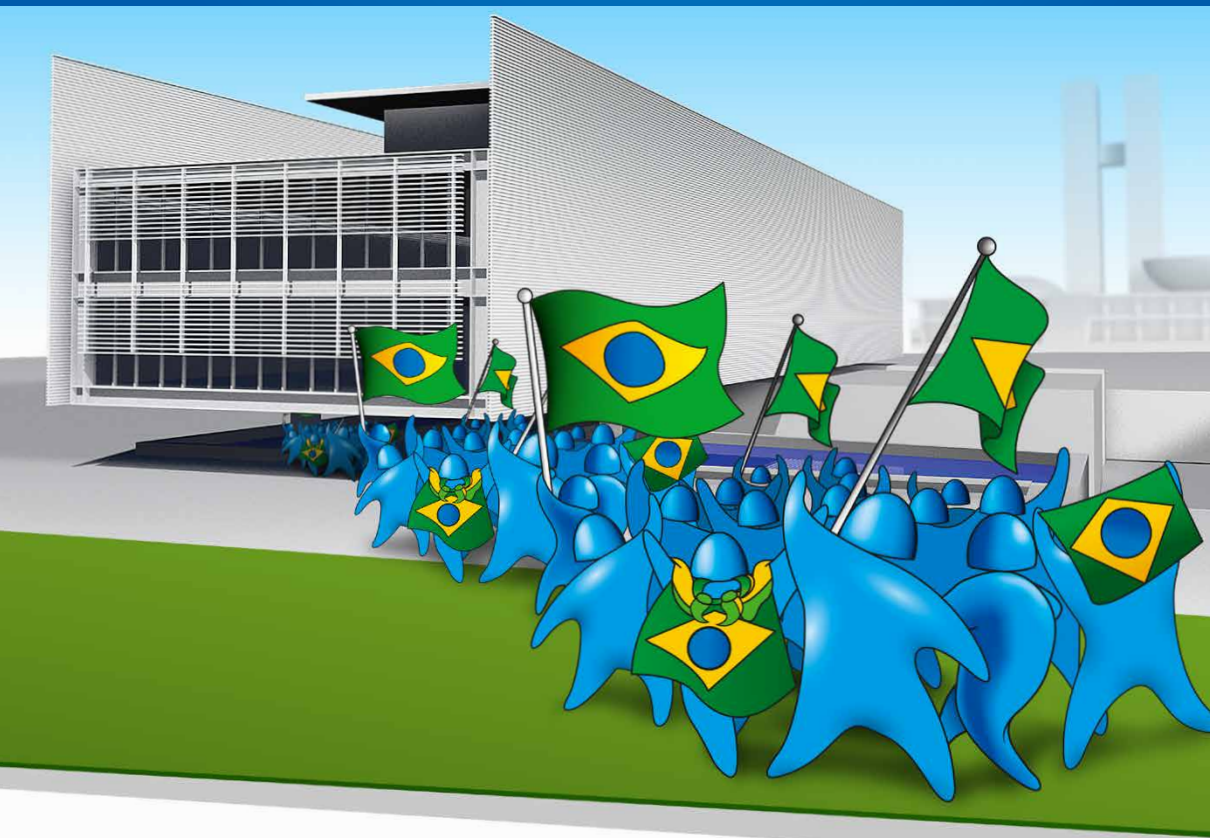


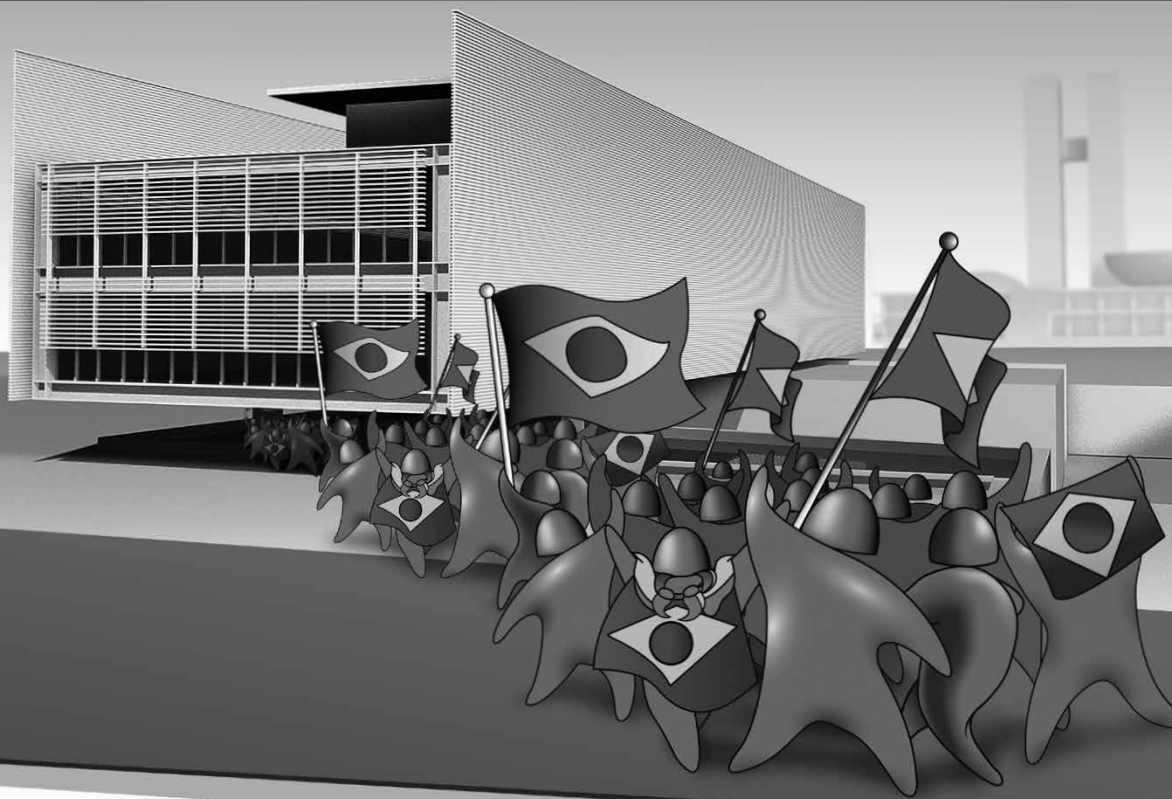
MEIO AMBIENTE E SANEAMENTO

Orientações e obrigações municipais

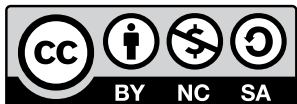


MEIO AMBIENTE E SANEAMENTO

Orientações e obrigações municipais



2016 Confederação Nacional de Municípios – CNM.



Esta obra é disponibilizada nos termos da Licença Creative Commons: Atribuição – Uso não comercial – Compartilhamento pela mesma licença 4.0 Internacional. É permitida a reprodução parcial ou total desta obra, desde que citada a fonte. A reprodução não autorizada para fins comerciais constitui violação dos direitos autorais, conforme Lei 9.610/1998.

As publicações da Confederação Nacional de Municípios – CNM podem ser acessadas, na íntegra, na biblioteca *online* do Portal CNM: www.cnm.org.br.

Autoras

Cláudia Lins Lima
Liciane Alice Nascimento Peixoto

Supervisão Técnica e Editorial

Eduardo Stranz

Diretoria-Executiva

Gustavo de Lima Cezário

Revisão de textos

Keila Mariana de A. O. Pacheco

Diagramação

Themaz Comunicação

Ficha catalográfica:

Confederação Nacional de Municípios – CNM
Meio Ambiente e Saneamento: Orientações e obrigações municipais – Coletânea
Gestão Pública Municipal: Gestão 2017-2020 – Brasília: CNM, 2016.

52 páginas.
ISBN 978-85-8418-068-4

1. Gestão ambiental. 2. Resíduos Sólidos. 3. Mudanças Climáticas.



SGAN 601 – Módulo N – Asa Norte – Brasília/DF – CEP: 70830-010
Tel.: (61) 2101-6000 – Fax: (61) 2101-6008
E-mail: atendimento@cnm.org.br – Website: www.cnm.org.br

Diretoria CNM – 2015-2018

PRESIDENTE	Paulo Roberto Ziulkoski
VICE-PRESIDENTE	Glademir Aroldi
1º SECRETÁRIO	Eduardo Gonçalves Tabosa Júnior
2º SECRETÁRIO	Marcelo Beltrão Siqueira
1º TESOUREIRO	Hugo Lembeck
2º TESOUREIRO	Valdecir Luiz Colle
CONSELHO FISCAL	Mário Alves da Costa
CONSELHO FISCAL	Expedito José do Nascimento
CONSELHO FISCAL	Dalton Perim
CONSELHO FISCAL	Cleudes Bernardes da Costa
CONSELHO FISCAL	Djalma Carneiro Rios
REGIÃO SUL	Seger Luiz Menegaz
REGIÃO SUDESTE	Elder Cássio de Souza Oliva
REGIÃO NORTE	Valbetânio Barbosa Milhomem
REGIÃO NORDESTE	Maria Quitéria Mendes de Jesus
REGIÃO NORDESTE	Gilliano Fred Nascimento Cutrim
REGIÃO CENTRO-OESTE	Divino Alexandre da Silva

Carta do Presidente



Prezado(a) Municipalista,

Idealizado há 14 anos pela Confederação Nacional de Municípios (CNM), o projeto *Seminários Novos Gestores* busca apresentar aos prefeitos as pautas correntes que precisam de especial atenção no dia a dia das gestões municipais com o governo federal e com o Congresso Nacional e proporcionar um momento de reflexão sobre alguns dos principais desafios que serão enfrentados no decorrer de seus mandatos.

