimento econômico *versus* preservação do meio ambiente, buscando o chamado desenvolvimento sustentável, pois ao mesmo tempo em que são criados mecanismos de estímulo à indústria, às construções e ao empreendimento em geral, são criados meios de controle pelo Estado, de modo a preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações, em observância ao disposto no art. 225, da Constituição Federal.

Daí porque dentre os instrumentos criados pela Lei de Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/81), está o Licenciamento Ambiental, entendido como um *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 efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental*, conforme definição apresentada pela Resolução 237 do CONAMA.

O Licenciamento Ambiental, por sua vez, deve ser realizado pelo órgão ambiental competente seja da União, do Estado ou do Município, mas desde que preenchidos requisitos concernentes à competência material para a expedição da respectiva licença, vez que se trata de atividade relacionada ao Poder de Polícia do respectivo ente, bem como à estrutura administrativa do órgão.

A despeito da Resolução CONAMA 237 disciplinar a competência de licenciamento ambiental nas esferas federal, estadual e municipal, no Estado do Amazonas a atuação administrativa para concessão de licenças ambientais dos três entes se confunde. Ocorrendo, em alguns casos, exigência de duplicidade de licenciamento para um mesmo empreendimento ou mesmo que após a concessão da licença por um órgão ambiental, outro, no exercício do seu Poder de Polícia autue, exigindo nova licença.

Tal situação tem causado inúmeros inconvenientes para o empreendedor, submetido a duplos ou triplos licenciamentos, muitas vezes conflitantes; aos operadores do direito pela dificuldade de se identificar o ente competente para o licenciamento e, em última análise, para a sociedade em geral, considerando-se que a proteção constitucional ao meio ambiente é dificultada.

A presente dissertação teve por objetivo inicial analisar a competência ambiental de cada ente federativo, mas foi constatado que não basta identificar a competência em matéria ambiental. Impõe-se verificar se o respectivo ente possui aparato técnico necessário para pôr em prática a descentralização da gestão ambiental na forma legal e, finalmente, propor medidas para implementar a referida descentralização.

A competência para o licenciamento ambiental foi tratada pelos arts. 4º, 5º e 6º, da Resolução CONAMA 237/97, os quais supriram a falta de regulamentação do art. 23, da CF/88, destacando-se que em relação à competência do Município foi adotada a noção de “impacto ambiental local”, com a mesma conotação da expressão “interesse local”, encontrada no inciso I, do art. 30, da CF/88, ou seja, privilegiando os Municípios como centros de decisões locais, mais próximos de onde o possível impacto ambiental será sentido com maior intensidade pela comunidade.

Por outro lado, como visto, nem mesmo o Município de Manaus dispõe de um órgão de meio ambiente composto de aparato de pessoal e técnico suficiente para cumprir sua parcela decorrente da descentralização da gestão ambiental, com maior razão os Municípios menos desenvolvidos do Estado, como Caapiranga.

Isto significa que a despeito de se reconhecer a competência do órgão de gestão ambiental do Município para o licenciamento de atividades e empreendimentos cujos impactos sejam verificados no local, tais órgãos esbarram em obstáculos técnicos para o desempenho de seu mister, sendo impositiva a adoção de medidas para pôr em prática a descentralização da gestão ambiental.

A alternativa viável para solucionar, senão todo ao menos em alguns setores, a impossibilidade de implementar os programas concernentes aos Municípios, consiste na cooperação entre os entes da Federação, seja através de convênios ou consórcios, o que, inclusive, causa um aumento na esfera de influência da democracia local.

O art. 23 da CF/88 possibilita que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, de forma cooperativa, protejam *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; preservar as florestas, a fauna e a flora; e, por fim, registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios.*

Em seguida, o art. 241 da CF/88 dispõe sobre os consórcios e convênios de cooperação que podem ser celebrados pelos entes da Federação para a realização de objetivos comuns. Desde que o ente disponha de condições mínimas para o desempenho de sua atividade, ao contrário do que ocorreu com o Convênio celebrado entre o IPAAM e a SEMMAS, pois esta Secretaria Municipal não preenche os requisitos necessários, ensejando a anulação judicial do mesmo.

Desta forma, a primeira providência a se adotar consiste em dotar os Municípios de aparato legal sobre a questão ambiental, bem como aparelhar os órgãos ambientais com corpo técnico formado e do quadro, bem como equipamentos mínimos de acordo com a real necessidade da localidade.

Não se duvida que tais medidas demandam tempo e verba além do que dispõem os Municípios; entretanto a proteção ambiental não pode esperar, pois a cada dia novas e mais severas ameaças e violações ao ambiente são verificadas.

Assim, de forma paliativa, propomos inicialmente a desconcentração da gestão ambiental, através da instalação de escritórios locais do IBAMA e do IPAAM em parceria com as Prefeituras Municipais.

Em seguida, quando um dos Municípios atingir maior grau de autonomia, se evolui para a Gestão Ambiental Descentralizada, na qual parte das atividades é desenvolvida no local e outras de maior complexidade no Município mais desenvolvido mediante a celebração de convênios.