A CNM, nesta *Coletânea Gestão Pública Municipal*, traz ao novo gestor um rol de temas que, neste momento, o guiarão e ajudarão no desenvolvimento de suas políticas locais. Ao longo de todo o mandato, a Entidade estará ao seu lado, apoiando suas iniciativas, orientando os caminhos a serem seguidos e, principalmente, lutando junto ao Congresso Nacional e ao governo federal pela melhoria das relações entre os Entes, por respeito à autonomia dos nossos Municípios e por mais recursos para possibilitar melhores condições de vida às nossas populações.

Nesta obra, integrante da coletânea, sob o título *Meio Ambiente e Saneamento – Obrigações municipais*, a Confederação destaca algumas obrigações que devem ser planejadas e executadas pelo novo gestor com urgência. Além disso, esta obra objetiva orientar tecnicamente quanto à melhor forma de fazer a gestão ambiental municipal de maneira participativa, visando ao desenvolvimento de políticas públicas locais integradas e sustentáveis.

Boa leitura e uma excelente gestão!

Paulo Ziulkoski

Presidente da CNM

Sumário

Introdução.....	11
1. Gestão ambiental no Brasil	13
1.1 Legislação Federal	14
1.1.1 Código de Águas	14
1.1.2 Constituição Federal de 1988	15
1.1.3 Leis de Crimes Ambientais	20
1.1.4 Lei complementar 140/2011	21
1.1.5 Código Florestal de 2012	23
1.1.6 Resolução Conama 001/1986	24
1.1.7 Conama 237/1997	25
1.2 Sistema Nacional de Meio Ambiente	26
1.2.1 Órgãos Ambientais	26
1.2.2 Obrigações ambientais locais.....	27

2. Vantagens da gestão ambiental municipal	29
2.1 Gestão municipal integrada: o meio ambiente está em todas as secretarias	29
2.2 Como organizar a estrutura de um órgão municipal de meio ambiente	30
2.2.1 Estruturando um órgão municipal de meio ambiente	31
3. Saneamento básico	34
3.1 Gestão municipal de resíduos sólidos	38
4. Consórcios em meio ambiente	42
5. Bibliografia	46

Resumo

A Constituição Federal de 1988 mudou completamente a percepção legal de várias matérias, inclusive a do meio ambiente. Com isso, a visão holística sobre o meio ambiente é bastante recente no Brasil. A presente publicação apresenta as obrigações e as competências locais ambientais, com o objetivo de orientar e auxiliar os gestores no exercício de sua gestão ambiental local, baseada na legislação brasileira sobre o tema.



Introdução

Conciliar desenvolvimento econômico e social com sustentabilidade deve ser o objetivo dos novos gestores, pois possuem a oportunidade de rever tudo que já foi feito no Município, recomeçar e planejar as ações da nova gestão com o objetivo de melhorar a qualidade de vida e o meio ambiente. Para isso, realizar a gestão ambiental municipal requer compreender primeiro o contexto jurídico e geográfico em que o Município está inserido, partindo do conhecimento e análise das políticas federais e estaduais, aplicando-as ao espaço local. A partir disso, os novos gestores necessitam conhecer quais são as obrigações ambientais e em saneamento que devem ser priorizadas, de modo a buscar estabelecer, recuperar e/ou manter o equilíbrio entre a natureza e sociedade, por meio de uma gestão ambiental integrada.

Esse é um dos maiores desafios que os novos gestores irão enfrentar, pois, em um cenário de crise financeira e política como vivemos atualmente, as políticas públicas ambientais não devem ser deixadas de lado. Por isso, é importante conhecer quais as obrigações municipais urgentes e quais os procedimentos que visam à harmonização entre as atividades antrópicas e o meio ambiente que poderão contribuir para o desenvolvimento da sociedade e da qualidade ambiental.

Com isso, a Confederação Nacional de Municípios busca fortalecer e defender a autonomia do Ente municipal quanto à sua atuação na área ambiental e garantir seu desenvolvimento com sustentabilidade. Assim, destaca-se que está assegurada a autonomia do Município nas ações de sua competência, com base na Constituição Federal de 1988, da Lei complementar 140/2011 e outras normas legais e resoluções técnicas, devendo implantar serviços e qualificar sua equipe técnica.



Caso seja seu primeiro mandato ou seu Município não seja descentralizado, a CNM recomenda a leitura da cartilha de Meio Ambiente e Saneamento: Obrigações Urgentes da Gestão Local (2012), disponível para download no *site* da CNM (<<http://www.cnm.org.br/biblioteca>>), na área de Meio Ambiente.

Esta é uma nova cartilha, que busca dar continuidade ao que foi apresentado aos gestores em 2012, atualizando e aprofundando algumas discussões. Afinal, esse é um dos compromissos da CNM, produzir conteúdos técnicos que acompanhem as demandas municipais e capacitem os gestores locais em diversos temas da administração pública municipal, sendo a gestão ambiental de extrema importância.



1. Gestão ambiental no Brasil

Conforme exposto anteriormente, nenhuma lei ou ação poderá ser realizada nos Municípios sem a observância da legislação ambiental, sob o risco de incorrer em crime ambiental. Desde o planejamento inicial, os gestores devem analisar não somente a legislação, mas também quais serão os impactos socioambientais das ações ou leis propostas e se há formas de minimizar tais impactos. Isso porque toda atividade humana interage com o meio ambiente, e o mesmo ocorre com as políticas públicas, quer sejam na saúde, na educação, no transporte ou em obras de infraestrutura. Por exemplo, ao planejar asfaltar uma rua, os gestores podem inserir vias para ciclistas, calçadas adequadas e ainda verificar se há viabilidade técnica e econômica para utilizar resíduos de borrachas de pneus usados misturados ao piche, o que torna o asfalto mais resistente e durável.

Os prédios públicos podem ser planejados desde o início, ou reformados para utilizar energia solar, ter seus resíduos sólidos geridos com coleta seletiva, dentre outras ações. Os espaços públicos podem conter praças com jardins e hortas comunitárias, espaços verdes com áreas de lazer, entre outros, para que a população tenha acesso ao meio ambiente, desfrute de seus benefícios, interaja com ele cotidianamente, gerando assim mais identificação e fazendo com que sua conservação ocorra de forma natural e fácil. O primeiro passo para o gestor é conhecer a legislação federal e estadual, pois as ações e as leis municipais ambientais podem ser mais rigorosas, porém jamais mais brandas. Apresentamos a seguir algumas legislações federais que os gestores deverão sempre observar. Entretanto, como a legislação ambiental nos Estados varia muito, a CNM optou por não incluí-las aqui, para que os

novos gestores entrem em contato com os órgãos estaduais e conheçam mais profundamente o assunto.

1.1 Legislação Federal

1.1.1 Código de Águas

O Código de Águas, Decreto 24.643/1934, buscava o ordenamento do uso dos recursos hídricos, discriminando normas de aproveitamento, derivação, concessão, autorizações, fiscalização, navegação, operação de portos, além de esclarecer sobre o domínio das águas brasileiras. No tocante ao domínio, divide as águas em públicas (União, Estados e Municípios), comuns e particulares.

Acerca de caça e pesca, o Código se limita a dizer que tais assuntos serão regulados em leis especiais, como foram pelas Lei de Proteção à Fauna (Lei 5.197/1967), Lei de Crimes Ambientais e pela Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca (Lei 11.959/2009).

O Código de Águas também proíbe a poluição dos corpos hídricos, contudo, não prevê maiores medidas de proteção aos recursos hídricos, tampouco indica medidas de prevenção da poluição, apenas diz que não é lícito contaminar as águas. Também não menciona medidas de punição, nem penais nem administrativas, como a aplicação de multas ambientais.

Ainda que proíba a poluição dos recursos hídricos, o Código de Águas de 1934 trata mais de uma questão de divisão das águas e de proteção do direito de uso por parte dos usuários, do que de proteção ao meio ambiente em si. De maneira semelhante comporta-se o Código de Mineração, visando ao aproveitamento dos recursos minerais brasileiros. A proteção dos ambientes nos quais há atividades de mineração se dá em virtude da manutenção das fontes de água mineral.

1.1.2 Constituição Federal de 1988

A proteção do meio ambiente é difusa e compartilhada. Deve ser feita por todos os Entes federados. Contudo, o Município só foi considerado como um Ente da Federação, com autonomia, pela Constituição Federal de 1988 (CF/1988), que foi considerada inovadora em vários aspectos. Logo, o Município deve alinhar suas políticas públicas para responder à essa responsabilidade. O art. 23 da CF/1988 trata da competência comum a todos os Entes federados, que são os de

- I – zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público;
- II – cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;
- III – proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;
- IV – impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural;
- V – proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação;
- VI – proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;
- VII – preservar as florestas, a fauna e a flora;
- VIII – fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar;
- IX – promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;
- X – combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos;
- XI – registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios;
- XII – estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito. (BRASIL, 1988)

Já o art. 30 da CF/1988 trata especificamente da competência dos Municípios, ao afirmar que:

Ao município compete legislar sobre assuntos de interesse local; suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano, entre outras competências. Logo, a gestão do ambiente é uma prerrogativa de todos os entes federados, obrigação reforçada pelo art. 15 da Lei Complementar 140/2011. (CNM, 2016)

A Carta Magna determinou que todos os Entes da Federação – União, Estados e Municípios – são responsáveis conjuntamente pela proteção do ambiente. O art. 225 da CF/1988 abarcou o meio ambiente de maneira holística, uniu a proteção da fauna, da flora, a preservação dos processos ecológicos essenciais, o controle de produção e comercialização de métodos ou substâncias consideradas perigosas para a qualidade de vida e para o meio ambiente, a preservação do patrimônio genético e a definição de unidades de conservação por todos os Entes da Federação.

Foi a partir da década de 1980 que se passou a exigir licenciamento ambiental para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação, com apresentação e avaliação de estudo prévio do impacto que esse empreendimento pode causar ao ambiente no qual ele poderá ser instalado. Hoje, exige-se o licenciamento ambiental de várias tipologias de empreendimentos comerciais, industriais e de obras de engenharia.

Em termos de gestão ambiental, a legislação brasileira evoluiu de políticas de comando e controle tradicionais e centralizadas na esfera

federal para dividir responsabilidades com as esferas estadual e municipal. Além de ampliar suas políticas públicas para políticas de recompensa econômica, como as políticas de pagamento por serviços ambientais (PSA).

Um exemplo de PSA é o estabelecimento do ICMS Verde, ou ICMS Ecológico. O art. 155, inc. IV, da CF/1988 diz que 25% do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação (ICMS) pertencem aos Municípios. Cada Estado é responsável por adotar sua própria alíquota a ser aplicadas sobre os produtos e serviços (BRASIL, 1988).

O art. 158, parágrafo único, inc. II, diz que as parcelas de receita de ICMS pertencentes aos Municípios (25% do total), mencionadas no inc. IV, serão creditadas em até um quarto, de acordo com o que dispuser lei estadual ou, no caso dos Territórios, lei federal (6,25% do total). Assim sendo, os Estados podem legislar livremente sobre o destino de 25% do ICMS pertencente ao Município e podem transformá-lo em ICMS Ecológico, para compensação ambiental de Municípios que detém restrições de uso do solo e de atividades econômicas em seus territórios, como a presença de Unidades de Conservação. Municípios que adotem práticas sustentáveis também podem receber essa compensação financeira, desde que tais ações estejam previstas na legislação estadual que versa sobre o destino do ICMS Ecológico (BRASIL, 1988).

Os Estados do Ceará, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Paraná, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rondônia, São Paulo e Tocantins adotam o ICMS Ecológico, um repasse aos Municípios que possuem bons índices de preservação ambiental. O repasse é feito ao Fundo Municipal de Meio Ambiente e se configura como incentivo à conservação da natureza e como indutor de políticas públicas municipais.

No Estado do Acre, o percentual destinado ao ICMS Ecológico é de 5% do ICMS arrecadado pelo Estado. No Estado do Amapá, a lei estabelece a destinação de 1,4% do ICMS arrecadado para composição do critério ambiental, considerando a existência de Unidades de Conservação como único fator para composição do Índice de Conservação Ambiental.

Segundo a organização não governamental The Nature Conservancy (2008), o estado do Mato Grosso destina 13% do total arrecadado com o ICMS para premiar os Municípios segundo critérios quantitativos e qualitativos. Este valor é dividido de acordo com a existência de Política Municipal de Meio Ambiente (2%), de Unidades de Conservação e Terras Indígenas (3,5%); do controle de queimadas e combate a incêndios (2%); estratégias de conservação do solo (2%); e de ações saneamento básico, conservação da água, coleta e destinação do lixo (3,5%).



O fato de a Constituição Federal de 1988 permitir aos Estados legislar livremente sobre o destino da porcentagem de um quarto do ICMS repassado ao Estado (6,25% do total) tornou possível a existência do ICMS Ecológico. Atualmente, em muitos Estados, o ICMS Ecológico é um dos recursos que podem ser adotados pelos Municípios para financiar suas ações ambientais, pois é repassado ao Fundo Municipal de Meio Ambiente.

Nesse sentido, a CNM destaca algumas iniciativas de sucesso da aplicação do ICMS Ecológico que podem inspirar outros Municípios. O

primeiro passo é saber que compete única e exclusivamente ao Município legislar e regulamentar a destinação dos recursos do ICMS Ecológico.

São Miguel Arcanjo (SP), por exemplo, possui cerca de 20% do seu território ocupado por Unidades de Conservação e, entre 2006 a 2010, recebeu cerca de R\$ 2 milhões a título de ICMS Ecológico. Esses recursos vêm sendo utilizados em ações de educação ambiental, na construção de novos pontos de coleta de lixo na zona rural, bem como na coleta seletiva da zona urbana. Tais ações somente foram possíveis em razão da Lei Municipal 2.303/2000, que “dispõe sobre a aplicação dos valores do ICMS recebidos a título de compensação financeira por área protegida dos Municípios Paulistas e dá outras providências”.

No Rio de Janeiro, os Municípios estão conseguindo ampliar e fazer melhorias no tratamento de esgoto, pois este é um dos índices de maior peso para a arrecadação do ICMS Verde no Estado. Nesse quesito é considerado o percentual da população urbana atendida pelo sistema de tratamento de esgoto e o nível de tratamento. A CNM destaca que o Município de São Pedro da Aldeia é um dos que recebem maiores valores do ICMS Verde, sendo que, em 2014, arrecadou R\$ 3,4 milhões (THE NATURE CONSERVANCY, 2008).

Cada vez mais Municípios estão investindo em ações de saneamento e meio ambiente para ter acesso aos recursos do ICMS Ecológico. Como exemplo, a CNM destaca que, em 2017, existe a previsão de que o ICMS Ecológico deverá ser rateado por 63 dos 79 Municípios de Mato Grosso do Sul (VIEGAS, 2016). Esse aumento está previsto em uma resolução da Secretaria Estadual de Meio Ambiente e Desenvolvimento Econômico (Semade) publicada em julho de 2016.

A Confederação evidencia que isso significa que, desde a Constituição de 1988, praticamente nenhum outro recurso foi destinado aos Municípios, exclusivo para a gestão ambiental, o que faz com que tentem se adequar ao máximo aos critérios estabelecidos por cada Esta-

do. O grande problema é que os critérios muitas vezes são difíceis de serem alcançados sem apoio técnico e financeiro; portanto, os Municípios acabam custeando sozinhos, com muita dificuldade, uma gestão ambiental mínima, e assim levam anos para acessar o recurso.

Como exemplo, no caso do Mato Grosso do Sul, para acessar o ICMS Ecológico os Municípios precisam ter coleta seletiva, planos de gestão de resíduos sólidos, disposição final de resíduos sólidos adequada, além de ter parte de seu território integrando terras indígenas homologadas e unidades de conservação devidamente inscritas no cadastro estadual.

1.1.3 Leis de Crimes Ambientais

A Lei de Crimes Ambientais, Lei 9.605/1998, representou um importantíssimo marco legal ao regulamentar como proceder administrativa, civil e penalmente em casos de crimes ambientais. Além de regular a aplicação de penas, observando a gravidade do crime, as circunstâncias agravadoras e atenuantes.

A Lei de Crimes Ambientais listou os crimes ambientais contra fauna, contra a flora, destacou a poluição atmosférica e a poluição hídrica e outros crimes ambientais. Assim como determinou ser crime ambiental tornar uma área, urbana ou rural, imprópria para a ocupação humana, dificultar ou impedir o uso público das praias, o lançamento de resíduos sólidos, líquidos ou gasosos, ou detritos, óleos ou substâncias oleosas, em desacordo com regulamentos, deixar de recuperar a área pesquisada ou explorada, entre outros. A Lei 9.605/1998 também considera crimes ambientais os atentados contra o ordenamento urbano e o patrimônio cultural (BRASIL, 1998).

A Lei 9.605/1998 determinou também que os animais caçados ilegalmente e em seguida apreendidos pela polícia devem ser, prioritaria-

mente, devolvidos ao seu habitat natural. Caso seja impossível retorná-lo ao seu ambiente natural, o animal deve ser encaminhado a jardins zoológicos, fundações, instituições de pesquisa, para guarda e cuidados de técnicos habilitados.

Ao se tratar de produtos perecíveis ou madeiras, deve-se encaminhá-los a instituições científicas, hospitalares e outras de caráter benéfico. No caso de produtos e subprodutos da fauna não perecíveis, deve-se destruí-los ou doá-los a entidades científicas, culturais ou educacionais.