Muito além de um trabalho teórico, buscou-se com a presente dissertação apresentar uma alternativa jurídica para a completa implementação da descentralização da gestão ambiental no Estado do Amazonas, pois o respeito ao meio ambiente não pode mais ser adiado, nem relegado a segundo plano, sendo a descentralização ambiental a forma ideal, pois as atividades administrativas são realizadas em âmbito local.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Competências na Constituição de 1988**. 4 ed. São Paulo: Atlas, 2007.

ALMEIDA, Renato Franco de e GAMA, Paulo Calmon Nogueira da. **A Competência nas ações coletivas do CDC**. Disponível em:< <http://www.praetorium.com.br/v2009/artigos/88.>> . Acesso em:18 nov.2009.

AMAZONAS. **Constituição do Estado do Amazonas**. 2ed. Manaus: Editora Valer, 2001.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito ambiental**. 10 ed., Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2007.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de direito constitucional**. 19 ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

_____.Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989. **Diário oficial [da] Republica Federativa do Brasil, Brasília, DF, 09 jan. 1997.**

_____.Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981 Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências.**Diário oficial [da] Republica Federativa do Brasil, Brasília, DF, 01 set. 1981.**

_____.Decreto nº 99.274, de 6 de Junho de1990.Regulamenta a Lei nº 6.902, de 27 de abril de 1981, e a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõem, respectivamente sobre a criação de Estações Ecológicas e Áreas de Proteção Ambiental e sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, e dá outras providências. **Diário oficial [da] Republica Federativa do Brasil, Brasília, DF, 07 jun. 1990.**

COUTO, Reinaldo. **Curso de direito administrativo: segundo a jurisprudência do STJ e STF**. São Paulo: Atlas. 2011.

CUSTÓDIO Filho, Ubirajara. **As competências do município da Constituição Federal de 1988**. Pág. 82. Celso Bastos editor: Instituto Brasileiro de Direito Constitucional. São Paulo. 1999.

DALARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 17 ed. São Paulo: Saraiva, 1993.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. 36 ed. São Paulo – Saraiva, 2010.

FERREIRA, Heline Silvini. Competências Ambientais. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes. (Coord.) **Direito constitucional ambiental brasileiro**. 2 ed. São Paulo – Saraiva, 2008.

FINK, Daniel Roberto, **Aspectos jurídicos do licenciamento ambiente**. São Paulo: Forense Universitária, 2000.

FREITAS, Vladimir Passos de. **A Constituição Federal e a efetividade das normas ambientais**. São Paulo, Revista dos Tribunais, 2000.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Brasil em números**. Rio de Janeiro: IBGE, 2000.

INSTITUTO DE PROTEÇÃO AMBIENTAL DO AMAZONAS. **Status da Gestão Ambiental Municipal por Sub-Regiões do Estado do Amazonas**. Manaus [2010?]

KRELL, Andréas Junior, Autonomia municipal e proteção ambiental: Critérios para Definição das Competências Legislativas e das Políticas Locais In: **A aplicação do direito ambiental no Estado Federativo**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2005.

LANGONE, Cláudio, a **O papel do Município na gestão ambiental**. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE DIREITO AMBIENTAL, 14. 2009, São Paulo. Palestra.

LEGISLAÇÃO AMBIENTAL BRASILEIRA: Vara especializada do meio ambiente e questões agrárias. 2007.

LEAL, Víctor Nunes. Alguns problemas municipais em face da Constituição, in **Estudos sobre a Constituição Brasileira**, Rio de Janeiro, 1954.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 9 ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

MAIA, Heliandro Torres; SOUZA, Alcione Cristina Costa. **Práticas de descentralização da gestão ambiental: Acre, Amazonas e Pará**. Manaus: Agência de Cooperação Técnica Alemã, 2008.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Ação popular: proteção ao erário; do patrimônio público; da moralidade administrativa e do meio ambiente**. 2 ed. São Paulo – Editora Revista dos Tribunais, 1996.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **A Defesa dos interesses difusos em juízo: meio ambiente, consumidor, patrimônio cultural, patrimônio público e outros interesses**. 19 ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 7 ed. São Paulo – Malheiros, 1994.

MORAES, Luís Carlos Silva de. **Curso de Direito Ambiental**. São Paulo:Atlas, 2001.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo, Coordenação gerencial na administração pública. **Revista de Direito Administrativo**, nº 214, out/dez,1998.

SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional**. 7 ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

SILVEIRA, Alessandra. **Cooperação e compromisso constitucional nos Estados compostos: estudo sobre a teoria do federalismo e a organização jurídica dos sistemas federativos**. Almerinda – Coimbra, 2007.

SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual de direito ambiental**. 7 ed. São Paulo – Saraiva, 2009.

VIANA, Virgílio Maurício. **Legislação sobre o meio ambiente e o desenvolvimento sustentável do Amazonas: 2003 – 2008**. Manaus: Editora Valer, 2008.