A omissão na fiscalização e na aplicação de sanções administrativas em relação a crimes e danos ambientais pode ser considerada improbidade administrativa, sujeitando os gestores ou os servidores omissos às penalidades previstas na Lei 8.429/1992, como a suspensão dos direitos políticos, perda da função pública, indisponibilidade dos bens e ressarcimento ao erário, sem prejuízo da ação penal cabível.

1.1.4 Lei complementar 140/2011

A Lei Complementar 140/2011 (LCP 140/2011) trata sobre as competências comuns entre União, Estados e Municípios no tocante ao meio ambiente físico, artístico e cultural. A LCP 140/2011 regulamenta os incs. III, IV e VI do art. 23 da Constituição Federal de 1988.

O art. 23 da CF/1988 aborda as competências comuns entre União, Estados e Municípios.

O inc. III desse artigo versa sobre a proteção dos bens de valor

histórico, artístico e cultural, assim como das paisagens naturais notáveis e sítios arqueológicos. O inc. IV fala sobre impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de bens de valor histórico, artístico e cultural. E o inc. VI discorre sobre o meio ambiente e sobre combater a poluição em todas as suas formas.

O art. 3º da LCP 140/2011 estabelece como objetivos fundamentais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, ressaltando suas competências:

I – proteger, defender e conservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado, promovendo gestão descentralizada, democrática e eficiente;

II – garantir o equilíbrio do desenvolvimento socioeconômico com a proteção do meio ambiente, observando a dignidade da pessoa humana, a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais e regionais;

III – harmonizar as políticas e ações administrativas para evitar a sobreposição de atuação entre os entes federativos, de forma a evitar conflitos de atribuições e garantir uma atuação administrativa eficiente;

IV – garantir a uniformidade da política ambiental para todo o País, respeitadas as peculiaridades regionais e locais. (BRASIL, 2011)

A LCP 140/2011 diz que

o município deve possuir legislação própria que disponha sobre a política de meio ambiente e sobre o poder de polícia ambiental administrativa, disciplinando as normas e procedimentos do licenciamento e de fiscalização de empreendimentos ou atividades de impacto ambiental local, bem como legislação que preveja as taxas aplicáveis; além de criar, instalar e colocar em funcionamento o Conselho Municipal de Meio Ambiente; criar, implantar e gerir, por meio

de comitê gestor, o Fundo Municipal de Meio Ambiente; possuir, em sua estrutura, órgão executivo com capacidade administrativa e técnica interdisciplinar para o exercício da gestão ambiental municipal e para a implementação das políticas de planejamento territorial; e possuir Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, o Município com população superior a 20.000 habitantes, ou Lei de Diretrizes Urbanas, o Município com população igual ou inferior a 20.000 habitantes. (CNM, 2016)

1.1.5 Código Florestal de 2012

O antigo código florestal de 1965 não apresentava uma série de conceitos que hoje são muito comuns ao se tratar de área rural dos Municípios. A Medida Provisória 2.166-67/2001 introduziu vários conceitos que foram mantidos no atual código florestal, como o de pequena propriedade ou posse rural. Outro conceito é o da separação de uma área para a conservação ecológica nas propriedades rurais privadas, conhecida como Reserva Legal. A medida provisória também previu a proteção de áreas frágeis e essenciais à prevenção de assoreamento e de processos erosivos e à preservação de corpos hídricos, da estabilidade geológica e da biodiversidade, as Áreas de Preservação Permanente (APPs).

O Código Florestal de 2012, Lei 12.305/2010, reforçou os conceitos apresentados pela referida medida provisória e introduziu o Cadastro Ambiental Rural (CAR).

O CAR difere dos demais documentos de identificação dos imóveis rurais por agregar informações textuais a informações visuais (espaciais e georreferenciadas). Desta forma, o CAR atua como a identidade virtual da propriedade rural. Assim como uma identidade, o Cadastro contém informações básicas de seu possuidor e atua como base

de quaisquer procedimentos legais relativos à propriedade em questão. Essa característica visual é a responsável pelo seu papel chave de grande agregador na fiscalização de impostos e implantação de políticas públicas. (CNM, 2016, p. 9-10)

O Código Florestal de 2012 também instituiu um sistema que gerenciasse o CAR, o Sistema Nacional de Cadastro Rural (Sicar), e determinou que todos os proprietários e possuidores de imóveis rurais se cadastrassem nele.



Conheça mais sobre o CAR na cartilha da Confederação: Cadastro Ambiental Rural: Orientações aos Municípios (2016), disponível na Biblioteca CNM, por meio do link: <<http://www.cnm.org.br/biblioteca/exibe/2481#titulo-livro>>.

1.1.6 Resolução Conama 001/1986

A Resolução Conama 001/1986 introduziu conceitos básicos para a melhor compreensão de problemas ambientais, como o de impacto ambiental. Determinou que, para o licenciamento de empreendimentos como estradas, ferrovias, portos, aeroportos, gasodutos, minerodutos, linhas de transmissão de energia elétrica, extração de minério, extração de combustível fóssil, aterros sanitários, distritos industriais, unidades industriais e agroindustriais, entre outros, um estudo sobre os impactos ambientais deveria ser feito previamente e apresentado ao órgão ambiental licenciador para apreciação e avaliação.

Desse Estudo de Impacto Ambiental (EIA), completo, completo e elaborado por equipe multidisciplinar (sociólogos, biólogos, geólogos,

engenheiros ambientais), deve ser gerado um documento em linguagem mais simples, para que seja acessível a todos os envolvidos no empreendimento em processo de licenciamento, o Relatório de Impacto Ambiental (Rima), disponível publicamente para a sociedade.

1.1.7 Conama 237/1997

A Resolução Conama 237/1997 trata especificamente do licenciamento ambiental e apresenta conceitos para embasá-lo, como licença ambiental, estudos ambientais e impacto ambiental regional. A resolução determina os empreendimentos que necessitam de licenciamento ambiental, a exemplo das diversas modalidades de indústria, como a mecânica, química, de comunicações; de madeira; além de obras civis, serviços de utilidade, transporte, terminais e depósitos, atividades diversas como turismo, atividades agropecuárias.

Também divide as competências do licenciamento ambiental entre os Entes federados. E determina que o licenciamento ambiental seja feito em três etapas com licenças para cada uma delas: licença prévia (LP), licença de instalação (LI) e licença de operação (LO). Também determina que apenas profissionais habilitados deverão realizar os estudos necessários para o licenciamento. E estabelece prazo diferenciado de validade das licenças.

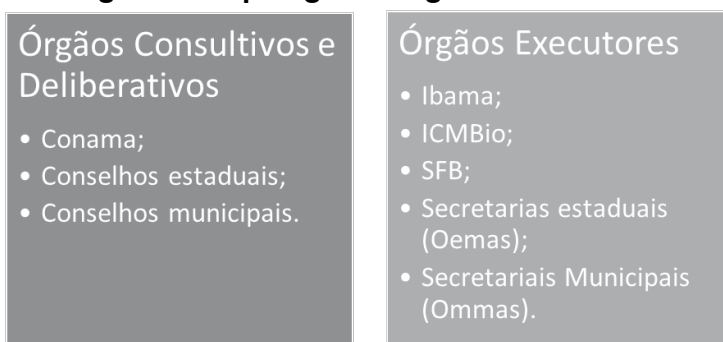
A Resolução Conama 237/1997 determina em seu art. 20 que, para os Entes federados exercerem suas competências licenciatórias, deverão ter implementados os Conselhos de Meio Ambiente, com caráter deliberativo e participação social e, ainda, possuir em seus quadros ou a sua disposição profissionais legalmente habilitados.

1.2 Sistema Nacional de Meio Ambiente

1.2.1 Órgãos Ambientais

O Sistema Nacional de Meio Ambiente (Sisnama), é composto por vários órgãos de meio ambiente que atuam de maneira semelhante nas esferas municipal, estadual e federal.

Figura 1 – Tipologia de órgãos do Sisnama



Fonte: CNM, 2016.

Na esfera federal, o órgão superior é o Conselho de Governo, seu órgão consultivo e deliberativo é o Conselho Nacional do Meio Ambiente, seu órgão central é o Ministério do Meio Ambiente, seu órgão executor é o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama).

Os órgãos ou entidades estaduais responsáveis pela execução de programas, projetos e pelo controle e fiscalização de atividades capazes de provocar a degradação ambiental são chamados de órgãos seccionais (executores). Os órgãos ou entidades municipais, responsáveis pelo controle e fiscalização dessas atividades, nas suas respectivas jurisdições, são chamados de órgãos locais (executores).

Os órgãos consultivos e deliberativos (Conselhos) auxiliam os órgãos executores, tomando decisões coletivas, proporcionando o controle social das políticas públicas.

1.2.2 Obrigações ambientais locais

A Constituição Federal de 1988 elege em seu art. 30 as competências específicas dos Municípios:

- I – legislar sobre assuntos de interesse local;
- II – suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;
- III – instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;
- IV – criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;
- V – organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;
- VI – manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental;
- VII – prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;
- VIII – promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;
- IX – promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual. (BRASIL, 1988)

São obrigações municipais as de interesse local, como a limpeza pública, coleta de lixo, iluminação pública, manutenção de praças e áreas públicas, saneamento básico e a microdrenagem.

Para que o Município consiga cumprir suas obrigações locais, é preciso planejamento e organização. Nesse sentido, entra a instituição de tributos próprios para auxiliar a descentralização, cobertura e prestação de serviços públicos.



2. Vantagens da gestão ambiental municipal

A partir de 1988, o Brasil reconheceu, em sua Constituição Federal, o papel fundamental da descentralização das políticas públicas. O Município é o palco das ações práticas, ele deve ser o agente licenciador e fiscalizador dos empreendimentos sempre que tiver capacidade para tal, devido aos ganhos para o Município e para o empreendedor. A partir da municipalização do meio ambiente, os processos de licenciamento são realizados de forma mais rápida, por profissionais locais, que podem avaliar os impactos de maneira profunda, por conhecerem mais as complexidades e peculiaridades de cada região e gerando menos custos para o empreendedor, tornando o Município mais atrativo.

2.1 Gestão municipal integrada: o meio ambiente está em todas as secretarias

É importante que haja um órgão específico para a gestão ambiental municipal. Contudo, embora haja secretarias cujo foco seja o meio ambiente de maneira específica, como as secretarias de meio ambiente e de saneamento, as práticas ambientalmente corretas devem estar em todas as secretarias.

Se o Município possui coleta seletiva, ela deve ser feita em toda cidade, em todas as secretarias, não só na de Meio Ambiente. Da mesma maneira, se houver a campanha de uso de canecas individuais em substituição aos copos descartáveis, ela deve ser adotada por todas as divisões da prefeitura municipal, e não somente pelo órgão municipal de meio ambiente.

A gestão ambiental municipal compreende a gestão das áreas protegidas municipais, a educação ambiental da população, a recuperação de ambientes degradados, a fiscalização das atividades e empreendimentos locais, o licenciamento ambiental de empreendimentos, entre outros. Tem a função de manter, proteger, recuperar, manejar, controlar, fiscalizar e monitorar todos os recursos ambientais existentes no município, incluindo a fauna, a flora, o solo, o ar, as águas, e as suas interações com os seres humanos e as estruturas das cidades (CNM, 2016, p. 1).



Conheça mais na Nota Técnica 15/2016 – Vantagens do Licenciamento Municipal Ambiental, elaborada pela área técnica de Meio Ambiente e Saneamento, disponível em: <<http://www.cnm.org.br/biblioteca>>.

2.2 Como organizar a estrutura de um órgão municipal de meio ambiente

A LCP 140/2011 regula a responsabilidade compartilhada dos Entes da Federação pela gestão do meio ambiente. De acordo com a referida lei, a União deve exercer o papel de gestora do meio ambiente na ausência de órgão estadual de meio ambiente. Da mesma forma Estado deve exercer o papel de gestor do meio ambiente na ausência de órgão municipal de meio ambiente. Logo, o Município deve solicitar ao Estado sua habilitação para exercer a gestão ambiental local.

Como o Estado irá avaliar a capacidade que o Órgão Municipal de Meio Ambiente (Omma) tem para licenciar empreendimentos de impacto local e também de gerir o meio ambiente do Município, o gestor deverá cumprir algumas condições antes de solicitar sua habilitação perante o Órgão Estadual de Meio Ambiente (Oema), que serão explicadas a seguir.

Como exemplo, cita-se o Conselho Estadual de Meio Ambiente do Pará (Coema/PA), que, em sua Resolução 79/2009, exige que para que um Município reclame sua habilitação:

Art. 2º – Os municípios, para o exercício da competência do licenciamento ambiental previsto neste artigo, deverão:

- Ter implantado Fundo Municipal de Meio Ambiente;
- Ter implantado e em funcionamento Conselho Municipal de Meio Ambiente, com caráter deliberativo, tendo em sua composição, no mínimo, 50% de entidades não governamentais;
- Possuir nos quadros do órgão municipal do meio ambiente, ou a disposição do mesmo, profissionais legalmente habilitados para a realização do licenciamento ambiental, exigindo a devida Anotação de Responsabilidade Técnica (ART), ou conselho;
- Possuir servidores municipais com competência e habilidade para exercício da fiscalização ambiental;
- Possuir legislação própria disciplinando o licenciamento ambiental e as sanções administrativas pelo seu descumprimento;
- Possuir Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, o Município com população superior a 20.000 habitantes, ou Lei de Diretrizes Urbanas, o Município com população igual ou inferior a 20.000 habitantes;
- Possuir Plano Ambiental, aprovado pelo Conselho Municipal de Meio Ambiente, de acordo com as características locais e regionais (Pará, 2009).

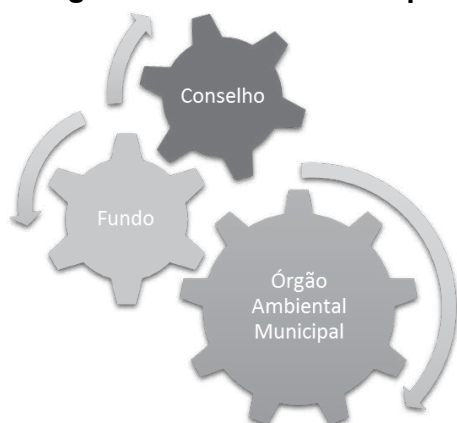
2.2.1 Estruturando um órgão municipal de meio ambiente

Para solicitar a habilitação do Município perante o órgão estadual de meio ambiente, o Omma deve primeiramente ter aprovado sua política municipal de meio ambiente, ter implantado o Fundo Municipal de Meio Ambiente (FMMA) e ter implantado o Conselho Municipal de Meio Ambiente (CMMA).

O CMMA é o órgão consultivo do SISNAMA em nível local. Ele deve ser composto de representantes das diversas categorias do Município, associações municipais de catadores de materiais recicláveis e das demais categorias de trabalhadores, representantes de empresários locais, e representantes do poder público.

A Gestão Ambiental Municipal deve ser feita de maneira integrada e equilibrada entre o OMMA e o CMMA, utilizando o FMMA.

Figura 2 – Funcionamento colaborativo da gestão ambiental municipal



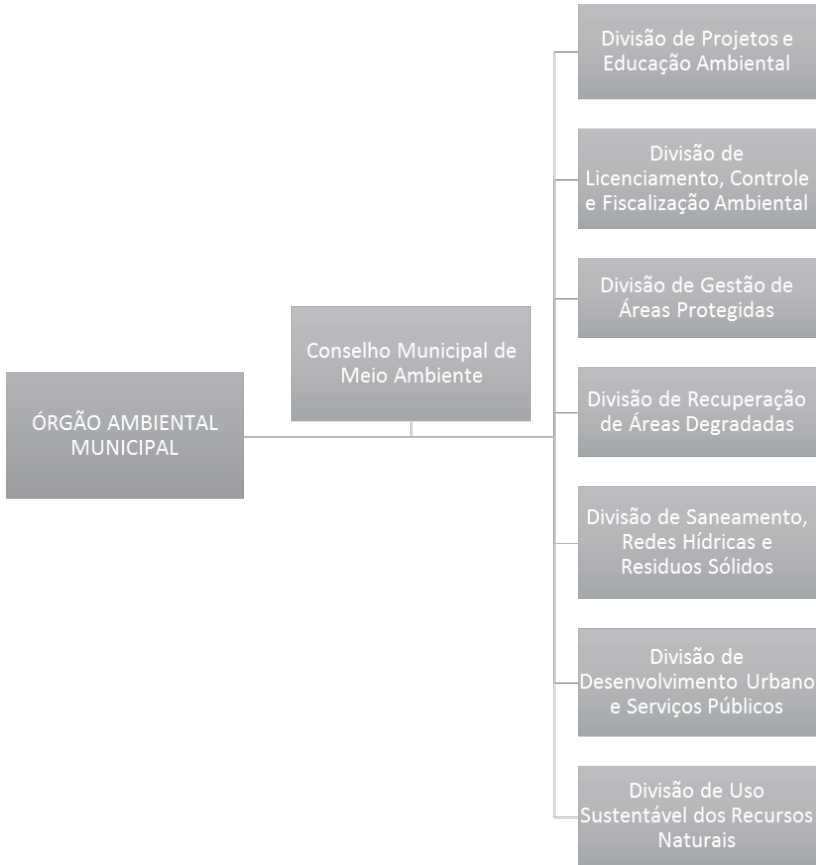
Fonte: CNM, 2016.

O Omma exerce o papel de órgão executor das políticas públicas ambientais. Ele deve ser dividido em departamentos.

O CMMA deve exercer o controle social das políticas públicas de meio ambiente, apoiando, fiscalizando o Omma. E, principalmente, viabilizando a participação da população nelas. Uma das funções do CMMA é gerir o FMMA.

O FMMA exerce o papel de financiador das ações do Omma. Ao realizar a solicitação de descentralização ao órgão ambiental estadual, o Omma deve apresentar sua Política Ambiental Municipal. Nela deve estar previsto FMMA. Ele é o financiador das políticas públicas ambientais.

Figura 3 – Estrutura de Órgão Municipal de Meio Ambiente



Fonte: CNM, 2016.



O controle social é o conjunto de mecanismos e procedimentos que garantem à sociedade informações, representações técnicas e participações nos processos de formulação de políticas, de planejamento e de avaliação relacionados aos serviços públicos, sejam de saneamento básico, resíduos sólidos, recursos hídricos etc.

3. Saneamento básico

Com dimensões continentais e realidades municipais que podem variar ao extremo, o Brasil apresenta dois quadros distintos de saneamento básico. Há regiões com nível de primeiro mundo, como os Estados de São Paulo e Rio de Janeiro, onde existem cidades com taxa de tratamento de esgoto superior a 93%. Outras regiões mostram uma situação de completo extremo ao da universalização de tratamento, com taxas inferiores a 5%.

O marco regulatório do saneamento básico no Brasil é a Lei 11.445/2007, regulamentada pelo Decreto 7.217/2010. Apesar de frequentemente associarmos saneamento apenas aos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, a Lei 11.445/2007 deixou claro quais os serviços que compõem o saneamento básico no Brasil; são eles: abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, além de drenagem urbana e manejo de águas pluviais (BRASIL, 2007).

Considerando a abrangência e a complexidade da gestão de resíduos sólidos, há ainda uma lei específica para esse setor, que é a Política Nacional de Resíduos Sólidos, Lei 12.305/2010, a qual é regulada pelo Decreto 7.404/2010.

Cabe destacar que, segundo a Constituição Federal de 1988, a titularidade dos serviços de saneamento básico pertence aos Municípios. Porém, em se tratando de regiões metropolitanas, essa titularidade não está definida de forma consolidada, em razão de disputas judiciais entre Estados e Municípios.

Entretanto, no que tange às obrigações dos titulares, a Lei 11.445/2007 determina, em seu art. 9º, que o titular dos serviços formulará a respectiva política pública de saneamento básico, devendo:

I – elaborar os planos de saneamento básico, nos termos desta Lei;

II – prestar diretamente ou autorizar a delegação dos serviços e definir o ente responsável pela sua regulação e fiscalização, bem como os procedimentos de sua atuação;

III – adotar parâmetros para a garantia do atendimento essencial à saúde pública, inclusive quanto ao volume mínimo per capita de água para abastecimento público, observadas as normas nacionais relativas à potabilidade da água;

IV – fixar os direitos e os deveres dos usuários;

V – estabelecer mecanismos de controle social, nos termos do inciso IV do caput do art. 3º desta Lei;

VI - estabelecer sistema de informações sobre os serviços, articulado com o Sistema Nacional de Informações em Saneamento;

VII - intervir e retomar a operação dos serviços delegados, por indicação da entidade reguladora, nos casos e condições previstos em lei e nos documentos contratuais. (BRASIL, 2007)

Entretanto, a Lei 11.445/2007 também determinou à União a elaboração do Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab), o qual foi finalizado somente em 2013. Segundo o Plansab, o investimento necessário para universalizar os serviços de saneamento foi estimado em R\$ 508 bilhões, a ser realizado entre 2013 e 2033, por meio de metas nacionais e regionalizadas de curto, médio e longo prazos.

Somente para a universalização dos serviços de água e esgoto no Brasil, é necessário investir até 2033 o valor de R\$ 15,6 bilhões/ano. No entanto, O Brasil ainda não conseguiu atingir esse patamar mínimo, e o investimento tem ficado sempre abaixo da meta. Em 2014, segundo dados do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (Snis), o valor investido atingiu R\$ 12,2 bilhões. Isso significa que, mesmo se a população estagnar e não crescer mais, se o valor não aumentar a universalização apenas ocorrerá em 2051.

A CNM alerta que, mesmo no atual cenário de crise financeira que o Brasil vive, é preciso que os Municípios elaborem os Planos Municipais de Saneamento Básico, pois é o instrumento necessário para acessar recursos da União. O Plano Municipal de Saneamento Básico (PMSB) é o planejamento dos serviços de saneamento, para um horizonte mínimo de 20 anos, no qual se apoia a formulação da política pública de saneamento básico municipal, que é a principal obrigação legal do Município no contexto atual. Somente o Município deve elaborar o PMSB, no qual se fundamentará a política de saneamento, sendo esta competência indelegável. Em suma, o PMSB é um instrumento de governo.

Apesar de a Lei 11.445/2007 estabelecer o conteúdo mínimo que deve constar nos PMSB, a grande maioria dos Municípios não conseguiu cumprir com o prazo final estabelecido inicialmente, que era em dezembro de 2013. Desde então, por meio de mobilizações e articulações com o governo federal, a CNM evidenciou que os Municípios necessitavam de mais prazo e apoio técnico para a elaboração dos PMSB. Por esse motivo, o prazo final atualmente é dezembro de 2017.

Além disso, buscando dar ainda mais apoio aos Municípios, a CNM publicou em 2014 um manual com o passo a passo para que o PMSB seja elaborado, descrevendo etapas e alertando para a importância do controle social. Isso porque continua vigente a exigência dos órgãos colegiados de controle social, conforme estabelece o Decreto 8.211/14. Sendo assim, desde 1º de janeiro de 2015, os Municípios que não instituíram o controle social do saneamento básico, por meio de órgãos colegiados, estão impossibilitados de obter recursos federais destinados ao setor.



Conheça mais sobre o tema na cartilha Planos Municipais de Saneamento Básico: orientações para elaboração (2014), disponível em: <<http://www.cnm.org.br/biblioteca>>.

Dessa forma, a CNM alerta aos novos gestores que uma das principais obrigações em saneamento básico é instituir, por meio de lei municipal, um órgão colegiado para efetivar o controle social. Ademais, outras medidas podem e devem ser adotadas pelos gestores com relação ao controle social, antes mesmo de começar a elaboração dos planos, pois tanto a Lei 11.445/2007 como o Decreto 7.217/2010 ressaltam a importância desse mecanismo, impondo a obrigação do correto planejamento para sua execução antes, durante e após a elaboração do PMSB.

Para explicar melhor, é preciso entender que segundo a Lei 11.445/2007, o controle social é ao mesmo tempo um princípio fundamental e “um conjunto de mecanismos e procedimentos que garantem à sociedade informações, representações técnicas e participações nos processos de formulação de políticas, de planejamento e de avaliação relacionados aos serviços públicos de saneamento básico” (BRASIL, Lei 11.445/2007, art. 3º, inc. IV).

Além disso, o referido planejamento é condição de validade dos contratos que tenham por objeto a prestação de serviços de saneamento básico. Na prática, isso significa que nada poderá ser feito sem que tenha sido estabelecido como a sociedade e os órgãos colegiados de caráter consultivo poderão participar das atividades de planejamento, regulação e fiscalização dos serviços e dos PMSB, segundo art. 11º da Lei 11.445/2007. Ou seja, é preciso que os novos gestores verifiquem

se já existe nos Municípios uma lei municipal instituindo o controle social em saneamento básico.



Feito isso, a CNM recomenda a leitura do manual Planos Municipais de Saneamento Básico: orientações para elaboração (2014), disponível para download gratuito na biblioteca de meio ambiente e saneamento no *site* da Confederação (<<http://www.cnm.org.br/biblioteca>>). O manual tem sido utilizado por diversos Municípios e também em oficinas de capacitações da Fundação Nacional da Saúde (Funasa), o que comprova a qualidade técnica da publicação.

3.1 Gestão municipal de resíduos sólidos

Apesar de a Lei 11.445/2007 considerar que a limpeza urbana e o manejo de resíduos sólidos fazem parte do conjunto de serviços, infraestruturas e instalações operacionais que integram o saneamento básico, a gestão de resíduos sólidos será tratada aqui à parte por possuir um marco legal específico e desafios um pouco diferentes do setor de abastecimento de água potável e esgotamento sanitário.

De acordo com a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), Lei 12.305/2010, as principais obrigações municipais diretamente ligadas à gestão de resíduos sólidos local são:

- elaborar os Planos Municipais de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PMGIRS) até agosto de 2012;
- implantar coleta seletiva com inclusão social de catadores de recicláveis

- fazer compostagem
- dispor apenas os rejeitos em aterros sanitários (até agosto de 2014).

Nesse sentido, a Confederação Nacional de Municípios realizou uma pesquisa cujos dados consolidaram um diagnóstico nacional da gestão municipal de resíduos sólidos referente ao ano de 2015. A pesquisa foi feita com base nas obrigações municipais da PNRS, realizada com abrangência de 75% dos Municípios e está espacializada em mapas no Observatório dos Lixões (<<http://www.lixoes.cnm.org>>). Assim, tem-se que os dados retratam uma parcela significativa do país e são capazes de evidenciar as dificuldades municipais em gestão de resíduos sólidos.

Quadro 1 – Diagnóstico da Gestão Municipal de Resíduos Sólidos

	DIAGNÓSTICO DA GESTÃO MUNICIPAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS					
	Lixão / Aterro Controlado	Aterro Sanitário	PMGIRS Finalizada	Coleta Seletiva	Compostagem	Consórcios de Resíduos Sólidos
Norte	75,4%	23,3%	46,2%	28,4%	8,1%	25%
Nordeste	75,8%	20,6%	16,4%	34%	12%	35,3%
Centro Oeste	68,3%	29,1%	33,2%	34,7%	9,5%	35,2%
Sudeste	45%	52%	35,2%	53,7%	16,9%	26,5%
Sul	22,5%	75,2%	52,9%	64,8%	13,3%	27%
BRASIL	50,6%	48,3%	36,3%	49,1%	13,6%	29,4%

Fonte: Pesquisa da CNM com 4.193 Municípios, dados que correspondem a 75,3% dos 5.568 Municípios brasileiros (2015).

Conforme depreende-se do diagnóstico, considerando as obrigações municipais, os maiores desafios estão nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. A região Sudeste apresenta dados medianos no que se refere aos aterros sanitários e coleta seletiva, mas ainda precisa avançar com relação à compostagem e aos PMGIRS.

A região Sul destaca-se com índices relativamente maiores em comparação às outras regiões; apenas com relação à compostagem é que possui índice menor do que a região Sudeste, com 13% e 16% respectivamente. Em relação à realização de compostagem, a média nacional evidencia que esta é uma obrigação municipal com muitos desafios, pois apenas 13% dos Municípios informaram realizar um projeto de compostagem de resíduos orgânicos.

Nesse sentido, cabe destacar que, enquanto na Europa há empresas que realizam o manejo de resíduos em pequenas escalas, seja a compostagem de orgânicos, a reciclagem de pneus e de óleo de cozinha usados, bem como o próprio tratamento e disposição final de resíduos sólidos domiciliares, no Brasil isso ainda não é visto como uma oportunidade e sim como uma dificuldade. A grande maioria dos pequenos Municípios depende de repasses financeiros do governo federal para fazer a gestão municipal.

Ademais, segundo o *Perfil dos Municípios Brasileiros* de 2016 (Munic 2016) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), apenas 52% dos Municípios brasileiros cobram taxa de coleta de lixo, e 36% cobram taxa de limpeza pública. Com isso, além do baixo apoio financeiro da União, há em grande parte dos Municípios brasileiros a ausência de recursos financeiros próprios, o que contribui diretamente para a existência de lixões. Considerando que a grande maioria (90%) dos Municípios brasileiros possuem até 50 mil habitantes segundo o IBGE, é preciso maior apoio técnico e financeiro da União e dos Estados para que os Municípios consigam cumprir a lei. Porém, não foram apenas os

Municípios que não cumpriram os prazos, como por exemplo para os planos de resíduos sólidos.

A Política Nacional de Resíduos Sólidos, em seu art. 15, determina que a União elaborará o Plano Nacional de Resíduos Sólidos, com vigência por prazo indeterminado e horizonte de 20 anos, a ser atualizado a cada quatro anos. O prazo para a elaboração do Plano encerrou em agosto de 2012, mas ainda se encontra em versão preliminar desde 2011.

Da mesma forma, o último levantamento da CNM apurou que, em 2016, apenas oito Estados possuíam os Planos Estaduais de Resíduos Sólidos, o que inclui os estudos de regionalização para implantar consórcios de resíduos sólidos.

Outro tema de extrema importância e ao qual os gestores devem ficar atentos, no que diz respeito à PNRS, é a logística reversa, pois trata do retorno dos resíduos à sua cadeia de produção para serem reaproveitados, reutilizados e reciclados, conforme o art. 33 da Lei 12.305/2010. De fundamental importância, a logística reversa é vital para a coleta seletiva e para a efetivação da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS).



Porém, esse e outros temas, como coleta seletiva, não serão abordados aqui, pois a CNM possui uma publicação que aprofunda o tema e foi atualizada em 2016 com muitas informações e orientações técnicas de extrema importância para a gestão municipal de resíduos sólidos. Para acessar, visite o *site* da CNM e baixe a cartilha Política Nacional de Resíduos Sólidos: obrigações dos Entes federados, setor empresarial e sociedade (2016), disponível na biblioteca da área de meio ambiente e saneamento.

4. Consórcios em meio ambiente

A CNM destaca que, segundo a Constituição Federal de 1988, a coordenação e a cooperação federativas fazem parte da organização dos Entes federados. No entanto, diversos problemas sociais e urbanos concentrados em algumas regiões metropolitanas, aglomerados urbanos e microrregiões constituem um verdadeiro desafios aos gestores locais, pois são problemas agravados pela falta de cooperação federativa. Dessa forma, o ideal é a busca por articulações de cooperação horizontais (Município-Município) e verticais (Estado-Município, União-Estado-Município) para a viabilidade do desenvolvimento econômico e socioambiental dos Municípios, gerando benefícios para todos os envolvidos, por meio de diferentes políticas públicas integradas.

Assim, visando a solucionar problemas que afetam mais de um Município, foi possível às administrações municipais se consorciarem para implantar e executar projetos e ações de maior porte ou de abrangência regional, dividindo os custos e compartilhando os benefícios.

Por isso, de acordo com o art. 241 da Constituição Federal, um consórcio público tem como objetivo a gestão associada de determinado serviço público, que pode ser na área de saúde, infraestrutura ou saneamento, como, por exemplo, o manejo de resíduos sólidos.

Os consórcios públicos caracterizam-se por serem uma alternativa importante para melhorar a prestação dos serviços públicos, garantindo maior eficiência e a ampliação da oferta de serviços por parte dos Municípios. Assim, temos a racionalização de equipamentos e de equipe técnica, a ampliação de cooperação regional, a flexibilização dos mecanismos de aquisição de equipamentos e de contratação de pessoal, entre outras facilidades.

A Lei de Consórcios Públicos (Lei 11.107/2005) 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. A Lei e o seu regulamento (Decreto 7.217/2007) já sofreram modificações e aperfeiçoamentos, mas a CNM ainda defende alterações fundamentais.

É importante que os novos gestores saibam que parte da atuação política da CNM se faz no Congresso, defendendo o interesse dos Municípios em projetos de lei que possam melhorar e fortalecer a gestão municipal. Neste caso, a CNM defende alteração em dois pontos específicos na Lei de Consórcios Públicos para facilitar a atuação de associações entre Estados, Distrito Federal, Municípios e União na execução descentralizada de serviços públicos em saneamento, principalmente em resíduos sólidos, para a construção e manutenção de aterros sanitários.

O Projeto de Lei 2.542/2015 do Senado Federal determina que as exigências de regularidade fiscal, previdenciária e de outras naturezas para convênios da União com consórcios públicos sejam impostas ao próprio consórcio, e não aos Estados e Municípios que o constituírem. Ou seja, com essa alteração no art. 39, que dispõe sobre os critérios para recebimento de transferências voluntárias da União, dar-se-á celeridade ao processo de recebimento de recursos de forma justa e sem burocracia.

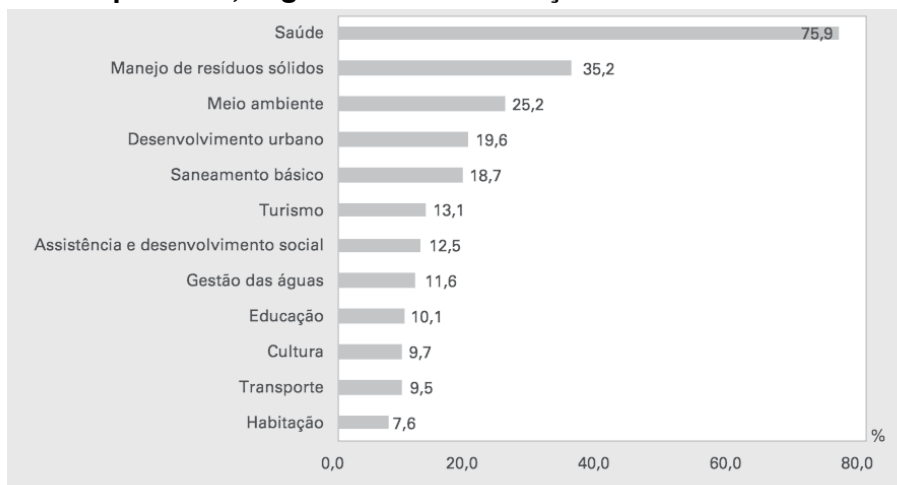
A CNM defende que a alteração do art. 39 da Lei dos Consórcios Públicos deve ser urgente, pois o conveniamento de consórcios intermunicipais com o governo federal só pode ser feito sob a forma de associação pública e se todos os Entes consorciados estiverem regulares no Cadastro Único de Convênios (Cauc). Entretanto, essa consulta ao Cauc dificulta e retarda aos consórcios receberem as transferências da União, uma vez que, se um Ente estive irregular no Cauc o repasse não pode ser feito aos outros que estão regulares.

Já o PL 2.543/2015 do Senado Federal propõe que os consórcios públicos contratem mão de obra pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), pois a finalidade de suas atividades é essencialmente temporária e não justifica a contratação pelo regime estatutário, destinado a servidores públicos estáveis. Com isso, a CNM defende que haverá maior segurança jurídica e adequação nos procedimentos nas contratações dos consórcios públicos do seu quadro de pessoal. Após a aprovação desses projetos de leis, a CNM espera que o número de consórcios aumente e os Municípios possam ter melhores condições de oferecer serviços públicos mais eficientes para a sociedade.

Atualmente no Brasil, segundo o IBGE, na pesquisa Perfil dos Municípios Brasileiros de 2015 (Munic 2015), existem consórcios públicos pactuados entre os Entes federativos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), realizados pelos administradores municipais nas áreas de educação, saúde, assistência e desenvolvimento social, turismo, cultura, habitação, meio ambiente, transporte, desenvolvimento urbano, saneamento básico, gestão das águas e manejo de resíduos sólidos.

Cabe destacar que, em comparação com a Munic 2011, na Munic 2015 observou-se um aumento no percentual de Municípios brasileiros que possuem consórcio público com pelo menos um dos parceiros, passando de 59,2% (3.295) para 66,3% (3.691). Isso evidencia que a busca por soluções em consórcios é, de fato, o melhor caminho para implementar políticas públicas regionalizadas e com melhor custo e eficiência.

Figura 4 – Percentual de Municípios com consórcios públicos, segundo área de atuação - Brasil – 2015



Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2015.

Como exemplo dos dados da Figura 4, a CNM cita o Consórcio Intermunicipal para Conservação do Remanescente do Rio Paraná (Coripa), que atende aos Municípios paranaenses de Alto Paraíso, Terra Roxa, Altônia, São Jorge do Patrocínio, Guaíra e Icaraíma. Esses Municípios recebem ICMS Ecológico pela conservação do Parque Nacional de Ilha Grande, unidade de conservação que abrange parte do território dos sete Municípios do Coripa. Cada licença emitida é assinada pelo secretário responsável de cada Município.



Conheça mais sobre consórcios na cartilha da CNM Consórcios Públicos Intermunicipais: uma alternativa à gestão pública (2016), disponível em: <<http://www.cnm.org.br/biblioteca>>.

5. Bibliografia

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

_____. Decreto 24.643, de 10 de julho de 1934. Decreta o Código de Águas. Coleções das Leis do Império do Brasil (CLBR), 1934. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d24643.htm>. Acesso em: 27 jul. 2016.

_____. Decreto 5.591, de 22 de novembro de 2005. Regulamenta dispositivos da Lei 11.105, de 24 de março de 2005, que regulamenta os incs. II, IV e V do § 1º do art. 225 da Constituição, e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 23 nov. 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/Decreto/D5591.htm>. Acesso em: 25 jul. 2016.

_____. Decreto 6.017, de 17 de janeiro de 2007. Regulamenta a Lei no 11.107, de 6 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 18 jan. 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6017.htm>. Acesso em: 02 ago. 2016.

_____. Decreto 7.217, de 21 de junho de 2010. Regulamenta a Lei 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico, e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 22 jun. 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato20072010/2010/Decreto/D7217.htm>. Acesso em: 26 jul. 2016.

_____. Lei 11.107, de 6 de abril de 2005. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 7 abr. 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111107.htm>. Acesso em: 1º ago. 2016.

_____. Lei 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 8 jan. 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/11445.htm>. Acesso em: 28 jun. 2016.

_____. Lei 12.305, de 2 de agosto de 2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 3 ago. 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/12305.htm>. Acesso em: 20 jul. 2016.

_____. Lei 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 República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 2 set. 1981. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm>. Acesso em: 28 jul. 2016.

_____. Lei 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 inc. XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei 7.990, de 28 de dezembro de 1989. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 9 jan. 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9433.htm>. Acesso em: 25 jul. 2016.

_____. Lei 9.605, de 12 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 13 fev. 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9605.htm>. Acesso em: 1º ago. 2016.

_____. Lei Complementar 140, de 8 de dezembro de 2011. Fixa normas, nos termos dos incs. III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 9 dez. 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp140.htm>. Acesso em: 5 ago. 2016.

_____. Senado Federal. Projeto de Lei 2.542/2015. 2015. Brasília, DF: 2015. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1598532>>. Acesso em: 3 ago. 2016.

_____. Senado Federal. Projeto de Lei 2.543/2015. Brasília, DF: 2015. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1598536>>. Acesso em: 03 ago. 2016.

CONSELHO NACIONAL DE MEIO AMBIENTE. Resolução nº 20/1986, de 18 de junho de 1986. Dispõe sobre a classificação das águas doces, salobras e salinas do Território Nacional. Resolução Conama Nº 20, de 18 de junho de 1986. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=43>>. Acesso em: 07 jul. 2016.

_____. Dispõe sobre a revisão e complementação dos procedimentos e critérios utilizados para o licenciamento ambiental. Resolução nº 237,

de 19 de Dezembro de 1997. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=237>>. Acesso em: 05 jul. 2016.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS. Cadastro Ambiental Rural: orientações aos Municípios. Brasília, DF: CNM, 2016. 44 p. Disponível em: <<http://www.cnm.org.br/biblioteca/exibe/2481#titulo-livro>>. Acesso em: 1º ago. 2016.

_____. Coleta Seletiva Municipal: como fazer? Brasília, DF: CNM, 2016. 56 p. Disponível em: <<http://www.cnm.org.br/biblioteca/exibe/2476#titulo-livro>>. Acesso em: 25 jul. 2016.

_____. Observatório dos Lixões. Brasília, DF: 2015. Disponível em: <www.lixoes.cnm.org>. Acesso em: 30 jul. 2016.

_____. Planos Municipais de Saneamento Básico: orientações para elaboração. Brasília, DF: CNM, 2014. 56 p. Disponível em: <<http://www.cnm.org.br/biblioteca/exibe/1845#titulo-livro>>. Acesso em: 15 jul. 2016.

_____. Política Nacional de Resíduos Sólidos: obrigações dos Entes federados, setor empresarial e sociedade. Brasília, DF: CNM, 2015. 48 p. Disponível em: <<http://www.cnm.org.br/biblioteca/exibe/2135#titulo-livro>>. Acesso em: 22 jul. 2016.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Perfil dos Municípios Brasileiros. 2016. Disponível em: <<http://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/bibliotecacatalogo?view=detalhes&id=295942>>. Acesso em: 3 ago. 2016.

_____. Perfil dos Municípios Brasileiros. 2015. Disponível em: <<http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv95942.pdf>>. Acesso em: 3 ago. 2015.

PARÁ (Estado). Dispõe sobre o Programa Estadual de Gestão Ambiental Compartilhada com fins ao fortalecimento da gestão ambiental, mediante

normas de cooperação entre os Sistemas Estadual e Municipal de Meio Ambiente, define as atividades de impacto ambiental local para fins do exercício da competência do licenciamento ambiental municipal e dá outras providências. Resolução Nº 79. Disponível em: <<https://www.semas.pa.gov.br/2009/07/07/10094/>>. Acesso em: 30 jul. 2016.

PARANÁ. Secretaria do Meio Ambiente e Recursos Hídricos. Paraná tem primeiro Consórcio Intermunicipal para licenciamento e fiscalização ambiental. 12 mai. 2016. Disponível em: <<http://www.meioambiente.pr.gov.br/modules/noticias/article.php?storyid=2300>>. Acesso em: 10 ago. 2016.

SÃO MIGUEL ARCANJO (Município). Dispõe sobre a aplicação dos valores do ICMS recebidos a título de compensação financeira por área protegida dos Municípios Paulistas e dá outras providências. Lei 2.303/2000. Disponível em: <http://www.saomiguelarcanjo.sp.gov.br/sdi3images/leis_municipais/ano_2000/lei_n_2.303.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2016

THE NATURE CONSERVANCY. ICMS Ecológico. [2008]. Disponível em: <<http://www.icmsecológico.org.br/site/>>. Acesso em: 9 ago. 2016.

VERBICARO, Loiane Prado. Um estudo sobre as condições facilitadoras da judicialização da política no Brasil: a study about the conditions that make it possible. Revista Direito GV, São Paulo, v. 4, n. 2, p.389-406, dez. 2008. FapUnifesp (SciELO). Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rd-gv/v4n2/a03v4n2.pdf>>. Acesso em: 25 jul. 2016.

VIEGAS, A. (Brasil). ICMS Ecológico deve ser rateado por 63 Municípios de MS em 2017. G1: Globo.com, Campo Grande, 01 jul. 2016. Disponível em: <<http://g1.globo.com/matogrosso-do-sul/noticia/2016/07/icms-ecologico-deve-ser-rateado-por-63-municipiosde-ms-em-2017.html>>. Acesso em: 27 jul. 2016.



Sede (nova)

SGAN 601 – Módulo N
 CEP: 70830-010
 Asa Norte – Brasília/DF
 Tel/Fax: (61) 2101-6000

Sede (antiga)

SCRS 505, Bl. C – Lt. 01 – 3º Andar
 CEP: 70350-530
 Asa Sul – Brasília/DF

Escritório Regional

Rua Marcílio Dias, 574
 Bairro Menino Deus
 CEP: 90130-000 – Porto Alegre/RS
 Tel/Fax: (51) 3232-3330

www.cnm.org.br

 /PortalCNM

 @portalcnm

 /TVPortalCNM

 /PortalCNM

